

# Tenir promesse

## Les conditions de réalisation des programmes électoraux

Isabelle Guinaudeau, Simon Persico

DANS **REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE** 2018/2 Vol. 68 , PAGES 215 À 237  
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 0035-2950

ISBN 9782724635591

DOI 10.3917/rfsp.682.0215

Date de mise en ligne : 21/06/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2018-2-page-215?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

---

TENIR

PROMESSE

— LES CONDITIONS DE RÉALISATION DES PROGRAMMES ÉLECTORAUX —

**Isabelle Guinaudeau et Simon Persico**

« On trouvera dans les pages qui suivent le contenu de notre projet, celui qui sera mis en œuvre par le futur gouvernement. Mais je veux auprès de vous prendre des engagements clairs sur les chantiers essentiels pour l'avenir de notre pays. Ce sont ces mêmes engagements que je demanderai au gouvernement comme à l'ensemble des parlementaires qui constitueront la majorité présidentielle. »

Emmanuel Macron, programme pour l'élection présidentielle 2017

« Les 22 avril et 6 mai prochains, par votre vote, vous choisirez le chemin que notre pays empruntera pendant 5 ans [...]. Un grand débat va se dérouler dans le pays. Pour lui donner tout son sens, j'ai voulu formuler des propositions précises que je vous soumets. Ce sont mes engagements. Je les tiendrai. »

François Hollande, *60 engagements pour la France*, 2012

« Je veux être le président de la République qui tiendra ses engagements. C'est pour quoi je veux vous dire aujourd'hui tout ce que, demain, nous ferons ensemble. »

Nicolas Sarkozy, projet pour l'élection présidentielle 2007

Le proverbe « chose promise, chose due » exprime bien les attentes morales, partagées dans toutes les sociétés humaines, à l'égard des promesses<sup>1</sup>. En tant qu'acte de langage portant sur une action future, la promesse constitue le principe même de la moralité, à tel point qu'il n'existerait « pas d'éthique sans promesse »<sup>2</sup>. La promesse est, en particulier, fondamentale en démocratie, comme l'illustrent les extraits de programmes électoraux cités en épigraphe. Le fonctionnement du gouvernement représentatif repose en effet sur la connexion entre promesses électorales et politiques gouvernementales. La définition des alternatives politiques soumises au vote et leur réalisation par les représentants élus sous forme de politiques publiques effectives sont au cœur de la légitimation des systèmes démocratiques représentatifs. Dans un article célèbre, Jane Mansbridge constate par exemple que le modèle traditionnel, qu'elle qualifie de représentation « promissive » (*promissory representation*), « se concentre sur l'idée qu'au cours des campagnes électorales, les représentants font aux citoyens des promesses qu'ils parviennent ou non à tenir ensuite »<sup>3</sup>. Les représentants sont considérés comme responsables (*accountable* en anglais) et doivent en assumer les conséquences devant leurs électeurs.

---

1. Hanoeh Sheinman (ed.), *Promises and Agreements. Philosophical Essays*, New York, Oxford University Press, 2011.

2. Alain Boyer, *Chose promise. Étude sur la promesse, à partir de Hobbes et de quelques autres*, Paris, PUF, 2014.

3. Jane Mansbridge, « Rethinking Representation », *American Political Science Review*, 97 (4), 2003, p. 515-528. Cf. également : Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

Ce principe est étroitement lié à celui du « mandat » donné par les citoyens à leurs représentants pour remplir une mission définie<sup>1</sup>. Alors que les démocraties libérales ont proscrit l'usage du mandat *impératif* – qui voudrait que l'élu ne puisse déroger à l'action pour laquelle il a été désigné –, le mandat *représentatif* constitue un fondement normatif privilégié légitimant une décision politique<sup>2</sup>. Les promesses électorales se présentent aux citoyens comme le moyen d'une prise réelle sur les décisions politiques à venir et suscitent, à ce titre, des espoirs qui sont à la hauteur des déceptions qui sanctionnent les promesses non tenues : dans nombre de démocraties, les enquêtes d'opinion révèlent un climat de scepticisme généralisé à l'égard des engagements de campagne – et des programmes électoraux en particulier, présentés comme un simple instrument de communication, voire comme une « imposture »<sup>3</sup>.

Le scepticisme à l'égard des promesses électorales prévaut également, même si c'est souvent implicite, en sociologie de l'action publique, puisque ce champ de recherche a tendance soit à éluder d'emblée la dimension des *politics*, soit à conclure à sa marginalité<sup>4</sup>. La réflexion sur les allers et retours entre *politics* et *policies* est pourtant considérée comme susceptible de redonner du souffle à l'étude des politiques publiques<sup>5</sup>. On retrouve d'ailleurs la dimension de la compétition politique dans le célèbre concept de « courant politique » (*political stream*), dont la réunion avec le courant des problèmes et celui des politiques permettrait l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité<sup>6</sup>. Mais ce courant politique est conceptualisé, dans les écrits mêmes de John Kingdon, de manière assez lâche, ce qui explique qu'il ait été surtout examiné sous l'angle des logiques personnelles de la décision publique, à travers la notion de *leadership*<sup>7</sup> ou la sociologie des élites au pouvoir<sup>8</sup>. Seuls quelques travaux s'inscrivant dans une perspective de sociologie de l'action publique se sont intéressés explicitement au

1. Ian Budge, Richard Hofferbert, « Mandates and Policy Outputs : US Party Platforms and Federal Expenditures », *American Political Science Review*, 84 (1), 1990, p. 111-131 ; Gregg B. Johnson, Brian F. Crisp, « Mandate, Powers, and Policies », *American Journal of Political Science*, 47 (1), 2003, p. 128-142.
2. On doit à Hanna Pitkin le concept de représentation substantielle, selon lequel le représentant agit pour (*act for*) le représenté. Selon cette conception, la promesse de politiques publiques doit être conforme aux choix des représentés et le respect de cette promesse assure la réactivité du système démocratique. Cf. Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, The University of California Press, 1967. Cf. également Anthony H. Birch, *The Concepts and Theory of Modern Democracy*, Londres, Routledge, 1993 ; Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert, Ian Budge, *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.
3. En France, le baromètre de la confiance politique du Cevipof révèle par exemple que les « promesses électorales non tenues » figurent toujours en bonne place parmi les raisons invoquées par les enquêtés pour avoir perdu confiance dans le pouvoir exécutif. Cette perception est également relayée par certains analystes et commentateurs de la vie politique : Roland Cayrol, *Tenez enfin vos promesses ! Essai sur les pathologies politiques françaises*, Paris, Fayard, 2012 ; Bruno Fuligni, *Une histoire amusée des promesses électorales*, Paris, Tallandier, 2017.
4. Sophie Duchesne, Pierre Muller, « Représentations croisées de l'État et des citoyens », dans Sophie Duchesne, Pierre Muller (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 33-51 ; Ramona Coman, Simon Persico, « Politiques publiques et partis politiques », dans Laurie Boussaguert, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 482-491.
5. Patrick Hassenteufel, Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, 52 (1), février 2002, p. 52-73.
6. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little & Brown, 1984.
7. James M. G. Burns, *Transformational Leadership*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; George C. Edwards III, Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership. Politics and Policy Change*, Stamford, Cengage Learning, 9<sup>e</sup> éd., 2013.
8. Graham T. Allison, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little & Brown, 1971 ; William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, 4, 2001, p. 41-50 ; Marc Smyrl, « *Politics* et *policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, 52 (1), février 2002, p. 37-52.

rôle spécifique des partis politiques ou des élections dans la fabrique des politiques publiques<sup>1</sup>. Pour la plupart des auteurs spécialistes des politiques publiques, les ressorts de la compétition partisane sont largement contrebalancés par d'autres paramètres tels que l'inertie des choix antérieurs<sup>2</sup>, les chocs externes<sup>3</sup>, les ressources limitées des gouvernements<sup>4</sup>, les contraintes internationales<sup>5</sup>, le poids des communautés épistémiques<sup>6</sup> et des circuits parallèles de représentation des intérêts<sup>7</sup>.

Cet ensemble de contraintes qui pèsent sur les marges de manœuvre disponibles pour mettre en œuvre des alternatives politiques est également récurrent dans le discours de responsables politiques adeptes des stratégies de *blame avoidance*<sup>8</sup>. L'évolution vers un monde politique où il serait devenu « difficile » de tenir promesse serait d'ailleurs l'une des principales causes la crise de confiance que connaissent les démocraties contemporaines, qui se traduit par la montée de l'abstention et la défiance des citoyens envers les élites politiques<sup>9</sup>. Plusieurs auteurs estiment ainsi qu'une déconnexion trop marquée entre promesses électorales et politiques publiques pourrait être de nature à miner la légitimité des démocraties représentatives<sup>10</sup>.

Étudier le devenir des promesses électorales est donc crucial pour quiconque s'intéresse à la légitimité des systèmes représentatifs contemporains. Ces promesses sont des objets centraux d'un point de vue normatif – elles précisent le périmètre du mandat représentatif – et d'un point de vue empirique – elles aident les citoyens dans l'évaluation de la qualité d'un candidat ou d'un gouvernement. Analyser empiriquement ces enjeux implique d'étudier les politiques publiques au travers d'un prisme spécifique, celui des promesses annoncées pendant les campagnes électorales, et donc d'opérer un croisement entre les concepts et outils propres

- 
1. Parmi ces exceptions, on citera : Rosa Mulé, « Explaining the Party-Policy Link », *Party Politics*, 3 (4), 1997, p. 493-512 ; Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », dans Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-50 ; Yves Surel, *L'État et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Philippe Zittoun, « Partis politiques et politiques du logement : échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 51 (5), 2001, p. 683-706 ; Aurélien Evrard, « Political Parties and Policy Change : Explaining the Impact of French and German Greens on Energy Policy », *Journal of Comparative Policy Analysis. Research and Practice*, 14 (4), 2012, p. 275-291.
  2. Charles E. Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 19 (2), 1959, p. 79-88 ; Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.
  3. Thomas A. Birkland, *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington, Georgetown University Press, 1997.
  4. Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
  5. Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Glenview, Scott/Foresman, 1989 ; Jeffrey Frieden, Ronald Rogowski, « The Impact of the International Economy on National Policies : An Analytical Overview », dans Robert Keohane, Helen Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 25-47.
  6. Hugh Hecl, « Political Executives and the Washington Bureaucracy », *Political Science Quarterly*, 92 (3), 1977, p. 395-424 ; Mark Thatcher, Patrick Le Galès (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des Policy Networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
  7. Marco Giugni, Doug MacAdam, Charles Tilly (eds), *How Social Movements Matter*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.
  8. R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), 1986, p. 371-398.
  9. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge, Polity, 2004 ; Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity, 2007.
  10. Yannis Papadopoulos, *Democracy in Crisis ? Politics, Governance and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ; Emiliano Grossman, Nicolas Sauger, *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

à l'analyse de l'action publique et les questionnements de la littérature sur le *do parties matter* ?, qui s'inscrivent plus volontiers dans le champ de la sociologie politique. C'est là toute l'ambition de ce dossier thématique.

