



HAL
open science

**Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner, The Politics of
Attention. How Government Prioritizes Problems,
Chicago, Londres, University of Chicago Press, 2005**

Rodolphe Gouin

► **To cite this version:**

Rodolphe Gouin. Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner, The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems, Chicago, Londres, University of Chicago Press, 2005. *Revue Française de Science Politique*, 2009, 59 (2), pp.367-375. 10.3917/rfsp.592.0367 . halshs-00389578

HAL Id: halshs-00389578

<https://shs.hal.science/halshs-00389578>

Submitted on 10 Jun 2022

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.

Rodolphe GOUIN, IEP de Bordeaux, SPIRIT

JONES Bryan D., BAUMGARTNER Frank R., *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

Il y a près de quatre années déjà paraissait le dernier ouvrage de Bryan Jones et Frank Baumgartner, *The Politics of Attention*. L'absence, jusqu'à ce jour, de recensions ou articles spécifiques confirme la marginalité surprenante, en France, des travaux de ces deux auteurs¹. Cet ouvrage constitue pourtant une étape essentielle d'un projet et d'une coopération entamés en 1993² qui s'articulent autour d'un modèle, celui de l'équilibre ponctué (*punctuated equilibrium model*), et d'une méthodologie ambitieuse incarnée par le *Policy Agenda Project*³ dont les premiers résultats ont constitué la base empirique de *Policy Dynamics*⁴ paru en 2002.

Afin de comprendre l'objectif et l'intérêt de *The Politics of Attention*, il importe de distinguer dans le modèle de l'équilibre ponctué ce qui appartient au niveau descriptif et les éléments qui composent le niveau explicatif. L'idée que Baumgartner et Jones ne cessent de défendre depuis 1993 est que la production des politiques publiques n'obéit pas seulement à un processus incrémental, comme le prétendent, selon eux, les études des politiques publiques et de leur implémentation, ni non plus à un perpétuel renouvellement, comme tendraient à le montrer les travaux s'intéressant uniquement à la mise sur agenda. L'idée (et le terme) d'« équilibre ponctué » - tirée de la biologie évolutionniste - exige d'adopter un regard historique plus large qui permet de voir que les institutions et les politiques mises

¹ Rappelons que l'Association américaine de science politique (section Politiques publiques) a décerné le prix de l'œuvre la plus influente de ces dix dernières années à *Agendas and Instability in American Politics* de Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones (Chicago, University of Chicago Press, 1993). Si, depuis, Baumgartner a été invité à plusieurs reprises en France, par exemple à Sciences Po Paris ou au laboratoire SPIRIT à Bordeaux, il reste que *Agendas and Instability*, ainsi que *Policy Dynamics* (Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones (eds), Chicago, University of Chicago Press, 2002) ne sont présents que dans trois bibliothèques universitaires françaises, et *The Politics of Attention* dans cinq (d'après une consultation du site du SUDOC, le 22 janvier 2009 : <http://www.sudoc.abes.fr>

² R. Baumgartner, B. D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, *ibid*

³ Financé par la National Science Foundation, ce projet vise à récolter de manière systématique et exhaustive des données relatives aux politiques du gouvernement fédéral américain depuis 1947, qu'il s'agisse du budget, des enregistrements des séances du Congrès, des textes et projets de lois, des articles du *New York Times*, etc. Voir le site qui met publiquement à disposition l'ensemble des données recueillies : <http://www.policyagendas.org>. Ce projet est également mené au Danemark, au Royaume-Uni, en France, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et en Allemagne. D'autres projets sont en cours pour le Canada, la Belgique, la Suisse, Hong-Kong, la Pennsylvanie et l'Union européenne.

⁴ R. Baumgartner, B. D. Jones (eds), *Policy Dynamics*, *op. cit.*

en place sont le plus souvent stables (en équilibre), mais que certains changements radicaux peuvent avoir lieu. Cette dynamique fonctionne selon deux processus : face aux demandes des entrepreneurs politiques, aux chocs externes, aux mobilisations qui espèrent modifier les politiques adoptées, les institutions résistent, le système politique ou les sous-systèmes opèrent des contre-mobilisations qui entraînent un retour à l'équilibre précédent (negative feedback process). Mais il arrive que le système accompagne ces tentatives de changement (positive feedback process), entraînant ainsi un changement radical et l'établissement d'un nouvel équilibre, différent du précédent. Cette description de la dynamique des politiques publiques est abondamment illustrée dans *Policy Dynamics*, à travers l'étude de données sur les cinquante dernières années.

