

COMPARER LES PRODUCTIONS LÉGISLATIVES : ENJEUX ET MÉTHODES *

**Sylvain BROUARD, John WILKERSON, Frank R. BAUMGARTNER,
Arco TIMMERMANS, Shaun BEVAN, Gerard BREEMAN,
Christian BREUNIG, Laura CHAQUÉS,
Christopher GREEN-PEDERSEN, Will JENNINGS, Peter JOHN,
Bryan D. JONES, David LOWERY**

Sur quels enjeux politiques les parlements légifèrent-ils ? Cette interrogation d'apparence anodine n'a que rarement fait l'objet d'une attention soutenue, particulièrement dans une perspective comparée. Pourtant la production des lois constitue l'un des éléments structurants d'une communauté politique et de la compétition démocratique. Dans cet article, notre objectif est à la fois d'étudier la « politique de l'attention » au sein de l'agenda législatif et d'en discuter les défis méthodologiques. De cette perspective, nous proposons l'étude de trois méthodes de comparaison des productions législatives. Enfin nous tirons quelques leçons de ces résultats et esquissons un agenda de recherche.

Le 3 octobre 2008, le plan dit Paulson de sauvetage des banques américaines est adopté ; le 12 octobre 2008, l'Eurogroupe arrête les modalités du soutien au secteur bancaire en Europe ; le 17 octobre 2008 est promulguée la loi de finance rectificative pour le financement de l'économie qui précise l'intervention de l'État français pour lutter contre la crise financière. Au-delà de ces trois exemples, les crises financières et économiques ont donné lieu à l'adoption quasi-simultanée de plans de sauvetage puis de plans de relance dans de nombreux pays. Cet exemple met en évidence une convergence ponctuelle des agendas législatifs et souligne l'intérêt de leur comparaison rigoureuse pour explorer notamment la question de la convergence ou du mimétisme entre les agendas législatifs.

Le Projet Agendas Comparés poursuit cet objectif. Ils visent à comparer rigoureusement l'attention portée à différents enjeux dans les agendas

* La traduction de la version anglaise originale a été assurée par Rodolphe Gouin, SPIRIT, Sciences-Po Bordeaux.

politiques et médiatiques¹. Dans le cadre de cet article, l'analyse sera concentrée sur une seule forme d'activité, la production des lois. Notre objectif est alors de présenter les enjeux et les méthodes de la comparaison des agendas législatifs, définis comme l'ensemble des sujets sur lesquels des lois sont adoptées. Chaque agenda législatif consiste en une base de données de l'ensemble des lois promulguées et codées par thèmes, conformément à la méthodologie en vigueur au sein du Projet Agendas Comparés que nous appliquons ici à l'étude de la production législative de six pays entre 1990 et 2003.

Cette perspective se singularise de plusieurs manières par rapport aux approches existantes. Dans notre approche, le questionnement porte sur la composition thématique des la production législative. À différentes périodes, certains enjeux s'imposent dans la bataille de la mise sur agenda quand d'autres échouent. À l'inverse, les études existantes ont essentiellement approché les enjeux politiques en terme de distance, à partir des théories spatiales de la compétition politique en utilisant le théorème de l'électeur médian. L'intérêt premier était de prédire la composition des gouvernements, les rétributions de chaque partie et les performances générales des gouvernements. Ces études ont analysé comparativement les manifestes partisans, les programmes gouvernementaux et les outputs gouvernementaux². En outre, la littérature sur la production législative s'est focalisée sur l'impact des variables politiques et institutionnelles sur « l'importance » des lois³, sur leur taille⁴, sur leur timing⁵ et sur la durée du processus législatif⁶. Dans cette perspective, les institutions structurent le processus législatif, avantageant certains acteurs (maîtrise de l'agenda parlementaire, procédures restrictives de vote, droit de veto, etc.) et créent par exemple des « joueurs de veto »⁷. Ainsi, un régime de séparation des pouvoirs comme le

1. Voir à ce propos l'article de Wilkerson and al. dans ce numéro.

2. BUDGE I., ROBERTSON D. and HEARL D., (eds), *Ideology, Strategy and Party Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987 ; KEMAN H., BUDGE I., *Parties and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1990 ; LAVER M., BUDGE I., (eds.), *Party Policy and Government Coalitions*, London, Macmillan, 1992 ; KLINGEMANN H. D., HOFFERBERT R. and BUDGE I., *Parties, Policy, and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994 ; LAVER M., BENOIT K., GARRY J., « Estimating the Policy Positions of Political Actors Using Words as Data », *American Political Science Review*, n°97(2), 2003 ; McDONALD M. D., BUDGE I., *Elections, Parties, Democracy : Conferring the Median Mandate*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

3. TSEBELIS G., « Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies », *American Political Science Review*, 1999, p. 591-608.

4. HUBER J. D., SHIPAN C. R., *Deliberate Discretion : the Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, UK, New York, Cambridge University Press, 2002.

5. LAGONA F., PADOVANO F., « The Political Legislation Cycle », *Public Choice*, vol. 134, n°3, 2008, p. 201-229.

6. BECKER R., SAAFELD T., « The Life and Times of Bills », in DÖRING H., HALLERBERG M., *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 57-90.

7. TSEBELIS G., *Veto Players*, Princeton, Princeton University Press, 2002 ; DÖRING H., *Parliaments and Majority Rules in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1995.

système américain sera souvent décrit comme marqué par l'immobilisme compte tenu du pouvoir de blocage réciproque détenu par les différentes institutions politiques. Mais si les institutions contraignent, elles recèlent également des opportunités pour les acteurs politiques afin d'attirer l'attention sur de nouveaux sujets et les inscrire sur l'agenda législatif⁸. C'est la raison pour laquelle les États-Unis se caractérisent aussi par des changements rapides de politiques publiques. Sans prendre en compte explicitement et exhaustivement le contenu des agendas législatifs, ce mélange de stabilité et de changement dans l'agenda est passé sous silence et, bien évidemment, ne peut être expliqué. Par conséquent, l'approche adoptée par le Projet Agendas Comparés est à même de renouveler la compréhension de la production législative, de ses caractéristiques et de ses déterminants, notamment institutionnels.

Après la présentation de nos résultats préliminaires, qui nourriront ensuite les discussions sur les méthodes de la comparaison des agendas législatifs, nous reviendrons sur les difficultés d'interprétation et d'explication d'une telle comparaison, et sur quelques hypothèses qui annoncent les étapes futures de nos recherches.

Que comparer et avec quelle signification ?

Pour cet article, les différentes équipes nationales participant au Projet Agendas Comparés ont focalisé leurs efforts sur une même activité de manière à ce que nous soyons en mesure de mener une analyse comparative rigoureuse. Les résultats présentés sont basés sur les agendas législatifs de six pays – États-Unis, France, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas, Danemark – entre 1990 et 2003, soit sur 14 années (Tableau 1).

Tableau 1 : Nombre de lois par pays, 1990-2003

Pays	Nombre total des lois
États-Unis	3,346
France	1,273
Royaume-Uni	698
Espagne	871
Pays-Bas	2,260
Danemark	2,986

8. BAUMGARTNER F. R. and JONES B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

Chaque équipe a codé les lois de son pays en fonction de leur titre et/ou d'un résumé de celle-ci, conformément au système de codes thématiques du Projet Agendas Comparés (rappelé dans le Tableau 2).

