

LECTURES
CRITIQUESQue nous enseignent les manuels
de politiques publiques ?¹

Il existe de multiples façons de connaître une discipline. On peut s'intéresser aux débats théoriques qui la traversent à travers ses publications, on peut lire ses revues ou assister aux congrès internationaux de ses associations d'enseignants chercheurs, on peut aussi regarder comment elle est enseignée à l'université, en compilant les plans de cours et autres maquettes des formations qui lui sont consacrés. Pourtant, la voie peut être la plus rapide et la plus synthétique pour avoir un aperçu concis et exhaustif d'une discipline à un moment donné de son développement reste certainement de se pencher sur les manuels de référence qui y sont consacrés.

Tel est l'objectif de cette lecture critique que nous enseignent les trois derniers ouvrages parus en France qui tentent de faire le point sur l'analyse des politiques publiques² ? Quelles sont les leçons que l'on peut en tirer sur l'action publique aujourd'hui, et surtout sur la façon dont elle est perçue et analysée ? Trois dimensions nous semblent devoir être distinguées pour répondre à ces questions : une dimension pédagogique, car il s'agit bien sûr de l'objectif premier de tout manuel, une dimension davantage substantielle, touchant à la présentation du contenu de l'action publique elle-même et de ses transformations

actuelles, et enfin, une dimension épistémologique, qui concerne la discipline elle-même, les postures de recherche et les « façons de faire » de l'analyse des politiques publiques⁴ aujourd'hui.

Une ambition pédagogique partagée

Si nous utilisons la notion de « manuel » pour qualifier ces trois ouvrages, alors qu'ils ne se revendiquent pas nécessairement eux-mêmes de cette appellation et se présentent sous des formats différents, c'est qu'ils partagent un objectif commun : celui de présentation d'une discipline et d'exposition de ses principaux outils théoriques et analytiques. Le « Que sais-je ? » de Pierre Muller se veut ainsi une « introduction à l'étude des politiques publiques » (p. 5), l'ouvrage de Daniel Kubler et Jacques de Maillard « poursuit l'objectif de présenter les approches et concepts clefs utilisés » (p. 14), quant au livre de Patrick Hassenteufel, il est annoncé comme fournissant « une grille de lecture » de l'action publique aujourd'hui (quatrième de couverture).

De fait, les trois ouvrages recensés proposent aux lecteurs un cheminement à travers les « passages obligés » de la discipline, qu'il s'agisse des travaux fondateurs de Jones sur l'analyse séquentielle ou des grandes approches du changement (incrémentalisme, paradigme, fenêtre d'opportunité, etc.).

Cette volonté de rendre accessible une discipline aux lecteurs se traduit également dans le souci affiché de faire de ces ouvrages des outils pratiques et didactiques. Si le format même du « Que sais-je ? » s'y prête tout particulièrement (n'oublions pas que cette collection est dédiée à la vulgarisation des savoirs), les deux autres manuels n'échappent pas à la règle (insertion

1 Patrick Hassenteufel *Sociologie politique. L'action publique* Paris : Armand Colin, 2008 (U) 296 p. bibliographie index. Daniel Kubler, Jacques de Maillard *Analyser les politiques publiques* Grenoble : [Presses] Universitaires de Grenoble, 2009 224 p. bibliographie, lexique. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (eds) *The Oxford Handbook of Public Policy* Oxford : Oxford University Press, 2008 (1^{re} ed. 2006) 984 p. index. Pierre Muller *Politiques publiques* Paris : PUF, 8^e ed. 2009 (Que sais-je ?) 128 p. bibliographie.

2 Voir notamment pour la science politique dans son ensemble le désormais classique Pierre Favre, Jean-Baptiste Legavre (dir.) *Enseigner la science politique* Paris : L'Harmattan, 1998.

3 Afin de mettre en perspective ce qui sera dit ici, sera également pris en compte dans cette lecture un ouvrage de référence du marché anglophone.