Comment expliquer cependant à la fois l'équilibre et les ponctuations ? Si, dans *Agendas and Instability*⁵, les auteurs proposaient de nombreuses pistes tirées de leur démarche inductive (une étude historique et comparative de plusieurs politiques, comme le nucléaire ou les pesticides), ce n'est qu'avec *The Politics of Attention* qu'ils donnent à l'équilibre ponctué une véritable théorie explicative, dont l'ambition est de fonctionner pour tout type de gouvernement. Dès 1993, bien que dans un autre vocabulaire, l'explication de la dynamique stabilité-ponctuations tient dans l'attention que les gouvernants, ou les policy makers, allouent à tel ou tel problème. Plus précisément, des entrepreneurs de politiques publiques, souvent appuyés (ou constitués) d'experts d'une question, se mobilisent pour proposer du problème qui les intéressent une définition différente de celle qui est adoptée par les décideurs, afin de les amener à modifier leurs perceptions dans un sens plus favorable aux intérêts des acteurs mobilisés. Le rôle explicatif de l'attention est donc au cœur du modèle, comme l'indique le titre de l'ouvrage de 2005.

Dans *The Politics of Attention*, le système politique est conçu comme un système de traitement de l'information et il est étudié comme tel ; il ne s'agit pas d'une analogie. Si ce n'est pas sa seule caractéristique, c'est au moins celle qui explique pourquoi et comment les gouvernements accordent la priorité à tel problème plutôt qu'à tel autre. Les auteurs tentent alors de répondre à deux questions : comment est fournie au système l'information sur la base de laquelle les gouvernants prennent leurs décisions et construisent leurs politiques ? Et comment l'interprètent-ils ? La première partie de l'ouvrage, qui en est aussi la clef de voûte, fournit les fondements théoriques d'une explication du traitement de l'information opéré à la fois par la cognition humaine et par les organisations elles-mêmes. Ces éléments, très inspirés des travaux de H. Simon, sont en grande partie repris de deux

⁵ . R. Baumgartner, B. D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, op. cit.

ouvrages que Bryan Jones a consacrés à la cognition et à la rationalité limitée des gouvernants⁶. L'architecture cognitive humaine a pour caractéristique principale la résistance au changement, la préférence pour le statu quo. Combinée à l'idée que les organisations, en général, sont prises dans des routines et s'identifient à leurs missions et leurs moyens, on obtient une explication comportementaliste de la prise de décision organisationnelle qui renforce l'idée de stabilité, de negative feedback process. Comme le précisent Jones et Baumgartner, le lien entre architecture cognitive et modèle organisationnel n'est pas métaphorique mais bien causal (p. 42), car les organisations sont constituées avant tout d'êtres humains. On comprend ici en quoi la rationalité limitée fournit le fondement de toute l'explication.

Prenant alors en compte la dynamique du choix politique, la première conclusion que tirent les auteurs de cette analyse comportementaliste de la prise de décision, à la fois humaine et organisationnelle, est que le processus d'allocation de l'attention est nécessairement inefficace. Une prise de décision parfaitement rationnelle serait proportionnelle en vitesse et en intensité à la gravité du signal émis par l'environnement. Or, non seulement la rareté de l'attention disponible, due aux caractéristiques cognitives de l'esprit humain qui traite les problèmes en série et non en parallèle, mais aussi la hauteur naturelle du seuil au-delà duquel un problème et une réponse précédemment rencontrés sont reconsidérés, ou encore l'attachement affectif (identification) aux décisions précédentes qui tient autant de l'idéologie que de l'identité professionnelle vécue par les agents des organisations, ou enfin les phénomènes d'héritages ou de dépendance au sentier, constituent un ensemble de frictions qui ralentissent la transmission du signal de l'input à l'output. Le concept de friction est central dans cette théorie, car il met l'accent sur la difficulté graduelle de la translation des inputs vers les outputs, qui en général est possible (il n'y a pas de verrou) mais se heurte à des résistances qui la ralentissent ou la modifient. Les inputs subissant peu de friction se transforment alors plus rapidement en outputs.

Les auteurs tiennent cependant à nuancer cette théorie des seuils, qui ne fonctionnent pas comme des thermostats. En dépit de la nouveauté flagrante d'un signal (propre à franchir le seuil de reconsidération de ce problème), ce dernier peut rester ignoré parce que l'attention est fixée sur un autre sujet, ou parce que sa reconsidération serait une remise en cause psychologiquement trop douloureuse ou contraire à certaines croyances. Enfin, les capacités limitées de traitement des agendas politiques modifient également les seuils réels, exigeant des problèmes à traiter une singularité

