

LE PROJET AGENDAS COMPARÉS : OBJECTIFS ET CONTENUS *

**John WILKERSON, Frank R BAUMGARTNER,
Sylvain BROUARD, Laura CHAQUÉS,
Christopher GREEN-PEDERSEN, Emiliano GROSSMAN,
Bryan D. JONES, Arco TIMMERMANS, Stefaan WALGRAVE**

Le Projet Agendas Comparés rassemble des chercheurs qui développent des indicateurs systématiques de l'attention portée aux problèmes politiques dans chacun de leur système politique national. L'objectif central du projet est de construire une taxinomie standardisée, afin de comparer à travers le temps et l'espace les activités liées à ces problèmes. La construction et l'application d'un système fiable de classification des thèmes, qui englobe les agendas politiques de nombreux pays, est une tâche complexe ardue, mais elle possède un potentiel considérable pour l'étude de la politique comparée. Dans cet article, nous faisons le point sur les objectifs, les défis et l'avenir de cette nouvelle approche.

Jusqu'à présent, la politique comparée s'est focalisée principalement sur les institutions et les acteurs politiques, beaucoup moins sur le contenu du politique, autrement dit sur les enjeux auxquels sont confrontés acteurs et institutions. Le Projet Agendas Comparés adopte cette nouvelle perspective d'une manière systématique et exhaustive. La question qu'il pose est la suivante : dans une approche comparative, quel sens donner à la variation des priorités au sein des systèmes politiques nationaux ? Depuis plusieurs dizaines d'années aux États-Unis, le système de santé est un sujet d'attention politique permanent au niveau national. Les chercheurs américains en donnent pour explication le fait que le système repose largement sur une logique de marché, particulièrement coûteuse et qui laisse de nombreux Américains sans assurance maladie. Ils en concluent que le système de santé est un sujet politique plus important aux États-Unis qu'ailleurs. Mais est-ce bien le cas ?

Les approches comparatives existantes ne nous permettent pas d'étudier cette question. Les plus connues s'appuient sur les théories de la compétition partisane pour évaluer la « distance politique » entre les partis, selon

* La traduction de cet article a été assurée par Rodolfe Gouin (Sciences Po Bordeaux).

une ou deux dimensions¹. Certes, ces approches nous apprennent si, sur tel ou tel sujet, les positions des partis sont proches ou éloignées, mais elles n'offrent qu'un faible éclairage sur ce que font les gouvernements. Nous pouvons évaluer à quel point les positions conservatrices et sociales-démocrates sont ou non distantes, mais nous ne pouvons pas mesurer si les gouvernements libéraux, par exemple, accordent plus d'attention à un problème spécifique.

Le Projet Agendas Comparés comble ce vide en étendant à une douzaine de pays la classification des thèmes originellement développée dans le cadre du *Policy Agendas Project*, consacré aux seuls États-Unis². Ce système classe dans un même thème un grand nombre d'actions ou d'événements (des projets de lois, des débats parlementaires, des récits journalistiques), rendant ainsi possible l'étude de la fréquence de tels événements ou actions et permettant aux chercheurs de trouver et d'étudier plus en détail certains d'entre eux en particulier. Les 19 thèmes majeurs de cette taxinomie (par exemple la Défense ou la Santé) et les 224 sous-thèmes (tels que le Personnel militaire ou les Hôpitaux), recouvrent tous les domaines et sont appliqués de manière cohérente à travers le temps. Par conséquent, ce système peut être utilisé pour étudier de manière fiable l'attention relative portée à un thème dans la durée et à travers les différents lieux de prise de décision.