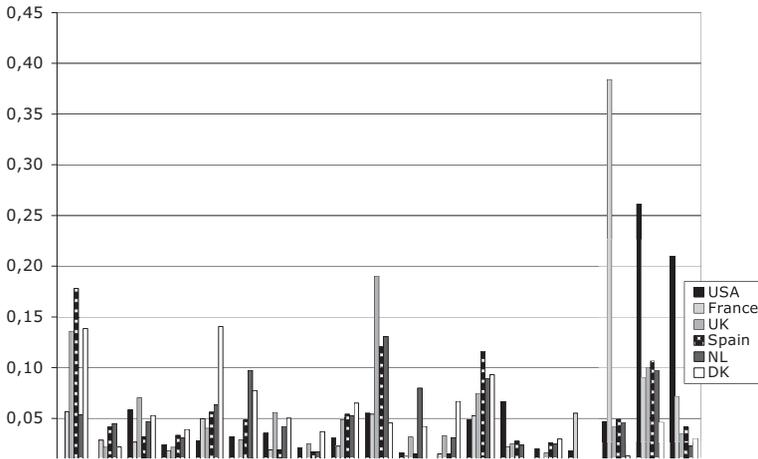
Tableau 2 : Thèmes majeurs du Projet Agendas

1	Macroéconomie
2	Droits civils, minorités, libertés civiles
3	Santé
4	Agriculture
5	Travail, emploi et immigration
6	Éducation
7	Environnement
8	Énergie
10	Transports
12	Loi, crime et questions familiales
13	Bien-être social
14	Communauté, développement et logement
15	Banque, finance, commerce intérieur
16	Défense
17	Espace, science, technologie, communications
18	Commerce extérieur
19	Affaires étrangères et aide internationale
20	Gouvernement, administration publique
21	Gestion du domaine public et de l'eau

La Figure 1 présente les thèmes des lois adoptées dans les six pays entre 1990 et 2003. Quelques résultats singuliers apparaissent au premier regard. Premièrement, les « Affaires étrangères » sont surreprésentées dans l'agenda législatif français. En dépit du pouvoir présidentiel prédominant dans ce domaine, le Parlement doit ratifier les accords internationaux et dédier par conséquent une part substantielle de son agenda à cette tâche (38 %). Deuxièmement, la part de l'agenda législatif américain consacrée aux questions de « gouvernement » (26 %) et à la « gestion du domaine public et de l'eau » (21 %) est singulièrement élevée par rapport aux autres pays de l'échantillon. Troisièmement, l'Espagne (18 %), le Danemark (14 %) et le Royaume-Uni (14 %) font plus de place aux thèmes « macroéconomiques » que les autres pays. Enfin, le « travail » au Danemark et la « sécurité et la justice » au Royaume-Uni, et à un degré moindre en Espagne et aux Pays-Bas, semblent être surreprésentés dans l'agenda législatif de ces pays. Le contenu de l'agenda varie donc d'un pays à l'autre, mais il varie aussi dans le temps au sein de chaque pays. Les données montrent encore que l'attention législative est différente selon les thèmes, ce qui pourrait s'expliquer pour partie par les différences de priorités partisans, mais encore par les différences dans les tâches que les différents régimes politiques imposent aux chambres parlementaires, comme l'illustre le pourcentage important

des lois américaines dédiées à des questions routinières de gouvernement ; dans d'autres pays ces sujets seraient laissés à la discrétion du pouvoir exécutif.

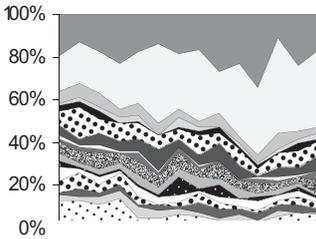
Figure 1 : La répartition thématique des lois par pays



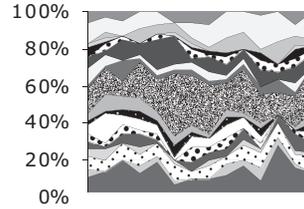
La Figure 2 indique la répartition thématique des lois par pays, autrement dit la part dévolue dans chaque pays à chaque thème. Chaque partie de la Figure 2 présente la même information, pareillement formatée pour chaque pays. On retrouve sur cette figure, du bas vers le haut, la liste des thèmes présentés dans l'ordre du Tableau 2. Ainsi dans la partie A consacrée aux États-Unis, il apparaît clairement que le Congrès américain alloue une part considérable de ses actes législatifs à la production de lois en lien avec les thèmes placés en haut de la figure, que sont la « gestion du domaine public et de l'eau » et le « gouvernement, administration publique ». Pendant quelques années, ces deux catégories représentent même à elles seules la moitié de la production législative. Un premier tour d'horizon des agendas législatifs des six pays montre que leurs compositions thématique peuvent être différente dans différents pays, qu'elle peut être volatile ou régulière dans le temps, et qu'il y a des différences importantes entre les six agendas législatifs étudiés. La partie B consacrée à la France indique une nette augmentation du nombre de lois prises dans le domaine des « Affaires étrangères » entre 1990 et 2003. En Espagne (partie C), la proportion de lois renvoyant à la politique macro-économique chute de plus de 30 % en 1993 à environ 5 % en 1999. On observe une évolution similaire au Royaume-Uni pour le thème « sécurité et justice ». À l'inverse, la répartition des thèmes dans l'agenda législatif néerlandais semble beaucoup plus stable.

Figure 2 : La répartition thématique des lois par pays⁹
(% des lois promulguées par an)

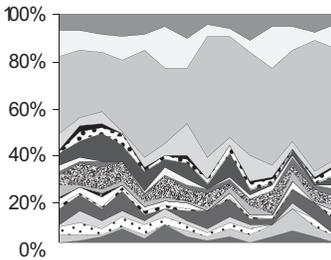
A. États-Unis



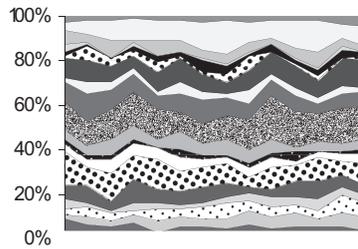
D. Royaume-Uni



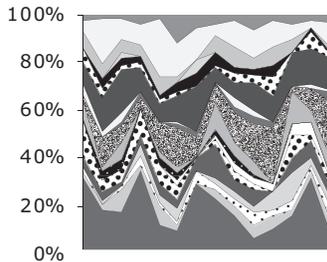
B. France



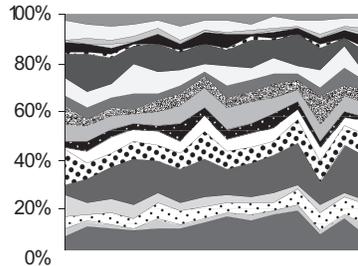
E. Pays-Bas



C. Espagne



F. Danemark



Les lois de différents pays sont elles comparables ?

La section précédente a présenté l'objectif de ce projet de recherche et donné quelques exemples des questions inédites que nous pouvons aborder. Cependant, avant de poursuivre dans cette direction il est nécessaire de considérer un certain nombre de problèmes méthodologiques qui se posent à

9. Les thèmes du Tableau 2 apparaissent dans les graphiques du bas vers le haut dans l'ordre (croissant),

toute étude qui entend comparer une même activité dans des systèmes politiques différents.