⁶ Bryan D. Jones, *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics : Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994 ; *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

extraordinaire afin de sortir du lot. Quoi qu'il en soit, Jones et Baumgartner concluent sans détour à « l'allégeance extrême au statu quo » (p. 54) qui, si elle peut être de nature idéologique, est le plus souvent le résultat d'une architecture cognitive humaine incapable de traiter en même temps la totalité des problèmes produits par l'environnement, résultat que les procédures bureaucratiques et les missions assignées aux organisations contribuent à exacerber. À l'inverse, lorsqu'il y a focalisation sur un sujet, cela signifie réévaluation et redéfinition du problème, des moyens et des objectifs, et reconsidération des décisions précédentes. Une citation du mathématicien Mandelbrot résume, selon les auteurs, l'essentiel de leur théorie : « L'être humain a tendance à réagir soit en surestimant, soit en négligeant » (p. 50, p. 87). Cette base théorique est complétée par une analyse des conditions d'intrusion d'une nouvelle information, menant au processus de re-caractérisation d'un problème politique (chap. 3).

Le reste de l'ouvrage (parties 2 et 3) constitue à la fois l'application et le test de ce modèle sur 50 années de politiques publiques américaines. Les données produites par le Policy Agendas Project fournissent la matière⁷ à partir de laquelle le modèle de l'équilibre ponctué peut être vérifié. La deuxième partie pose les bases d'une application du modèle au système politique américain pris dans sa complexité. Parce qu'ils cherchent avant tout à comprendre la distribution des changements de politiques publiques, et non à les expliquer au cas par cas ou à les prédire, les auteurs plaident pour une approche des processus stochastiques qui se focalise sur la distribution totale d'une donnée (ici, tous les sujets abordés par tous les gouvernements sur les 50 années) et rejettent une méthodologie centrée sur les cas ou l'analyse de régressions entre variables. L'étude du budget fédéral montre que la distribution des changements est de nature « leptokurtotique »⁸, autrement dit qu'ils sont plus rares mais plus intenses que dans une distribution normale. Cette découverte compromet les conceptions incrémentalistes du changement de politiques, qui peuvent cependant être intégrées dans le modèle de l'équilibre ponctué, puisque la stabilité qu'elles mettent en avant est bien statistiquement la règle et les changements radicaux les exceptions. Les chapitres 6 et 7 constituent les deux sections centrales de l'ouvrage, dans

⁷ Policy Dynamics présente en détail la méthode de collecte de ces données. Il s'agit principalement d'un exercice de recodage de données de sept bases existantes (le New York Times Index dataset, le Congressional Hearings dataset, le Congressional Quarterly Almanac Stories dataset, le Public Laws (Statutes) dataset, le Presidential Executive Orders dataset, le Gallup Most Important Problem Series dataset, et le U.S. Congressional Budget Authority dataset) en 19 thèmes d'action publique (macroéconomie, défense, santé, etc.) et 226 sous-thèmes, depuis 1947, permettant de suivre l'attention politique sur un même sujet sur toute la période.

⁸ Le recours à la mesure du kurtosis (un indicateur statistique utilisé pour la mesure des distributions) est une des originalités du Projet Policy Agendas, à laquelle les auteurs tiennent particulièrement.

lesquelles l'application du modèle et de la méthode est poussée au maximum : les simulations intègrent les paramètres cognitifs et institutionnels (sur les coûts de la décision) et plusieurs méthodes sont comparées, qui confirment toutes la distribution leptokurtotique. La troisième partie (p. 205-273) revient sur quelques points précis, comme l'entonnoir de l'attention (bottleneck of attention) ou les capacités limitées de traitement des problèmes par le gouvernement américain. Le chapitre 10 propose quelques éléments pour repenser la question de la représentation politique à l'aune des résultats obtenus, invitant à porter l'attention sur la mise sur agenda. Les résultats empiriques montrent en effet de ce point de vue une nette congruence entre les priorités du public et les sujets discutés par le Congrès. Mais cette congruence est moins évidente entre les priorités du public et les sujets sur lesquels les lois sont adoptées. Enfin, la conclusion générale revient sur les principaux résultats théoriques et empiriques de l'ouvrage et sur leurs implications pour la démocratie.

On ne peut que saluer l'originalité de cette démarche, de l'objet, de la méthode employée et des efforts déployés par le Policy Agendas Project, dont *The Politics of Attention* présente la partie théorique. Tout aussi remarquable est le soin que prennent les auteurs à pointer les difficultés ou les limites de leur propre travail. Par ces aspects, par sa qualité, l'ouvrage de Jones et Baumgartner est sans aucun doute un livre de référence alliant ambition théorique et vérification empirique rigoureuse. Plus spécifiquement, alors que le Policy Agendas Project revêt une dimension comparative internationale de plus en plus affirmée, avec la mise en place d'équipes dans une douzaine de pays¹ attelées à la collecte de données similaires, la lecture de cet ouvrage s'avère indispensable pour saisir tout l'intérêt et la portée des résultats de cette approche novatrice dans le champ de l'analyse des politiques publiques.