

Frank Baumgartner : *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*

Luc Rouban

Citer ce document / Cite this document :

Rouban Luc. Frank Baumgartner : *Conflict and Rhetoric in French Policymaking* . In: Politiques et management public, vol. 8, n° 1, 1990. pp. 157-159;

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1990_num_8_1_3342_t1_0157_0000_2

Document généré le 11/06/2016

120 **Frank BAUMGARTNER : Conflict and Rhetoric in French Policymaking**

University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1989, 287 pages.

Luc ROUBAN

L'ouvrage de F.R. Baumgartner s'attaque à un sujet aussi difficile à apprécier que passionnant à décrire: les stratégies par lesquelles les "policymakers" changent la nature d'un débat autour d'un "problème" et manipulent l'agenda public afin de faire triompher leurs thèses ou d'assurer leur victoire. La dichotomie principale est repérée, à la suite de travaux classiques (notamment ceux de Schattschneider), dans les phénomènes d'expansion et de contraction des "policy communities".

S'appuyant sur un examen systématique de trente cas de controverses tirés de la politique de l'enseignement en France, l'auteur montre habilement comment les décideurs jouent sur le caractère artificiellement "technique" ou "politique" des questions afin de mobiliser un nombre plus ou moins grand de participants (du plus "spécialiste" au plus "généraliste") et de régler l'ampleur du "problème" à la mesure de leurs ressources ou de leurs intérêts. Le traitement chiffré des données empiriques (interviews et documents) met alors en évidence la liaison entre l'intensité des conflits et l'élargissement du débat aux protagonistes politiques. Inversement, le jeu "technique" est privilégié lorsqu'un état de consensus s'est instauré entre les spécialistes. Il ne s'agit cependant pas de liaisons automatiques mais d'initiatives stratégiques.

Les grandes réformes plus ou moins avortées de l'enseignement, menées en France entre 1982 et 1986, offrent un terrain privilégié pour la démonstration. Rompant délibérément avec la tradition "culturaliste", l'auteur montre avec pertinence que l'environnement n'est pas une donnée mais une construction. Par ailleurs, ni l'importance objective des programmes (importance des crédits, population concernée, degré de changement par rapport au statu quo), ni la complexité technique ne déterminent les phénomènes de mobilisation. La rivalité entre institutions, la fragmentation des groupes de pression (on appréciera en particulier l'analyse du syndicalisme enseignant), l'intervention des organes politiques permettent aux "policymakers" d'imposer leurs solutions en faisant monter les enjeux. F.R. Baumgartner élargit donc le champ de l'analyse stratégique en montrant que les variations internes affectant chaque programme ainsi que le rôle des entrepreneurs publics sont plus importants que les variations externes touchant par exemple la demande de services ou l'expression des "besoins".

L'ouvrage s'appuie par ailleurs sur une excellente perception de la vie politique française qui échappe aux clichés sur la Ve République. En particulier, l'intervention du Parlement est soumise à une lecture stratégique (chapitre 8) qui renvoie dos à dos le constitutionnalisme étroit et la critique des mécanismes institutionnels.

Ceci dit, l'auteur semble parfois un peu trop solliciter des données empiriques qui démontrent bien des corrélations mais qui laissent dans l'ombre les causalités. Car il apparaît d'une part que la présence de conflits n'entraîne pas automatiquement l'expansion de la "policy community", d'autre part que cette expansion peut précéder le conflit. Bien plus, comme le montre l'exemple de la politique nucléaire, utilisé au chapitre 9, les acteurs centraux (ici, les agences techniques) peuvent limiter le conflit en fermant le processus de prise de décision. Un certain flou entoure donc parfois la thèse de l'auteur qui a peut-être trop escompté sur l'usage de binômes un peu artificiels (conflit/consensus, technique/politique, "policymakers"/ intervenants extérieurs). Cela est d'autant plus sensible que l'auteur reconnaît lui-même que ces stratégies d'expansion ou de contraction sont bien hasardeuses. La mobilisation autour de symboles tels que la liberté de l'enseignement ou les relations de l'Eglise et de l'Etat ne peuvent seulement relever d'une manipulation du discours ou de simples techniques éristiques. La démonstration aurait gagné en force à prendre en considération l'historicité (les politiques publiques ne naissent pas dans un univers amnésique) et les ambiguïtés de la notion de conflit politique (tous les problèmes publics ne sont pas politiques et vice versa). Mais à l'impossible nul n'est tenu.

On pourra cependant faire une dernière réserve. Une notion essentielle n'est jamais vraiment élucidée: qui sont donc ces "policymakers" à partir desquels l'auteur construit le "policy process" ? Ne s'est-il pas trop appuyé sur les interviews des fonctionnaires du Ministère de l'Education Nationale ? Leur "centralité" n'est rien moins qu'établie si l'on prend en compte les effets des alliances extérieures ou des interventions "politisées". Bien plus, à mesure que le "problème" implique de nouveaux acteurs, il tend à se transformer. Le passage du problème (a) au problème (b) serait par conséquent relativement aléatoire. S'agit-il alors d'un déplacement, d'un glissement de l'agenda originel, ou bien de la création d'un agenda secondaire ? L'auteur ne peut donc éviter une certaine contradiction entre l'introduction de l'ouvrage développant le thème de la manipulation et sa conclusion relevant d'un certain fatalisme.

On le voit, F.R. Baumgartner approche un sujet redoutable: dans quelle mesure le changement politique (dans les démocraties occidentales) peut-il être volontaire ? On touche ici aux limites du concept de politique publique. Les politiques publiques seraient-elles les "raisons" dûment construites des compromis sociaux opérés par le Welfare State sans qu'il soit possible de les affecter d'un sens général ? L'analyse des politiques publiques ne serait-elle à son tour que l'histoire de "malentendus" en perpétuelle recomposition, la théorisation d'une activité fébrile faite de négociations et de discours normatifs qui échapperaient à toute objectivation ? L'Etat providence, comme un grand bazar de la charité publique, aurait secrété de manière fonctionnelle son propre discours analytique. Mais entre la stratégie pure et le behaviorisme plat, ne peut-on découvrir une troisième voie ?

On peut donc apprécier cet ouvrage autant pour les questions qu'il pose que pour les apports qu'il effectue. Certes, l'existence de stratégies argumentatives dans la définition de l'agenda public est chose connue. Mais la rigueur de l'étude et son caractère systématique mettent en valeur l'apport spécifique de l'analyse des politiques publiques aux interrogations classiques de la science politique.

Luc ROUBAN
C.N.R.S. - Fondation Nationale des Sciences Politiques
Centre de Recherches Administratives