



HAL
open science

Les gouvernements agissent-ils sur les priorités affichées dans leur programme ?

Emiliano Grossman, Isabelle Guinaudeau

► **To cite this version:**

Emiliano Grossman, Isabelle Guinaudeau. Les gouvernements agissent-ils sur les priorités affichées dans leur programme ?. 2022. halshs-03591119

HAL Id: halshs-03591119

<https://shs.hal.science/halshs-03591119>

Submitted on 28 Feb 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les gouvernements agissent-ils sur les priorités affichées dans leur programme ?

Emiliano Grossman
Sciences Po

Isabelle Guinaudeau
CED – Centre Emile Durkheim

Les campagnes électorales contribuent-elles à façonner les politiques publiques comme elles sont supposées le faire en démocratie ? Ou bien devient-il de plus en plus difficile pour les représentants d'incarner de véritables alternatives et, une fois au gouvernement, de marquer leur différence ?

Cette question concerne notamment la façon dont les problèmes innombrables qui se posent en permanence sont hiérarchisés : la priorité est-elle à l'adoption de mesures pour le pouvoir d'achat, à la lutte contre le changement climatique ou à l'égalité femmes-hommes ? Les campagnes jouent-elles un rôle dans ce processus de hiérarchisation ? Dans un [ouvrage récent](#), nous questionnons la thèse du déclin des mandats en nous appuyant sur des données originales recueillies par le [Comparative Agendas Project](#) (CAP).

Notre étude portant sur cinq pays d'Europe occidentale depuis les années 1980, révèle que les priorités électorales sont un facteur majeur d'influence des agendas politiques. Pour autant, les programmes présentés se ressemblent souvent plus que ce que leurs auteurs aimeraient admettre. Et ce n'est pas forcément une mauvaise nouvelle pour la démocratie.

Les tunnels de l'attention

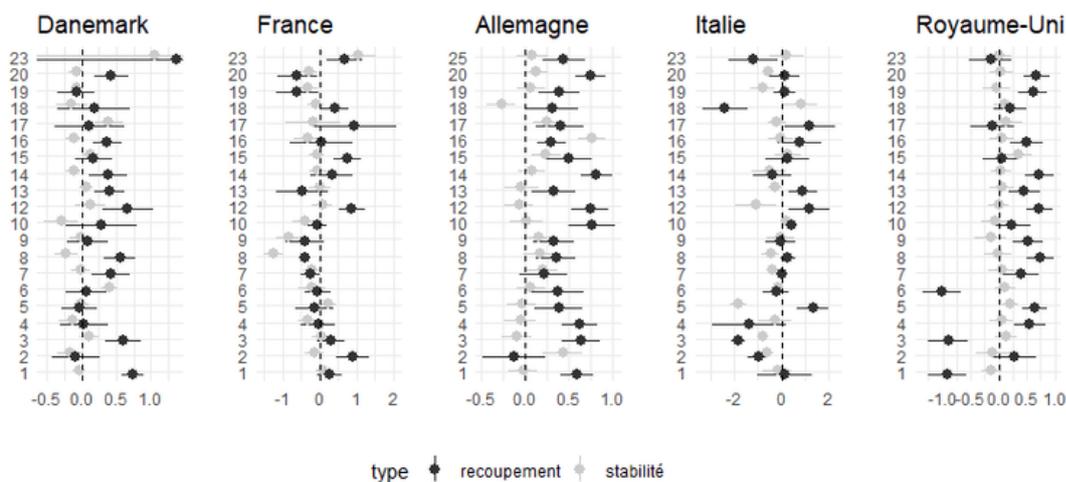
D'où viennent les thèmes de campagne ? La littérature existante en science politique offre deux visions opposées. Les théories de compétition sur enjeux (voir notre chapitre dans [Analyses électorales](#)) prédisent des priorités très contrastées d'un parti à l'autre, correspondant à des identités et des profils très marqués. Ainsi un parti de gauche est censé mettre en avant des questions de justice sociale ou d'éducation, alors qu'on s'attend à ce qu'un parti droite parle davantage d'insécurité ou de discipline budgétaire.