Cette recherche comparative implique une analyse exhaustive intégrant tous les sujets à travers le temps et traitant des agendas complets. Elle va donc au-delà de l'analyse de cas particuliers et permet une comparaison dynamique et systématique à travers les sujets, les périodes et les pays. Au-delà de la spécificité de son objet, la particularité du Projet Agendas Comparés tient encore au mode de comparaison adopté : dans l'arbitrage nécessaire entre une focalisation sur un plus grand nombre de pays ou sur une analyse plus complète de chacun, il met davantage l'accent sur la seconde dimension. Habituellement, les projets comparatifs limitent le champ de

1. BUDGE I. and URWIN D. W., *Scottish Political Behaviour : a Case Study in British Homogeneity*, London, Longmans Green, 1966 ; KINGDON J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984 ; BUDGE I., ROBERTSON D. and al., *Ideology, Strategy, and Party Change : Spatial Analyses of Post-war Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1987 ; JONES B. D., *Reconceiving Decision-making in Democratic Politics : Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994 ; LAVER M. and BUDGE I., *Party policy and Government Coalitions*, New York, St. Martin's Press, 1992 ; JONES B. D., *Politics and the Architecture of Choice : Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001 ; KLINGEMANN H.-D., HOFFERBERT R. I. and al., *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994 ; JONES B. D. and BAUMGARTNER F. R., *The Politics of Attention : how Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005 ; McDONALD M. D. and BUDGE I., *Elections, Parties, Democracy : Conferring the Median Mandate*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2005 ; LAVER M., (ed.), *Estimating the Policy Positions of Political Actors*, London, Routledge, 2001.

2. Voir le site consacré à ce projet à l'adresse suivante <http://www.policyagendas.org>, page consultée le 6/02/09.

leur enquête à un seul agenda national (par exemple les programmes électoraux des partis politiques), voire à une partie seulement de cet agenda, et sur une courte période. L'étude de Döring et Hallerberg³ qui porte sur 18 pays en est une illustration, puisqu'elle est limitée à l'agenda législatif, relatif à seulement deux domaines de politique publique entre 1981 et 1991. En réalité, il existe de nombreuses études comparatives centrées sur l'une ou l'autre des composantes du Projet Agendas Comparés, et portant quelquefois sur un espace géographique plus important, mais le Projet Agendas Comparés englobe davantage de dimensions du système politique et sur une durée plus longue.

Bien que le Projet Agendas Comparés n'en soit encore qu'à ses débuts, un nombre significatif d'agendas a d'ores et déjà été codé. Le nombre d'événements ou d'actions codés dépasse un million et demi. Le Tableau 1 présente les bases de données existant pour les États-Unis, le Danemark, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne. D'autres projets sont en cours pour le Canada, la Belgique, la Suisse, Hong-Kong, la Pennsylvanie et l'Union européenne. Comme en témoigne le Tableau 1, les lois et les discours des pouvoirs exécutifs ont été les points de départ de la plupart des projets. Néanmoins, au-delà de l'utilisation du même schéma de codage, chaque équipe s'engage aussi à construire des bases de données sur un même noyau dur d'agendas : l'agenda législatif, l'agenda gouvernemental, l'agenda partisan, l'agenda parlementaire et l'agenda médiatique ainsi que le budget annuel des gouvernements nationaux. Cela n'exclut pas que certaines équipes du Projet Agendas Comparés complètent ce socle commun par des agendas spécifiques, comme les décisions des cours constitutionnelles, les auditions des commissions parlementaires, les votes parlementaires ou l'agenda du Conseil des ministres.

En s'appuyant sur les bases de données existantes, plusieurs études se sont déjà intéressées à des pays particuliers ou à des questions spécifiques⁴. Le présent article va détailler les caractéristiques de cet ambitieux programme de recherche en politique comparée.

3. DÖRING H. and HALLERBERG M., *Patterns of Parliamentary Behavior : Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Hants, England, Burlington, Ashgate, 2004.

4. JOHN P. and MARGETTS H., « Policy Punctuations in the UK », *Public Administration*, n°81(3), 2003; BAUMGARTNER, F. R., BREUNIG, C., GREEN-PEDERSEN, C., JONES, B. D., MORTENSEN, P. B., NUYTEMANS, M., and WALGRAVE, S., « Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective », *American Journal of Political Science*, n°53(3), 2009; BAUMGARTNER F. R., GREEN-PEDERSEN C. and JONES B. D., « Comparative Studies of Policy Agendas », *Journal of European Public Policy*, n°13, 2006; BAUMGARTNER F., BROUARD S., GROSSMAN E., « Agenda-setting dynamics in France: Revisiting the 'partisan hypothesis' », *French Politics*, n°3, 2009.