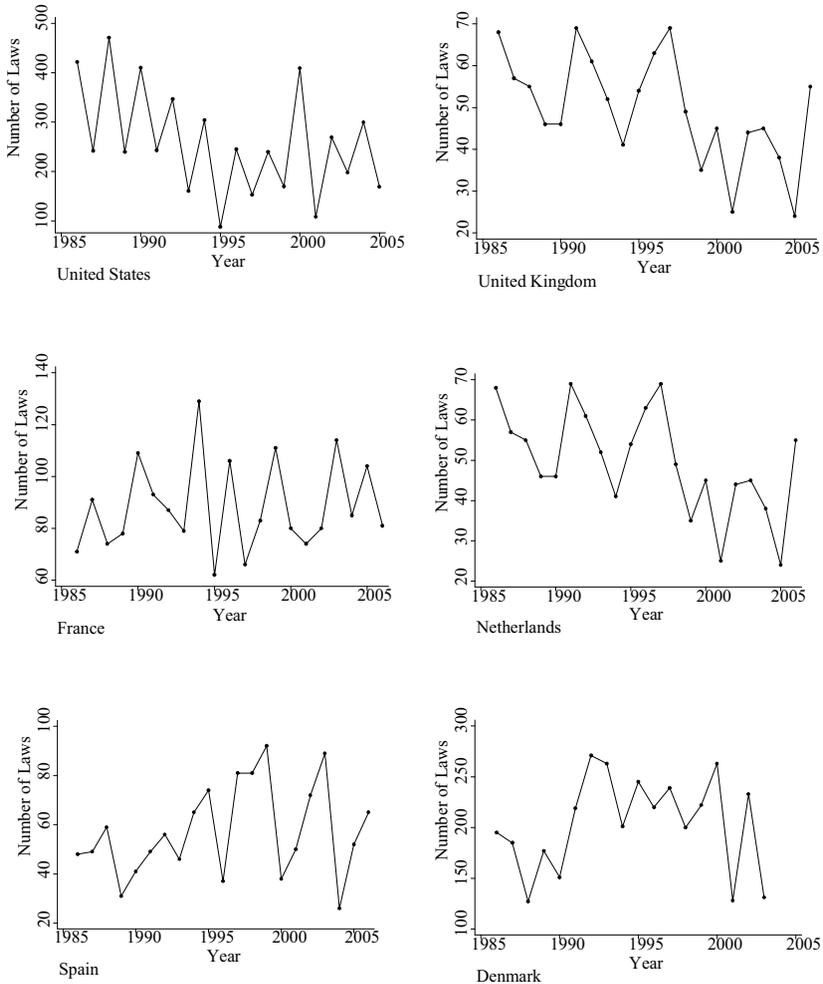
Supposons que nous découvriions que 40 % des lois françaises soient liées au thème des affaires étrangères, contre 5 % seulement des lois américaines. Devrait-on en conclure que la France accorde plus d'attention à la production de lois sur les questions internationales que les États-Unis ? L'hypothèse que « le pourcentage des lois » équivaldrait au « pourcentage de l'attention » est problématique, à plusieurs titres. Dans un même pays, les lois peuvent varier en importance. Par exemple aux États-Unis, les citoyens sont au courant de lois importantes comme le *Patriot Act*, mais nombre des textes servent chaque année à nommer un immeuble ou à transférer de minuscules morceaux de territoire du niveau fédéral à celui des États ou des gouvernements locaux. Dès lors, ne pas prendre en compte l'importance des lois peut conduire à des conclusions différentes sur les priorités gouvernementales. Dans certains pays ce qui est fait par la loi est ailleurs directement décidé par l'exécutif. L'Espagne, par exemple, possède plusieurs types de lois : les lois organiques, qui requièrent une majorité qualifiée, les lois ordinaires, les décrets-lois et les décrets législatifs. Tous les pays ont des lois annuelles sur le budget, mais ces lois peuvent faire l'objet d'un texte unique ou être séparées par secteur. En somme, nous savons que toutes les lois ne sont pas équivalentes, et dans certains pays cette variété est plus importante que dans d'autres.

La même difficulté apparaît dans une analyse comparée des textes de lois. Si les États-Unis font passer chaque année une à deux lois « omnibus » sur le thème des affaires étrangères, et si inversement la France tend plutôt à diviser son agenda international en de plus nombreuses lois de moindre importance, alors ce serait une erreur de conclure que le plus grand nombre de lois en France indique une plus grande attention.

Les procédures d'adoption varient elles aussi, dans des proportions qui pourraient menacer la validité d'une comparaison internationale. Aux États-Unis, 70 % des lois sont adoptées dans la deuxième année d'activité d'un même Congrès. Le résultat prévisible est une augmentation considérable du niveau d'attention politique chaque deuxième année, suivie d'une chute elle aussi importante. Dans une analyse comparée, ce même va-et-vient causé par les institutions pourrait indiquer que l'attention politique américaine est plus variable que dans les autres pays. La Figure 3 présente le nombre de lois adoptées dans chaque pays sur la période retenue. Alors que les données indiquent pour les États-Unis une évolution en dents de scie reproduisant le rythme du cycle électoral de deux ans, et pour la France des piques de production législative revenant tous les deux ou trois ans, les autres pays connaissent des évolutions à la hausse ou à la baisse plus longues. Le nombre

de lois, en valeur absolue, varie lui aussi comparativement de manière saisissante, comme en témoignent les différentes échelles de grandeur.

Figure 3 : Nombre de lois par année, pour chaque pays



En somme, il y a de bonnes raisons d'être prudent dans l'interprétation des analyses purement quantitatives. Sans une appréhension globale de l'activité législative, nous comprenons mal pourquoi ces processus diffèrent. Pourtant, connaître le contenu de l'agenda législatif et savoir sur quels sujets des lois sont adoptées paraît d'un intérêt évident. Or lorsque les chercheurs comparent les lois de différents pays, ils comparent des processus législatifs très dissemblables. C'est pourquoi l'un des objectifs fondamen-

taux du Projet Agendas Comparés est de créer des bases de données exhaustives et comparables, de manière à ce que nous fassions des choix raisonnés quant aux méthodes de comparaison de la production législative entre différents pays, d'un thème à un autre, et sur plusieurs années. Dans ce travail empirique, nous prenons en compte la variété des institutions non seulement pour construire des bases de données aussi comparables que possible, mais aussi pour expliquer les différences entre les modèles d'attention. Nous discuterons plus loin des variables explicatives, notamment institutionnelles, qui se révèlent pertinentes pour la production législative. Pour le moment, nous devons nous arrêter sur les méthodes empiriques d'analyse comparée des agendas législatifs.

Trois méthodes de comparaison de la production législative

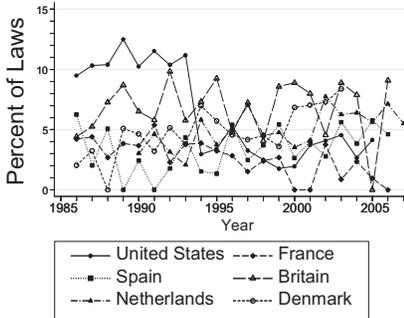
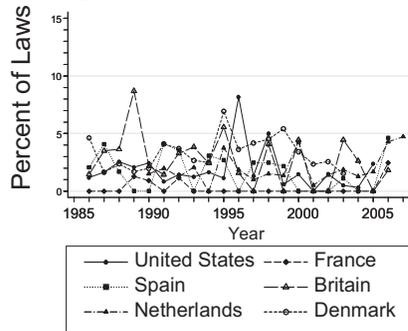
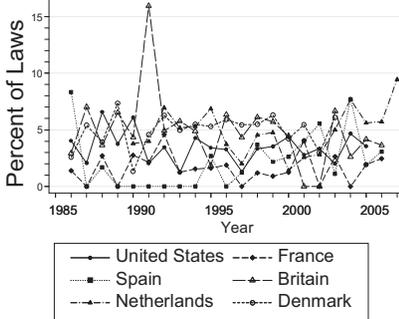
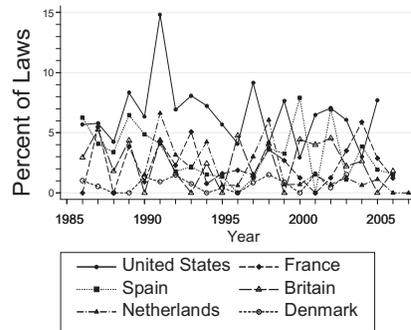
La comparaison de la production législative peut emprunter trois voies distinctes éclairant des dimensions différentes des agendas législatifs.