Motivé par ces tensions entre les conceptions normatives de la responsabilité politique et leurs modalités d'exercice, ce numéro vise à mettre en évidence les facteurs et les mécanismes qui déterminent le respect des promesses électorales. Pour cela, nous élaborons un modèle conditionnel du respect des promesses, qui peut se synthétiser sous la forme de l'hypothèse générale suivante : *une promesse électorale a d'autant plus de chances d'être tenue que le pouvoir exécutif est motivé à tenir parole et qu'il a la capacité pour le faire*. Pour évaluer l'intérêt et la validité de cette hypothèse conditionnelle, ce dossier s'appuie sur les résultats du projet de recherche ANR Partipol<sup>1</sup>. Les contributions analysent cinq cas de promesses électorales en France, sélectionnés (comme nous l'expliquons plus bas) en fonction de la discordance entre leur trajectoire et les attendus de la littérature existante : le « coup d'arrêt » aux privatisations inscrit par le Parti socialiste (PS) dans son programme pour les élections législatives de 1997 (article de Rafaël Cos) ; l'augmentation de 25 % du minimum vieillesse (article d'Isabelle Guinaudeau et d'Olivier Costa) et la loi donnant plus d'autonomie aux universités (article d'Isabelle Guinaudeau et de Sabine Saurugger) annoncées par N. Sarkozy lors de la campagne présidentielle de 2007 ; la fermeture de la centrale de Fessenheim (article d'Eva Deront, Aurélien Evrard et Simon Persico) et l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de même sexe (article de Stéphanie Abrial et Simon Persico), qui faisaient partie des *60 engagements pour la France* de F. Hollande.

Après avoir rappelé les limites des réponses existantes apportées à la question de l'influence des élections sur l'action publique, y compris par les tenants d'une approche spécifiquement centrée sur les promesses, cet article introductif présente le modèle conditionnel du respect des promesses qui structure ce projet. Nous expliquons ensuite comment les cas d'étude ont été sélectionnés pour évaluer la pertinence et les limites de ce modèle, puis nous présentons les contributions de ce dossier, en mettant en évidence des pistes de lectures transversales de ces résultats.

## Des façons différentes d'appréhender la manière dont les élections façonnent les politiques publiques

N ombreux sont les travaux, dans le champ de la sociologie politique et de la politique comparée, à avoir tenté de déterminer l'influence de la compétition partisane sur les politiques publiques, autour d'une question centrale : *do parties matter* ? Pour répondre à cette question, trois ensembles de travaux se sont succédé en creusant différents aspects du lien entre compétition partisane et politiques publiques : le premier vise à mesurer l'impact d'un changement de gouvernement sur les politiques mises en œuvre ; le second cherche à évaluer la correspondance entre les enjeux présents dans les programmes et l'agenda des politiques publiques ; le troisième étudie le devenir des promesses électorales.

La première série de travaux s'intéresse à l'effet des alternances sur les politiques publiques. Pour l'essentiel, cette littérature nuance l'idée selon laquelle le changement du parti au

1. « Partipol : les politiques à l'épreuve des partis, ou *vice-versa* ? Visibilité des enjeux, arbitrages politiques et transformations des organisations partisanes en France », financement ANR Jeune Chercheur, projet ANR-13-JSH1-0002-01, sous la direction d'Isabelle Guinaudeau.

pouvoir entraînerait un changement des politiques mises en œuvre. En matière de finances publiques – les politiques qui ont suscité le plus de travaux<sup>1</sup> –, les gouvernements de gauche ne se montrent pas significativement plus dispendieux que les gouvernements conservateurs, contrairement à ce que mènerait à le penser une conception de la division gauche-droite centrée sur la place de l'État dans l'économie. D'autres indicateurs économiques, comme la balance commerciale, le chômage ou l'inflation<sup>2</sup>, se caractérisent également par une assez faible différenciation partisane. De même, des politiques publiques plus sectorielles comme les affaires étrangères<sup>3</sup> ou l'environnement<sup>4</sup> demeureraient relativement insensibles à la couleur politique du gouvernement. Les grands indicateurs étudiés – déficit public, taux de chômage, part du budget consacrée à la défense ou à l'éducation, etc. – sont finalement assez stables et leur évolution ne semble pas clairement influencée par les alternances au pouvoir<sup>5</sup>.

Partant de cette observation, une deuxième génération de travaux s'est attachée à dépasser la conceptualisation et l'opérationnalisation trop simpliste des « partis » qui allaient de pair avec une vision implicitement statique de la représentation, dans laquelle les partis représenteraient des intérêts figés, le plus souvent ramenés à une opposition entre « gauche » et « droite »<sup>6</sup>. Plutôt que d'analyser l'effet des « partis » au pouvoir, de nombreux auteurs se sont alors intéressés aux « programmes », qui peuvent varier au fil du temps pour un même parti. Cette évolution s'est traduite par le développement de larges bases de données fondées sur le codage du contenu thématique des programmes, comme le *Comparative Manifesto Project* (CMP) ou le *Comparative Agendas Project* (CAP). L'hypothèse nourrissant ces travaux est celle d'une forte différenciation, dans le champ de la compétition partisane comme des politiques publiques, entre des partis soucieux de renforcer et de bénéficier de leur crédibilité sectorielle (*issue ownership*)<sup>7</sup>. Les partis sociaux-démocrates accorderaient par exemple la priorité à la défense de l'État providence et à l'extension des droits – et agiraient en la matière une fois au pouvoir – quand les partis conservateurs privilégieraient les politiques régaliennes ou favorables aux entreprises. Là encore, les résultats semblent peu clairs, ou du moins

- 
1. On citera notamment : André Blais, Donald Blake, Stéphane Dion, « Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies », *American Journal of Political Science*, 37 (1), 1993, p. 40-62 ; Albert Solé-Oillé, « The Effects of Party Competition on Budget Outcomes : Empirical Evidence from Local Governments in Spain », *Public Choice*, 126 (1-2), 2006, p. 145-176 ; Frank R. Baumgartner, Martial Foucault, Abel François, « Public Budgeting in the French Fifth Republic : The End of *La République des partis* ? », *West European Politics*, 32 (2), 2009, p. 404-422.
  2. James Schoch, *Trading Blows. Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001.
  3. Jean-Philippe Thérien, « Debating Foreign Aid : Right versus Left », *Third World Quarterly*, 23 (3), 2002, p. 449-466.
  4. Christoph Knill, Marc Debus, Stephan Heichel, « 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), 2010, p. 301-336.
  5. Louis M. Imbeau, François Pétry, Moktar Lamari, « Left-Right Party Ideology and Government Policies : A Meta-Analysis », *European Journal of Political Research*, 40 (1), 2001, p. 1-29.
  6. Silja Häusermann, Georg Picot, Dominik Geering, « Rethinking Party Politics and the Welfare State : Recent Advances in the Literature », *British Journal of Political Science*, 43 (1), 2013, p. 221-240 ; Holger Döring, Hanna Schwander, « Revisiting the Left Cabinet Share : How to Measure the Partisan Profile of Governments in Welfare State Research », *Journal of European Social Policy*, 25 (2), 2015, p. 175-193.
  7. Ian Budge, Dennis J. Farlie, « Party Competition : Selective Emphasis or Direct Confrontation ? An Alternative View with Data », dans Hans Daadler, Peter Mair (eds), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, p. 267-305 ; John R. Petrocik, « Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study », *American Journal of Political Science*, 40 (3), 1996, p. 825-850 ; Christoffer Green-Pedersen, « The Growing Importance of Issue Competition : The Changing Nature of Party Competition in Western Europe », *Political Studies*, 55 (3), 2007, p. 607-628.

variables, entre les travaux qui identifient une correspondance entre priorités programmatiques et budgétaires (ou législatives)<sup>1</sup>, ceux qui contestent ce résultat d'un point de vue méthodologique<sup>2</sup> ou substantiel<sup>3</sup> et ceux qui concluent à un effet conditionnel subordonné à la capacité institutionnelle du gouvernement<sup>4</sup>, au type de politique publique et à l'avancement du cycle électoral<sup>5</sup>.

Si ces approches constituent un progrès pour intégrer les grandes transformations des partis et des programmes au cours des dernières décennies, d'importantes limites subsistent : la congruence des priorités électorales et gouvernementales constitue un indice du façonnement des politiques publiques par les élections, mais en aucun cas une démonstration, dans la mesure où elle ne fournit pas d'information précise sur ce qui a été promis et effectivement réalisé. Les limites d'une approche centrée exclusivement sur la seule visibilité des enjeux sont d'autant plus cruciales que les priorités affichées lors d'une campagne par les différents partis en lice tendent empiriquement à se recouper<sup>6</sup> et n'offrent donc pas nécessairement un observatoire pertinent de la différenciation partisane.

Un ensemble de travaux plus récents se sont donc intéressés au devenir des engagements soumis au vote des électeurs. Cette approche permet de penser l'évolution des offres électorales de manière plus précise : il s'agit d'étudier les propositions de changement formulées explicitement aux électeurs et leur réalisation (ou leur abandon) dans le champ des politiques publiques. Une telle approche permet également de replacer l'étude du lien entre compétition partisane et politique publique dans son contexte national et historique : une promesse pour un même changement de politiques publiques aura des significations différentes selon la période ou le pays dans lesquels elle est formulée. Surtout, l'approche par les promesses permet d'évaluer plus directement la congruence entre ce qui a été formulé pendant la campagne électorale et ce qui est réalisé au gouvernement<sup>7</sup>. C'est ce qui explique le développement, au cours des années 2000 et 2010, d'un groupe de recherche international sur les promesses électorales, présent dans douze pays de l'OCDE : le Comparative Political

1. I. Budge, R. Hofferbert, « Mandates and Policy Outputs... », art. cité.

2. Gary King, Michael Laver, « On Party Platforms, Mandates and Government Spending », *American Political Science Review*, 87 (3), 1993, p. 744-750.

3. Un argument important concerne la convergence idéologique des partis politiques occidentaux, qu'il s'agisse des campagnes électorales ou des politiques mises en œuvre : Peter Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, Londres, Verso, 2013.

4. Shaun Bevan, Zachary Greene, « Cross-National Partisan Effects on Agenda Stability », *Journal of European Public Policy*, 25 (4), 2018, p. 586-605.

5. Stefaan Walgrave, Frédéric Varone, Patrick Dumont, « Policy with or without Parties ? A Comparative Analysis of Policy Priorities and Policy Change in Belgium, 1991 to 2000 », *Journal of European Public Policy*, 13 (7), 2006, p. 1021-1038 ; Frank R. Baumgartner, Sylvain Brouard, Emiliano Grossman, « Agenda-Setting Dynamics in France : Revisiting the Partisan Hypothesis », *French Politics*, 7 (2), 2009, p. 75-95 ; Caterina Froio, Shaun Bevan, Will Jennings, « Party Mandates and the Politics of Attention : Party Platforms, Public Priorities and the Policy Agenda in Britain », *Party Politics*, 23 (6), 2016, p. 692-703 ; Sylvain Brouard, Emiliano Grossman, Isabelle Guinaudeau, Simon Persico, Caterina Froio, « Do Party Manifestos Matter in Policymaking ? Capacities, Incentives and Outcomes of Electoral Programmes in France », *Political Studies*, publié en ligne le 31 janvier 2018.

