



HAL
open science

Comment les partis politiques travaillent-ils l'action publique?

Rafaël Cos, Anne-Cecile Douillet

► **To cite this version:**

Rafaël Cos, Anne-Cecile Douillet. Comment les partis politiques travaillent-ils l'action publique?. *Gouvernement & action publique*, 2020, *Gouvernement et Action Publique*, 9 (4), p. 9-27. 10.3917/gap.204.0009 . hal-04241663

HAL Id: hal-04241663

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04241663>

Submitted on 13 Oct 2023

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.

COMMENT LES PARTIS POLITIQUES TRAVAILLENT-ILS L'ACTION PUBLIQUE ?

Rafaël Cos¹
Anne-Cécile Douillet²

Résumé. Cet article introductif propose une nouvelle perspective dans l'analyse des relations entre partis politiques et action publique. Il ne s'agit plus seulement d'étudier l'effet des partis au pouvoir sur l'orientation des politiques publiques ou d'envisager les propositions d'action publique comme l'enjeu de la compétition inter-partisane, mais d'examiner de près la façon dont les partis, en tant qu'acteurs collectifs, se saisissent de questions d'action publique. Il convient alors de descendre au niveau des pratiques, des rapports de force internes et du *travail* par lequel les acteurs partisans se mobilisent pour construire, faire circuler ou traduire en dispositifs des contenus relatifs à l'action publique. La perspective envisagée éclaire notamment les ressorts et les modalités de la « fonction programmatique » des partis, en révélant l'existence de divers espaces partisans de construction de « problèmes » et de « solutions » d'action publique. Elle permet aussi de saisir de façon plus réaliste « l'effet des partis » sur l'action publique, par l'analyse de la mobilisation de positions partisanes dans les arènes de l'action publique : c'est alors leur fragilité et leur labilité qui ressort, mais aussi leur pluralité, du fait de l'importance des clivages qui traversent les organisations partisanes. Cette orientation permet de mettre à distance les deux représentations schématiques du lien entre *politics* et *policies*, qui appréhendent ce lien comme étant purement artéfactuel ou, au contraire, comme un enchaînement séquentiel. En pratique, l'étude du travail partisan sur l'action publique éclaire une dimension structurante de l'activité partisane tout en donnant à voir les multiples logiques qui viennent fragiliser l'adéquation entre les programmes des partis et leurs réalisations au pouvoir.

Mots clés. Partis politiques – action publique – *politics & policies* – légitimation – programmes électoraux – compétition sur enjeux – expertise – clivages intra-partisans

How do political parties work on public policies?

This introductory article argues for a new direction in the analysis of the relationship between political parties and public policies. Beyond the impact of ruling parties on the orientation of public policies and the consideration of policy issues as the driving force of inter-partisan competition, the purpose is to closely examine the way in which parties, as collective actors, take up policy issues. Such a perspective implies looking at practices, internal power relations and the *work* through which partisan actors construct, diffuse or convert into devices policy proposals. This perspective thus sheds light on the sources and modalities of the 'programmatic function' of political parties. It also provides a more realistic grasp of the impact of parties on public policies, by analysing the mobilisation of partisan positions in policy arenas: these proposals then appear uncertain and plural, due to internal competition within parties. The proposed orientation pulls away the two schematic representations of the link between politics

¹ Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, CNRS, UMR 5593 – LAET – Laboratoire Aménagement Economie Transports, 69518 Vaulx-en-Velin cedex. rafaël.cos@univ-lille.fr.

² Univ. Lille, CNRS, UMR 8026 – CERAPS – Centre d'Études et de Recherches Administratives Politiques et Sociales, F-59000 Lille, France. anne-cecile.douillet@univ-lille.fr.

and policies, which apprehend it as purely artefactual or, on the contrary, as sequential. In practice, the study of partisan work on public policies sheds light on a structuring dimension of partisan activity while revealing the multiple logics that weaken the adequacy between parties' political programmes and their achievements once in power.

Key words. Political parties – policies – politics & policies – legitimation – electoral manifestos – issue competition – expertise – party underworld

Au sein de la littérature politologique, la question de la relation entre les partis politiques et l'action publique occupe une place paradoxale : alors qu'elle est solidement encadrée dans le paysage académique, on sait toujours peu de choses sur la manière dont les partis politiques – en tant qu'acteurs collectifs – se mobilisent pour l'action publique.

A première vue, les relations entre partis politiques et action publique apparaissent en effet transverses à un vaste ensemble de recherches. Un premier agenda, rassemblé derrière les théories dites de la « compétition sur enjeux », étudie l'articulation entre les « enjeux d'action publique » (*issues*) et la compétition partisane. Ces travaux afférents à l'*issue competition* pensent la compétition entre partis comme un ensemble de prises de position conflictuelles et distinctives sur les enjeux d'action publique et leur priorisation (Stokes, 1963 ; Robertson, 1976 ; Klingemann *et al.*, 1994 ; Green-Pedersen, 2007). Chaque parti lutte pour imposer dans le débat public et politique les enjeux dont il est « propriétaire » et tend à les privilégier lorsqu'il accède au pouvoir. Adossés aux travaux de théorie politique centrés sur les « démocraties promissives », au sein desquelles les partis légitiment leur prétention à drainer les suffrages en échanges de « promesses » de réformes (Manin, 1995 ; Mansbridge, 2003), ces recherches ont pointé les phénomènes « d'accentuation sélective » ou de « reprise » des enjeux qui caractérisent la compétition partisane. En France, des recherches récentes s'inscrivant dans cette veine se sont intéressées à la construction des offres partisans, soulignant leurs transformations diachroniques tout en posant que les partis ne s'opposent pas uniquement sur les thèmes qu'ils mettent en avant – mais aussi sur les positions qu'ils adoptent sur ces enjeux (Brouard *et al.*, 2012 ; Persico *et al.*, 2012 ; Persico, 2015).

L'effet des partis sur les orientations de politique publique constitue une autre problématique classique de la science politique. La question « *Do parties matter ?* » a ainsi inspiré de nombreux travaux, nourris par des approches quantitatives ou plus qualitatives, centrés sur les budgets (Wilenski, 1975 ; Foucault & François, 2005) ou les orientations de politiques publiques (Von Beyme, 1984 ; Blais *et al.*, 1993, 1996 ; Ferreira & Gyorko, 2009 ; Knill *et al.*, 2010 ; Freier & Odendahl, 2015). De grandes comparaisons internationales telles que les *Comparative Manifestos Project* et *Comparative Agendas Project* (Wilkerson *et al.*, 2009) ont nourri l'analyse de la correspondance entre les orientations de politique publique et les positions partisanses – y compris en France, que ce soit à travers la question des agendas législatifs (Persico *et al.*, 2012) ou celle du devenir des promesses électorales (Bouillaud *et al.*, 2017 ; *RFSP*, 2018). Si les conclusions de ces travaux sont loin d'être univoques (Burstein, Linton, 2002), elles mettent en évidence, dans certaines circonstances, un « effet parti » qui lie l'orientation des politiques publiques et la couleur partisane ou les programmes des organisations au pouvoir.

Quoiqu'elle se soit érigée sur le scepticisme entourant le lien entre alternance et changement des politiques publiques³, la sociologie française de l'action publique s'est également intéressée

³ Les analyses de l'action publique se sont notamment construites sur le rejet d'une lecture séquentielle naïve instituant les *policies* comme le produit naturel du système électif (Jobert, Muller, 1987 ; Mény, Thoenig, 1989), focalisant leur attention sur les acteurs autres que « politiques » – experts, fonctionnaires, groupes d'intérêt notamment. L'importation de cadres théoriques relativisant le couple alternance – changement de l'action publique a permis de mettre en évidence les logiques d'incrémentalisme (Lindblom, 1959) ou de la *path dependency* (Pierson, 2000) pour expliquer la stabilité des politiques publiques. De façon générale, les trois néo-institutionnalismes (Hall *et al.*, 1997) mettent l'accent sur le poids des règles formelles ou informelles qui bornent structurellement l'action des gouvernements. Les développements autour des réseaux de politiques publiques (Le Galès, Thatcher, 1995) ont souligné le rôle et le poids de la bureaucratie ou d'experts souvent détachés de toute appartenance partisane. C'est à l'aune de ce contexte intellectuel que l'on peut comprendre l'absence de notice relative aux liens entre partis et politiques publiques dans les deux premières éditions du *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet, Jacquot, Ravinet, 2004 ; 2006).

aux partis politiques. D'une part, les approches cognitives ont assimilé ces derniers à l'un des « forums » au sein desquels circulent les énoncés de politiques publiques (Jobert 1994 ; Fouilleux, 2000 ; Boussaguet, Muller, 2005). D'autre part, un ensemble de travaux relatifs aux politiques gouvernementales (souvent saisies au niveau territorial) évoquent les partis politiques, soit en traitant de l'articulation entre la compétition politique et les logiques de mise en œuvre de l'action publique (De Maillard, 2005 ; Arnaud *et al.*, 2007 ; Freyermuth, 2013), soit en explorant les différentes dimensions du rôle des élus dans la fabrique de l'action publique (Nay, Smith, 2002 ; Douillet, Robert, 2007 ; Aldrin *et al.*, 2016).