La correspondance entre les agendas législatifs

Dans quelle mesure les agendas législatifs de différents pays sont-ils similaires ? Cette question n'a qu'un début de réponse en comparant visuellement les graphiques des Figures 1 et 2. Cependant la réponse n'est que partielle et n'est pas toujours aisée. En outre, la similarité des agendas législatifs induit également implicitement un questionnement en terme d'évolution. La notion de correspondance appréhende cette double dimension. Statistiquement, le concept de correspondance peut être opérationnalisé en vérifiant si la part dévolue dans le temps par un pays aux différents agendas sectoriels est corrélée à ce qui est observé dans d'autres pays. Une telle étude peut être centrée sur la comparaison de deux pays, mais si le nombre de pays excède deux, cette perspective permet éventuellement de distinguer parmi les différents pays ceux dotés d'agendas législatifs similaires. Le questionnement peut être du type suivant : les agendas législatifs au Danemark et en Pays-Bas sont-ils plus proches que ceux de France et des U.S.A. ? La perspective peut aussi concerner des domaines spécifiques d'action publique.

Les tableaux de la Figure 4 présentent la proportion de l'agenda législatif consacré à un seul domaine d'action publique – successivement santé, environnement, énergie et défense – dans les six pays étudiés.

Figure 4 : Attention portée à quatre thèmes majeurs dans les six pays

Santé**Énergie****Environnement****Défense**

L'extension de l'analyse sur des périodes plus longues, comme nous l'avons planifié, révélera certainement l'arrivée de nouveaux sujets sur les agendas législatifs des pays occidentaux. Néanmoins, la période relativement courte étudiée dans cet article permet de mettre en évidence des différences significatives dans l'attention accordée aux différents thèmes dans chaque pays.

Pour compléter l'analyse de correspondance, sont étudiées les corrélations entre l'attention dans les différents pays à quatre thèmes spécifiques. Le Tableau 3 présente les corrélations entre la part annuelle de l'agenda législatif consacrée aux thèmes majeurs étudiés dans chacun des pays ainsi que la corrélation globale sur l'ensemble des 19 thèmes. Dans l'hypothèse d'un phénomène international de diffusion, ou si les agendas législatifs sont étroitement liés les uns aux autres, les niveaux de corrélation devraient être substantiels

Table 3 : Corrélations entre les proportions annuelles des agendas législatifs consacrées aux thèmes majeurs étudiés dans chacun des pays et corrélation globale (19 thèmes)

Globalité	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
États-Unis	1.00					
France	0.17	1.00				
Espagne	0.15	0.13	1.00			
Royaume Uni	0.18	0.11	0.51	1.00		
Pays-Bas	0.19	0.03	0.44	0.49	1.00	
Danemark	-0.13	-0.16	0.39	0.29	0.31	1.00

Santé	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
États-Unis	1.00					
France	0.53	1.00				
Espagne	-0.31	-0.43	1.00			
Royaume Uni	-0.14	-0.47	-0.08	1.00		
Pays-Bas	-0.49	-0.03	0.06	-0.22	1.00	
Danemark	-0.43	-0.50	0.12	0.31	0.36	1.00

Environnement	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
États-Unis	1.00					
France	0.18	1.00				
Espagne	0.03	-0.30	1.00			
Royaume Uni	-0.26	0.04	-0.58	1.00		
Pays-Bas	0.01	0.36	-0.35	0.11	1.00	
Danemark	-0.53	0.15	-0.11	0.13	0.37	1.00

Énergie	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
États-Unis	1.00					
France	-0.01	1.00				
Espagne	-0.19	0.12	1.00			
Royaume Uni	0.07	0.09	0.09	1.00		
Pays-Bas	0.02	-0.14	-0.17	0.62	1.00	
Danemark	0.07	-0.17	0.51	0.16	0.41	1.00

Défense	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
États-Unis	1.00					
France	0.38	1.00				
Espagne	-0.06	-0.01	1.00			
Royaume Uni	-0.09	-0.14	0.22	1.00		
Pays-Bas	0.53	0.41	-0.02	0.24	1.00	
Danemark	0.16	0.23	-0.21	-0.20	0.26	1.00

Le Tableau 3 met en évidence plusieurs exemples de forte correspondance, mais globalement les corrélations sont faibles. De même, plusieurs agendas nationaux sont plus étroitement liés entre eux qu'avec d'autres. Cette méthode peut être une perspective fructueuse pour étudier de manière systématique et transversale les caractéristiques de la diffusion de l'attention politique. Des fluctuations dans l'intensité de la diffusion de l'attention peuvent être décelées selon les thèmes. L'attention à certains sujets suit des trajectoires communes, en réponse par exemple à des événements internationaux comme la crise financière, alors que pour d'autres les déterminants peuvent être plus idiosyncrasiques¹⁰. Le développement de l'Union européenne induit communément l'hypothèse que les agendas législatifs des États membres sont devenus plus semblables durant les dernières décennies. Avec des données couvrant une plus large plage temporelle, la méthodologie proposée permet de tester directement cette hypothèse. En outre, l'inclusion de pays non-membres de l'UE permet de contrôler ce qui relève strictement de l'intégration européenne de ce qui est partie prenante du phénomène plus large de globalisation. Au-delà de cette hypothèse, plus généralement, l'approche est à même d'estimer le degré avec lequel l'agenda législatif d'un pays particulier est lié avec les autres agendas législatifs nationaux. Or les problématiques en termes de convergence ou de divergence sont basées sur les prémisses que les problèmes politiques sont de plus en plus de nature transnationale (économie, insécurité, immigration...) et contraignent par conséquent les systèmes politiques à les traiter. Faisant face aux mêmes enjeux, les différents systèmes politiques, en particulier occidentaux, se ressembleraient de plus en plus en terme d'allocation de l'attention politique. La méthodologie présentée qui place au cœur de l'interrogation l'autonomie relative d'un pays dans la fixation de son agenda législatif est une perspective empirique prometteuse pour étudier ces hypothèses et approfondir les causes des niveaux relatifs de convergence et/ou divergence.

10. CHAQUÉS L., MUNOZ MARQUEZ L. M., PALAU A., WILKERSON J., « Comparing Governmental Agendas : Evolution of the Prioritization of Issues in Spain and the U.S. », Papier présenté à IBEI, Barcelone (Espagne), le 14 Février 2008.

La complexité des agendas législatifs

La première méthode décrite, l'étude des correspondances, a constitué une première manière de comparer les agendas législatifs. L'objet central était la substance en terme d'enjeux de l'agenda législatif. Cependant, un autre niveau d'analyse plus structurelle du contenu des agendas législatifs peut être pertinent. La question peut porter sur le degré de concentration ou de dispersion au sein de l'agenda législatif et son évolution dans le temps. McCombs et Shaw¹¹ ont par exemple soutenu l'idée que les développements sociétaux comme l'éducation ont accru la complexité des agendas publics, qui doivent également se refléter dans des agendas politiques à la complexité croissante. De manière surprenante, cet argument très général relatif au développement des démocraties occidentales n'a encore jamais été testé empiriquement.

La complexité des agendas peut être explorée à partir de l'éventail des thèmes ayant été traités au sein de l'agenda législatif d'un pays ainsi qu'à son évolution. Le questionnement porte sur le degré de fragmentation de l'agenda législatif de chaque pays et sur sa variation dans le temps. Deux indicateurs peuvent être utilisés pour estimer la complexité des agendas législatifs en termes de concentration/fragmentation : l'entropie (H) et le Herfindahl-Hirschman Index (HHI).