6. Lee Sigelman, Emmett H. Buell, « Avoidance or Engagement ? Issue Convergence in U.S. Presidential Campaigns, 1960-2000 », *American Journal of Political Science*, 48 (4), 2004, p. 650-661 ; David F. Damore, « Issue Convergence in Presidential Campaigns », *Political Behavior*, 27 (1), 2005, p. 71-97 ; Christoffer Green-Pedersen, Jesper Krogstrup, « Immigration as a Political Issue in Denmark and Sweden », *European Journal of Political Research*, 47 (5), 2008, p. 610-634.

7. Il n'est d'ailleurs pas anodin que, parallèlement aux développements de la littérature de science politique consacrée aux promesses, on assiste à la multiplication de sites Internet évaluant systématiquement l'application des programmes, à l'image du site <<http://www.luiipresident.fr>> développé en France à la suite de l'élection de François Hollande en 2012, ou de son homologue américain <<http://www.politifact.com>>.

Pledges Group (CPPG). L'objectif de ce groupe de recherche n'est plus de travailler sur les programmes dans leur ensemble, mais de se concentrer sur les *pledges* (promesses), c'est-à-dire « les engagements relatifs à la mise en place d'une action ou à l'obtention d'un résultat, pour lesquels il est possible de faire une estimation objective de la mise en œuvre de l'action, ou de l'obtention du résultat »<sup>1</sup>. Leurs résultats offrent une vision plus nuancée des relations entre compétition politique et politiques publiques : s'ils constatent une augmentation générale du nombre de promesses effectuées<sup>2</sup>, ils ne confirment pas les perceptions très négatives de promesses électorales rapidement enterrées une fois l'élection passée. Au contraire, ils tendent à valider, plus clairement que les approches précédentes, le lien entre élections et politiques publiques. Le taux d'application des engagements programmatiques est en effet loin d'être négligeable, avec une moyenne de 50 % et des niveaux pouvant aller jusqu'à 85 % au Royaume-Uni<sup>3</sup>.

Cette littérature permet ainsi de penser que les partis politiques et les élections méritent d'être mieux intégrés à l'analyse des politiques publiques. Mais elle montre aussi que l'influence de la compétition électorale, saisie à travers le prisme des promesses, est loin d'être systématique. D'abord, l'activité gouvernementale ne se limite pas au champ délimité par les programmes électoraux : un gouvernement doit agir sur une multitude de domaines d'action qu'il n'aura pas anticipés dans le cadre de la campagne. Surtout, il ressort de ces études que certaines promesses – une forte minorité – ne sont pas tenues, alors que d'autres le sont. Pourtant, les explications apportées par les auteurs du CPPG à ces différences sont restées jusqu'ici limitées. Comme nous y reviendrons, ces auteurs ont surtout mis en évidence l'influence de facteurs institutionnels, montrant que la division du pouvoir (coalitions, gouvernements minoritaires, etc.) affecte à la baisse le nombre de promesses tenues. Leurs variables de contrôle suggèrent également une meilleure réalisation des promesses « non budgétaires »<sup>4</sup>.

Il paraît possible et nécessaire d'élargir significativement la focale : si les élections et les programmes façonnent les politiques publiques dans certains cas seulement, il semble nécessaire de caractériser ces cas, au-delà des simples configurations institutionnelles et budgétaires. Plutôt que de se contenter d'évaluer la correspondance entre promesses et politiques, il s'agirait donc d'identifier les *conditions* dans lesquelles cette correspondance s'établit : pourquoi certaines promesses sont-elles mieux respectées que d'autres ? Comment les « contraintes » se matérialisent-elles et quelle est la latitude des élus ? Est-il possible d'identifier des facteurs façonnant la manière dont ces marges de manœuvre sont investies par les chefs du pouvoir exécutif pour exercer leur mandat ? Ce numéro spécial s'attache à explorer

1. Sont donc exclues de cette catégorie les phrases et développements consacrés à l'analyse de la situation passée ou actuelle, à des considérations générales et axiologiques, ou encore aux déclarations d'intention qui affichent des principes d'action ou des directions souhaitables pour l'action publique sans engagements concrets. Cf. Terry J. Royed, « Testing the Mandate Model in Britain and the United States : Evidence from the Reagan and Thatcher Era », *British Journal of Political Science*, 26 (1), 1996, p. 45-80, ici p. 79.

2. Nicklas Håkansson, Elin Naurin, « Promising ever More ? An Empirical Account of Swedish Parties' Pledge Making During 20 Years », *Party Politics*, 22 (3), 2016, p. 393-404 ; Christophe Bouillaud, Isabelle Guinaudeau, Simon Persico, « Parole tenue ? Une étude de la trajectoire des promesses électorales du président Nicolas Sarkozy (2007-2012) », *Gouvernement et action publique*, 6 (3), 2017, p. 85-113.

3. Robert Thomson, Terry Royed, Elin Naurin, Joaquin Artés, Rory Costello, Laurenz Enser Jedenastik, Mark Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry et Katrin Praprotnik, « The Fulfillment of Parties' Election Pledges : A Comparative Study on the Impact of Power Sharing », *American Journal of Political Science*, 63 (3), 2017, p. 527-542.

4. Une étude récente suggère que les engagements les moins coûteux, les plus visibles ou les plus liés aux thèmes qui font la crédibilité sectorielle du ou des partis ont plus de chances d'être appliqués. Cf. C. Bouillaud *et al.*, « Parole tenue ? », art. cité.

ces questions en mobilisant un appareil conceptuel et méthodologique renouvelé permettant de compléter les conclusions de l'approche macro-statistique qui prédomine jusqu'à présent dans l'analyse des *pledges*.

## Étudier l'influence conditionnelle des promesses électorales sur les politiques publiques

Plusieurs éléments sont susceptibles de limiter ou au contraire d'accroître l'influence des engagements électoraux sur les politiques mises en œuvre. Identifier ces conditions est indispensable pour éclairer les variations observées dans la littérature. Si plusieurs auteurs ont appelé à développer et à tester un modèle conditionnel du respect des promesses<sup>1</sup>, les tentatives se sont focalisées jusqu'à présent sur un nombre limité de facteurs, pour l'essentiel institutionnels. Les programmes partisans se situant à la charnière entre élections et action publique, il semble pertinent de s'appuyer à la fois sur les études électorales, qui permettent de penser notamment les incitations à promettre et à réaliser des mesures, et sur la sociologie de l'action publique, qui met en évidence le caractère limité des ressources des *policymakers* et les contraintes considérables qui pèsent sur la fabrique des politiques.

Or, jusqu'à présent, la littérature consacrée aux *pledges* n'a que peu dialogué avec ces spécialités. Ces lacunes s'expliquent sans doute avant tout par le développement seulement récent de cette littérature – peut-être en raison des idées préconçues sur les programmes électoraux qui resteraient lettre morte ou de l'inscription de l'objet des promesses électorales à la charnière entre plusieurs sous-disciplines. Les analyses de programmes ont, en outre, été longtemps canalisées par une dépendance au sentier et par une tendance à capitaliser sur les bases de données existantes (notamment celles du CMP et du CAP) dont la constitution avait exigé des ressources considérables. Le tournant vers le codage et l'analyse des *pledges*, qui représentait un risque et un effort significatifs, n'est intervenu qu'à la faveur d'un contexte social de montée en visibilité des programmes et d'une prise de conscience, dans le champ de la sociologie électorale, des limites des approches centrées sur la saillance des enjeux, face à l'observation de priorités électorales largement convergentes<sup>2</sup>. Outre ce développement seulement récent de l'analyse des *pledges*, son articulation incomplète avec des champs aussi structurants de la science politique que ceux de la sociologie de l'action publique et des études électorales s'explique sans doute par la difficulté – pour ne pas dire l'impossibilité – à intégrer des informations suffisamment synthétiques et pertinentes dans de larges bases de données longitudinales et comparatives, dont la constitution demeure l'objectif premier du CPPG.

Ce dialogue nous semble toutefois particulièrement prometteur pour élargir la conceptualisation des « contraintes » auxquelles sont soumis les gouvernants, mais aussi pour rendre compte des arbitrages qui ont lieu dans le cadre des marges de manœuvre disponibles. Sur le plan conceptuel, notre innovation consiste donc à importer dans l'étude des promesses électorales des concepts issus de la sociologie de l'action publique et de la littérature sur la

1. Manfred G. Schmidt, « When Parties Matter : A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy », *European Journal of Political Research*, 30 (2), 1996, p. 155-183.

2. Concernant le contexte français, cf. par exemple : Sylvain Brouard, Emiliano Grossman, Isabelle Guinaudeau, « La compétition partisane française au prisme des priorités électorales : compétition sur enjeux et appropriations thématiques », *Revue française de science politique*, 62 (2), avril 2012, p. 255-276.

compétition électorale. On pense notamment aux théories de la compétition sur enjeux<sup>1</sup>, à la littérature sur les cycles électoraux<sup>2</sup>, au *Multiple Streams Framework* (MSF) de John Kingdon<sup>3</sup>, à l'analyse des « publics » (clientèles, ou populations cibles) des politiques distributives<sup>4</sup>, aux mécanismes de délégation à des agences non élues<sup>5</sup>, aux stratégies d'évitement du blâme<sup>6</sup> ou aux dimensions politiques<sup>7</sup> et opérationnelles<sup>8</sup> de la capacité à changer une politique publique.

Le croisement de ces perspectives nous conduit à formuler une hypothèse centrale, qui structure ce projet : le sort d'une promesse électorale dépend de la *capacité* des dirigeants à s'y conformer, mais aussi de leurs *motivations* à utiliser leurs ressources pour le faire<sup>9</sup>. Il n'est pas rare qu'un même facteur affecte à la fois la capacité et les motivations à tenir parole – ce pourrait par exemple être le cas d'une faible popularité du pouvoir exécutif, qui pourrait à la fois constituer une incitation à mieux respecter son programme tout en limitant la capacité politique à faire passer des réformes. Il nous semble néanmoins heuristique de distinguer ce que les représentants *peuvent* et ce qu'ils *veulent* faire dans la mesure où les deux conditions sont logiquement nécessaires pour qu'un engagement soit tenu.