En interrogeant la dimension partisane des politiques publiques, le présent numéro ne s'aventure donc pas sur des terres inexplorées⁴. Cette question des relations entre partis et action publique enferme néanmoins un angle mort aussi tenace qu'important. Hormis quelques rares travaux (Mulè, 1997 ; Zittoun, 2001 ; Cos, 2018), les partis politiques ne sont en effet jamais étudiés en tant que tels, c'est-à-dire en tant qu'organisations sociales, dont les logiques, les ressources et les contraintes propres encadrent les activités. Du côté des analyses quantitatives, les partis sont soumis à une opération de transfiguration méthodologique, qui les assimile à une variable gauche-droite ou aux indicateurs que fournissent les contenus des programmes électoraux. Du côté de la sociologie de l'action publique, les pratiques partisans sont plus directement prises pour objet – mais à un niveau individuel et atomisé, en ce sens qu'elles sont saisies au niveau des prises de positions des candidats à des mandats électifs ou de l'action des élus placés en situation de gouvernement. L'attention est portée moins sur l'activité partisane que sur le positionnement des candidats ou des élus, rapporté à ce que leur étiquetage partisan est censé induire du point de vue des politiques à mener. Et si l'analyse des « forums politiques » évoque bien les partis en tant que tels, elle s'intéresse peu à la boîte noire de leur organisation et de leurs dynamiques internes.

Par-delà la diversité de leurs ancrages théoriques, de leurs cadres méthodologiques ou de leurs visées problématiques, ces enquêtes appréhendent ainsi la relation entre partis et action publique sans que les partis ne soient instruits en tant qu'objets à part entière. Alors que la plupart de ces travaux posent, au moins implicitement, que les partis (*a fortiori* ceux dits de « gouvernement ») sont des pourvoyeurs de problèmes ou de solutions d'action publique, on ignore à peu près tout des conditions dans lesquelles ces questions sont traitées au sein des espaces partisans – qu'il s'agisse des organisations partisans à proprement parler, des organisations satellites ou des groupes parlementaires – et des effets de ces dynamiques partisans sur l'action publique. Il s'agit dès lors d'explorer et de donner consistance à ce que les manuels de science politique nomment classiquement la « fonction programmatique » des partis.

L'ambition de ce numéro est ainsi d'enrichir la sociologie de l'action publique en se donnant les moyens de dépasser ce qui s'apparente à une sorte d'usage *métonymique* des « partis ». Le pari initial consiste ainsi à suivre cette hypothèse simple : on comprend mieux la contribution des partis à l'action publique en descendant au niveau des pratiques et des rapports de force qui les traversent. À la différence des approches en termes de « compétition sur enjeux », ce ne sont donc plus seulement les variables externes aux partis – en particulier le positionnement des autres partis et les transformations du système partisan – qui sont examinées : c'est bien le *travail partisan* sur l'action publique que nous souhaitons mettre au cœur de l'analyse, ce « travail » étant compris comme les activités pratiques par lesquelles des acteurs partisans se

⁴ C'est d'ailleurs ce que traduit la présence de la question des partis politiques dans plusieurs manuels ou ouvrages de synthèse d'analyse des politiques publiques (Hassenteufel, 2011 ; Bossy *et al.*, 2015 ; Boussaguet *et al.*, 2019 ; Hassenteufel *et al.*, 2021).

mobilisent pour construire, faire circuler ou traduire en dispositifs des contenus relatifs à l'action publique.

Le petit nombre de contributions à ce numéro témoigne, à sa façon, de la rareté des plongées dans les organisations partisans qui permettent de saisir comment s'y discute et s'y dispute l'action publique, comment et par qui s'y construisent et s'y débattent des doctrines, des positions ou des propositions liées à tel ou tel domaine d'intervention publique. Les trois contributions rassemblées permettent cependant de poser les jalons d'une approche renouvelée des liens entre partis et action publique. Martin Baloge passe en revue la façon dont les principaux partis allemands (CDU, SPD, *Die Linke*, *Die Grünen*) se sont saisis de la question de l'impôt sur la fortune après 2010, Rafaël Cos explore les arcanes programmatiques du PS du milieu des années 1990 à 2012, tandis qu'Igor Martinache nous ouvre les portes de la « commission sport » du PCF. Le rapprochement de ces trois études de cas ne répond pas à un projet comparatif ; il propose simplement un échantillon de partis et de configurations⁵, étudiés par des auteurs qui s'inscrivent initialement dans la sociologie des partis et des milieux partisans, pour illustrer l'intérêt d'appréhender le *policy process* depuis les partis politiques. Ces travaux enrichissent en effet la compréhension de la fabrique de l'action publique en permettant de mieux saisir la portée des contributions partisans, par une meilleure appréhension de la consistance des propositions qui émanent des partis et de leur capacité à être défendues dans les arènes de l'action publique.

Ces différents cas montrent d'abord que, contrairement à ce que pourrait laisser croire une lecture trop rapide de la professionnalisation des partis politiques⁶, il existe bien un intérêt pour l'action publique au sein des organisations partisans, que traduit notamment l'existence d'espaces partisans de production de « solutions » d'action publique (1). Ils questionnent aussi la place spécifique qu'occupent les partis politiques dans la fabrique des politiques publiques, en les replaçant dans un ensemble de réseaux qui, bien au-delà des frontières des organisations partisans, nourrissent la fabrique de l'action publique, tout en soulignant l'importance des concurrences intra-partisans dans les mobilisations sur/pour l'action publique et le caractère non univoque des partis (2). Les recherches ici rassemblées apportent ce faisant des éléments permettant de préciser la façon dont les partis « comptent » dans la fabrique de l'action publique : par-delà la mise en évidence de corrélations entre l'accession d'un parti au pouvoir

⁵ Ce numéro trouve son origine dans une section thématique organisée en 2015 au Congrès AFSP d'Aix-en-Provence (« Remettre les idées sur le métier ? La place des 'idées' dans la profession politique »). La question initiale était celle du statut des « idées » dans une profession politique, marquée par l'importance des enjeux électoraux et de représentation. Elle s'est ensuite resserrée sur la place, au sein de ce travail idéal, des considérations expertes sur l'action publique, notamment à l'occasion d'une journée d'études organisée à Lille en 2016 sur « le travail partisan sur les enjeux d'action publique ». La réflexion s'est ensuite prolongée lors de la rédaction de deux chapitres d'ouvrage : l'un sur les partis politiques et les *think tanks* comme producteurs d'une *policy analysis* (Argibay, Cos, Douillet, 2018) ; l'autre sur les partis et les politiques publiques, dans un ouvrage à paraître au Brésil sur les approches développées en France en sociologie de l'action publique (Douillet, 2021). En plus des trois contributions rassemblées dans ce numéro, c'est l'ensemble des réflexions menées depuis 2015 que nous mobilisons pour cette introduction. Nous faisons ainsi référence aux travaux de Karim Fertikh sur le SPD et à ceux de Simon Persico sur les partis britanniques et les politiques environnementales, ces deux collègues ayant été associés aux premières étapes du cheminement. Bien que ce parti ne soit pas traité dans les articles de ce numéro – qui, malgré lui, reconduit l'intérêt trop secondaire de la sociologie politique pour les partis de droite – nous mobilisons également quelques éléments relatifs au RPR/UMP/LR que nous avons rassemblés à l'occasion de communications antérieures.