Initialement, la mesure de l'entropie est issue des travaux de Shannon en théorie de l'information. Elle est une mesure de la compétition entre les thèmes. Elle fournit une mesure du degré de fragmentation de l'agenda dans le temps. Formellement, l'entropie (H) est calculée de la manière suivante : $H = -\sum [p(x_i) \log(p(x_i))]$, où x_i représente un thème, et $p(x_i)$ est la proportion dévolue à un thème dans l'agenda législatif à un moment donné. Plus le niveau de l'entropie est élevé, plus la fragmentation est forte. Si l'agenda législatif n'est dévolu qu'à un seul thème, H vaut 0. À l'inverse, le niveau maximum d'entropie est atteint dans le cas où les 19 thèmes majeurs sont également répartis (pèsent du même poids) au sein du contenu de l'agenda législatif. Dans ce dernier cas, la valeur maximale possible de H est 2.94 ($(\log(19))$).

Le degré de fragmentation ou de concentration d'un agenda législatif peut également être estimé à partir d'un second indicateur, l'index de Herfindahl-Hirschman (HHI). Le HHI est principalement utilisé par les économistes pour mesurer le degré de concentration des marchés entre les entreprises. Dans le cas des agendas législatifs, le HHI est la somme du carré de la part de chaque thème dans l'agenda législatif à un moment

11. McCOMBS M., SHAW D., « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *Public Opinion Quarterly*, n°36(2), 1972.

donné. Sa valeur minimale, signe d'une fragmentation maximale, dépend de la taille (N) de l'agenda et est $1/N$. Sa valeur maximale, 1, équivaut au monopole d'un seul thème sur l'agenda législatif. En vue d'une comparaison, il est possible de contrôler l'effet de la taille de l'agenda en utilisant le HHI normalisé. Les valeurs du HHI normalisé s'échelonnent alors de 0 (fragmentation) à 1 (concentration).

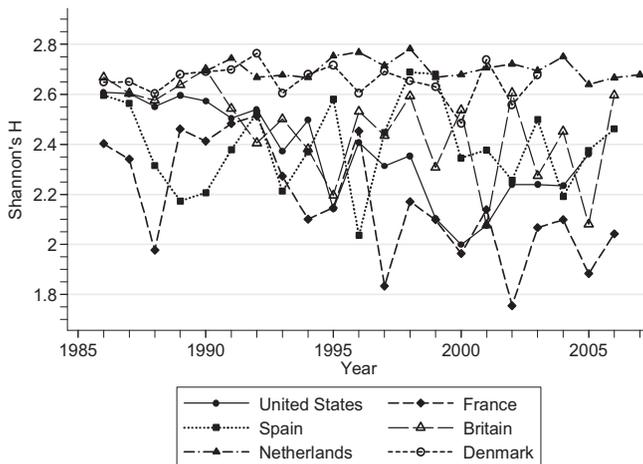
La Figure 5 présente le niveau de fragmentation de l'agenda législatif dans le temps pour chaque pays et le Tableau 4 les coefficients de corrélations entre les six pays sur cette dimension.

Tableau 4 : Coefficients de corrélations entre les six pays sur le niveau de fragmentation *

	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
États-Unis	1.00					
France	0.62	1.00				
Espagne	-0.29	-0.19	1.00			
Royaume Uni	0.51	0.14	-0.41	1.00		
Pays-Bas	0.04	0.10	-0.01	0.18	1.00	
Danemark	0.41	0.43	0.34	-0.46	0.03	1.00

Source : * Le tableau indique les corrélations de Pearson pour les mesures de l'entropie présentées dans la figure 5.

Figure 5 : Le niveau de fragmentation de l'agenda législatif dans le temps pour chaque pays



Jones et Baumgartner¹² ont montré que l'attention aux sujets politiques au sein du gouvernement fédéral des États-Unis s'est diversifiée de manière croissante depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La fragmentation s'est considérablement accrue à la fin des années 1940 et pendant les années 1950 et 1960 quand l'État providence a été mis en place, et qu'une plus grande diversité de sujets exigeait une attention soutenue de la part du Congrès. Le Graphique 5 suggère que dans les années 1990, cette évolution est achevée et qu'il n'y a pas de tendance générale en faveur d'une complexification accrue des agendas législatifs. Ceux-ci peuvent varier vers une plus grande concentration ou inversement vers une plus grande fragmentation. De même, le degré de concentration d'un agenda national peut être étroitement lié aux évolutions en cours dans les autres agendas nationaux. Le Tableau 4 en fournit plusieurs illustrations. Cependant, un agenda législatif peut aussi évoluer de manière indépendante comme les résultats du Tableau 4 semblent le suggérer pour le cas des Pays-Bas en particulier. Enfin, des systèmes politiques comme les Pays-Bas et le Danemark semblent être durablement associés à des niveaux spécifiques de fragmentation à travers le temps.

Tableau 5 : Niveau de fragmentation par pays

Pays	Niveau de fragmentation
États-Unis	2,43
France	2,29
Royaume- Uni	2,65
Espagne	2,64
Pays-Bas	2,77
Danemark	2,71

Une perspective complémentaire consiste alors à calculer le niveau de fragmentation moyen pour les agendas législatifs de chaque pays. De cette manière, il est possible de disposer d'un indicateur unique rendant compte de la structure des agendas législatifs nationaux. La France et les USA apparaissent dans le Tableau 5 comme dotés des agendas législatifs les plus concentrés sur un éventail restreint de thèmes, reflétant la forte proportion de lois relevant d'un ou deux domaines d'action publique seulement, qui avait été précédemment mise en évidence dans l'analyse du Graphique 2. Inversement, le Danemark et la Pays-Bas ont des agendas législatifs hautement fragmentés, confirmant les impressions visuelles tirées du Graphique 2. Les

12. JONES B. D., BAUMGARTNER F. R., *The Politics of Attention : How the Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

deux indicateurs de complexité structurelle des agendas législatifs, l'entropie et l'index normalisé de Herfindahl-Hirschman, sont convergents dans leurs résultats et permettent de distinguer les différents systèmes politiques selon la complexité de leurs agendas législatifs.

La dynamique des agendas législatifs

Alors que précédemment, les questionnements portaient sur la substance des agendas législatifs dans l'espace et dans le temps, puis sur la complexité structurelle de ceux-ci, le dernier élément du triptyque analytique a trait à la dynamique des agendas législatifs, c'est-à-dire à la volatilité comparée des agendas politiques. Le questionnement porte non pas sur le degré de similarité des thèmes au sein de l'agenda législatif ou la structure des agendas législatifs, mais sur la structure de l'évolution des agendas à savoir sur la manière dont varie la répartition entre les thèmes au sein des agendas.

L'hypothèse d'une ponctuation générale des processus politiques proposée par Baumgartner et Jones¹³ dans leur étude des États-Unis implique que l'élaboration des politiques publiques dans un vaste éventail de systèmes politiques présente des caractéristiques communes : « une extrême stabilité couplée avec un grand nombre de cas de changement de grande ampleur »¹⁴. Selon eux, « l'interaction entre la rareté de l'attention possible aux enjeux et le fonctionnement des règles institutionnelles » explique pourquoi l'attention aux différents sujets politiques est ponctuée¹⁵.