### Des promesses réalisables ? La condition de la capacité

Les principes de responsabilité et de mandat découlent de la centralité du pouvoir exécutif dans le processus de fabrication des politiques publiques. Ceux qui exercent ce pouvoir ont des ressources importantes pour initier, cadrer et orienter des changements. Ces ressources peuvent toutefois être modulées par plusieurs types de facteurs, notamment d'ordre institutionnel. Confrontés à de nombreux contre-pouvoirs, les responsables politiques auraient une moindre capacité à mettre en œuvre leur programme<sup>10</sup>. Par exemple, les gouvernements

- 
1. William H. Riker, *The Strategy of Rhetoric. Campaigning for the American Constitution*, New Haven, Yale University Press, 1996 ; J. F. Petrocik, « Issue Ownership... », art. cité.
  2. William D. Nordhaus, « The Political Business Cycle », *The Review of Economic Studies*, 42 (2), 1975, p. 169-190 ; André Blais, « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, 53 (6), décembre 2003, p. 929-940. Pour un aperçu de la littérature, cf. Éric Dubois, « Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus », *Public Choice*, 166 (1-2), 2016, p. 235-259.
  3. J. W. Kingdon, *Agendas...*, *op. cit.*
  4. Theodore Lowi, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, 32 (4), 1972, p. 298-310 ; James Q. Wilson, *Political Organizations*, New York, Basic Books, 1973 ; Anne Schneider, Helen Ingram, « Social Construction of Target Populations : Implications for Politics and Policy », *American Political Science Review*, 87 (2), 1993, p. 334-347.
  5. Mark Thatcher, « Delegation to Independent Regulatory Agencies : Pressures, Functions and Contextual Mediation », *West European Politics*, 25 (1), 2002, p. 125-147 ; Giandomenico Majone, « The Regulatory State and its Legitimacy Problems », *West European Politics*, 22 (1), 2007, p. 1-24.
  6. R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cité.
  7. Clarence Stone, « Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), 1993, p. 1-28 ; Johannes Lindvall, *Reform Capacity*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
  8. Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, « Understanding Policy Capacity : Conceptual Framework and Measurement », *Policy & Society*, 34 (3), 2015, p. 165-171.
  9. Pour une explicitation détaillée de cette hypothèse, cf. Isabelle Guinaudeau, « Toward a Conditional Model of Partisanship in Policymaking », *French Politics*, 12 (3), 2014, p. 265-281.
  10. George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002 ; Manfred G. Schmidt, « The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy », dans Hans Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics*, Londres, Sage, 2002, p. 166-184 ; Robert Thomson, « The Program-to-Policy Linkage : The Fulfilment of Election Pledges on Socio-Economic Policy in the Netherlands », *European Journal of Political Research*, 40 (2), 2001, p. 171-197.

mono-partisans, comme ceux des États-Unis<sup>1</sup> ou du Royaume-Uni<sup>2</sup> se caractérisent par un lien assez fort entre promesses électorales et politiques mises en œuvre. Ce lien serait plus fort encore au Royaume-Uni, pays dans lequel les pouvoirs sont concentrés dans les mains du gouvernement (et du Premier ministre), qu'aux États-Unis, où le président ne dispose pas du pouvoir législatif<sup>3</sup>. *A contrario*, les travaux portant sur des gouvernements de coalition montrent que le partage du pouvoir diminue considérablement le pourcentage de promesses respectées<sup>4</sup>.

Si cette acception institutionnelle de la capacité des gouvernements peut être pertinente pour comparer des systèmes politiques entre eux, elle permet rarement d'expliquer pourquoi certaines promesses ou certains types de promesses ont plus de chance que d'autres d'être tenus. Elle ne permet pas de comprendre non plus pourquoi un chef du pouvoir exécutif récemment élu tient plus facilement ses promesses qu'à la fin du mandat. La capacité des gouvernants à tenir leurs promesses ne peut donc pas se résumer aux marges de manœuvre définies par les institutions.

C'est probablement sur cet aspect que la littérature sur les promesses électorales peut tirer le plus de leçons de l'analyse des politiques publiques. Cette littérature met en avant plusieurs dimensions essentielles, ignorées par les conceptions exclusivement institutionnelles de la capacité : la faisabilité opérationnelle, les dynamiques de mobilisations en faveur ou hostiles à la réforme, la latitude budgétaire... Issu des travaux d'analyse de l'action publique, notamment au niveau local, le concept de « capacité politique »<sup>5</sup> permet d'ailleurs de rendre compte de la pluralité des facteurs qui renforcent (ou au contraire limitent) le pouvoir d'agir des responsables politiques. S'il est mobilisé de façon polysémique dans la littérature, deux grandes dimensions peuvent être distinguées : 1/ une dimension *opérationnelle et technique* de la capacité, liée à l'existence et l'accessibilité de ressources matérielles, budgétaires, cognitives et humaines permettant de formuler des options politiques opérationnelles, de les pondérer et d'organiser leur réalisation<sup>6</sup> ; 2/ une dimension plus *politique* relative à la capacité du gouvernement à faire coopérer les acteurs pertinents, qu'ils soient institutionnels ou non institutionnels, publics ou privés<sup>7</sup>.

Ce numéro spécial propose, en somme, de dépasser une analyse centrée sur les dimensions institutionnelles de la capacité, pour en explorer les dimensions opérationnelles et politiques. La pertinence d'une telle acception est d'autant plus forte que l'on a déjà observé des différences considérables dans l'application de différents types de promesses. En premier lieu, on

1. Jeff Fischel, *Presidents and Promises*, Washington, Congressional Quarterly, 1985 ; Carolyn M. Shaw, « President Clinton's First Term : Matching Campaign Promises with Presidential Performance », *Congress and the Presidency*, 25 (1), 1998, p. 43-65.

2. Richard Rose, *Do Parties Make a Difference ?*, Londres, Macmillan, 1980 ; Richard Rose, Philip L. Davies, *Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.

3. T. J. Royed, « Testing the Mandate... », art. cité.

4. Rory Costello, Robert Thomson, « Election Pledges and their Enactment in Coalition Governments : A Comparative Analysis of Ireland », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18 (3), 2008, p. 239-256 ; Lucy Mansergh, Robert Thomson, « Election Pledges, Party Competition, and Policymaking », *Comparative Politics*, 39 (3), 2007, p. 311-329 ; Elin Naurin, « Is a Promise a Promise ? Election Pledge Fulfilment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example », *West European Politics*, 37 (5), 2014, p. 1046-1064.

5. C. Stone, « Urban Regimes... », art. cité ; Patrick Le Galès « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 57-95.

6. Pour un aperçu et une discussion des définitions de « capacité » s'inscrivant dans cette conception, cf. X. Wu, M. Ramesh, M. Howlett, « Understanding Policy Capacity... », art. cité.

7. C. Stone, « Urban Regimes... », art. cité ; J. Lindvall, *Reform Capacity...*, *op. cit.*

distingue généralement les promesses portant sur les moyens mis en œuvre – les *outputs*, dont les exemples classiques sont les dépenses, la législation et les mesures fiscales – de celles portant sur les résultats recherchés – les *outcomes*, comme le taux de pauvreté, le pouvoir d'achat, le nombre de chômeurs ou le niveau de parité au sein des assemblées<sup>1</sup>. La capacité à tenir les promesses portant sur des moyens, plus facilement manipulables par les gouvernants, est plus importante que la capacité à obtenir les résultats promis, dans la mesure où ces *outcomes* dépendent d'un contexte (notamment économique) souvent plus difficile à contrôler. Autrement dit, il peut s'avérer plus facile de tenir la promesse de fusionner Assedic et ANPE (promesse sur un *output*), plutôt que celle de faire baisser le chômage (promesse sur un *outcome*).

La réalisation des engagements est également conditionnée par leur financement. Une promesse au coût limité est évidemment plus aisée à respecter qu'un engagement aux lourdes implications budgétaires. Cette idée était déjà présente dans les travaux pionniers de Theodore Lowi, dont la typologie des politiques publiques – en mesures distributives, redistributives, régulatrices ou constitutives – inclut une dimension budgétaire. Les politiques régulatrices ont des conséquences budgétaires plus limitées que les politiques redistributives, par exemple, ce qui accroîtrait la capacité des gouvernants<sup>2</sup>. Cette contrainte budgétaire est d'autant plus forte aujourd'hui que le ralentissement économique qu'ont connu les économies européennes au lendemain de la crise de 1974 marque la fin du compromis fordiste et l'avènement du paradigme néolibéral<sup>3</sup>. Ces transformations contribuent à redéfinir la capacité de l'État et des gouvernants, dont l'un des objectifs principaux consiste à retrouver l'équilibre des comptes publics. Cette tendance s'est vue encore renforcée par la signature du traité de Maastricht, qui introduit une règle d'or en matière d'équilibre budgétaire<sup>4</sup>, et la crise des dettes souveraines intervenue dans le contexte de la récession ouverte en 2008<sup>5</sup>. Certaines promesses n'impliquent pas forcément de dépenses budgétaires significatives et pourraient donc être moins affectées par ces transformations en profondeur des économies européennes<sup>6</sup>.

L'accessibilité d'une option politique opérationnelle permettant de tenir une promesse pourrait aussi dépendre du degré d'aboutissement des réflexions engagées préalablement à la rédaction du programme, par exemple sous forme de rapports. Il n'est pas rare que la causalité promesse-politique soit inversée, ou étriquée, et que ce soit l'initiation de la fabrique d'une politique publique qui déclenche la formulation d'une promesse, plutôt que l'inverse. Les promesses inspirées d'initiatives à l'agenda en amont même de l'élection ont sans doute plus de chances d'être tenues parce qu'elles sont souvent plus opérationnelles. La présence, dans l'entourage immédiat du gouvernement, d'un entrepreneur politique ayant contribué

1. L. M. Imbeau, F. Pétry, M. Lamari, « Left-Right Party Ideology... », art. cité ; R. Thomson, « The Program-to-Policy Linkage... », art. cité. Ces travaux s'appuient sur une distinction courante dans les analyses de l'action publique, cf. John G. Grumm, « The Analysis of Policy Impact », dans Fred Greenstein, Nelson Polsby (eds), *Policies and Policy-Making Handbook of Political Science*, Reading, Addison Wesley, 1975, vol. 6, p. 439-473.

2. T. Lowi, « Four Systems... », art. cité.

3. Timothy J. McKeown, « The Global Economy, Post-Fordism, and Trade Policy in Advanced Capitalist States », dans Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marx, John D. Stephens (eds), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 11-35 ; Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 2015.

4. Chris J. Bickerton, *European Integration : From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

5. Wolfgang Streeck, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso Books, 2014.

6. S. Brouard *et al.*, « Do Party Manifestos Matter... », art. cité.

à mettre le problème à l'agenda, à élaborer et à promouvoir une solution pourrait constituer, à cet égard, une condition favorable à la réalisation des engagements électoraux. En effet, une promesse dont l'opérationnalisation est déjà largement avancée permet une prise de décision rapide au lendemain de l'élection.