⁶ L'insistance contemporaine sur la professionnalisation des partis politiques – entendue comme le resserrement et la structuration des organisations partisans autour des enjeux de conquête électorale dans un contexte de baisse du nombre de militants et de hausse de la proportion d'élus au sein des partis politiques (Mair, Von Biezen, 2001 ; Lefebvre & Sawicki, 2006 ; Mischi, 2014) – a pu conforter l'idée que les considérations de stratégie électorale et de « rationalisation » des activités partisans prenaient le pas sur les différents types d'activités « cognitives » dans les principaux partis (Cos, 2019a).

et l'orientation des politiques publiques, la prise en compte du fonctionnement partisan permet de saisir la fragilité des positions partisans et toutes les incertitudes de leur mobilisation dans les arènes de politiques publiques (3)⁷. Sous ces différents rapports, les différentes contributions à ce numéro documentent autant les conditions pratiques de la « compétition sur enjeux » qu'elles permettent d'asseoir une acception plus réaliste de « l'effet » des partis sur l'action publique.

L'institutionnalisation d'un travail partisan sur l'action publique

Dans quelle mesure, sous quelles formes et selon quels ressorts les partis politiques s'intéressent-ils à l'action publique ? S'il est admis que l'action publique, en tant que bien symbolique constitutif de l'offre partisane, est une ressource dans la compétition politique, on sait peu de choses sur la façon dont se construit cette offre partisane. Les travaux rassemblés dans la perspective de ce numéro montrent que s'y est effectivement institutionnalisée, selon des formes variables, une préoccupation pour l'action publique, qui renvoie elle-même aux transformations de la compétition partisane.

Moins commentée que l'effacement des « grandes idéologies », auquel on est souvent tenté d'associer l'hypothèse d'un épuisement des discours partisans, l'extension de la couverture sectorielle des partis, c'est-à-dire du nombre de secteurs d'action publique sur lesquels ils se positionnent, constitue une dynamique caractéristique des dernières décennies (Brouard *et al.*, 2012). Or, tout se passe comme si le premier phénomène (l'effacement des grandes idéologies) apparaissait relativement solidaire du second (la spécialisation et la technicisation des propositions d'action publique). En France, la moindre prégnance des référentiels socialistes puis néo-libéraux à partir de la seconde moitié des années 1980 a encouragé la focalisation du débat sur les capacités de « bonne gestion » et renforcé une approche sectorisée des problèmes (Jobert, Théret, 1994 : 60). Les luttes partisans relèvent d'une « compétition sur enjeux » plus détachée des grands récits, autonomisant notamment les questions de sécurité, de chômage, d'immigration. La question écologique, endossée progressivement par les partis dominants, en France comme dans les principaux pays de l'OCDE, l'illustre bien (Persico, 2015).

Ce changement des ressorts de la compétition politique est aussi porté par la transformation des élites partisans, aujourd'hui plus socialisées aux politiques publiques. En France, l'intérêt partisan pour l'action publique n'est pas sans lien avec la présence non-négligeable de hauts fonctionnaires et, plus largement, d'un personnel socialisé aux savoirs de gouvernement. Alors que le passage par les « grandes écoles » a longtemps été associé à la figure stigmatisée du technocrate, jugée peu compatible avec l'idéal démocratique, elle est aujourd'hui devenue un marqueur central des identités politiques (Dulong, 1996). La convertibilité de la compétence experte en capital politique se développe parallèlement à un autre mouvement, lié aux alternances politiques. La dynamique de l'alternance a routinisé l'accession des leaders du PS et du RPR/UMP aux mandats électifs, mais aussi à des postes en cabinet ministériel ou dans l'administration – autorisant une socialisation élective et partisane à la gestion publique. Comme le souligne Carole Bachelot (2008) dans son enquête portant sur les dirigeants socialistes entre 1993 et 2003, c'est « *bien l'appareil politico-administratif qui a, pour une bonne part, formé le personnel de direction du parti* »⁸. Il faut ajouter à cela l'importance prise

⁷ Ainsi, si ce numéro se focalise sur le rôle que jouent les partis dans la construction des problèmes publics et la formulation de solutions programmatiques, davantage qu'il n'analyse la place des acteurs partisans dans la mise en œuvre de ces solutions, il interroge néanmoins aussi la façon dont des acteurs partisans se saisissent de certaines propositions ou orientations et les défendent dans les arènes décisionnelles.

⁸ Sur la période, 40% des membres du Bureau national du PS sont ainsi passés par un cabinet ministériel.

par les élus locaux dans les partis français⁹. Ces élus sont d'autant plus directement en prise avec les enjeux d'action publique que les réformes de décentralisation engagées à partir de 1982 ont alimenté une montée en puissance des politiques locales. Tout un ensemble de savoirs et de savoir-faire sur les politiques publiques est ainsi accumulé par une partie substantielle des élites partisanes : loin de s'opposer, *office seeking* (le souci électoral) et *policy seeking* (la recherche de solutions d'action publique) s'articulent l'un l'autre – et peut-être même dans une mesure croissante¹⁰, dans la mesure où les transformations contemporaines des campagnes électorales contribuent à une production de propositions programmatiques tendanciellement plus intensive. Le positionnement de *think tanks* en tant qu'arbitres de la crédibilité des candidats, les évaluations expertes charriées par les journalistes¹¹ ou l'intervention de plus en plus massive des groupes d'intérêt (Gervais, Courty, 2016) poussent en effet à la formulation de propositions d'action publique consolidées, qui tendent à redoubler le travail par lequel les acteurs partisans équipent leur candidat d'une offre programmatique. Si les partis politiques « échangent » des votes contre des propositions d'action publique, c'est donc aussi que cette logique correspond désormais à une contrainte de rôle assignée par d'autres opérateurs.

Les contributions à ce numéro donnent à voir comment se matérialise cet intérêt des acteurs partisans pour l'action publique, permettant de renseigner plus avant « *la variété du travail politique* » (Demazières, Le Lidec, 2014 : 225). Les différents partis étudiés ont en effet institué en leur sein, ou en lien direct avec les organisations partisanes, diverses instances au sein desquelles l'action publique doit être débattue et discutée. Les instances de production de cette *policy analysis*¹² partisane, qu'elle soit sectorisée ou plus « globale », prennent des formes assez différentes suivant les pays et les partis : plus ou moins institutionnalisées, elles s'appuient par ailleurs sur des spécialisations sectorielles plus ou moins stabilisées. En France, il existe d'une part des *think tanks* qui, sans être officiellement liés à des partis, manifestent de fortes proximités partisanes : la *Fondapol* et l'*Institut Montaigne*, proches de l'UMP/LR ; *Terra Nova*, très liée à certaines fractions du PS ; la *Fondation Gabriel-Péri*, proche du PCF. Les circulations sont importantes entre les deux types d'organisations : des élus sont sollicités en tant qu'experts par les *think tanks*, tandis qu'il arrive fréquemment que des experts ou dirigeants de *think tanks* prennent des responsabilités politiques – lorsqu'ils n'ont tout simplement pas déjà un pied dans le champ politique, comme l'illustre le cas de *Terra Nova* évoqué par Rafaël Cos dans ce numéro. Ce dernier exemple montre aussi que, parce que les liens sont interpersonnels et peu institutionnalisés, l'appropriation partisane de leur production est

⁹ Au PS, en 2011, 40% des adhérents sont des élus locaux. Par ailleurs, 8% de ces adhérents sont des collaborateurs d'élus et 13% des salariés des collectivités territoriales, majoritairement des cadres, ce qui renforce le poids des adhérents qui travaillent sur des enjeux d'action publique locale (Dargent & Rey, 2011). Julian Mischi (2014) souligne aussi la part importante des fonctionnaires territoriaux (à côté des enseignants) dans le noyau dur des directions locales et nationales du PCF.

¹⁰ Notons que les questions d'action publique se prêtent d'autant mieux à des usages partisanes qu'elles peuvent être l'objet d'appropriations multiples, correspondant à différentes dimensions du métier politique. L'une des clés de la conversion des socialistes à « la sécurité » tient par exemple à cette multiplicité d'usages : enjeu de la compétition partisane (à la fois emblème de l'adversaire et déterminant potentiel des verdicts électoraux), elle a été appropriée comme une composante du répertoire idéologique du parti (le patrimoine républicain), utilisée comme un outil de classement du monde social (analyseur du vote populaire et de la condition sociale des habitants des banlieues), accaparée comme un trophée dans le cadre des jeux internes (au sein du parti ou d'un gouvernement) et, enfin, pensée comme un ensemble de solutions d'action publique à apporter à un problème (Cos, 2019b).

¹¹ Voir Lemoine (2008) sur l'effet de ces mobilisations sur le chiffrage des programmes.