4 Nous faisons le choix de parler d'analyse des politiques publiques dans ce texte afin de désigner cette branche particulière de la science politique qui se consacre à l'étude des processus décisionnels entendus au sens le plus large. L'usage de l'expression « sociologie de l'action publique » pour la qualifier tend de plus en plus à se diffuser, mais ce processus fait justement partie des évolutions de la discipline que nous souhaitons mettre en lumière dans cette recension. L'analyse des politiques publiques doit donc être entendue dans un sens générique et comme un label englobant au sein duquel émergent des approches nouvelles, notamment incluant une dimension plus sociologique (cf. *infra*).

d'encadres visant à présenter ou à illustrer des notions et/ou des cas pratiques, d'un court lexique pour le Kubler et de Maillard, d'une sélection de références bibliographiques et d'études de cas par chapitre et d'un index thématique pour le Hassenteufel)

Une action publique qui se transforme ou pas

Mais un manuel, c'est aussi une certaine conception de ce qu'est l'objet étudié, l'action publique dans le cas présent. Et le constat qui s'impose est que cette conception n'est pas homogène dans les trois ouvrages recensés : certains s'attardent sur les grandes transformations qui affectent l'action publique aujourd'hui, d'autres restent sur une vision relativement traditionnelle des politiques publiques.

Ce dernier cas de figure est illustré par le Kubler et de Maillard, qui fait le choix de se concentrer exclusivement sur les approches théoriques de la discipline, et qui plus est, les approches dites « classiques », comme un coup d'œil bibliométrique l'atteste¹. Si elle a le mérite de la clarté, cette focalisation sur la boîte à outils de la discipline, telle qu'elle s'est constituée et solidifiée dans un premier temps, donne une vision atemporelle de l'action publique, qui en retour fige un peu les outils analytiques permettant de la saisir. Par conséquent, l'action publique donnée à voir est relativement de contextualisée et un certain nombre de notions et débats théoriques apparus dans les deux dernières décennies pour tenter d'analyser les mutations contemporaines des politiques publiques (européanisation, transnationalisation, nouveaux modes d'intervention étatiques, multiplication des niveaux d'action, effacement de la frontière public-privé, etc.) sont absents du panorama présenté par les auteurs.

Par opposition à ce type de posture, Patrick Hassenteufel fait le choix d'articuler dimension théorique et empirique et de ne pas « séparer l'analyse des politiques publiques de l'évolution des politiques publiques elles-mêmes » (p. 24)

Les transformations de l'État et des politiques publiques qu'il conduit sont par exemple problématiques de l'introduction, et l'auteur développe une réflexion sur les outils analytiques les plus heuristiques pour penser cette évolution. Cela aboutit à la mise en avant d'une notion particulière : celle d'État régulateur². On retrouve la même préoccupation de lier la discipline aux transformations de son objet dans le Muller³, dont le chapitre 5 se penche sur trois évolutions de fond de l'action publique, relatives à la construction européenne, à la sectorisation et aux changements d'échelle de pouvoir, et au tournant néolibéral.

Une analyse des politiques publiques plurielle

La lecture croisée de ces trois manuels est également riche en enseignements d'un point de vue épistémologique. Car, contrairement à ce que les étudiants en premier cycle ont souvent tendance à penser, un manuel est porteur d'une certaine vision. Le Kubler et de Maillard, qui fait pourtant le choix d'une exposition, même « décontractée » (p. 14), des grandes théories de la discipline, n'est ainsi pas exempt de toute subjectivité, comme le montre la prise de position en conclusion en faveur d'un découplage théorique et d'une approche combinée qui croise les différentes variables explicatives (les « 31 »).

Les deux autres manuels vont encore plus loin en revendiquant ouvertement une posture de recherche particulière, comme le montrent par exemple les deux tables des matières. Le Muller consacre ainsi, sur 5 chapitres, deux chapitres complets aux interrogations qui ont structuré la réflexion et l'ensemble des travaux de l'auteur depuis le début de sa carrière, soit le rôle des acteurs et surtout celui des idées. À tel point que le chapitre relatif au changement de l'action publique porte exclusivement sur l'analyse cognitive des politiques publiques. Quant au Hassenteufel, 4 des 9 chapitres que compte l'ouvrage sont dédiés aux acteurs, qu'ils soient sociaux, politiques, non étatiques ou « intermédiaires ». Cette structuration reflète la vision de l'action publique

1 Un gros tiers des références mentionnées date d'avant 1990 et seuls 30 % des références de fin d'ouvrage sont parues après 2000.

2 Elle renvoie en effet à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques. La première est le passage progressif du faire au faire faire [] La deuxième évolution qui découle de la première est le renforcement des capacités de contrôle étatiques [] (p. 270).