Plusieurs ensembles de travaux suggèrent ainsi que la périodisation du mandat influence la capacité politique d'un gouvernement à tenir ses promesses. En sus des réformes « déjà dans les tuyaux », le début de mandat est favorable à la réalisation des promesses, parce que la légitimité du mandat démocratique obtenu lors des élections est particulièrement élevée. La riche tradition de recherche développée autour des cycles politiques et électoraux mettent par exemple en évidence une activité gouvernementale et une capacité de réforme plus importantes dans les mois qui suivent la prise de pouvoir, lors desquels le pouvoir exécutif bénéficie d'un effet lune de miel (*honey moon effect*)<sup>1</sup>. Au lendemain de l'élection, le chef du pouvoir exécutif dispose d'un poids politique (*political leverage*) très important<sup>2</sup>. Le début de mandat est par ailleurs propice à la convergence des courants mis en évidence par Kingdon<sup>3</sup>. Mais la littérature pointe également le déclin de la popularité des gouvernants à travers le temps<sup>4</sup>, qui diminue du même coup la capacité politique du gouvernement à tenir ses promesses<sup>5</sup>.

L'une des raisons de ce déclin de popularité est à trouver dans le développement, au fil du mandat, de résistances à l'égard des changements souhaités par le pouvoir exécutif. Ces résistances peuvent prendre la forme de controverses médiatiques, de mobilisations sectorielles ou de mouvements sociaux ; leur influence sur le sort d'une réforme fait consensus dans les travaux sur les politiques publiques<sup>6</sup>, même si toutes les mobilisations n'ont pas les mêmes chances de succès<sup>7</sup>. Quoi qu'il en soit, la réaction du public, qu'il s'agisse des citoyens dans leur ensemble ou d'un « public mixte où prédomine le public particulier à chaque *policy* » contribue à définir la capacité politique des gouvernements<sup>8</sup>.

Le concept de capacité permet de penser l'articulation entre les marges de manœuvre institutionnelles, politiques et matérielles du pouvoir exécutif pour mettre en œuvre son programme. Si la distinction analytique entre ces dimensions de la capacité nous semble heuristique, il ne s'agit pas de les concevoir comme indépendantes, mais plutôt comme des formes de ressources, ou d'absence de ressources, convertibles. Les études de cas proposées

1. Cf., pour une revue de cette littérature, É. Dubois, « Political Business Cycles... », art. cité. Sur l'effet lune de miel, on peut se reporter par exemple à : Torun Dewan, David P. Myatt, « Dynamic Government Performance : Honeymoon and Crises of Confidence », *American Political Science Review*, 106 (1), 2004, p. 123-145 ; Matthew N. Beckmann, Joseph Godfrey, « The Policy Opportunities in Presidential Honeymoons », *Political Research Quarterly*, 60 (2), 2007, p. 250-262.

2. Daniel E. Ponder, *Presidential Leverage. Presidents, Approvals, and the American State*, Stanford, Stanford University Press, 2017.

3. Nicole Herweg, Christian Huss, Reimut Zohlnhöfer, « Straightening the Three Streams : Theorising Extensions of the Multiple Streams Framework », *European Journal of Political Research*, 54 (3), 2015, p. 435-449.

4. Lee Sigelman, Kathleen Knight, « Why Does Presidential Popularity Decline ? A Test of the Expectation/Disillusion Theory », *The Public Opinion Quarterly*, 47 (3), 1983, p. 310-324.

5. J. Lindvall, *Reform Capacity...*, *op. cit.*

6. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 6<sup>e</sup> éd., 2006, p. 71-78 ; Claire Dupuy, Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 701-722.

7. M. Giugni *et al.*, *How Social Movements Matter ?*, *op. cit.*

8. Jean Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République », dans François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 329.

dans ce numéro sont donc attentives à chaque type de ressource, mais aussi aux formes de conversion auxquelles elles peuvent donner lieu. Il s'agit en particulier de rendre compte de configurations permettant au pouvoir exécutif de capitaliser sur une forte popularité, notamment en début de mandat, pour obtenir les ressources budgétaires nécessaires au financement d'une mesure. Inversement, des ressources budgétaires importantes jouent souvent un rôle clé dans la production des conditions de la capacité « politique » à faire coopérer des acteurs. Lors d'un entretien réalisé dans le cadre de cette recherche, Emmanuelle Mignon, directrice des études à l'UMP (chargée de l'élaboration du programme pour 2007), puis directrice de cabinet de N. Sarkozy à la présidence de la République de mai 2007 à juillet 2008, nous a exposé cette nécessité budgétaire de manière très directe :

« C'est facile de réformer quand l'argent coule à flots. Mais quand vous n'avez pas l'argent... Parce qu'il y a un truc qui est jamais chiffré dans les campagnes, dans les campagnes électorales : c'est le coût de la réforme. Les réformes, si vous voulez les faire – en tout cas aujourd'hui, on ne connaît pas d'autre méthode – aujourd'hui, les réformes, si vous voulez les faire, il faut les acheter ! La réforme des régimes spéciaux, elle nous coûte plus cher que ce qu'elle nous rapporte ! »<sup>1</sup>

### Pourquoi promettre et pour qui promettre ? La condition des motivations

Disposer de la capacité institutionnelle ou politique à tenir parole ne garantit pour autant pas le respect des promesses. Afin de comprendre comment les élus utilisent les marges de manœuvre disponibles pour réaliser certaines mesures plutôt que d'autres, il faut tenir compte de leurs motivations politiques et électorales. Peu analysées dans les études de la réalisation des *pledges*, celles-ci sont de plusieurs ordres et peuvent être conceptualisées en mobilisant des outils empruntés là encore à plusieurs champs de la littérature. Le cadre d'analyse de Wolfgang Müller et Kaare Strøm, qui distinguent trois objectifs classiques des élites politiques – l'adoption de politiques publiques spécifiques (*policy*), l'exercice du pouvoir (*office*) et les voix des électeurs (*votes*) – offre un bon point de départ<sup>2</sup>.

Les motivations à tenir certaines promesses peuvent être intrinsèques (*policy*), par exemple lorsque le candidat ou son parti défend une mesure pour des raisons idéologiques. Certaines promesses ont une plus grande importance que d'autres, aux yeux des électeurs comme du candidat. Les programmes sont conçus de manière à couvrir la plupart des domaines d'action publique, mais tous ces domaines ne reçoivent pas le même niveau d'attention, ce qui génère nécessairement des attentes différenciées. Dans un article récent, nous nous sommes inspirés des modèles de compétition sur enjeu et de propriété d'enjeu (*issue ownership*) pour éclairer ces différences et suggéré que la visibilité d'un enjeu de politique publique donne souvent un indice du degré de priorité qui lui est accordé<sup>3</sup>. Plus généralement, les promesses qui sont au cœur du projet politique (ou idéologique) du candidat – celles sur lesquelles le

1. Entretien réalisé à Paris, le 14 novembre 2016.

2. Wolfgang Müller, Kaare Strøm (eds), *Policy, Office or Votes ? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

3. C. Bouillaud *et al.*, « Parole tenue ? », art. cité. La visibilité renforcerait par ailleurs la transparence, et donc les conséquences électorales du respect ou de la rupture de la promesse. Cf. Pepper Culpepper, *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011. Sur l'importance de la saillance médiatique dans la transformation des politiques, cf. également : Elmer E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York, Wadsworth, 1960 ; Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones, *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

candidat dispose d'une forte crédibilité sectorielle<sup>1</sup> – auraient plus de chances d'être tenues. Se joue, en effet, dans le sort de ces promesses, la capacité du candidat à exercer son « mandat », à mettre en œuvre ce pour quoi il a été élu. Par exemple, les électeurs d'un candidat de droite sont susceptibles d'attacher plus d'importance à ses réalisations visant à flexibiliser les contrats de travail ou à repenser les politiques migratoires qu'à réduire l'empreinte écologique ou les inégalités d'accès à la culture.

Les motivations à mettre en œuvre les engagements électoraux peuvent également être liées aux stratégies électorales du pouvoir exécutif (*vote*). Suivant la théorie de l'héréthétique élaborée par William Riker, elles pourraient être d'autant plus fortes que la mesure promise est consensuelle dans le camp du gagnant ou qu'elle divise le camp adverse<sup>2</sup>. Respecter ses promesses peut permettre de souder et de mobiliser sa base électorale et partisane, voire de fidéliser une base électorale que l'on sait favorable à son camp mais dont il est nécessaire de renforcer l'alignement. Parallèlement, tenir certains engagements permet parfois d'enfoncer un « coin » (*wedge*) à l'intérieur des partis d'opposition, s'ils sont divisés sur la question<sup>3</sup>.

L'importation de cadres d'analyse issus de l'étude de politiques publiques permet précisément de développer des hypothèses complémentaires sur les motivations d'ordre électoral, en tenant compte des caractéristiques des groupes à qui s'adresse la promesse. Les conclusions de l'étude des politiques distributives<sup>4</sup> et de la construction sociale des populations cibles<sup>5</sup> suggèrent que les groupes bénéficiaires d'une promesse ont d'autant plus de chances d'obtenir sa réalisation que : 1/ le groupe dispose de *ressources* de mobilisation importantes – groupe d'intérêt influent, mobilisation électorale élevée ou occupation d'un segment électoral pivot ; 2/ et fait l'objet d'une perception (ou « image populaire ») positive.

Les caractéristiques des publics constituent donc, à plusieurs égards, un paramètre potentiellement crucial pour l'application des promesses électorales. D'une part, les publics les plus influents peuvent avoir des ressources suffisantes pour exprimer leurs demandes et rappeler le pouvoir exécutif à ses engagements de campagne de façon audible, voire contribuer eux-mêmes à la définition des problèmes et des solutions. Nous avons déjà évoqué cette influence dans le cadre de la *capacité* des élus à tenir promesse ; ces acteurs génèrent également des incitations à mettre en application les annonces qui les concernent<sup>6</sup>. D'autre part, des dispositions programmatiques peuvent être érigées au rang de priorités d'action gouvernementales lorsque les groupes auxquels elles bénéficient constituent un électorat stratégique et sont perçus de manière positive dans la société. Les publics moins mobilisés ou qui ne constituent pas un électorat cible feraient plutôt, lorsqu'ils sont perçus de manière positive, l'objet de politiques symboliques permettant de montrer sa préoccupation sans devoir allouer de ressources. La littérature sur les politiques distributives suggère que ce type

1. Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2<sup>e</sup> éd., 2008 ; Stefaan Walgrave, Jonas Lefevere, Anke Tresch, « The Associative Dimension of Issue Ownership », *Public Opinion Quarterly*, 76 (4), 2012, p. 771-782.

2. W. H. Riker, *The Strategy of Rhetoric...*, *op. cit.*

3. D. Sunshine Hillygus, Todd G. Shields, *The Persuadable Voter. Wedge Issues in Presidential Campaigns*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

4. Cette littérature est présentée en détail dans l'article consacré à la hausse du minimum vieillesse dans ce dossier.

5. A. Schneider, H. Ingram, « Social Construction... », art. cité.

6. J. W. Kingdon, *Agendas...*, *op. cit.*

de considérations stratégiques est particulièrement saillant lorsque la compétition politique est forte<sup>1</sup>.