¹² La notion de « *policy analysis* » renvoie à la production et/ou la mobilisation de connaissances pour et sur l'action publique, autrement dit à une forme d'expertise sur l'action publique. Cette connaissance de et pour l'action publique se distingue par exemple d'une connaissance purement académique du *policy process* (Halpern *et al.*, 2018).

variable suivant les configurations politiques, de même d'ailleurs que l'affichage de leur soutien à tel ou tel candidat du parti¹³.

Mais il existe également tout un ensemble de structures, au sein même des organisations partisans, qui constituent autant d'espaces où se discutent les questions d'action publique. Elles prennent notamment la forme de « secrétariats nationaux » ou de « commissions thématiques », dont Rafaël Cos montre la forte croissance au sein du PS entre 1971 et 2012. Cette augmentation, en partie alimentée par des logiques de distribution des gratifications, traduit la tendance à l'extension des enjeux traités par les partis et à l'affichage d'une « compétence » dans un nombre croissant de domaines : en 1971, le PS affichait neuf secrétariats nationaux, dont deux seulement avaient partie liée avec la programmation de l'action publique ; en 2012, on en répertorie 58, dont 44 sont centrés sur différents secteurs de politiques publiques – soit plus que le nombre total de ministères et secrétariats d'État au même moment. À l'UMP, on compte, début 2015, 30 secrétaires nationaux thématiques (en plus des 12 secrétaires nationaux « fonctionnels ») et LR en présentait 58 en mars 2016, à côté des neuf secrétaires « fonctionnels »¹⁴. Si l'existence d'instances thématiques est bien institutionnalisée dans les partis français, leurs contours sont mouvants et leur durabilité variable. La commission sport du PCF, étudiée par Igor Martinache, illustre l'ancienneté et la longévité de certaines de ces structures : créée en 1937, réactivée en 1959, elle est toujours en activité. La commission sécurité du PS est pour sa part un exemple d'instance sectorielle dont les modalités de fonctionnement sont très liées au profil de la personne qui en prend la tête, sans que la « mémoire » de la commission ne soit garantie d'un secrétaire à l'autre. L'activité des commissions apparaît également dépendante de la configuration politique : elles sont moins actives quand le parti est au pouvoir, comme si les instances de débat et de réflexion se déplaçaient avec les membres du parti. L'exemple de la commission sport du PCF, mise en veille au moment où Marie-George Buffet devient ministre des sports (1997-2002), est ici emblématique.

Le cas des partis allemands, développé dans ce numéro par Martin Baloge, donne à voir une organisation plus stabilisée. D'un côté, les fondations incarnent une forme très institutionnalisée de production d'expertise partisane. Chaque grand parti est lié à une fondation, qui promeut des orientations politiques à travers une diversité d'événements (séminaires, conférences) et de publications, tout en abritant des instances de réflexion, temporaires ou permanentes : la fondation Konrad-Adenauer travaille ainsi pour la CDU, la fondation Friedrich-Naumann pour le FDP, la Fondation Heinrich-Böll pour les Verts, la FES (*Friedrich-Ebert-Stiftung*) pour le SPD. Dans les années 1990, la FES organise par exemple un important travail de révision programmatique pour le SPD, *via* notamment une « commission du futur » (*Zukunftskommission*), dirigée par une économiste engagée au SPD depuis la fin des années 1970 (Fertikh, 2015). En plus de ces fondations, le SPD et la CDU comptent en interne de nombreux groupes susceptibles de produire des analyses et des solutions d'action publique. Le SPD comprend ainsi plusieurs comités d'experts, permanents ou ponctuels, rassemblant d'une dizaine à une quarantaine de personnes. Ces comités s'articulent à des groupes sociaux et professionnels constitués et reconnus au sein du parti, dans une logique de groupes d'intérêt

¹³ Dans les mois qui précèdent l'élection présidentielle de 2012, le secrétaire général de la Fondapol, créée en 2004 avec le soutien de l'UMP, dit explicitement ne pas travailler pour l'UMP et son candidat mais simplement vouloir peser dans le débat, tandis que le candidat Sarkozy mobilise moins les travaux de la Fondation que ceux de ses propres réseaux experts.

¹⁴ Fin 2020, LR n'affiche plus de commissions thématiques ou de secrétaires thématiques dans la présentation de ses instances mais détaille sur son site internet 12 « forums thématiques » et 9 « propositions » : les premiers détaillent un ensemble d'analyses sur un problème d'action publique (protéger les aînés, soutenir les entreprises, etc.) ; les secondes détaillent une liste de constats dans le domaine d'action publique considéré (éducation, sécurité, immigration, retraites, lutte contre l'islamisme, etc.) et de propositions de mesures en réponse.

catégoriels¹⁵. Comme le détaille Martin Baloge, le SPD compte ainsi 12 organisations sectorielles (salariés, femmes, jeunes, professionnels de santé, éducation...) quand la CDU en englobe une quinzaine. En somme, *policies matter* – en ce sens que les politiques publiques participent des différentes opérations de légitimation des partis politiques.

La structure plastique des milieux programmatiques partisans

Si les fondations, commissions, conventions et autres secrétariats nationaux témoignent de l'institutionnalisation d'un intérêt des acteurs partisans pour l'action publique, il reste à comprendre comment fonctionnent ces espaces. Sur ce point, l'analyse de la façon dont les acteurs partisans se saisissent des problèmes d'action publique révèle d'abord la forte imbrication des partis avec d'autres espaces sociaux. Les différentes études de cas montrent en effet que les ressources d'expertise sont souvent moins proprement partisans que produites ailleurs et importées, traduites, dans les espaces partisans. La mise en débat de l'action publique ou la construction de propositions dans un cadre partisan met en effet les acteurs encartés en relation avec tout un ensemble d'acteurs qui entretiennent des liens plus ou moins étroits avec le parti (universitaires, membres de fondations, hauts fonctionnaires, représentants d'intérêts, consultants...) – même si, suivant les cas, l'écologie intellectuelle des partis est différente et le degré d'endogénéisation de l'expertise variable.

Dans le cas français, les instances partisans d'expertise sur l'action publique débordent souvent les partis *stricto sensu*. Ces instances ne mobilisent pas, loin s'en faut, que des membres du parti : elles s'appuient plus largement sur ce que l'on peut appeler des *milieux programmatiques*. Si Igor Martinache renseigne que, dans la commission sport du PCF, on trouve, à toute époque, principalement des membres du parti (quelques élus et, surtout, des professeurs d'EPS, des membres de la Fédération Sportive et Gynique du Travail, des journalistes sportifs), les instances mises en place dans le cadre d'autres partis français font largement appel à des universitaires, des hauts fonctionnaires et des professionnels du secteur qui ne sont pas encartés. Les hauts fonctionnaires sont assez facilement mobilisés par les dirigeants de parti, dont un certain nombre sont passés par les écoles de la haute fonction publique (voir *supra*). Au Parti socialiste, les commissions « sécurité » ou « économie » peuvent ainsi s'appuyer sur la présence ou les contributions de hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ou de Bercy. Leur expérience dans la haute administration se traduit par une capacité à produire des notes synthétiques et à donner une dimension très opérationnelle à ces préconisations. Reposant sur une légitimité « technique », cette expertise peut contribuer à brouiller les repères ou à entretenir des clivages programmatiques au sein des partis, selon des lignes idéologiques¹⁶ ou sectorielles (Cos, 2019b). Les universitaires sont pour leur part surtout sollicités dans le cadre des dispositifs *ad hoc* liés à l'élaboration programmatique, comme l'illustrent les invitations faites par le Laboratoire des idées ou par la convention thématique organisée par le PS en 2010 (Cos, ce numéro), ou encore la préparation de la campagne de Nicolas Sarkozy pour 2007 par Emmanuelle Mignon. Au PCF, la création en 2009 du « Lieu

¹⁵ Les « *socialist societies* » du *Labour* britannique, que Simon Persico (2014) présente comme des « groupes d'intérêt internes », apparaissent plus spécialisées sur un secteur. Il existe par exemple une « *Socialist Environment and Resources Association* » (SERA).