3 Il s'agit peut-être de la dernière des explications de la longévité de ce « Que sais-je ? » et de son succès jamais démenti depuis 1990 : après 8 éditions et 28 000 exemplaires, à savoir son adaptabilité et sa constante mise à jour tenant compte des évolutions de l'action publique et de son contexte de production.

qu'il défend, c'est à dire « une construction collective et contextualisée d'acteurs en interaction », cadre d'analyse qu'il applique d'ailleurs à l'étude du changement. La revendication d'un regard particulier sur une discipline n'est donc pas incompatible avec les ambitions pédagogiques d'un manuel, bien au contraire.

Enfin, de façon peut être étonnante pour un observateur attentif des évolutions de la discipline, alors que les débats actuels semblent se concentrer sur l'idée d'une progression inexorable des approches dites sociologiques et notamment d'une intégration toujours plus forte entre analyse des politiques publiques et sociologie politique, seul le Hassenteufel s'inscrit sans ambiguïté dans cette tendance (p. 6). Le caractère pluridisciplinaire de l'analyse des politiques publiques, tant dans sa genèse que dans ses outils et principaux concepts, est rappelé par chacun mais finalement peu opérationnalisé.

Éléments de mise en perspective

Mettre en perspective revient tout d'abord à prendre un peu de distance. Le panorama qui est fait ici de la discipline « analyse des politiques publiques », à partir de la lecture croisée des trois derniers manuels parus, concerne exclusivement la science politique française récente. Or, des tendances communes sont repérables ici et ailleurs (outre Manche et outre Atlantique notamment), telles que l'importance accordée aux acteurs, à l'impact de la globalisation ou à la réflexion sur la marge de manœuvre réelle des États. Et les différences semblent désormais s'estomper si l'intérêt, tout français, pour les approches cognitives fait partie des lieux communs que l'on brandit dès lors qu'on oppose recherches françaises et anglo-saxonnes, force est de constater que cette exception est dans une large mesure artificielle si on la met en regard des évolutions que fait apparaître la lecture du récent *Oxford Handbook of Public Policy*. Les chapitres consacrés au rôle des idées n'y sont en effet pas rares – même si leur orientation reste quelque peu différente avec un accent mis plus particulièrement sur la dimension discursive de l'action publique. On constate donc une forte internationalisation de la discipline, à laquelle la recherche française prend pleinement part.

Cela n'empêche en rien le maintien ou l'émergence de spécificités nationales et culturelles dans la façon de concevoir et d'analyser l'action publique. Le *Handbook* d'Oxford souligne par exemple davantage que ses homologues français les effets des politiques publiques, les liens avec la démocratie, et il donne à l'analyse des politiques publiques une dimension normative et appliquée, que l'on voit peu transparaître dans les manuels français étudiés ici. De façon plus générale, l'une des grandes spécificités de la discipline, telle qu'elle ressort des trois manuels recensés, est certainement une propension à se penser et à se vouloir (trop ?) autonome, au risque peut-être d'une certaine myopie à l'égard des « grandes questions » de la science politique, comme celles de la démocratie ou du pouvoir – en dépit des tentatives de Pierre Muller pour conclure sur l'articulation entre citoyens et politiques publiques. Mais peut-être cette myopie n'est-elle en partie qu'une réaction au demi dont souffre l'analyse des politiques publiques, à laquelle on refuse souvent le statut de discipline à part entière.

Enfin, comment ne pas terminer cette recension sur le constat que celle-ci n'aurait pas pu être redigée il y a de cela tout juste une dizaine d'années ? Un étudiant qui commençait sa thèse au début des années 2000 devait en effet se contenter d'un nombre très limité d'ouvrages généraux, et pour la plupart relativement anciens, d'analyse des politiques publiques. Il pourrait aujourd'hui se référer à un éventail incomparablement plus large de manuels, aux contenus, aux formats et aux postures variés, dans lesquels s'inscrivent les 3 ouvrages de cette recension. Cependant, plus outillé sur le plan théorique, notre doctorant resterait encore relativement démuné en matière méthodologique si Pierre Muller accordait une importance particulière à la transmission de ce qu'il appelle une « stratégie pour l'étude des politiques publiques » (p. 6)¹, les deux autres manuels (et ceux qui les ont précédés) sont en revanche un peu moins loquaces sur le sujet, ce qui laisse toujours les étudiants perplexes lorsqu'il s'agit pour eux de commencer une recherche.