Enfin, les motivations à promettre et à faire ce qui a été promis peuvent s'inscrire dans une stratégie d'accession au pouvoir, et notamment dans la construction d'une majorité parlementaire et d'une coalition (*office*). Les programmes n'émanent pas exclusivement des propositions de la sensibilité représentée par le président (ou le Premier ministre), mais sont aussi le fruit de multiples compromis, notamment au sein du parti du candidat et avec les éventuels partenaires de coalition<sup>2</sup>. De ce point de vue, l'origine des promesses qui figurent dans le programme devrait influencer leur sort, puisque les gouvernements pourraient se sentir moins tenus aux engagements formulés à contrecœur, concédés dans le contexte de campagne à des courants minoritaires ou à des partenaires de coalition potentiels. En effet, dans le contexte français, marqué par le scrutin majoritaire à deux tours utilisé pour les élections nationales, ces acteurs disposent de très faibles ressources pour inciter le chef du pouvoir exécutif et le gouvernement à respecter l'engagement qui leur avait été fait<sup>3</sup>.

Ici encore, la distinction analytique des différents types de motivation est heuristique, même s'ils peuvent être intrinsèquement liés et convergents. En particulier, le chef du pouvoir exécutif peut être particulièrement motivé à réaliser un engagement lorsqu'il s'agit d'un enjeu phare inscrit au cœur de l'idéologie de son parti ou de son courant (*policy*) et qu'une large majorité de ses électeurs (*vote*) ou de ses partenaires de coalition (*office*) l'attend sur ce dossier. Comme pour la dimension de la capacité, la saillance relative des différents types de motivation et leur hiérarchisation sont susceptibles d'évoluer au fil des cycles électoraux. Nous avons déjà souligné que les incitations générées par l'aspiration à former une majorité gouvernementale peuvent être fortes en période électorale, mais restent relativement modestes entre deux élections nationales. Les motivations d'ordre électoral gagnent probablement en importance à l'approche des élections nationales, mais aussi des élections intermédiaires.

Un détour par la sociologie de l'action publique et par les travaux relatifs à la compétition partisane permet ainsi d'enrichir considérablement la palette des facteurs mis en avant dans la littérature relative aux promesses, qui se concentre jusqu'à présent sur la capacité institutionnelle. Ce numéro spécial adopte une acception plus large de la capacité comme un capital multidimensionnel, tout en mettant l'accent sur l'importance décisive des motivations à tenir promesse afin de comprendre la manière dont les pouvoirs exécutifs utilisent leurs marges de manœuvre pour réaliser certains engagements, plutôt que d'autres.

### Poser les jalons d'un modèle conditionnel à partir de l'étude de cinq cas stratégiques

Partant du constat que les analyses macro-statistiques de larges corpus de promesses masquent la diversité des facteurs facilitant ou freinant leur mise en œuvre et ne permettent pas de restituer les mécanismes d'influence et les séquences causales, nous proposons d'explorer les conditions de réalisation des promesses à l'aide d'approches qualitatives. Issus du travail

1. Torsten Persson, Guido Enrico Tabellini, *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge, The MIT Press, 2002.

2. Nicolas Bué, Karim Fertikh, Mathieu Hauchecorne (dir.), *Les programmes politiques. Genèses et usages*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2016 ; Jean-Louis Thiébaud, « France : Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic », dans Wolfgang C. Müller, Kaare Strom (eds), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 498-528.

3. J.-L. Thiébaud, *ibid.*

mené depuis 2014 par l'équipe du projet ANR Partipol, les articles de ce numéro examinent le sort de cinq promesses sur lesquelles se sont fait élire des chefs du pouvoir exécutif français depuis une vingtaine d'années.

Sur le plan méthodologique, l'originalité des contributions à ce numéro spécial consiste donc à privilégier à l'étude statistique d'un grand nombre de promesses l'analyse approfondie d'un engagement unique, sélectionné pour son potentiel heuristique<sup>1</sup>, en mobilisant la méthode du *process-tracing*. Plus précisément, chacune des contributions à ce numéro examine, parmi l'ensemble des mesures inscrites au programme électoral des chefs du pouvoir exécutif qui se sont succédé depuis 1997<sup>2</sup>, un engagement pouvant être caractérisé, du point de vue des résultats des modèles existants, comme déviant. Autrement dit, dont le sort ne pouvait pas être éclairé par les paramètres institutionnels et budgétaires sur lesquels se concentre la littérature des *pledges*<sup>3</sup>. Il s'agit donc de promesses qui ont été tenues alors que les modèles théoriques existants prédisaient leur abandon, ou de promesses qui, au contraire, n'ont pas été respectées, alors qu'elles ne soulevaient pas de difficulté *a priori*. Ces cas déviants sont les plus prometteurs pour générer des hypothèses supplémentaires relatives aux conditions favorisant le lien entre offre électorale et action publique. En nous concentrant sur ce que les modèles existants n'expliquent pas, nous créons les conditions les plus favorables pour détecter des pistes explicatives complémentaires<sup>4</sup>.

Deux études examinent des cas déviants de non-respect des promesses, c'est-à-dire de promesses non mises en œuvre alors que toutes les conditions semblaient réunies : la promesse de mettre un coup d'arrêt aux privatisations, inscrite au projet législatif du Parti socialiste pour les élections 1997 dont le principe fut abandonné dès le début du mandat du gouvernement de Lionel Jospin ; et celle, inscrite au projet présidentiel de F. Hollande, de fermer la centrale nucléaire de Fessenheim, toujours en activité à la fin de son mandat présidentiel. Dans les deux cas, il s'agissait de promesses portant sur un *output*, relativement précises, lisibles, visibles et symboliques. Elles n'impliquaient *a priori* pas de dépense considérable, même si le renoncement aux privatisations représentait un coût d'opportunité. Il s'agissait néanmoins d'une promesse formulée en « négatif », d'un engagement à ne rien faire – par définition plus aisé à réaliser que l'annonce d'une réforme. Ces deux cas de revirement permettent donc d'identifier des paramètres alternatifs susceptibles de freiner l'application du programme.

Un autre article porte, au contraire, sur un cas déviant de promesse tenue dont la réalisation pouvait sembler surprenante dans la mesure où elle ne présentait aucune des caractéristiques identifiées dans la littérature comme favorables au respect des engagements électoraux : la

1. Jason Seawright, John Gerring, « Case Selection Techniques in Case Study Research : A Menu of Qualitative and Quantitative Options », *Political Research Quarterly*, 61 (2), 2008, p. 294-308.

2. Afin de ne pas sur-interpréter des spécificités propres aux modes d'action d'un parti ou président particulier, nous avons à dessein sélectionné des exemples pour les mandats de Lionel Jospin (1997-2002), Nicolas Sarkozy (2007-2012) et François Hollande (2012-2017).

3. Joachim Blatter, Markus Haverland, *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012 ; J. Seawright, J. Gerring, « Case Selection... », art. cité ; Dirk Leuffen, « Case Selection and Selection Bias in Small-n Research », dans Thomas Gschwend, Frank Schimmelfennig (eds), *Research Design in Political Science. How to Practice what they Preach*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 145-160 ; Nikolaos Zahariadis, « Selling British Rail : An Idea whose Time Has Come ? », *Comparative Political Studies*, 29 (4), 1996, p. 400-422.

4. Camille Hamidi, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 100, 2012, p. 85-98 ; Hervé Dumez, « Qu'est-ce qu'un cas, et que peut-on attendre d'une étude de cas ? », *Le Libellio d'AEGIS*, 9 (2), 2013, p. 13-26.

hausse de 25 % sur cinq ans du minimum vieillesse validée par Nicolas Sarkozy en 2008. Cette mesure, adoptée dans un contexte de réformes sociales visant à réduire les dépenses publiques, s'accompagnait d'un élargissement du nombre de bénéficiaires des prestations existantes et comportait donc une dimension budgétaire non négligeable. Or, elle n'appartenait pas aux thèmes de prédilection du président (ou de son parti) et n'avait pas fait l'objet d'une intense couverture médiatique. Sa mise en œuvre peut donc être appréhendée comme un événement inattendu dont l'analyse est susceptible de mettre en évidence des facteurs négligés jusqu'à présent. En particulier, elle permet d'interroger la capacité des acteurs politiques à surmonter des obstacles budgétaires dont elle suggère que les effets sont moins contraignants qu'il n'y paraît.

Si l'étude de cas fortement déviants semblait particulièrement fertile dans une logique exploratoire conçue pour détecter des facteurs négligés ou invisibles jusque-là, l'étude de cas combinant des caractéristiques favorables et défavorables à la réalisation peut permettre de mieux cibler une dimension particulière de la capacité ou des motivations. Les deux derniers articles prennent pour objet d'étude deux promesses tenues qui, tout en présentant un certain nombre de caractéristiques favorables comme l'absence de dimension budgétaire lourde ou une couverture considérable dans les médias, ne pouvaient pas être qualifiées de cas « idéaltypiques » et apparaissaient donc déviantes sur certaines dimensions. La Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), adoptée dès le début du mandat de N. Sarkozy, ne relevait pas des thématiques phares de l'UMP ou de N. Sarkozy qui s'était montré beaucoup plus actif sur les sujets d'immigration, de sécurité ou même sur les questions économiques dans le cadre de son action de ministre et de sa campagne. Par ailleurs, si l'adoption de la loi ne posait pas de problème d'ordre budgétaire, elle était susceptible de se heurter à de fortes contre-mobilisations. Ce cas peut donc être analysé comme un révélateur des facteurs qui, outre le souci d'entretenir une réputation sectorielle, peuvent inciter le pouvoir exécutif à tenir parole en désamorçant les résistances potentielles à cette fin. Enfin, une étude est consacrée à l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de même sexe, promise et réalisée en 2013 par F. Hollande. Cet engagement offre un cas stimulant : bien que cumulant toutes les conditions favorables – il s'agit d'une mesure purement régulatrice, relativement consensuelle à gauche et ancrée depuis plusieurs années dans les domaines d'action du PS –, son application s'est révélée laborieuse et conflictuelle. Il s'agit, dès lors, de mettre au jour les facteurs qui viennent perturber une réalisation qui aurait dû être plus évidente si l'on s'en tenait aux variables discutées dans la littérature analysant les *pledges*.

Cette sélection des cas répond donc à une démarche avant tout exploratoire qui n'a pas vocation à questionner les résultats des analyses statistiques existantes – puisque nous concentrons volontairement notre attention sur des cas qu'elles n'expliquent pas –, mais à identifier, à partir de la restitution fine des séquences de (non-)réalisation de promesses électorales, des facteurs complémentaires. En outre, le protocole de recherche qualitative adopté permet de mieux comprendre les mécanismes en jeu dans les relations causales mises en évidence par les analyses statistiques et éventuellement de promouvoir une autre vision d'une même réalité.