D'autre part, les visions plus stratégiques des programmes, dont notamment l'ouvrage classique d'Anthony Downs sur la « [théorie économique de la démocratie](#) » (publié en 1957, et en 2013 en français), mettent l'accent sur les incitations des partis à converger vers les priorités les plus prometteuses. Pour gagner une élection, les principaux partis devront convaincre l'électeur médian, celui qui fera pencher la balance en leur faveur. La compétition a donc lieu au centre et quel que soit le vainqueur, les politiques correspondront aux préférences de l'électeur médian.

À lire aussi : [Les droits de succession sont-ils un outil efficace pour réduire les inégalités ?](#)

Nous avançons un argument intermédiaire selon lequel les partis sont comme des serpents dans un tunnel : ils ont des identités et des priorités distinctes (la composante du « serpent » dans notre modèle), mais doivent répondre aux problèmes du moment et aux propositions de leurs concurrents, ce qui se traduit par un chevauchement ou un recouvrement transpartisan considérable (le « tunnel »).

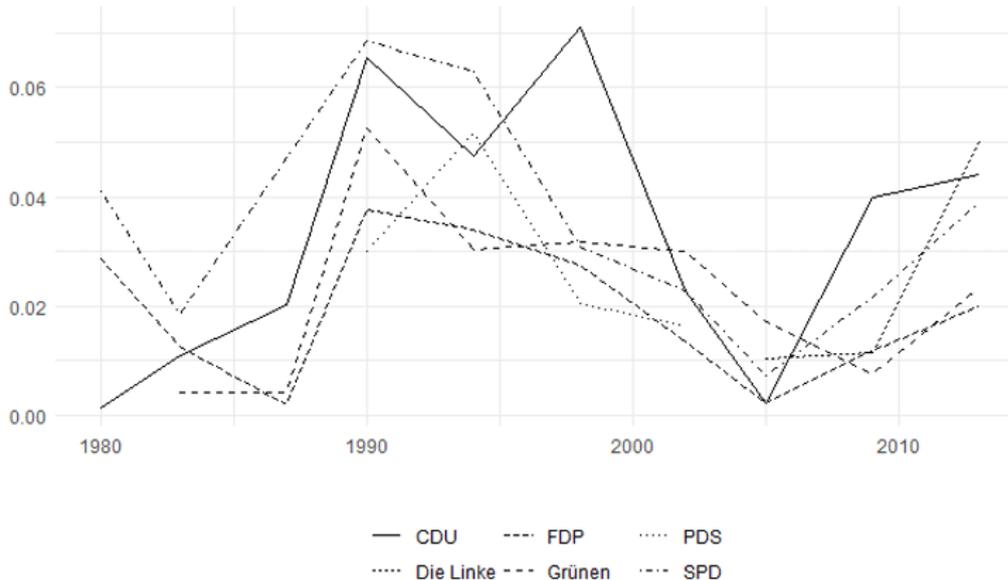
Alors que la littérature a tendance à se concentrer le plus souvent sur des questions très spécifiques (principalement la protection de l'environnement et l'immigration) qui donnent lieu à des niveaux de priorité contrastés, les données recueillies par les équipes [projet agendas comparés \(CAP\)](#) permettent, elles, de couvrir l'ensemble des enjeux électoraux. Les priorités inscrites au programme des partis reflètent-elles plutôt leurs priorités passées, suivant l'idée que chacun resterait sur ses thèmes de prédilection (stabilité) ou répondent-elles aux priorités de leurs concurrents (chevauchement) comme l'implique l'idée de tunnel d'attention ? Nos analyses révèlent que des tunnels d'attention existent sur presque tous les sujets. Le chevauchement domine tandis que la stabilité est faible sur la plupart des sujets, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Graphique 1. Effet des priorités passées (stabilité) du parti et des priorités actuelles dans les programmes des partis concurrents (recouvrement) sur l'attention à chaque enjeu dans le programme d'un parti. Note : les codes de 1 à 23 sur la gauche correspondent aux grands thèmes selon la grille CAP : (1) politique macro-économique ; (2) droits ; libertés et discriminations ; (3) santé ; (4) agriculture et pêche ; (5) travail et emploi ; (6) éducation ; (7) environnement ; (8) énergie ; (9) immigration ; (10) transport ; (12) justice et sécurité ; (13) politiques sociales ; (14) logement et aménagement ; (15) régulations économiques ; (16) défense ; (17) science et technologies ; (18) commerce extérieur ; (19) politique étrangère ; (20) état et institutions ; (23) culture. E.Grossman, I.Guinaudeau, Fourni par l'auteur