Au-delà de la ponctuation elle-même, pour ces deux précédentes raisons, il est cependant possible d'anticiper une variation du niveau de ponctuation selon les systèmes politiques. En effet, en terme de rareté de l'attention, certains pays présentent moins d'opportunité pour légiférer que d'autres. Le nombre de lois adoptées durant 14 années s'échelonne en effet de moins de 700 au Royaume-Uni à plus de 3300 aux États-Unis (Tableau 2). La friction institutionnelle fait elle référence à la manière dont les processus de décision politique affectent les changements de politiques. Par exemple, la séparation des pouvoirs aux États-Unis requiert un consensus plus large pour changer une loi que dans la plupart des systèmes parlementaires, où les majorités gouvernementales contrôlent formellement ou non, et à des degrés divers, l'agenda parlementaire. L'enjeu est alors de savoir comment étudier empiriquement les dynamiques de l'attention dans les agendas législatifs de différents pays.

13. JONES B. D., BAUMGARTNER F. R., *op. cit.*, 2005.

14. *Ibidem*, p. 277-278.

15. *Ibidem*, p. 278.

Baumgartner et Jones recommandent l'utilisation d'un indicateur statistique, appelé *kurtosis* et habituellement utilisé pour mesurer les propriétés des distributions. Plusieurs moments caractérisent les distributions. Communément, la littérature internationale en science politique utilise les premiers, seconds et troisièmes moments d'une distribution, qui sont respectivement la moyenne, la variance et le coefficient de dissymétrie. Le kurtosis est le quatrième moment et évalue la « pointicité » d'une distribution. La définition classique est la suivante :

$$k = \frac{E(X - \mu)^4}{(E(X - \mu)^2)^2} = \frac{\mu_4}{\sigma^4},$$

où E est l'espérance mathématique, μ est la moyenne, μ_4 est le quatrième moment de la moyenne, et σ l'écart type. Le point de départ pour une analyse du kurtosis d'une distribution est la distribution normale, qui est associée à un kurtosis d'une valeur de 3. Un kurtosis supérieur à 3 indique une distribution qui est plus ponctuée. En d'autres termes, une telle distribution présente davantage de très petits changements, moins de changements modérés, et beaucoup plus de grands changements que ce qui est observé dans une distribution normale. Une distribution caractérisée par une forte pointicité, de faibles épaulures et des queues de distribution épaisses est dite leptokurtique.

Du fait de la sensibilité du kurtosis aux valeurs extrêmes¹⁶, une seconde mesure dérivée de la première, L-kurtosis, est utilisée. Celle-ci est moins sensible aux cas extrêmes et calculable de manière robuste pour une distribution composée d'un nombre relativement petit de cas. L'indicateur L-kurtosis est construit à partir de l'utilisation des statistiques ordonnées et est calculé comme le quatrième L-moment d'une distribution¹⁷. Les L-moments sont les espérances mathématiques des combinaisons linéaires de l'ensemble des données ordonnées.

Si $F(x)$ est une fonction de répartition d'une variable aléatoire X et si $X_{1:n} \leq X_{2:n} \leq \dots \leq X_{n:n}$ est la statistique ordonnée associée avec la distribution F , alors le L-moment $L_r(F)$, $r = 1, 2, \dots$ est défini comme

$$L_r(F) = \frac{1}{r} \sum_{j=0}^{r-1} (-1)^j \binom{r-1}{j} E(X_{r-j:r}).$$

16. GRONEVELD, R. A., « A Class of Quintile Measures for Kurtosis », *American Statistician*, 51, 1998, pp. 325-329.

17. HOSKING, J.R.M., "L-Moments: Analysis and Estimation of Distributions Using Linear Combinations of Order Statistics." *Journal of the Royal Statistical Society. Series B*, 52(1), 1990, pp.105-124.

Le quatrième moment (L-kurtosis) est obtenu en normalisant $L_4(F)$ par $L_2(F)$. Ainsi, le L-moment ratio XXXXX mesure le kurtosis de la distribution. Comme le L-kurtosis (L-K) d'une distribution normale est .123, les valeurs supérieures à .123 indiquent une ponctuation de la L-kurtosis. Le L-kurtosis varie entre 0 et 1, alors que le kurtosis n'a pas de limite supérieure.

L'intérêt d'utiliser le L-kurtosis est de créer un indicateur pertinent pour tester les différences dans la structure de l'évolution des agendas politiques. Comme mentionné précédemment, les systèmes politiques caractérisés par un plus fort niveau de friction devraient être associés à une plus grande résistance au changement de politiques et à des changements de plus grande ampleur lorsqu'ils surviennent (L-kurtosis supérieur). Le Tableau 6 présente la valeur du L-kurtosis pour 6 pays. En comparaison de la valeur du L-kurtosis pour une distribution normale (.123), tous les pays de notre échantillon ont une distribution ponctuée des changements dans la composition de leurs agendas législatifs et certains pays ont un niveau de ponctuation plus élevé que d'autres. Les graphiques de la Figure 6 accrédite également cette même interprétation. Ces résultats sont conformes à l'hypothèse de ponctuation générale de Baumgartner et Jones.

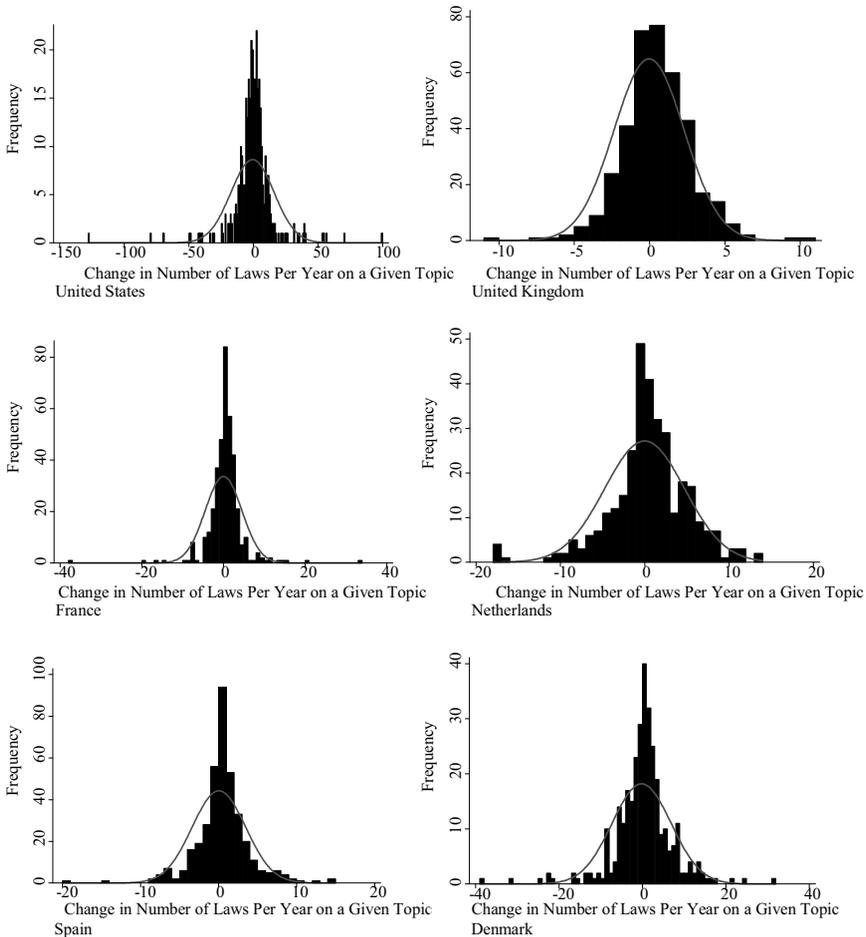
Tableau 6 : Valeurs de L-kurtosis de l'agenda législatif dans six pays

Pays	États-Unis	France	Espagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
N	345	318	299	304	317	311
Début	1986	1986	1986	1986	1990	1986
Fin	2004	2006	2006	2006	2007	2003
L-kurtosis	0.246	0.174	0.212	0.209	0.242	0.252

Les graphiques de la Figure 6 mettent aussi en évidence l'hypothèse que les pays étudiés diffèrent les uns des autres. Chaque pays a une distribution mettant en évidence un fort pic central révélant une tendance à faire chaque année la même chose que l'année précédente, c'est-à-dire adopter approximativement le même nombre de lois dans chaque thème majeur. Nonobstant, les queues de distribution épaisses suggèrent que les pays transfèrent brusquement leur attention sur de nouveaux enjeux politiques.