Notre protocole scientifique s'appuie sur la triangulation de plusieurs types de matériau d'enquête. Dans un premier temps, nous avons mobilisé un large corpus textuel de couverture de la promesse et de sa (non-)réalisation dans la presse d'opinion et la presse économique (nationale et régionale, sélectionnée de façon à tenir compte de sensibilités journalistiques et éditoriales différentes). Ce corpus de presse fut complété par un large usage

de la littérature grise comprenant les lettres de mission, les rapports pertinents et les analyses produites par les organisations mobilisées sur le dossier. Dans certains cas, ces sources ont été complétées par la lecture de témoignages publiés par des proches du pouvoir exécutif, l'analyse du journal interne du parti au pouvoir et de son principal courant minoritaire, de discours lors de congrès partisans, de discours de campagne, d'interventions publiques présidentielles ou ministérielles, de questions parlementaires orales et écrites, ainsi que de documents de travail fournis par des conseillers ou des responsables syndicaux rencontrés lors de l'enquête de terrain. Ces sources ont été systématiquement dépouillées et ont fait l'objet d'un traitement essentiellement qualitatif<sup>1</sup>, ce qui nous a permis – en particulier pour les promesses les plus médiatisées – de reconstituer le plus précisément possible les conditions de formulation et d'application de chaque promesse étudiée, ainsi que les acteurs et considérations intervenus à chaque étape.

Ces informations ont été corroborées par une soixantaine d'entretiens semi-directifs réalisés entre septembre 2016 et octobre 2017 avec les conseillers responsables de la rédaction et de la mise en œuvre du programme, les responsables politiques nationaux, les acteurs administratifs, les représentants syndicaux ou associatifs, et plus généralement les acteurs en première ligne dans le secteur concerné. Ces entretiens, en nous permettant de compléter les autres sources et de saisir les représentations des acteurs, ont été essentiels pour restituer les processus s'inscrivant dans les arènes les moins visibles, tout en délivrant de précieuses informations quant aux arbitrages et aux considérations des acteurs impliqués dans le système représentatif.

Tous les membres de l'équipe ont travaillé dans la conscience du défi que représentaient des entretiens auprès de dirigeants rompus à la prise de parole et habitués à contrôler la nature et la précision des informations qu'ils souhaitent communiquer – *a fortiori* sur la question du devenir des promesses électorales, potentiellement sujette à d'importants biais de désirabilité sociale<sup>2</sup>. Plusieurs techniques discutées dans la littérature ont été mobilisées afin de rendre ces échanges aussi fructueux que possibles. En amont, l'étude du corpus documentaire décrit ci-dessus nous a permis de préparer les entretiens de manière approfondie en compilant un maximum d'informations, puis d'identifier les acteurs les plus pertinents pour commencer l'enquête ainsi que de cibler nos questions et nos relances. Lors de la prise de contact, l'accent a été mis sur les enjeux scientifiques (plutôt que normatifs) du projet, en insistant sur son inscription dans un agenda de recherche international, afin de désamorcer les craintes potentielles de jugements susceptibles de faire écho au débat politique français. Pour éviter d'imposer un cadrage surestimant le rôle des programmes électoraux, notre guide d'entretien comprenait des questions formulées de façon très ouverte sur la « mise à l'agenda » des enjeux, laissant aux enquêtés la latitude d'appréhender ces questions sous l'angle des promesses électorales. Un certain nombre de relances nous permettait ensuite de cibler explicitement les dimensions qui nous intéressaient si elles n'avaient pas été évoquées spontanément. Ces dispositions ont sans doute contribué à créer un climat de confiance. Au-delà des précautions, il nous semble que la relative ancienneté de certains des événements

1. Même si plusieurs articles de ce numéro ont exploité le matériau collecté aussi sous forme de statistiques descriptives permettant, en particulier, de mesurer l'évolution de la saillance du dossier.

2. Pour des prises de position contrastées, cf. Hélène Chamboredon, Fabienne Pavis, Muriel Surdez, Laurent Willemez, « S'imposer aux imposants : à propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 16, 1994, p. 114-132 ; Samy Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999 ; William Genieys, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011.

analysés, tout comme le fait que beaucoup de nos interlocuteurs avaient quitté la vie politique ont contribué à leur liberté de ton. Beaucoup de nos enquêtés ont évoqué très franchement les conditions de réalisation des promesses, les conflits qu'elles ont pu susciter et les stratégies qui s'y attachaient, mais aussi sur le quotidien dans les grands partis de gouvernement, à l'Élysée, dans les cabinets ministériels et à l'Assemblée nationale. L'entrée par « les promesses électorales » s'est ainsi avérée particulièrement fructueuse pour accéder aux cercles des entours des pouvoirs exécutifs et des élites partisanes. Le recoupement des entretiens entre eux et avec les autres sources collectées nous a permis d'évaluer le degré d'authenticité des éléments recueillis<sup>1</sup>.

## Des promesses aux politiques : les ressorts de la (non-)réalisation des programmes

Cette approche, plus favorable au dialogue entre sociologie politique et analyse des politiques publiques, permet de révéler les séquences causales, les acteurs et les mécanismes d'influence que les études statistiques n'identifient pas. Certes, se concentrer sur un cas unique limite nécessairement toute aspiration à monter en généralité et les conclusions de chaque article ont vocation à être testées à plus large échelle. Toutefois, la sélection de promesses aux caractéristiques diverses, formulées par des gouvernements aux idéologies et aux formes de leadership spécifiques, élus dans des contextes politiques et socio-économiques différents, nous met en position de force pour supposer que les conditionnalités invariantes et récurrentes d'un cas à l'autre sont structurantes dans le contexte français<sup>2</sup>. En l'occurrence, plusieurs observations ont effectivement émergé de façon transversale.

Nos études de cas et les emprunts aux analyses des politiques publiques permettent de nuancer le rôle de la *capacité*, en tout cas en tant que facteur déterministe. Ils mènent aussi à penser cette capacité comme étant *plurielle* : institutionnelle, politique, opérationnelle, la capacité à agir relève de différentes dimensions qui ne sont pas simplement dépendantes l'une de l'autre. Ces différentes formes de capacité sont également *variables*. Elles évoluent dans le temps et, n'étant pas données et figées, elles peuvent être plus ou moins bien évaluées par les acteurs politiques. Ceux-ci peuvent surestimer ou sous-estimer leur capacité politique, opérationnelle ou même institutionnelle.

Les différentes formes de capacité ne se présentent pas comme des conditions *sine qua non*, mais comme différentes ressources susceptibles de se compenser. Les articles sur la loi LRU et la hausse du minimum vieillesse soulignent ainsi que le président élu peut, dans le cadre de son rapport de forces avec la haute administration et le ministère des Finances, convertir les ressources tirées de son « mandat démocratique » ou d'une forte popularité en marges de manœuvre politiques ou budgétaires. Comme la littérature sur les cycles politiques nous avait conduits à le penser, la période qui suit directement l'élection semble particulièrement propice à la réalisation des promesses, mais cette latitude diminue au fil du mandat ou en cas de mauvaise conjoncture économique. Des astuces techniques, comme le recours à l'instrument du décret, l'inscription de la mesure dans un cadre légal plus souple ou encore

1. Didier Demazière, « À qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés », *Langage et Société*, 121-122, 2007, p. 85-100.

2. Suivant une logique de comparaison par les cas les plus différents : John Stuart Mill, *Système de logique*, Paris, Librairie Germer Baillière, 1880 ; Cécile Vigour, *La comparaison dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005 (Guides Repères), chap. 2.

l'initiation du processus décisionnel sur la base d'une mauvaise estimation du coût de la mesure peuvent également être mobilisées pour obtenir l'adoption ou le financement d'une promesse jugée stratégique. Le cas de l'engagement à fermer la centrale de Fessenheim révèle que les obstacles auxquels se heurte le pouvoir exécutif peuvent même faire l'objet d'une forme d'instrumentalisation, permettant d'« éviter le blâme » tout en justifiant l'abandon de la promesse.

D'autre part, les cas de promesses non tenues résultent souvent du passage difficile entre l'arène électorale et l'arène gouvernementale – autrement dit, d'obstacles qui n'avaient pas été anticipés (ou qui avaient été sciemment ignorés<sup>1</sup>) lors de la formulation du programme. Les études présentées dans ce numéro spécial soulignent cette pluralité de conditions et la difficulté, pour les rédacteurs des programmes, d'évaluer avec précision les marges de manœuvre qui seront disponibles en tenant compte de l'ensemble de ces paramètres. Le coût de politiques promises peut ainsi se révéler mal évalué, comme ce fut le cas de la hausse du minimum vieillesse en 2008. L'article consacré à la (non-)fermeture de la centrale de Fessenheim par F. Hollande montre également que le chef du pouvoir exécutif avait sans doute surestimé sa capacité institutionnelle en la matière<sup>2</sup>. Le même F. Hollande semble également avoir surestimé sa capacité politique à faire adopter la loi ouvrant le mariage aux couples homosexuels, ce qui explique le choix de laisser le temps au débat, donnant occasion aux mobilisations hostiles à la loi. *A contrario*, le projet de loi LRU, qui avait mûri au cours de nombreuses années dans les réseaux politiques et administratifs, avait pu être adopté deux mois après les élections législatives.

Les marges de manœuvre plus souples qu'il n'y paraît à première vue pour mettre en œuvre le programme électoral posent la question des *motivations* du pouvoir exécutif à tenir parole, puisque c'est lui qui, *in fine*, joue un rôle essentiel dans l'identification des priorités d'action pour lesquelles les ressources disponibles seront utilisées à plein. Ces motivations sont, elles aussi, susceptibles d'évoluer une fois l'élection passée. Prises de manière transversale, les contributions à ce dossier font émerger un facteur central, mais ignoré dans la littérature consacrée aux *pledges* : les caractéristiques des acteurs affectés, en positif ou en négatif, par les promesses électorales. Comme le souligne le tableau 1, le respect d'une promesse dépend éminemment de la nature des groupes sociaux ciblés, et du type d'acteurs partisans à l'initiative de cet engagement.

Les contributions au dossier montrent que les motivations à respecter une promesse dépendent d'abord, de façon cruciale, des ressources des groupes bénéficiaires. Une promesse a d'autant plus de chances d'être jugée prioritaire qu'elle bénéficie à un électorat à la fois stratégique et assorti d'une perception positive, comme c'était le cas des retraités aux revenus modestes ciblés par la hausse du minimum vieillesse. Ce cas suggère que le respect d'une promesse consistant à privilégier certains groupes cibles est catalysé par l'approche d'élections (nationales ou intermédiaires) et par les crises de popularité du pouvoir exécutif. Au contraire, mettre en œuvre le mariage pour tous, qui ciblait un groupe social minoritaire, perçu de manière contrastée par le public et de façon très négative par certains segments – mobilisés – de la population, s'avéra plus compliqué que prévu.

1. Michael Becher, « Endogenous Credible Commitment and Party Competition over Redistribution under Alternative Electoral Institutions », *American Journal of Political Science*, 60 (3), 2016, p. 768-782.