Les tunnels d'attention sont également visibles lorsqu'on cible un secteur particulier, comme l'illustre le graphique ci-dessous sur l'attention portée par les partis allemands au logement,

par exemple, ou lorsqu'on suit une campagne particulière. Le livre cite plusieurs exemples tirés de campagnes françaises et danoises.



Graphique 2. Attention au logement dans les programmes des partis parlementaires allemands (1980-2017). E. Grossman, I. Guinaudeau, Fourni par l'auteur

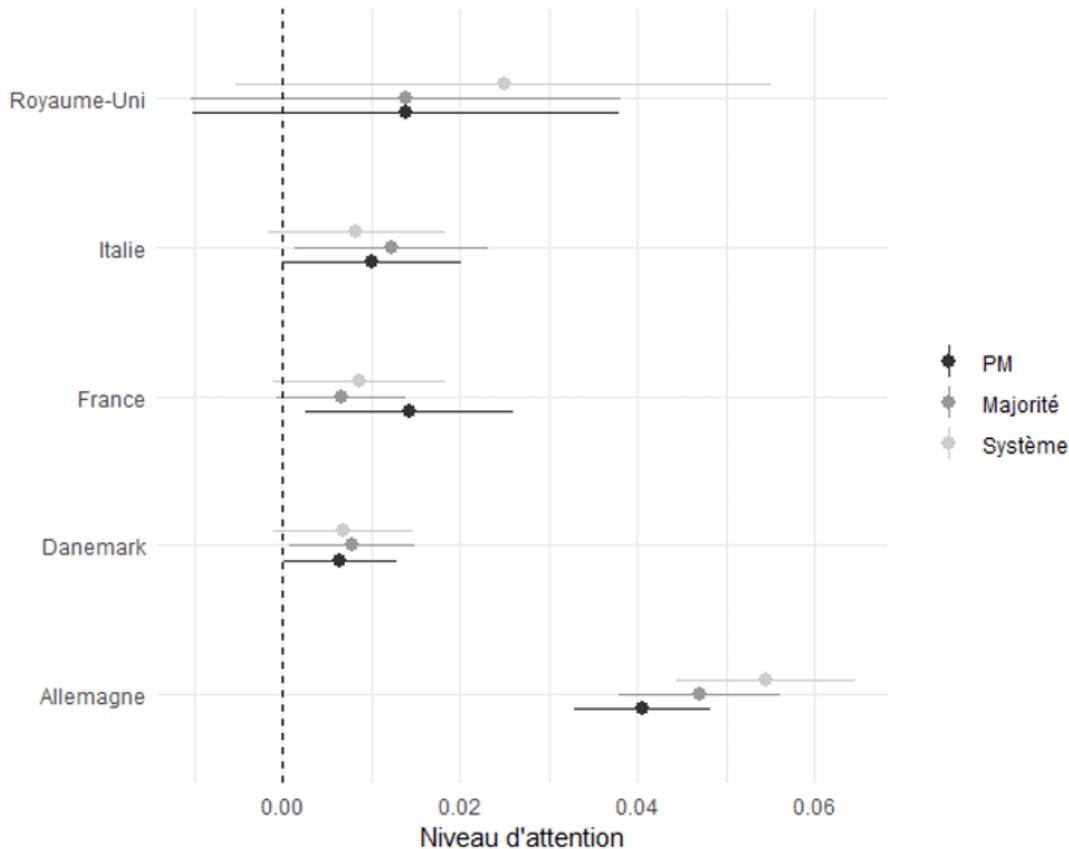
Lors de la campagne présidentielle 2017, par exemple, des sujets nombreux ont été abordés par de multiples candidats (sinon par tous), par exemple l'augmentation de l'allocation adulte handicapé, la lutte contre la fraude fiscale, le remboursement des lunettes ou la réduction de la fracture digitale. Ces tunnels, qui forment sans doute la partie immergée de l'iceberg, ne sont pas le résultat d'une concentration naturelle de tous les partis sur les mêmes questions, mais plutôt le résultat d'une concurrence intense et d'un équilibre du pouvoir de définition de l'agenda.