Ce bémol n'enlève toutefois rien à la grande qualité des manuels étudiés ici, dont la multiplication et la large diffusion sont le signe indéniable de l'institutionnalisation de la discipline « analyse

1 Il consacre d'ailleurs un chapitre à la présentation pas à pas d'un cadre méthodologique allant de la définition de la question de recherche à la rédaction d'un document final.

des politiques publiques », mais surtout de sa diversité interne

Laurie Boussaquet -

Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines
CESDIP

Sophie Jacquot -

Sciences Po Centre d'études européennes

La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse : des espaces discrets aux équilibres ponctués¹

Les approches de l'émergence et de la mise à l'agenda des problèmes publics se situent à la croisée de plusieurs problématiques fondamentales de la science politique : les rapports entre les citoyens, les groupes organisés et le monde politique, l'allocation et la distribution du pouvoir et de l'influence dans les sociétés, l'influence réciproque des dynamiques politiques et sociales. De fait, étudier l'émergence des problèmes publics conduit également à la frontière entre la sociologie politique et l'analyse des politiques publiques, on ne s'étonnera donc pas de retrouver dans la seconde des méthodes et des pratiques développées par la première.

Depuis l'ouvrage fondateur de Roger Cobb et Charles Elder², un ensemble particulièrement vaste et diversifié de publications s'efforce d'analyser la manière dont des enjeux deviennent publics (l'émergence des problèmes) et dont les pouvoirs publics les prennent en charge (la mise à l'agenda). Les résultats de cette littérature sont demeurés relativement stables : les problèmes sont construits et ne résultent pas de processus purement rationnels, les acteurs bénéficient d'un accès

inégal à l'agenda politique, les acteurs politiques jouent le plus souvent un rôle déterminant de sélection et de reconstruction.

Les ouvrages présentent la particularité d'analyser la mise sur agenda sous trois angles et à trois niveaux d'analyse différents. Le premier est une réédition du désormais classique *Agendas and Instability in American Politics* de Frank Baumgartner et Bryan Jones paru en 1993³. Proposant une explication générale du changement de politiques publiques dans un pays (les États-Unis), les deux auteurs développent la thèse selon laquelle les dynamiques politiques à l'œuvre dans la mise à l'agenda des problèmes publics reposent sur un équilibre ponctué⁴. Le système politique et humain est marqué par des longues phases de stabilité organisées autour d'arrangements institutionnels et d'une représentation dominante du problème (« *policy image* »). Il peut cependant dans certains contextes être perturbé par l'émergence d'une nouvelle image de l'enjeu portée par des acteurs n'appartenant pas au sous-système de politique publique (« *policy subsystem* »). Par des processus de rétroaction positive (« *positive feedbacks* »), le monopole établi par et autour de quelques acteurs s'effondre, et est remplacé par un nouvel arrangement agencé autour d'une nouvelle représentation. Le cas du nucléaire aux États-Unis est étudié en profondeur dans le livre, mais d'autres enjeux sont également traités : le tabagisme, la toxicomanie, la maltraitance infantile, les pesticides ou les questions urbaines.

Le deuxième ouvrage, publié sous la direction d'Aurélien Campana, Emmanuel Henry et Jay Rowell, aborde les enjeux de l'agenda par le prisme d'un niveau de gouvernement spécifique, l'Union européenne (UE)⁵. Les auteurs estiment que les travaux actuels sur la construction des problèmes n'apportent aucun

1 Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 2009 (1^{re} éd. 1993), XVI + 340 p., annexes, bibliographie, index. Aurélien Campana, Emmanuel Henry, Jay Rowell (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007 (Sociologie politique européenne), 256 p., bibliographie. Claude Gilbert, Emmanuel Henry (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte/PACTE, 2009 (Recherche/Territoires du politique), 296 p.

2 Roger W. Cobb, Charles L. Elder, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983 (1^{re} éd. 1972).

3 La seconde édition comporte un chapitre supplémentaire qui reprend les mêmes exemples avec des données des 15 dernières années.