Tableau 1 : Les bases de données du Projet Agendas Comparés au 01-01-2009

	Royaume-Uni	Espagne	Danemark	Pays-Bas	France	Italie	États-Unis	Allemagne
Lois	1970-2006	1978-2007	1953-2003	1990-2007	1986-2007	1987-2006	1948-2005	
Budgets	1951-2001				1820-2006		1947-2006	
Débats parlementaires			1953-2003	1994-2007	1988-2007		1947-2005	
Projets de lois		1978-2007	1953-2003				1947-2000	
Votes publics						1987-2006	1947-2000	
Programmes électoraux des Partis			1953-2005					
Discours annuel de l'Exécutif	1940-2005	1982-2007	1953-2006	1945-2007	1958-2008		1947-2005	
Compte-rendu du Conseil des Ministres					1986-2007			
Accords de coalition gouvernementale				1963-2007				
Décrets					1986-2007		1945-2001	
Cours					1958-2007		1947-2005	
Media							1946-2004	
Opinion publique (Problèmes les plus importants)	1959-2008	1994-2007	1970-2008				1939-2004	1977-2006

Objectifs

Le Projet Agendas Comparés poursuit plusieurs objectifs. Le premier est le soutien au développement de bases de données nationales permettant aux chercheurs de poser de nouvelles questions sur la politique de leur pays. Le second est de faciliter un nouvel agenda de recherche comparative, centré sur le contenu des priorités des gouvernements en termes de politiques publiques. Enfin, le troisième objectif, plus distant, est d'influencer les décisions gouvernementales relatives à la disponibilité de l'information sur les activités gouvernementales. Nous examinons plusieurs dimensions liées à ces objectifs dans la première partie de l'article.

Questions domestiques

Comment les problèmes parviennent-ils sur l'agenda gouvernemental ? Cette question est actuellement étudiée à un niveau macro et en rapport avec des sujets particuliers. Les travaux de Baumgartner et Jones⁵ consacrés à la mise sur agenda fournissent le principal point de départ de cette recherche. Cette approche met en avant un modèle du changement de politique publique dit de « l'équilibre ponctué », qui prédit un schéma de production des politiques caractérisé par de longues périodes de stabilité interrompues par de brèves et radicales ruptures. Les explications théoriques de ce schéma se focalisent sur les limites cognitives de l'esprit humain et l'inertie ou la friction institutionnelle. Les décideurs sont présentés comme dotés d'une « rationalité limitée », c'est-à-dire comme des individus censés se comporter de manière rationnelle, mais dont les décisions n'intègrent pas toute l'information disponible. Ils tendent aussi à aborder les problèmes en série, les uns après les autres, plutôt que de manière simultanée. Dans cette perspective, la recherche porte alors une attention toute particulière aux filtrages que les individus opèrent sur l'information et à la manière dont ils fixent leurs priorités.

Les mêmes tendances affectent les décisions institutionnelles, parce que les institutions sont composées d'individus et parce qu'ils ont toujours des capacités limitées alors que le nombre de problèmes potentiels qui pourraient attirer leur attention est, lui, illimité. Les individus procèdent donc nécessairement à une sélection. Les procédures internes des institutions elles-mêmes (règles, normes) affectent aussi la manière dont les politiques publiques sont fabriquées. Par exemple, le changement de politique publique dans un système de séparation des pouvoirs à l'américaine requiert un

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

soutien politique plus large que dans un système parlementaire. Cela conduit à un schéma du changement de politique publique plus frictionnel. Une autre caractéristique institutionnelle affectant potentiellement le changement est la visibilité. Jones et al⁶ expliquent que les activités saillantes, comme les auditions dans le cadre des enquêtes du Congrès ou les discours du Président sur l'état de l'Union, tendent à refléter bien mieux les priorités en termes de politiques publiques que les activités moins visibles comme les débats législatifs entre sous-commissions ou les décrets présidentiels.