2. De même, les contraintes techniques peuvent varier dans le temps. Alors que la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim était liée à la mise en service de l'EPR de Flamanville, les retards à répétition de cette mise en service ont limité la capacité de François Hollande à tenir promesse.

Des motivations fortes peuvent aussi découler de la mobilisation d'entrepreneurs politiques et de groupes d'intérêt influents, comme la Conférence des présidents d'université, en particulier lorsque ces acteurs disposent de ressources importantes et évoluent dans un cadre (néo-)corporatiste leur garantissant d'être associés à toutes les étapes de la réalisation des politiques publiques. Inversement, la concentration du coût d'une mesure promise sur ce type d'acteur influent constitue un obstacle de taille, comme l'illustrent le rôle des patrons des grandes entreprises publiques souhaitant voir ouvrir leur capital pendant le mandat de L. Jospin, ou celles déployées par EDF dans le dossier Fessenheim.

**Tableau 1. Typologie des acteurs concernés par les promesses électorales**

	Groupes sociaux	Acteurs partisans
<b>Ressources fortes</b>	<p>Entrepreneurs politiques, groupes d'intérêt organisés et intégrés aux processus de décision</p> <p>Segments électoraux mobilisés et occupant une position pivot</p> <p>(nombreuses promesses et réalisations, en cas de soutien)</p>	<p>Chef du pouvoir exécutif et son courant</p> <p>(nombreuses promesses et réalisations)</p>
<b>Ressources faibles</b>	<p>Groupes sociaux « dépendants » et « déviants »</p> <p>(peu de promesses et de réalisations, ou seulement sur le plan symbolique)</p>	<p>Courants minoritaires</p> <p>Partenaires de coalition</p> <p>(nombreuses promesses, peu de réalisation)</p>

Des asymétries de ressources considérables apparaissent également lorsque l'on s'intéresse aux promesses portées par des acteurs partisans. Les motivations à mettre en œuvre les propositions inscrites au programme sont plus fortes quand ces propositions ont été défendues, dès l'origine, par le chef du pouvoir exécutif, son courant – et plus généralement par le courant majoritaire du parti. Au contraire, les motivations sont faibles quand les promesses ont été concédées dans le contexte de la campagne électorale à un courant minoritaire ou à un potentiel partenaire de coalition. Cette asymétrie est très claire dans l'article sur la promesse de mettre un terme aux opérations de privatisation d'entreprises publiques, formulée en 1997 par le PS à la demande insistante de la Gauche socialiste, courant marginalisé au lendemain de l'élection au profit des courants plus « modernistes ». De même, la promesse de fermer Fessenheim n'a été formulée par F. Hollande qu'à contrecœur, dans le cadre des négociations d'un accord de coalition avec EELV dont les représentants n'ont eu que peu de ressources, une fois l'élection passée, pour pousser à une décision plus rapide. Au contraire, l'analyse de la hausse du minimum vieillesse, de la loi LRU et de l'ouverture du mariage aux couples de même sexe témoigne des puissants instruments formels (pouvoirs propres, lettres de mission aux ministres, mécanismes de contrôle de leurs activités, outils de rationalisation du parlementarisme) et informels (autorité sur les ministres et la haute administration, influence sur le parti, accès aux médias) dont dispose le président français pour mettre en place les mesures qu'il juge prioritaires.

Cela pose, plus généralement, la question des réseaux en charge de l'élaboration du programme et de leur degré de recouvrement avec ceux qui intégreront les cabinets présidentiel et ministériels après l'élection. De ce point de vue, la présidentialisation des partis et de la vie politique<sup>1</sup>, qui veut que les candidats aient acquis une autonomie croissante vis-à-vis de leur parti, devrait avoir pour corollaire une hausse du respect des promesses. En effet, à la différence d'un L. Jospin devant négocier son programme avec les différents courants du PS, mais aussi les deux partis membres de la coalition pré-électorale, le candidat d'un parti plus présidentialisé est relativement libre dans l'élaboration de ses promesses, mais aussi dans la constitution de son équipe de campagne, puis de son équipe gouvernementale, ce qui devrait faciliter la prise de décision. L'analyse de la loi LRU souligne par exemple que ce sont les mêmes réseaux et individus qui rédigent le projet présidentiel de N. Sarkozy et qui produiront, des cabinets ministériels et de l'Élysée, les politiques adoptées au cours de son mandat.

Un intérêt essentiel de l'approche qualitative retenue ici réside dans l'opportunité d'observer comment les promesses sont fabriquées, construites, investies et parfois reléguées ou redéfinies, comment elles prennent (ou pas) de la consistance au cours de leur histoire, au gré de l'anticipation des contraintes, des bricolages budgétaires et de la redéfinition permanente des marges de manœuvre pour l'application du programme. Loin d'être figées, les promesses font l'objet d'interprétations concurrentes par les citoyens, les élites politiques et les acteurs administratifs. Cette variation dans la façon dont ces promesses sont perçues et mises en œuvre explique le décalage entre les effets concrets de la promesse tenue et ses effets annoncés – comme c'est le cas de l'augmentation du minimum vieillesse qui ne touche pas toutes les populations auxquelles elle était censée s'adresser – ou la cristallisation de résistances non anticipées – l'extension du mariage aux couples de même sexe, par exemple, a suscité une mobilisation que le pouvoir exécutif aurait sans doute pu éviter. Enfin, l'observation fine de la séquence qui mène de la formulation d'une promesse à sa réalisation oblige souvent à remettre en cause une conception trop linéaire de ce processus. En effet, plutôt que d'une trajectoire rectiligne entre champ de la campagne électorale et champ des politiques publiques, il s'agit plutôt d'allers-retours qui voient certaines réflexions menées au sein des arènes techniques et expertes être récupérées par les responsables politiques.

Chaque contribution du dossier témoigne ainsi de la richesse de l'entrée par les promesses pour éclairer le fonctionnement du système politique français. Cette perspective permet donc de sonder la réalité d'un principe fondateur du gouvernement représentatif : le respect des engagements électoraux. D'ailleurs, en dépit des éventuels échecs ou renoncement, notre enquête suggère que les responsables politiques s'efforcent le plus souvent de mettre en œuvre les promesses formulées pendant la campagne. Il n'est pas besoin pour cela de leur prêter des vertus morales ou des convictions : ils savent qu'ils sont comptables de leurs promesses auprès des groupes concernés, des organisations de la société civile, des médias et des partis. Quels que soient ces efforts, les articles de ce numéro font la lumière sur de multiples facteurs conditionnant le respect des promesses : une capacité multidimensionnelle permettant au pouvoir exécutif de jouer sur la conversion de plusieurs types de ressources pour obtenir la réalisation de promesses dont le degré de priorité est largement défini par les groupes ciblés en positif et en négatif.

1. Paul Webb, Thomas Poguntke (eds), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Ces conclusions nous semblent pertinentes également pour la sociologie de l'action publique. Même si les politiques publiques associées directement à une promesse électorale sont loin de constituer la majeure partie de l'action gouvernementale, ce dossier permet de pointer les conditions dans lesquelles les élections et les acteurs partisans sont susceptibles de jouer un rôle dans la fabrique de politiques publiques au statut particulier. C'est notamment le cas des domaines saillants, donnant lieu à des dynamiques de compétition sur enjeu ou à une forte mobilisation de groupes sociaux et de groupes d'intérêt, surtout si ces groupes sont largement perçus de manière positive. D'un point de vue méthodologique, enfin, notre approche témoigne des fertilisations croisées qui peuvent avoir lieu entre approches quantitatives et qualitatives : la sélection de cas guidée par les analyses statistiques existantes nous ont permis de formuler de nouvelles hypothèses qui ont vocation à être testées à large échelle<sup>1</sup>. Nous espérons donc que ce numéro spécial apportera un éclairage utile sur la manière dont les rouages de la Cinquième République assurent, avec plus ou moins d'efficacité et de grincements, la transmission entre promesses électorales et action publique<sup>2</sup>.

---

Isabelle Guinaudeau et Simon Persico

---

**Isabelle Guinaudeau** est chargée de recherches CNRS au Centre Émile-Durkheim, à Sciences Po Bordeaux. Ses travaux actuels portent sur l'influence des élections et des promesses électorales sur l'action publique – sujet au cœur du projet ANR Jeune Chercheur Partipol, qu'elle dirige depuis 2014. Elle travaille également sur la politisation de l'intégration européenne en s'intéressant à la fois aux attitudes individuelles et aux discours partisans. Ses articles ont été publiés dans des revues telles que *Political Studies*, *British Journal of Political Science*, *West European Politics*, *European Union Politics*, *Journal of Public Policy*, *Journal of Elections*, *Public Opinion and Parties*, la *Revue française de science politique* et *Gouvernement et action publique* (Centre Émile-Durkheim, Sciences Po Bordeaux, Domaine universitaire, 11 allée Ausone, 33600 Pessac, <i.guinaudeau@sciencespobordeaux.fr>).

**Simon Persico** est professeur des universités en science politique à Sciences Po Grenoble, rattaché au laboratoire Pacte. Ses travaux portent sur l'impact des partis sur les politiques publiques, le changement des systèmes partisans et les politiques environnementales. Il a notamment publié : (avec Florent Gougou) « A New Party System in the Making? The French 2017 Presidential Election », *French Politics*, 15 (3), 2017, p. 303-321 ; (avec Christophe Bouillaud et Isabelle Guinaudeau) « Parole tenue : une étude de la trajectoire des promesses du président Nicolas Sarkozy (2007-2012) », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), 2017, p. 85-113 ; « «Déclarer qu'on va protéger la planète, ça ne coûte rien.» Les droites françaises et l'écologie, 1975-2015 », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 44 (2), 2016, p. 157-186 (Université Grenoble-Alpes, CNRS, Sciences Po Grenoble, Pacte, 38000 Grenoble, <simon.persico@iepg.fr>).

---

1. Les résultats des études de cas présentées dans ce dossier ont motivé l'équipe du projet Partipol à recoder la base des promesses électorales des pouvoirs exécutifs français (1995-2012) de manière à tester statistiquement les conditionnalités liées aux types de populations cibles, à l'avancement des cycles électoraux et au niveau de popularité du président et du Premier ministre, ainsi que les formes de causalité étriquées entre action publique et production programmatique.

2. Les études présentées dans ce numéro n'auraient pas pu être réalisées sans le soutien de l'Agence nationale de la recherche au projet Partipol (financement ANR Jeune Chercheur, projet ANR-13-JSH1-0002-01, sous la direction d'Isabelle Guinaudeau). Dans le cadre de ce projet, la sélection des cas pour l'enquête qualitative et la définition de notre cadre théorique et méthodologique s'est nourrie d'échanges avec Tinette Schnatterer, Emiliano Grossman, Christophe Bouillaud, Sylvain Brouard et Claire Dupuy. Nous souhaitons également remercier chaleureusement les trois évaluateurs anonymes de la revue pour leurs nombreuses remarques et suggestions.