4 Le terme inventé par les paléontologues américains Stephen Jay Gould et Niles Eldredge dans les années 1970 est emprunté à la biologie évolutionniste.

5 La focalisation sur l'UE est cependant ambiguë car certains chapitres ne l'abordent qu'à la marge (B. Guy Peters) voire pas du tout (Claude Gilbert).

renouvellement théorique dans la compréhension de la construction des problèmes. Ils choisissent alors de s'intéresser aux institutions européennes afin de comprendre comment ces dernières prennent en charge et traitent des enjeux politiques qui appartiennent habituellement au domaine de compétence des États (terrorisme, négociations conventionnelles, risques, etc.). L'espace politique complexe est caractérisé par une saturation d'institutions tant communautaires que nationales qui constituent autant de points de veto. L'UE réagit selon des processus relativement analogues à ceux des États membres quant aux problèmes auxquels elle est confrontée. Les enjeux sont qualifiés de manière technique et formalisés à l'aide d'instruments pour réduire leur complexité et dépasser les conflits entre les multiples acteurs.

Enfin, le troisième ouvrage, sous la direction de Claude Gilbert et Emmanuel Henry, s'intéresse à la mise à l'agenda de problèmes spécifiques, ceux de santé publique, plus précisément envisagés sous un angle de « risques » de santé. Son principal apport se situe dans sa tentative de compréhension des formes et degrés de la publicisation des problèmes. Les différents auteurs tentent d'établir – de façon plus ou moins explicite – une distinction entre des « espaces confinés » ou les problèmes sont discutés de manière discrète entre quelques acteurs, le plus souvent entre des professionnels et/ou des experts, et des « espaces publics » où le nombre d'acteurs impliqués s'élève considérablement suite à la médiatisation d'affaires ou de scandales liés au problème. La diversité des problèmes de santé publique évoqués dans le livre – amiante, saturnisme, éthers de glycol, antennes relais, sécurité routière, etc. – donne à penser que nous trouvons ici une piste intéressante de recherche pour comprendre les conditions de prise en charge d'un type de problème par le système politique.

Construire des problèmes

Trois questionnements communs irriguent ces ouvrages, et les études sur la mise à l'agenda de manière générale. Le premier traite de la manière dont les problèmes émergent dans la société et sont problématisés. Ce processus de construction des problèmes constitue désormais un champ bien étayé dans la science politique, tant l'approche constructiviste domine les analyses qui y sont consacrées. Les trois livres mettent en avant une même dynamique de compétition entre les acteurs pour imposer leur propre définition et représentation du problème. Claude Gilbert et Emmanuel Henry soulignent à juste titre dans leur introduction la nécessité de sortir d'une approche naturaliste des problèmes, de ne pas prendre ces derniers comme un donné, mais comme le résultat d'un processus de construction narrative et cognitive. Ce faisant, ils estiment que les analyses précédentes de la mise à l'agenda des problèmes publics accordaient trop d'importance à un « pouvoir propre aux idées » (p. 16) au détriment de l'étude des conflits définitionnels entre acteurs en compétition pour faire valoir leur propre représentation du problème. En cela, le rôle des acteurs, principalement des experts et/ou des professionnels dans le cas des problèmes de santé publique, s'avère primordial pour l'analyse¹. Certains auteurs de l'ouvrage d'Aurélien Campana *et al.* soulignent cette dynamique au moment de « construire » le problème pour le porter sur l'agenda, avec la particularité propre à l'UE d'une compétition entre acteurs à deux niveaux national et communautaire. Ce processus ne s'épuise pas avec la mise à l'agenda mais se poursuit dans toutes les séquences de l'action publique².

Frank Baumgartner et Bryan Jones font état de ce processus de compétition en mettant en avant la place des acteurs auparavant exclus du sous-système de politique publique. Ces derniers s'appuient sur une image alternative du problème et développent un nouveau cadre de

¹ Les experts du monde du travail par exemple sont bousculés dans les années 1980 par l'irruption de nouveaux acteurs qui dénoncent les menaces posées par les éthers de glycol (Jean-Noël Jouzel). L'inscription sur l'agenda de la sécurité routière (Claude Gilbert) depuis les années 1970 et encore davantage depuis 2002 n'a pas interrompu le débat qui existe entre des acteurs – aujourd'hui largement dominants – porteurs d'une représentation répressive centrée sur le comportement du conducteur et des acteurs – principalement l'INSERM ou l'INRETS – qui développent une représentation plus globale et environnementale appuyée sur des données épidémiologiques.