¹⁶ Bruno Jobert et Bruno Théret (1994) montrent que, face à l'expertise de la haute administration, les autres formes d'expertise mobilisées au sein du PS les années 1970 et 1980 pèsent peu. Si le parti accueille en son sein des experts et des intellectuels, ceux-ci se mobilisent pour des intérêts et des visions du monde très différents, sans cohérence. Cette diversité est une ressource pour la fraction dirigeante du PS, qui entretient les divisions pour organiser les alliances, mais elle se traduit par l'absence de projet commun. Dans ce contexte, « dans la plupart des domaines, la capacité divisée d'expertise ne fait pas le poids face à celle de la haute administration » (p.50), qui peut donc imposer les recettes néo-libérales auxquelles elle s'est convertie.

d'étude sur le mouvement des idées et des connaissances » (LEM) sollicite aussi bien Philippe Corcuff que Pierre Rosanvallon, Nonna Mayer ou Mireille Delmas-Marty... Ces acteurs académiques confèrent à l'expertise produite une dimension plus intellectualisée, qui dépasse le registre des solutions ponctuelles. Ce sont avant tout les économistes qui sont mobilisés, mais on repère également des juristes, des sociologues et des politistes¹⁷. Enfin, si l'imbrication forte entre les partis et certains *think tanks*, évoquée plus haut, atténue l'effet d'extériorisation de la production de *policy analysis* partisane, ces structures mobilisent elles-mêmes souvent une expertise produite ailleurs.

La forte structuration des *think tanks* allemands (où ils prennent la forme de fondation) souligne, par contraste, les spécificités de la situation française : il existe en effet en Allemagne une forme d'intégration partisane des experts, les dimensions scientifiques et partisans étant intrinsèquement liées. Pourtant, il y a bien aussi endogénéisation et « partisanisation » d'une expertise produite dans d'autres champs. Le cas de la fondation Friedrich-Eber (Fertikh, 2015) illustre bien ces tensions : si cette fondation fait travailler des sociaux-démocrates (les personnes sollicitées sont encartées ou proches du parti par leur participation à de nombreuses instances ou par des liens conjugaux), c'est leur qualité de chercheur (*Forscher*) qui est d'abord valorisée et recherchée, même si la « personnalité » des chercheurs ainsi mobilisés est censée garantir la compatibilité du discours produit avec les objectifs du SPD.

Par-delà ces importantes différences nationales dans la production de l'expertise partisane, plusieurs cas mettent en évidence des logiques d'échanges entre acteurs partisans et « groupes mobilisés », qui nourrissent l'intérêt des partis pour l'action publique tout autant que leur capacité à produire et défendre des « solutions ». Les groupes mobilisés voient dans les partis des relais possibles de leurs propositions, et certains acteurs partisans y voient la possibilité d'avoir accès à la fois à une expertise, à des propositions et à des soutiens, qui constituent autant de ressources dans la compétition partisane. Philippe Zittoun (2001) a ainsi montré comment se sont noués des échanges de ce type entre le PS et des professionnels du logement à l'occasion des élections de 1981, 1993 et 1995¹⁸. La commission logement, qui structure ces échanges, comprend quasi exclusivement des professionnels du secteur (à l'exception de trois élus) : « l'expertise partisane » consiste essentiellement dans « l'internalisation d'une expertise traditionnelle » (p.689). Les partis apparaissent ici comme des relais et des « transformateurs » de propositions produites ailleurs. Martin Baloge envisage pour sa part les partis comme des « espaces d'intermédiation » entre des élus et des acteurs extra-partisans et illustre sa proposition à travers l'exemple de *Die Linke* et *Die Grünen* dans les années 2009/2012 : en situation d'opposition, ces deux partis travaillent à l'élaboration de propositions fiscales en mobilisant une expertise militante. Les partis se positionnent alors comme les « médiateurs de groupes mobilisés souhaitant voir leurs revendications traduites en politiques publiques ». Sur la question de l'impôt sur la fortune, les propositions élaborées par l'association *UmFAIRteilen* (« Pour partager équitablement »), soutenues par des syndicats mais aussi des associations comme ATTAC, sont ainsi étudiées de près par ces deux partis. L'appui sur une expertise militante leur permet de marquer un positionnement politique et vise à encourager les

¹⁷ Il faudrait pouvoir dresser une histoire longue des relations entre intellectuels et partis politiques, en suivant notamment l'hypothèse que les emboîtements entre les champs intellectuel et politique se sont distendus depuis les années 1970. Ces liens n'ont pas disparu, mais sont devenus très ponctuels (sans doute parce que les croyances partisans des universitaires se sont elles-mêmes relâchées, parce que l'intolérance aux différentes « instrumentalisation » dont ils peuvent faire l'objet s'est accentuée – en somme, parce que le champ académique s'est lui-même autonomisé). Dans sa thèse, Rafaël Cos montre par exemple tout ce que la trajectoire de Thomas Piketty doit à ces expériences d'instrumentalisation, et aux incompatibilités entre les contraintes du collectif partisan et les rétributions qu'offre la position d'intellectuel « sans attache » (Cos, 2019a).

¹⁸ Voir aussi Surel (1997) pour les relations entre le PS et l'association pour le prix unique du livre avant l'élection de 1981.

ralliements¹⁹. Les partis en tant qu'acteurs collectifs s'effacent ainsi derrière tout un ensemble de réseaux impliquant des acteurs partisans et non-partisans.

Si le travail partisan sur l'action publique déborde largement les frontières de l'organisation, il apparaît aussi traversé par de multiples clivages intra-partisans. Un indice de ce ressort concurrentiel tient à ce que l'activité des commissions thématiques apparaît très dépendante de ceux qui en sont à la tête, de leur intérêt à s'investir comme de leurs ressources – d'autant que la participation à ces commissions ne répond pas uniquement à une logique d'expertise préalable : si la commission sport du PCF a notamment été investie par des membres du parti très intéressés par le sport, elle a toujours également compté des cadres du parti peu au fait des questions sportives, chargés d'assurer la liaison avec le comité central du parti. On observe par ailleurs que, selon les périodes, ces commissions peuvent être plus ou moins actives, et leurs travaux plus ou moins centraux dans l'économie programmatique d'un parti. Elles font en tout cas l'objet d'investissements très différenciés. Rafaël Cos souligne ainsi que sur une année civile, les membres de la commission « institution, justice, sécurité » se sont retrouvés en moyenne deux fois par mois, quand la secrétaire nationale chargée du périmètre « Réforme de l'État, fonctions publiques, actions publiques » n'a réuni sa commission qu'à trois reprises.

Un élément explicatif de la plus ou moins grande consistance des instances partisanes où se discute l'action publique tient à ce qu'elles sont souvent prises dans les logiques de présidentialisation, qui alimentent des usages très personnalisés : les espaces de réflexion sur l'action publique sont mis au service d'un projet personnel – en France, dans le cadre de l'élection présidentielle – plus que d'une production collégiale. En ce sens, les commissions ou les groupes de travail qui œuvrent lors des campagnes ne fonctionnent pas simplement comme des lieux neutres, chargés de rationaliser la contrainte fonctionnelle de production de propositions d'action publique : ils réfractent aussi des oppositions internes. Ce factionnalisme constant a pour effet de rendre les *policy analysis* partisanes assez instables et en partie auto-concurrentielles. L'usage, par le candidat Sarkozy, à la présidentielle 2007, de la direction des études de l'UMP est de ce point de vue très emblématique : après avoir confié la réflexion programmatique à Emmanuelle Mignon, en dehors des structures partisanes, Nicolas Sarkozy la nomme directrice des études de l'UMP et la nouvelle directrice renouvelle l'ensemble des membres de la direction (Confavreux, Lindgaard, 2007). Simon Persico (2014) souligne une même tendance à la personnalisation et à la faiblesse de la délibération collégiale au sein des partis britanniques : les espaces de débats, d'études et de discussion proprement partisanes tendent à être marginalisés, qu'il s'agisse du *Conservative Research Department* chez les Tories ou du *National Policy Forum* pour le Labour. Les instances d'expertise officielles et proprement partisanes semblent finalement peu opérantes : elles cherchent à entretenir la fiction d'un parti « acteur collectif », quand leur contournement ne rend que plus visibles les usages personnalisés des structures partisanes.