D'autres perspectives de recherche sur la mise sur agenda mettent en lumière des facteurs supplémentaires contribuant à la formation de l'attention politique et du changement de politique. Kingdon étudie les processus de mise sur agenda du point de vue de l'entrepreneur de politique publique. Il décrit un environnement d'étranglement de l'agenda, dans lequel les « fenêtres d'opportunité » sont rares et brèves⁷. À l'inverse d'autres théories qui cherchent à expliquer ces effets à travers une ou deux variables (par exemple un changement de parti au pouvoir ou un événement focalisant l'attention), Kingdon affirme qu'aucun type d'explication ne peut à lui seul permettre de prédire convenablement quand un changement de politique publique aura lieu.

Comment les agendas des gouvernements ont-ils évolué au cours du temps et pourquoi ? Aux États-Unis, la gamme des sujets pris en charge par le système s'est diversifiée depuis la fin des années 1960. Plusieurs hypothèses ont été suggérées pour expliquer ce phénomène. McCombs et Shaw pensent que les citoyens sont mieux éduqués et plus sophistiqués politiquement et qu'ils exigent davantage de leur gouvernement⁸ ; Baumgartner et Jones, entre autres, mettent en lumière l'apparition de nouveaux problèmes issus du changement des conditions socio-économiques associé au développement d'une société post-industrielle ; d'autres chercheurs enfin pointent les réformes politiques qui ont rendu le gouvernement plus accessible et ont encouragé la participation à travers un élargissement considérable de la gamme des intérêts sociétaux.

Dans quelle mesure les actions des gouvernements reflètent-elles les priorités des citoyens ? La plupart des équipes du Projet Agendas Comparés collecteront des données sur les priorités des problèmes publics dans l'opinion publique en plus de celles liées aux activités des gouvernements. Ce sera là une occasion d'enquêter sur la question de la représentation dans une nouvelle perspective. Alors que les approches existantes de la représenta-

6. JONES B. D., SULKIN T., LARSEN H., « Policy Punctuations in American Political Institutions », *American Political Science Review*, n°97, p. 151-70, 2003.

7. KINGDON J. W., *op. cit.*, 1984.

8. SHAW D. L. and McCOMBS M. E., *The Emergence of American Political Issues : the Agenda-setting Function of the Press*, St. Paul, West Pub. Co, 1977.

tion évaluent typiquement la proximité entre les préférences des citoyens et celles des élites, le Projet Agendas Comparés offre une nouvelle perspective en évaluant la correspondance entre les priorités des élites et celles des citoyens. Jones et Baumgartner⁹ proposent un nouveau modèle de la représentation intégrant aussi bien la proximité des priorités que la proximité des politiques publiques, et qui peut servir de point de départ à cet agenda de recherche.

Questions de comparaison

Bien évidemment, les premières questions qui se posent tiennent à la comparaison des priorités entre pays. Les différentes nations accordent-elles le même niveau d'attention aux mêmes problèmes ? Quelle proportion de l'attention totale est consacrée aux questions de santé plutôt qu'aux questions économiques ? Comment des événements tels qu'une crise bancaire internationale affectent-ils la politique de différents pays ? Les agendas des gouvernements de gauche diffèrent-ils de ceux des gouvernements de droite ? Quel impact un changement de gouvernement a-t-il sur les priorités gouvernementales ? Quelles variables expliquent le mieux les différents types de changement observés ?

Des explications alternatives sont souvent difficiles à tester si l'on étudie le système politique d'un seul pays. Comme nous l'avons vu, les spécialistes offrent des explications concurrentes de la fragmentation de l'agenda politique américain débutée à la fin des années 1960. Cependant, il n'y a qu'une série temporelle à explorer, ce qui rend difficile le tri et l'élimination des effets des causes alternatives. Une analyse comparée introduit quant à elle plusieurs séries temporelles¹⁰. Est-ce que les agendas des autres pays se fragmentent à peu près au même moment que celui des États-Unis ? Si la réponse est non, quelle explication rend le mieux compte de ces variations dans le temps et dans l'espace ?