² C'est notamment ce que montre Andy Smith dans son chapitre sur les indications géographiques protégées qui sont constamment reconstruites en fonction des acteurs et des enjeux en présence même après leur mise en vigueur.

comprehension La mediatization de leur mobilisation contribue a miner le sous-systeme et a attirer l'attention politique, notamment a travers les commissions et sous commissions du Congres americain Les mouvements environnementalistes ont ainsi ete en mesure de presenter le nucleaire sous un angle plus negatif, eveillant un interet mediatique et politique sur le monopole de politique publique constitue dans les annees 1940 autour des agences federales et des industriels promoteurs d'une image positive de cette energie.

La publicisation des problemes

Le passage d'une condition privee a un probleme public constitue un element bien balise de la litterature scientifique sur l'emergence et la mise a l'agenda Le livre de Claude Gilbert et Emmanuel Henry fournit ici un point novateur dans l'analyse des politiques publiques en France Selon eux, ce processus de publicisation ne constitue qu'une partie de la construction d'un probleme, et bien souvent cette construction est operee dans des espaces clos Leur livre donne a voir une succession de cas ou des problemes alternent entre des phases de debat public et des phases plus discrettes Les effets de ces silences publics nous permettent de comprendre que la competition entre acteurs autour de la definition des problemes ne se situe pas toujours dans un espace ouvert, ni ne s'epuise quand le probleme est pris en charge par les institutions politiques

L'inscription des problemes dans l'espace public europeen releve d'autres logiques analysees dans l'ouvrage d'Aurelie Campana *et al* Deux processus sont identifies un processus classique de delegation de competences de type *bottom up* (du national vers le communautaire) et un processus de *spillover* des institutions communautaires qui cherchent, parfois a la demande d'acteurs nationaux, a developper leur emprise sur un domaine Les institutions communautaires participent autant a la construction des problemes (formulation, mise en oeuvre) qu'a leur publicisation, avec toutes les contraintes qui subsistent dans cet espace public (Niilo Kauppi)

L'apport theorique et methodologique des analyses de Frank Baumgartner et Bryan Jones

apparaît ici consequent Reflexion sur le changement dans les politiques publiques, les auteurs proposent de comprendre les dynamiques a l'oeuvre en etudiant l'image des sous systemes etudies (nucleaire, tabac, maltraitance infantile, etc) et la receptivite des institutions politiques a partir d'articles de presse et de donnees sur leur activite Ils demontrent que l'attention accordee a un probleme par les medias precede le plus souvent sa prise en charge politique, si bien que la publicisation de l'enjeu se revele determinante, ce qui est largement prouve avec les exemples de la toxicomanie et de l'alcoolisme

La place des institutions

Le traitement institutionnel des problemes qui emergent de la societe, de ses espaces tant confines que publics, constitue la mise a l'agenda gouvernemental au sens formel¹ Les travaux de Frank Baumgartner et Bryan Jones fournissent ici des avancees significatives Grace a la diversite de leurs donnees, ils sont en mesure de tracer l'activite des institutions politiques et de determiner la maniere dont elles interpretent un enjeu devenu saillant En codant les auditions parlementaires tenues sur les problemes etudies dans leur livre, ils ont determine le rôle de caisse de resonance du Congres, produisant des effets de retroaction positifs Le changement ne s'opere cependant pas par une modification des preferences des legislateurs, mais a la suite d'une competition entre les commissions saisies qui approchent les enjeux de maniere differente et tentent de prendre le *leadership* sur leur definition Les commissions parlementaires sur l'agriculture abordent les pesticides selon une optique economique quand les commissions en charge de la sante ou du travail en discutent sous un angle sanitaire Si les premieres ont largement domine le sous secteur forme autour des pesticides jusqu'a la fin des annees 1950, ce sont les secondes qui prennent progressivement de l'importance et recadrent l'enjeu de façon plus negative, encourageant par la la creation d'une reglementation plus restrictive Mais au dela des institutions parlementaires, le systeme federal americain offre aux entrepreneurs politiques une multiplicité de points d'accès