Les résultats présentés sous forme de graphiques sont basés sur un mode de calcul différent de ceux du Tableau 6. Ils présentent en effet la distribution des changements annuels du nombre de lois pour chaque thème majeur. Le Tableau 6 rend compte du L-Kurtosis calculé à partir du changement annuel dans le pourcentage de lois pour chaque thème. L'utilisation des deux méthodes confirme la robustesse de la ponctuation des agendas législatifs.

Figure 6 : Changement dans le nombre de lois sur un même sujet, par année



Chacune des méthodes saisit des dimensions différentes de la structure de l'évolution des agendas législatifs. L'utilisation des pourcentages permet de s'intéresser à l'évolution de l'équilibre de l'économie générale des agendas législatifs et à la relative difficulté à changer cet équilibre. La ponctuation indique alors que la répartition de l'attention entre les thèmes est très stable dans le temps et que les réalignements dans cette répartition sont brusques et massifs. L'un des problèmes méthodologiques de cette approche à partir des pourcentages est que l'absence de cas ou leur faible nombre dans certaines catégories certaines années affecte lourdement les résultats. En effet, le calcul des pourcentages d'évolution est soit impossible (si le dénominateur est 0) ou très instable (si le pourcentage d'évolution est calculé sur un

faible effectif). L'emploi des effectifs non pondérés pour appréhender la structure de l'évolution des agendas législatifs rend compte de l'évolution de la taille des différents agendas sectoriels (santé, défense...) et de la relative difficulté à la modifier. L'absence de lois ou les faibles effectifs dans un domaine présente les mêmes inconvénients que dans les cas précédents.

Les deux approches convergent en confirmant le caractère leptokurtique de la distribution des évolutions des agendas législatifs. Néanmoins, parce qu'ils portent sur des dimensions différentes, leurs résultats quant à l'intensité de la ponctuation peuvent être divergents. En effet, un système politique peut être comparativement très ponctué quant à son équilibre général mais relativement moins ponctué quant à la taille des agendas sectoriels. Il est en effet compréhensible qu'il soit moins difficile d'ajuster de manière incrémentale la taille d'un agenda sectoriel dans un système politique doté d'un agenda de taille importante (du fait de nombreuses lois votées chaque année) que dans un système politique doté d'un agenda de taille restreinte. À l'inverse, il fait peu de doute qu'il est plus ardu de modifier l'équilibre général de l'agenda législatif dans un système politique doté d'un agenda de taille importante que dans un système politique doté d'un agenda de taille restreinte. Par conséquent, la mesure précise du degré de friction associé au processus législatif de chaque pays requiert des analyses complémentaires afin de s'assurer de la pertinence théorique et de la robustesse statistique des deux indicateurs existants.

L'objectif est à terme d'appréhender si et de quelle manière les variables institutionnelles traditionnelles de la politique comparée sont sources de friction dans les processus législatifs. Une autre perspective sera d'étudier les relations entre, d'une part, la taille relative des agendas et leur fragmentation et, d'autre part, le niveau de ponctuation ou de friction associé aux processus législatifs. De futures recherches nous permettront également de comparer le L-Kurtosis des agendas législatifs avec ceux d'autres activités politiques comme les questions parlementaires. Jones et al.¹⁸ ont montré comment le L-Kurtosis s'accroît à mesure que diminue la part des inputs dans les agendas politiques et qu'augmente la part des outputs. En élargissant l'approche de cette question à d'autres systèmes politiques, la comparaison permettra d'étudier systématiquement comment les différences institutionnelles à travers les frictions qu'elles engendrent affectent le processus de production législative. En d'autres termes, il est possible de ne pas se focaliser seulement sur les différences internationales dans les processus législatifs mais de prêter attention également aux similarités existantes. Comparée à d'autres activités, la production législative peut être semblable malgré des institutions politiques différenciées, qui ont généralement été le

18. JONES B., SULKIN T., LARSEN H. A., « Policy Punctuations in American Political Institutions », *American Political Science Review*, vol. 97, n°1, 2003, p. 151-169.

centre d'intérêt des études législatives. De nombreuses hypothèses (joueurs de veto, bicaméralisme, maîtrise gouvernementale de l'agenda législatif, discipline partisane, juridicisation de la politique) suggèrent des variations systématiques dans l'intensité de la friction au sein des parlements. Avec des séries temporelles plus amples et des mesures fiables du niveau de friction, une telle perspective est ouverte.

Vers un nouvel agenda de recherche

Les potentialités du Projet Agendas Comparés ont été présenté à travers une étude comparative de la production des lois dans six pays sur 14 années. Il s'agissait à la fois de décrire notre approche, le type de données mobilisées, de discuter quelques points méthodologiques problématiques, puis de présenter trois méthodes différentes de comparaison systématique des modèles de la production législative. Pour terminer, nous abordons la question de la pertinence des variables institutionnelles dans l'explication de nos résultats.

Une production législative nationale est influencée par les demandes internes et externes de politiques publiques, et par les processus qui affectent la transformation de ces demandes en outputs. Dans chaque pays les priorités politiques sont influencées de manière spécifique. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001, par exemple, ont brutalement fait basculer l'attention politique du gouvernement américain. Au même moment, de nombreux enjeux, comme les évolutions du système de santé, dépassaient les frontières nationales¹⁹. De même, les changements de nature institutionnelle comme le développement de l'Union européenne ou l'Accord de libre-échange nord-américain devaient aussi affecter les agendas de nombreux pays. Les premiers résultats produits grâce à l'utilisation de nouvelles mesures, comme l'entropie, suggèrent comment les effets des grandes évolutions internationales sur les scènes politiques intérieures pourraient être profitablement étudiés.

L'introduction à la méthode du kurtosis pour comparer les effets des processus politiques sur la production de l'action publique a aussi permis de rappeler avec quelle prudence l'utilisation de telles mesures devait être faite, en raison des spécificités propres à chaque système politique qui ne sont pas toujours liées à la question posée – et qui ne posent pas de difficultés dans l'étude d'un seul pays. Comme il a été discuté plus haut, une simple différence de procédure, comme le cycle législatif de deux ans aux États-Unis, peut donner l'impression d'une grande volatilité des sujets d'attention. Les

19. GREEN-PEDERSEN C., WILKERSON J., « How Agenda Setting Attributes Shape Politics : Basic Dilemmas, Problems, and Health Politics in Denmark and the U.S. » *Journal of European Public Policy*, n°13(7), 2006.

dispositifs institutionnels peuvent produire de tels effets, mais ceux-ci peuvent aussi varier d'un pays à l'autre. Dans le même temps, elles constituent des informations précieuses sur le fonctionnement comparé des systèmes politiques.

Même si ces résultats ne sont que préliminaires, on observe déjà des différences entre les six pays. Quelques-uns montrent des corrélations significatives entre eux, d'autres non. Dans certains pays le niveau d'entropie est plus élevé qu'ailleurs (voir Figures 4 et 5). Pour chaque pays, le kurtosis des agendas législatifs prend des valeurs variables (Tableau 6). Dans nos prochains travaux comparatifs sur la production législative (ou sur d'autres types d'agendas politiques), nous nous intéresserons aux variables pouvant expliquer ces différences.