Les agendas des systèmes de partis

Les tunnels d'attention sont intéressants en soi pour leur influence sur les politiques publiques. Les modèles classiques de représentation par le mandat supposent que les élections servent à sélectionner et à autoriser des programmes politiques parmi plusieurs alternatives distinctes. La mise en œuvre des politiques promises dépendrait, ensuite, largement des marges de manœuvre institutionnelles des élus.

Notre perspective suggère, de façon assez différente, que les élections servent aussi à agréger un agenda politique de campagne dans le cadre d'un tunnel d'attention qui restera structurant une fois l'élection passée. Les contre-pouvoirs et l'influence des partis d'opposition ne doivent, dès lors, pas être vus comme des freins entravant l'exécutif dans la mise en œuvre de son « mandat » : ils peuvent, au contraire, exercer des pressions contraignant un gouvernement qui souhaiterait s'en éloigner.

Le tunnel fonctionne comme un mandat collectif : si l'exécutif ne prend aucune mesure dans un domaine qui a été mis en avant pendant la campagne, l'opposition et les partenaires de coalition ne manqueront pas de l'interpeller et de le mettre sous pression.



Graphique 3. Effet des niveaux d'attention sur les lois adoptées. E. Grossman, I. Guinaudeau, Fourni par l'auteur

Nos résultats comparatifs corroborent cette lecture (voir le graphique 3). Les priorités des programmes électoraux ont bien un impact important sur les politiques gouvernementales. Le poids respectif des priorités mises en avant dans le manifeste du parti du Premier ministre, du gouvernement et du système de partis dans son ensemble diffère selon les institutions politiques. Cet impact n'a pas diminué avec le temps. Il est significatif dans tous les pays étudiés, à l'exception frappante du Royaume-Uni.

Exception britannique

Cette exception britannique est d'autant plus surprenante qu'il s'agit en principe du cas le plus probable d'action sur les priorités du programme, étant donné son système majoritaire qui donne à l'exécutif un [pouvoir comparativement fort](#) pour agir.

Comme nous le montrons, les incitations des partis peuvent aider à démêler ce paradoxe britannique. Nous nous concentrons sur leur forme la plus évidente : les incitations électorales telles qu'elles varient au cours du cycle électoral. Et nous confirmons que des incitations

élevées en période électorale sont associées à des liens particulièrement forts entre les programmes et les politiques, en particulier au Royaume-Uni. Mais cette adéquation disparaît quelques mois après l'élection.

En France, l'effet des élections est un peu différent : fort dans la période post-électorale, faible au milieu du mandat et à nouveau plus fort à l'approche de la prochaine élection.

Notre étude bat en brèche l'idée selon laquelle la mise en œuvre de politiques publiques est plus efficace dans les systèmes dits majoritaires, où le pouvoir est concentré, comme la France, par rapport aux systèmes plus proportionnels, comme le Danemark.

Les systèmes majoritaires donnent des pouvoirs étendus aux partis au pouvoir pour mettre en œuvre leur politique, mais cela peut, en retour, limiter leurs incitations face à une opposition plus faible, moins susceptible d'examiner minutieusement tout écart. En revanche, les systèmes consensuels limitent les pouvoirs institutionnels des gouvernements, mais le « tunnel » d'attention peut les inciter à s'en tenir aux priorités de la campagne.

Ces résultats offrent non seulement une cartographie complète des agendas électoraux et politiques dans cinq pays d'Europe occidentale depuis 1980. Elles renouvellent également les théories de la représentation par le mandat et remettent en question le lieu commun selon lequel les systèmes majoritaires seraient plus favorables à la mise en œuvre des programmes électoraux que les systèmes consensuels.

Les auteurs viennent de publier « [Do Elections \(Still\) Matter ?](#) », aux éditions Oxford University Press.