¹ Roger Cobb et Charles Elder distinguaient dans leur livre (p 85 86) l'« agenda systemique » qui contient l'ensemble des enjeux perçus par les elites politiques comme meritant une certaine attention de l'agenda institutionnel/formel qui regroupe les enjeux recevant une attention serieuse de la part des decideurs

différents (« venues ») auprès desquels faire valoir leurs intérêts (« venue shopping ») Les groupes anti-tabac ont par exemple concentré leurs actions sur le niveau fédéral des années 1960 aux années 1980, particulièrement le Congrès, les agences (EPA, FDA, etc.) ou les tribunaux, depuis les années 1990 et 2000, ce sont davantage les autorités politiques locales qui portent le problème du tabagisme, ce qui est attesté par la multiplication des arrêtés municipaux contre le tabac ou l'initiative des *attorneys general* de 42 États décidant d'attaquer les fabricants de tabac en justice au nom des fonds publics d'assurance-maladie

Dans une approche différente, l'ouvrage d'Aurélien Campana *et al.* met également en avant les aspects institutionnels à l'œuvre dans l'Union européenne. La fragmentation et la spécialisation des institutions de cet espace politique donnent la possibilité aux entrepreneurs politiques d'utiliser de manière stratégique les nombreux points de veto. Marquée par une absence de monopolisation de l'agenda systématique par un acteur – même si la Commission européenne détient une certaine prééminence – et par un compromis permanent entre les différents acteurs communautaires et nationaux, l'UE constitue un nouvel espace de politique publique qui se distingue de celui des États membres. La faiblesse de son expertise interne au regard de l'étendue des compétences des institutions communautaires n'empêche pas la participation de ces dernières aux processus politiques européens² et entraîne même une certaine fluidité donnant aux groupes issus de la société civile l'opportunité d'une intervention

aux différentes étapes de la construction du problème

En somme, les trois ouvrages sont assez représentatifs de traditions de recherche aujourd'hui dominantes dans les études sur l'agenda politique. Les deux ouvrages français s'insèrent dans le courant classique de l'analyse constructiviste des problèmes sociaux, tout en essayant d'embrasser l'ensemble du processus de politique publique à travers les outils de l'émergence et de la mise sur agenda. Cependant, on regrettera à leur propos l'absence d'une réelle grille théorique et méthodologique transversale à leurs chapitres respectifs, l'unité des deux ouvrages en souffre parfois. Le livre de Frank Baumgartner et Bryan Jones opère en revanche un renouvellement profond de la compréhension du fonctionnement du système politique américain³ marqué par des périodes de stabilité ponctuées par des moments de changement rapides. On reprochera à leur modèle le défaut d'explication dans le choix de leurs cas d'analyse – ces derniers, certes divers, partagent le fait d'avoir été confrontés à une forte publicisation et politisation, ce qui n'est pas le cas de tous les problèmes portés sur l'agenda – pensons aux enjeux routiniers, tels que le vote d'une loi de finances par exemple. Leur analyse n'en demeure pas moins remarquable, tant en termes de méthodologie que de résultats, et pourrait alors être utilement complétée par les réflexions issues de l'ouvrage de Claude Gilbert et Emmanuel Henry sur l'articulation entre espaces discrets et espaces publics.

Thibault Bossy –
Sciences Po Centre d'études européennes
Institut d'études politiques de Grenoble

1 A noter que les deux auteurs reviennent quelque peu sur ce concept dans cette seconde édition de leur ouvrage. Le jugement peut être trop rationalisant et préférer l'approche de Sarah Pralle qui estime que les acteurs avancent davantage à tâtons dans un comportement essai/erreur. Sarah Pralle *Branching Out Digging In* Washington D.C. Georgetown University Press 2006 p. 276-277.

2 Voir le chapitre de Thomas Christiansen sur le processus intergouvernemental de révision des différents traités régissant la CEE.

3 Leur modèle a été appliqué à d'autres ensembles politiques depuis 1993. Frank R. Baumgartner, Christoffer Green Pedersen, Bryan D. Jones (eds) Special Issue Comparative Studies of Policy Agendas *Journal of European Public Policy* 13 (7) 2006 p. 955-970. Sylvain Brouard, Laura Chaques, Christoffer Green Pedersen, Arco Timmermans (dir.) numéro spécial Les agendas politiques *Revue internationale de politique comparée* 16 (3) 2009.