Le cas allemand présenté par Martin Baloge et le cas du PS développé par Rafaël Cos illustrent bien les concurrences qui traversent la production partisane d'analyses sur l'action publique. Elles ont plusieurs traductions : coexistence de différentes structures d'expertise, mobilisation parallèle de plusieurs sources expertes aboutissant à des solutions d'action publique différentes,

¹⁹ De façon plus générale, les modalités d'appel à ou de présentation de ces différentes ressources externes illustrent les tensions entre une légitimation par la neutralité de l'expertise et le souci de faire rentrer les apports extérieurs dans les cadres du parti. Dans son étude du Front national comme « entreprise doctrinale », Alexandre Dézé (2007) étudie le « conseil scientifique » créé en décembre 1988. Celui-ci réunit une trentaine de personnes, membres ou non du parti, considérées comme pouvant apporter un éclairage intellectuel sur les orientations du parti. A. Dézé montre cependant que les membres les plus actifs du comité scientifique sont en fait des personnalités centrales du parti et que les analyses produites viennent cautionner des éléments déjà très installés les programmes du Front national.

non-usage de certains travaux validés par le parti, etc. Ce dernier phénomène apparaît particulièrement marqué dans le cas du Parti socialiste français, où la production de *policy analysis* présente une forme d'autant plus polycentrique qu'elle épouse la structuration (fluctuante) de courants et d'écuries personnalisées. La mise sur pied d'organes de réflexion est souvent articulée aux entreprises concurrentes à l'intérieur du parti : aux différents clubs et associations qui ont gravité autour de certains leaders dans les années 2000 (« La Forge » de Benoît Hamon, l'association « Désir d'avenirs » de Ségolène Royal, la « coopérative d'idées Renaissance » de Martine Aubry) ont succédé les mobilisations programmatiques organisées autour des candidats aux primaires²⁰. Dans la perspective de la présidentielle de 2012, un « Laboratoire des idées » est créé en 2009, pour contrer l'offensive idéologique conduite par la droite lors de l'élection présidentielle de 2007. Mais la contribution de cette instance à la plateforme programmatique du parti a été largement limitée par le fait qu'elle est apparue comme une initiative dépendante de Martine Aubry (alors leader du parti, mais défaite aux primaires par François Hollande).

L'exemple, développé par Martin Baloge, de l'élaboration d'une proposition fiscale par *Die Linke* est aussi une bonne illustration des visions différenciées qui traversent les partis politiques, lesquelles s'appuient sur la mobilisation de réseaux d'expertise distincts. Au tournant des années 2000-2010, *Die Linke* se prononce pour la réintroduction d'un impôt sur la fortune à hauteur de 5% à partir d'un million d'euros de patrimoine ; cette proposition s'appuie notamment sur celles de l'association *UmFAIRteilen*, qui s'est rapprochée du parti par l'entremise de syndicats. Cependant que d'autres positions sont défendues au sein du parti : Axel Troost, député membre de la commission des finances, considère cette position comme irréaliste et soutient la proposition d'imposition à hauteur de 1%, avancée par le « groupe de travail pour une politique alternative » (AAW, fondation, non liée à un parti politique, créée en 1975), dont il est un membre central. Dans les partis allemands qui, comme la CDU ou le SPD, comptent en leur sein des groupes catégoriels, la production de positions divergentes peut aussi émaner de ces instances : au sein de la CDU, et le MIT (*Mittelstand*), qui représente les entreprises familiales et groupes économiques, et l'association des salariés chrétiens de la CDU (CDA) ont ainsi produit une position (différente) sur la taxation du capital, mobilisant chacun leurs propres réseaux.

Ces dynamiques concurrentielles internes aux partis peuvent être renforcées par des sollicitations extérieures, particulièrement fortes pendant les campagnes électorales. Comme le souligne Rafaël Cos dans son article, les périodes électorales favorisent tout particulièrement l'interpellation des partis par de nombreux groupes mobilisés mais aussi par les journalistes, les experts, les sondeurs. Ces mobilisations diverses génèrent de nombreuses propositions portées par les candidats, lesquelles peuvent à la fois contredire les engagements formulés dans le programme formalisé par le parti, ou même varier suivant les espaces dans lesquels elles sont formulées. Ainsi, loin de correspondre au moment où se déroule un programme, les campagnes électorales sont des moments d'intense (re)formulation programmatique. L'appropriation des propositions émanant d'autres espaces que les partis correspond à des jeux complexes, liés au positionnement du candidat dans son parti et aux relations du groupe mobilisé avec une ou plusieurs factions du parti.

Pour ces différentes raisons, et comme l'ont souligné certains travaux récents (Bué *et al.*, 2016), les programmes politiques ne constituent donc pas des catalogues de mesures d'action publique

²⁰ Au sein du RPR/UMP/LR les « clubs » semblent en rester à la promotion d'une personnalité, sans se constituer en espaces d'expertise sur l'action publique. C'est ce que soutient F. Haegel (2012) à propos d'initiatives comme « Dialogues et initiatives », « France.9 », « Le chêne », « Génération France », constituées respectivement autour de J.-P. Raffarin, F. Fillon, M. Alliot-Marie et J.-F. Copé. L'institutionnalisation moins forte des « courants » a sans doute limité le développement d'écuries d'expertise concurrentes.

bien identifiables et stabilisées, mais des supports malléables et ré-interprétables, mobilisés par une diversité d'acteurs dans le cadre de la compétition politique. Il convient en ce sens de ne pas hypostasier ce que pourraient être « les promesses », « le programme » ou « les mesures » promues par un parti politique, d'autant que les divisions internes aux partis fragilisent encore un peu plus la possibilité d'identifier des positions proprement partisans. Il devient difficile, dans ces conditions, d'identifier des positions partisans aussi univoques et consolidées que le laissent par exemple entendre les théories de la compétition sur enjeu. Cette relative fragilité des « positions partisans » n'est pas sans incidence sur la façon dont elles peuvent être mobilisées, et, *in fine*, sur la manière dont on peut envisager « l'influence » des partis sur l'action publique.

How do parties matter ?

Dans ces conditions, l'étude de la façon dont les organisations partisans se saisissent des questions d'action publique ouvre de nouvelles perspectives pour comprendre la façon dont les partis « comptent » dans la fabrique des politiques publiques – sans réifier le « programme », ni diluer le « facteur parti » dans une variable politique assimilant la couleur politique à l'organisation partisans, ou encore confondre ce « parti » avec les élus qui en revendiquent l'étiquette. Ce numéro plaide ainsi pour envisager les partis comme des organisations plastiques qui fournissent des ressources collectives à leurs membres tout en étant traversées par des luttes et des divisions. Il s'agit, autrement dit, d'analyser comment les dynamiques propres aux organisations partisans – et non à la seule compétition inter-partisans – peuvent interférer dans les processus de fabrique de l'action publique. Comme le soulignait Rosa Mulè (1997), une façon d'avancer dans la compréhension du lien partis/politiques publiques consiste à ne pas les considérer comme des unités mais comme des « systèmes politiques en miniatures » : la prise en compte du « *party underworld* » permet alors de mieux saisir les ressources et les marges de manœuvre dont dispose tel ou tel leader partisan au pouvoir.

De ce point de vue, les travaux sur les « conditions de réalisation des promesses électorales » (Guinaudeau & Persico, 2018) ouvrent des pistes stimulantes. L'analyse de cas où un gouvernement ou des élus majoritaires vont à contre-courant des promesses affichées dans le programme de leur parti (Deront *et al.*, 2018) montre par exemple que la non-réalisation du programme/des promesses peut tenir moins à des contraintes externes qu'à des dynamiques internes. Sous cet angle, « *parties do matter* », même sous cette acception paradoxale où il n'existe pas d'adéquation entre un programme ou une idéologie revendiquée et les politiques soutenues ou mises en place par un parti au pouvoir. Dans certains cas en effet, c'est précisément parce que les partis « comptent » que les politiques menées sont en décalage avec les programmes affichés : les rapports de forces internes aux partis, articulés aux profils particuliers des membres du parti qui accèdent aux positions de gouvernement, conditionnent le type de mesures portées par tel gouvernement, tel groupe parlementaire ou tel élu (Cos, 2018). Ainsi, non seulement le parti en campagne n'est pas le parti au pouvoir – celui-ci étant d'ailleurs éclaté en de multiples élus qui ne partagent pas tous nécessairement les mêmes visions, ni les mêmes intérêts, ni les mêmes contraintes – mais le parti au pouvoir (i.e. les membres du parti occupant des fonctions gouvernementales, *party in public office*) peut être contraint par les rapports de force qui traversent le parti *in central office*²¹. La difficulté récurrente à repérer, depuis l'extérieur, les liens de continuité entre les offres politiques et la fabrique de l'action publique renvoie ainsi, souvent, aux luttes internes qui contribuent souterrainement à la structuration de différents canaux programmatiques. L'étude de l'influence

²¹ Ces catégories sont celles de Peter Mair (1994), qui distingue *party on the ground* (adhérents et soutiens électoraux), *party in central office* (direction du parti), *party in public office* (au Parlement et au gouvernement).

ou de l'effet des partis sur les politiques publiques ne saurait donc se réduire à la mesure d'une corrélation entre orientation programmatique et idéologique et contenu des politiques publiques.