La littérature en politique comparée qui s'appuie sur l'institutionnalisme historique²⁰ ou sur l'institutionnalisme du choix rationnel²¹ a eu tendance à se focaliser sur les conditions induisant la stabilité et écartant le changement, et en a proposé des comparaisons entre pays. Mais, les variations des thèmes dans les six pays suivent une distribution leptokurtique, caractéristique d'un équilibre ponctuée, nous avons besoin de rendre compte de manière plus dynamique des processus de mise sur agenda. Plutôt que d'expliquer la stabilité *ou* le changement, les résultats de notre comparaison longitudinale suggèrent avec force qu'il faut expliquer les deux.

Une telle ambition théorique exige alors de dépasser les approches centrées sur les caractéristiques institutionnelles et de considérer plutôt le degré de centralisation ou de décentralisation des différents types d'arènes politiques. Nous devons aussi prendre en considération, pour ces arènes, la nature des règles du jeu qui tendent à limiter ou à promouvoir le développement des initiatives politiques. Ces règles institutionnelles qui participent des coûts de décision et de transaction pourraient être des traits communs à plusieurs pays, mais aussi se révéler plus idiosyncrasiques. Le cycle électoral de deux ans aux États-Unis en est un exemple parce qu'il explique en partie l'évolution en dents de scie de la production législative. De la même manière, la fréquence de l'alternance politique et son amplitude peuvent être rapprochées du niveau de ponctuation des agendas législatifs. Une caractéristique du parlementarisme rationalisé français²² est la maîtrise par

20. THELEN K. and al., *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 ; WEAVER R. K., ROCKMAN B. A., (eds.), *Do Institutions Matter ?* Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.

21. TSEBELIS G., *Veto Players*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

22. HUBER J., *Rationalizing Parliament*, New York, Cambridge University Press 1996 ; BROUARD S., « France : The Systematic Institutional Advantage of Government in Law-making », in RASCH B. E., TSEBELIS G., (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Londres, Routledge, à paraître, 2009.

l'exécutif de l'ordre du jour parlementaire. Les procédures à disposition du gouvernement (comme le vote bloqué ou l'article 49-3) peuvent écarter les menaces d'obstruction et permettre alors de focaliser l'attention sur certains sujets. Au Royaume-Uni, le Premier ministre est en théorie responsable du calendrier parlementaire. À l'inverse, en Espagne, aux Pays-Bas, au Danemark ou aux États-Unis, c'est le corps législatif qui détient formellement le contrôle de l'agenda législatif. Mais ces pays connaissent des degrés de décentralisation différents dont il faut tenir compte : le contrôle de l'emploi du temps est décentralisé dans le parlement danois²³ ainsi qu'aux Pays-Bas²⁴ et aux États-Unis, alors qu'en Espagne, le bureau directeur fixe le calendrier des activités des séances plénières ou des séances des commissions²⁵. Ces règles décentralisées de contrôle de l'emploi du temps augmentent la friction institutionnelle. Elles tendent à créer une stabilité temporaire des thèmes des lois, interrompue par des changements nets de l'attention législative. À l'opposé, le contrôle du calendrier par l'exécutif est le signe d'une centralisation, il crée moins de friction et facilite ainsi des changements plus rapides d'attention lorsque les ministres souhaitent modifier l'agenda législatif. Ce sont là des exemples de l'impact possible des règles institutionnelles, qui concordent avec nos résultats.

Mais dans le jeu législatif, ou plus généralement dans la mise sur agenda, les règles formelles n'expliquent pas tout. Des règles informelles peuvent elles aussi accroître ou diminuer la friction dans la lutte pour l'attention. Les règles relatives à un gouvernement de coalition sont utilisées par les systèmes multipartisans, la plupart du temps, en situation de majorité gouvernementale (les Pays-Bas), mais aussi dans des cas de gouvernement minoritaire (au Danemark²⁶, et en Espagne en situation où le parti du gouvernement n'a pas de majorité absolue). Les accords politiques négociés au cours de la période de formation du gouvernement et la discipline visant à assurer l'application de ces accords sont devenus des mécanismes informels essentiels de l'activité législative. Aux Pays-Bas, par exemple, les accords de coalition portent sur des parties clés de l'agenda législatif, fixés avant même que le gouvernement ne prête serment²⁷. Au Danemark, des arrangements politiques sur des sujets bien précis sont passés avec les partis d'opposition dont le gouvernement a

23. JENSEN H., *Arenaer eller aktører ? En analyse af Folketingets stående udvalg*. Copenhagen, Samfundslitteratur, 1995 ; KLEMMENSEN R., « Denmark : Agenda Control and Veto Rights to Opposition Parties », in RASCH B. E., TSEBELIS G., (eds.), *op. cit.*, à paraître, 2009.

24. TIMMERMANS A., « The Netherlands : The Politics of Lock-In in Legislative Agenda Setting », in RASCH B. E., TSEBELIS G., (eds.), *op. cit.*, à paraître, 2009.

25. AJENJO N., MOLINAI., « Spain : Majoritarian Choices, Disciplined Party Government And Compliant Legislature », in RASCH B. E., TSEBELIS G., (eds.), *op. cit.*, à paraître, 2009.

26. MÜLLER W. C., STRØM K., (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

27. TIMMERMANS A., « Standing Apart and Sitting Together : Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems », *European Journal of Political Research*, n°45(2), 2006.

besoin pour constituer une majorité au cours de la législature²⁸. De tels accords et mécanismes d'exécution assurant la discipline réduisent la flexibilité de l'agenda législatif. Une autre conséquence des gouvernements minoritaires ou multipartisans est que les différents acteurs qui participent à la fabrication des lois tirent l'attention vers une grande diversité de thèmes (vers une fragmentation plus élevée). L'hétérogénéité de la majorité législative peut ainsi augmenter la complexité de son agenda.

Ces mécanismes d'encadrement et de contrôle ont été développés pour faire face aux situations de majorité parlementaire hétérogène. Dans les cas de gouvernement composé d'un parti majoritaire unique, les difficultés à modifier l'attention législative sont absentes, car la majorité législative peut réagir plus directement aux modifications des inputs politiques. Mais cela requiert de la discipline au sein du parti : si le parti majoritaire est un terrain de lutte entre factions, les priorités de l'attention législative peuvent devenir un sujet de friction partisane, de la même manière que dans des coalitions hétérogènes. Dans le système présidentiel américain, la discipline au sein des partis s'est accrue depuis le début des années 1970, mais elle reste relativement faible comparée à la plupart des systèmes parlementaires. En résumé, si les sources de friction d'origine partisane n'existent pas entre partis, elles peuvent apparaître en leur sein, et dans les deux cas elles constituent un frein au changement d'attention législative.

Ces différents facteurs soulignent la complexité des explications relatives au contenu des agendas législatifs. Cette complexité reflète d'ailleurs les deux facettes de la réactivité des systèmes politiques contemporains, l'adaptation du contenu des agendas et la diversité de leurs contenus. La fabrication des lois peut être une expression de cette réactivité soit parce que sur quoi porte l'attention législative se modifie en fonction de la saillance des différents sujets, soit parce que l'attention est distribuée entre un très large éventail de sujets. Les conditions institutionnelles et partisans canalisent les choix et les trajectoires en terme de composition des agendas législatifs. Une hypothèse possible, qu'il conviendra d'examiner dans de prochains travaux, est que les facteurs qui induisent une diminution de la friction institutionnelle augmentent parallèlement la concentration des agendas législatifs. Dans cette perspective, l'allocation de l'attention dans la fabrication des lois est une piste nouvelle et féconde pour explorer sur les dilemmes démocratiques que connaissent aujourd'hui de nombreux systèmes politiques occidentaux. Cette hypothèse théorique nécessite cependant que nous élargissions la profondeur chronologique de nos analyses.

28. STRØM K., *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.