Les contributions de ce numéro illustrent ces résultats en éclairant les prises de position d'élus et/ou leur capacité à défendre une orientation d'action publique par les rapports de force intra-partisans. Elles les prolongent en examinant de près dans quelle mesure l'attache partisane équipe ou contraint l'action des élus. Sur le premier point, le cas du SPD et de l'impôt sur la fortune signale très directement l'impossibilité de rapporter les partis à une position univoque et les effets produits par les divisions intra-partisanes. Si le programme politique du SPD en 2013 prévoit bien le rétablissement d'un impôt sur la fortune, certes très encadré, Martin Baloge montre que la question ne fait pas du tout consensus au sein du parti, si bien que la proposition n'est plus défendue une fois les élections passées – d'autant que les groupes d'intérêt patronaux se sont fortement mobilisés auprès du SPD pendant la campagne. Dans les négociations avec la CDU qui accompagnent la mise en place de la coalition, le SPD abandonne rapidement la défense de l'impôt sur la fortune. Une trajectoire analogue est esquissée dans l'article de Rafaël Cos : à rebours de l'affichage programmatique de la proposition socialiste visant à fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG, les hauts fonctionnaires qui gravitent autour du candidat Hollande s'emploient à neutraliser la proposition ; ce sont ces mêmes hauts fonctionnaires qui intégreront, après la victoire, les cabinets ministériels, et qui veilleront à « l'enterrement » de la proposition.

Le cas des communistes et des politiques sportives étudié par Igor Martinache permet quant à lui d'explorer différentes configurations dans lesquelles les orientations portées par le parti sont en mesure d'être défendues par certains de ses représentants. L'action des élus municipaux (à Vitry et Ivry) montre que « la ligne du parti » est suffisamment labile pour faire l'objet d'appropriations diverses, voire divergentes (sport amateur vs élite sportive). Ces deux exemples montrent cependant aussi que le parti ne s'efface pas complètement derrière les élus qui s'en réclament. L'organisation partisane – en l'espèce, la commission sport – fournit en effet des supports discursifs qui permettent de faire des politiques menées dans chacune des deux communes des politiques communistes²². L'exemple du ministre Buffet montre quant à lui que l'attache partisane joue parfois par la mise à distance qu'elle provoque. Il montre aussi que les organisations partisanes se nourrissent de l'expérience de certains de ses élus. La ministre Marie-George Buffet écarte son parti, sa doctrine et ses instances, cherchant à asseoir sa légitimité politique et sectorielle *via* des soutiens et une reconnaissance hors de son parti. Les politiques qu'elle soutient sont, si ce n'est contradictoires, du moins en décalage avec les priorités mises en avant par la commission sport du PCF. Appréhendée sur le plus long terme, cette séquence ne signera pas pour autant de rupture avec le parti, ladite commission revendiquant par la suite une partie de l'héritage de la ministre. Ici, le rapport de causalité tend

²² Le cas des « lois Hartz » analysé par Karim Fertikh (2015) fournit une autre illustration d'une production partisane permettant d'arrimer une politique à la « marque » d'un parti et, dans ce cas, de neutraliser les oppositions internes. En 2002, alors même que son parti (SPD) a déjà produit plusieurs rapports sur les politiques sociales et les politiques de l'emploi, G. Schröder met en place une commission chargée de réfléchir à ces questions : la commission Hartz, principalement composée d'universitaires et de représentants des organisations syndicales et patronales. Les travaux de cette commission ont largement inspiré « l'agenda 2010 », programme de réformes des politiques sociales allemandes. Faute d'avoir pu, pour des raisons de rivalités internes, s'appuyer sur une *policy analysis* proprement partisane, le gouvernement Schröder légitime ainsi sa politique par l'expertise, en contournant le parti... tout en s'en réclamant par la référence au programme de « Bad Godesberg ». C'est donc moins parce qu'elles fournissent des solutions d'action publique que parce qu'elles permettent d'inscrire la politique gouvernementale dans une tradition sociale-démocrate que les productions du SPD contribuent ici à la réforme des politiques sociales.

à s'inverser : c'est l'expérience gouvernementale d'un parti (ou de l'un de ses membres) qui contribue à « faire » la doctrine partisane.

Ces différents cas montrent que les modes de réalisation d'un programme partisan tiennent non seulement aux rapports de force du parti avec ses alliés ou ses opposants, mais aussi aux rapports de force internes et à la labilité des projets partisans. Ils démontrent aussi que le rôle du parti dans la mise en place d'une politique publique peut être substantiel (production de « solutions ») autant que symbolique (légitimation). Autrement dit, il faut sans doute voir dans les partis politiques moins des réservoirs de solutions d'action publique dans lesquels les aspirants au pouvoir comme les gouvernants en place pourraient puiser, que comme des espaces de production d'orientations labiles, évolutives et potentiellement contradictoires, alimentées par une expertise plurielle, et modulées par l'action de ceux de leurs membres qui se trouvent en position de pouvoir.

A travers l'invitation à examiner de près comment les acteurs partisans travaillent (sur et pour) les politiques publiques, ce numéro vise à sortir d'une approche trop réifiante des partis : si l'homogénéité des partis et les frontières des organisations partisans sont questionnées depuis longtemps par la sociologie des partis politiques, ils restent en effet souvent envisagés comme des entités figées lorsque se trouve posée la question de savoir dans quelle mesure ils « comptent » en matière d'action publique. Les contributions rassemblées pour ce numéro montrent l'intérêt d'une telle déconstruction, en ce qu'elle permet de dessiner une image plus précise de la façon dont les acteurs partisans contribuent à la fabrique de l'action publique.

Les recherches rassemblées montrent d'abord qu'il existe un *travail* multiforme sur les questions d'action publique au sein des organisations partisans : ce travail procède de dynamiques tendanciennes (l'importance croissante des savoirs experts dans le métier politique, les mutations sociologiques des élus, les transformations des campagnes électorales), mais peut varier depuis les cultures institutionnelles des partis jusqu'aux dispositions de chacun de leurs membres. En ce sens, les politiques publiques constituent à la fois le trophée pour lequel les partis (au moins ceux dits « de gouvernement ») concourent, en même temps qu'elles médiatisent les rapports que leurs membres entretiennent avec leurs électeurs, les journalistes, leur personnel de renfort (hauts fonctionnaires, universitaires, dirigeants d'entreprises) ou les acteurs des différents secteurs d'action publique.

La perspective défendue met par ailleurs en évidence certaines des logiques structurantes des milieux programmatiques partisans. Elle souligne d'une part combien les organisations partisans sont dépendantes de ressources extérieures pour construire leur expertise et s'alimenter en propositions d'action publique. Elle ouvre ce faisant de nouvelles pistes explicatives quant aux ressorts des processus d'indifférenciation partisane, qui ne sont pas irréductibles aux contraintes de l'exercice du gouvernement, mais peuvent aussi tenir aux modes de constructions programmatiques et à l'activité des acteurs partisans à l'intersection de différents segments du champ du pouvoir. Elle permet d'autre part de saisir les dimensions auto-concurrentielles de ces milieux programmatiques qui, parfois plus que la compétition inter-partisanes, permettent d'expliquer la trajectoire de certaines propositions d'action publique.

Ce numéro invite au total à sortir d'une approche trop séquentielle qui envisagerait la contribution des partis comme une série d'étapes (le parti réfléchit, propose un programme, puis cherche à l'appliquer en fonction des contraintes politiques, juridiques, économiques qui pèsent sur la fabrique de l'action publique). À rebours de cette vision linéaire, les contributions des

partis politiques apparaissent éclatées et non univoques, du fait la diversité, de la labilité mais aussi, parfois, du caractère contradictoire des propositions portées par les membres d'un même parti. En intégrant mieux la complexité des logiques internes au champ politique, la perspective ouverte ici réfute ainsi à la fois la thèse de l'inanité des organisations partisanes – en montrant que l'action publique y bien l'objet d'un travail – et la réduction de la question de l'effet des partis sur l'action publique à la mesure d'une corrélation entre un programme et le contenu des politiques publiques

ALDRIN, P., BARGEL, L., BUÉ, N., PINA, C. (dir.) (2016), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant.

ARGIBAY C., COS R., DOUILLET A.-C. (2018), « Political parties and think tanks: policy analysis oriented toward office seeking », in HALPERN C., HASSENTEUFEL P., ZITTOUN P. (eds.), *Policy analysis in France*, Bristol, Policy Press, p.209-224.

ARNAUD, L., LE BART, C., PASQUIER, R. (dir.) (2007), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR.

BACHELOT, C. (2008), *"Groupons-nous et demain" : sociologie des dirigeants du Parti socialiste depuis 1993*, thèse de science politique, Science Po Paris.

BLAIS, A., BLAKE, D., DION, S. (1993), « Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies », *American Journal of Political Science*, 37(1), p.40-62.

BLAIS, A., BLAKE, D., DION, S. (1996), « Do Parties Make a Difference? A Reappraisal », *American Journal of Political Science*, 40(2), p.514-520.

BOSSY, T., EVRARD, A., GOURGUES, G., HOFFLER C., RIBÉMONT (2015), *Les politiques publiques*, Malakoff, Foucher.

BOUILLAUD, C., GUINAUDEAU I., PERSICO S. (2017), « Parole tenue ? Une étude de la trajectoire des promesses électorales du président Nicolas Sarkozy (2007-2012) », *Gouvernement et action publique*, 6(3), p.85-113.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.) (2004, 2006), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

BOUSSAGUET L., MULLER P. (2005), « L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques », *Politiques et management public*, 23(3), p.41-59.

BROUARD, S., GROSSMAN, E., GUINAUDEAU, I. (2012), « La compétition partisane française au prisme des priorités électorales : Compétition sur enjeux et appropriations thématiques », *Revue française de science politique*, 62(2), p.255-276.

BUE, N., FERTIKH, K. HAUCHECORNE, M. (dir.) (2016), *Les programmes politiques. Genèses et usages*, Rennes, PUR.

BURSTEIN, P., LINTON A. (2002), « The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns » *Social Forces*, 81(2), p.381-408.

CONFAVREUX, J., LINDGAARD, J. (2007), « L'hémisphère droit. Comment la droite est devenue intelligente », *Mouvements*, 4(52), p.13-34.

COS, R. (2018), « Dénoncer le programme : Les logiques du désengagement électoral au révélateur des privatisations du gouvernement Jospin », *Revue française de science politique*,

68 (2), p.239-263.

COS, R. (2019a), *Les programmes du Parti socialiste. Sociologie politique d'une entreprise programmatique*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses ».

COS, R. (2019b), « La carrière de 'la sécurité' en milieu socialiste (1993-2012). Sociologie d'une conversion partisane », *Politix*, n°126, p.135-161.

COURTY, G., GERVAIS, J. (dir.) (2016), *Le Lobbying électoral. Groupes en campagne présidentielle (2012)*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

DARGENT, C., REY, H. (2014), « Sociologie des adhérents socialistes. Rapport d'enquête », *Les cahiers du CEVIPOF*, 59.

DEMAZIERE D., LE LIDEC P., « Variété du travail politique et rapport à la carrière », in DEMAZIERE D., LE LIDEC P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p.225-243.

DERONT, E., EVRARD, A., PERSICO, S. (2018), « Tenir une promesse électorale sans la mettre en œuvre. Le cas de la fermeture de Fessenheim », *Revue française de science politique*, 68(2), 265-289.

DEZE, A. (2006), « Le Front National comme 'entreprise doctrinale' », dans HAEGEL, F., *Partis politiques et systèmes partisans en France*, Paris, Presses de Sciences po.

DOUILLET, A.-C. (2021, à paraître), « Capitulo 19 : Partidos políticos e políticas públicas : do "efeito partido" à análise do papel dos atores partidários na elaboração da ação pública », in HASSENTEUFEL P., PORTO DE OLIVEIRA O., SUREL Y. (dir.), *Sociologia Política da Ação Pública: Teorias, abordagens e conceitos*, ENAP, Brasília.

DOUILLET, A.-C., ROBERT, C. (2007), « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, n°71, p.3-24.

DULONG, D. (1997) *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan.

FERREIRA, F. V., GYOURKO, J. (2009), « Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities », *The Quarterly Journal of Economics*, 124(1), p.399-422.

FERTIKH, K. (2015), « La référence au programme comme instrument de labellisation d'une politique publique. Le cas du SPD et des réformes Schröder (1995-2004) », communication au congrès AFSP, Aix-en-Provence.

FOUCAULT, M., FRANÇOIS, A. (2005), « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », *Politiques et management public*, 23 (3), p.79-100.

FOUILLEUX, E. (2000) « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), p.277-306.

FREIER R., ODENDAHL C. (2015), « Do parties matter? Estimating the effect of political power in multi-party systems », *European Economic Review*, 80 (C), p.310-328.

FREYERMUTH, A. (2013), « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennais et strasbourgeoise (1983-2001) », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (1), p.89-116.

GREEN-PEDERSEN, C (2007), « The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe », *Political Studies*, 55 (3), p.607-628.

- GUINAUDEAU, I., PERSICO, S. (2018), « Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux », *Revue française de science politique*, vol.18 ; n°2, p.215-237.
- HAEGEL, F. (2012) *Les droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HALL P. A., TAYLOR R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47(3-4), p.469-496.
- HALPERN, C., HASSENTEUFEL, P., ZITTOUN, P. (eds.) (2018), *Policy analysis in France*, Bristol, Policy Press.
- HASSENTEUFEL, P. (2011), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- HASSENTEUFEL, P., PORTO DE OLIVEIRA, O., SUREL, Y. (dir.) (2021), *Sociologia Política da Ação Pública: Teorias, abordagens e conceitos*, ENAP, Brasília.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- JOBERT, B., (1994), « Introduction : le retour du politique », dans JOBERT B. (dir.) *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, p.9-20.
- JOBERT, B., THERET, B. (1994), « France : La consécration républicaine du néo-libéralisme », dans JOBERT B. (dir.) *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, p.21-86.
- KNILL, C., DEBUS M., HEICHEL S. (2010), « Do parties matter in internationalised policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries, 1970–2000 », *European Journal of Political Research*, 49(3), p.301-336.
- LE GALES P., THATCHER M. (dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- LEFEBVRE, R., SAWICKI, F. (2006) *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.
- LEMOINE, B. (2008) « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007). Heurts et malheurs d'un instrument », *Revue française de science politique*, 3(58), p.403-431.
- LINDBLOM, C. E. (1959), « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 19 (2), p.79-88.
- MAILLARD, J. DE (2005), « Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations locales », *Sciences de la société*, 65, p.105-122.
- MAIR, P., VAN BIEZEN I. (2001), « Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000 », *Party Politics*, 7 (1), p.5-21
- MANIN, B (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- MANSBRIDGE, J. (2003), « Rethinking Representation », *American Political Science Review*, 97 (4), p. 515-528.
- MENY Y., THOENIG J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF
- MISCHI, J. (2014) *Le Communisme désarmé. Le PCF et les classes populaires depuis les années 1970*, Marseille, Agone.
- MULÈ, R. (1997), « Explaining the Party-Policy Link: Established Approaches and Theoretical

Developments », *Party Politics*, 3(4), p. 493-512.

NAY O., SMITH A. (dir.) (2002), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.

PERSISCO, S. (2014), *Un clivage, des enjeux : une étude comparée de la réaction des grands partis de gouvernement face à l'écologie*, thèse de science politique, Science Po Paris.

PERSICO, S. (2015), « En parler ou pas : la place des enjeux environnementaux dans les programmes des grands partis de gouvernement », *Revue française de science politique*, 65(3), p.405-428.

PERSICO, S. (2019), « Partis politiques et politiques publiques », BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, p.439-446.

PERSICO, S., FROIO C., GUINAUDEAU I. (2012), « Action publique et partis politiques. L'analyse de l'agenda législatif français entre 1981 et 2009 », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), p.11-35.

PIERSON, P. (2000), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94 (2), p.251-267.

Revue française de science politique (2018), « Tenir promesse », 68(2).

ROBERTSON, A (1976), *Theory of Party Competition*, London, John Wiley and Sons.

STOKES, D. (1963) « Spatial models of party competition », *American Political Science Review*, 57(2), p.368-377.

SUREL, Y. (1997), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, 47 (2), p.147-172.

VON BEYME, K. (1984), « Do Parties Matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System », *Government and Opposition*, 19(1), p.5-29.

WILENSKY, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley, University of California Press.

WILKERSON, J., BAUMGARTNER, F., BROUARD, S., CHAQUES, L., GREEN-PEDERSEN, C., GROSSMAN, E., WALGRAVE, S. (2009), « Le Projet Agendas Comparés : objectifs et contenus », *Revue internationale de politique comparée*, 16(3), p.365-379.

ZITTOUN, P. (2001), « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 51(5), p.683-706.