Des nations différentes témoignent-elles du même type de changement de politiques publiques ? Comme nous l'avons mentionné précédemment, Baumgartner et Jones pensent qu'un changement de politique publique aux États-Unis intervient plus lentement ou plus rapidement que ce que le changement des conditions pourrait laisser supposer (autrement dit, l'équilibre est ponctué). Les raisons qui expliquent ce type de changement (les limites

9. JONES B. D. and BAUMGARTNER F. R., « Representation and Agenda-Setting », *Policy Studies Journal*, vol. 32, n°1, p. 1-24, 2004.

10. GREEN-PEDERSEN C., WILKERSON J. D., « How Agenda-setting Attributes Shape Politics : Problem Attention, Agenda Dynamics and Comparative Health Politics Developments in the U.S. and Denmark », *Journal of European Public Policy*, n°13(7), 2006.

cognitives et les frictions institutionnelles) devraient s'appliquer aux autres systèmes politiques nationaux. Le test de l'hypothèse générale de ponctuation¹¹ requiert une perspective comparative. Les premières recherches (Jones et al.)¹² mettent en évidence que les variations dans les budgets sont bien ponctuées et que des différences notables peuvent être en partie expliquées par des différences institutionnelles. Ainsi le Projet Agendas Comparés revisite l'un des thèmes traditionnels de la politique comparée : les effets engendrés par les différences de cadres institutionnels. Comment les institutions affectent-elles les politiques publiques à travers le temps et l'espace ? D'ailleurs, l'analyse comparée des relations entre les agendas trace une voie alternative pour l'étude des systèmes politiques en incluant une large palette d'acteurs politiques, du gouvernement aux médias ou à l'opinion publique.

La recherche sur l'information gouvernementale

L'arrivée d'Internet a tout autant accru les attentes du public concernant l'accès à l'information possédée par le gouvernement, que la prise en compte du citoyen dans la prise de décision gouvernementale. On assiste aujourd'hui à une pression internationale forte pour la préservation par digitalisation de larges volumes de données possédées par les gouvernements¹³. Malheureusement, bien plus d'attention a été consacrée aux questions de disponibilité des données qu'au problème de la recherche d'information. Or les données ne sont utiles que si les utilisateurs sont capables de localiser l'information dont ils ont besoin. Il s'agit là d'un défi difficile à relever.

L'une des manières d'aborder les défis associés à la recherche d'information est l'opposition entre la recherche pensée par l'utilisateur et celle guidée par un spécialiste. La première sera taillée au plus près de ce que l'utilisateur *croit* qu'il veut trouver. Le problème est que ce qu'il trouvera pourrait bien ne pas être ce dont il a besoin. Prenons le cas d'une recherche par mot-clé dans laquelle l'utilisateur recherche des documents à travers des mots spécifiques. Par exemple, il pourrait essayer de mettre la main sur la législation relative à la protection de l'environnement en passant par le mot-clé « environnement ». Une telle approche pourrait alors identifier une législation contenant bien le mot-clé mais dont le contenu porterait sur un tout autre sujet, par exemple la législation sur l'évolution de l'environnement du business international. De plus, cette approche le ferait passer à

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

12. JONES B. D., BAUMGARTNER F. R., BREUNIG C., SOROKA S., FOUCAULT M., FRANÇOIS A., GREEN-PEDERSEN C., JOHN P., KOSKE C., MORTENSEN P. B., VARONE F., WALGRAVE S. and WLEZIEN C., « A General Empirical Law for Public Budgets : A Comparative Analysis », *American Journal of Political Science*, n°53(4), 2009.

13. Voir par exemple <http://www.eparlement.org>, page consultée le 6/02/09.

côté de la législation sur la protection de l'environnement qui ne contient pas le mot-clé « environnement ».

Quoique des raffinements supplémentaires, comme la combinaison de plusieurs mots-clés, pourraient donner de meilleurs résultats, des approches alternatives semblent finalement bien plus efficaces.

La recherche guidée par un spécialiste repose quant à elle sur la pré-assignation des événements à des catégories. Les utilisateurs peuvent alors sélectionner une catégorie existante (par exemple la protection de l'environnement) afin de trouver tous les événements que les spécialistes jugent liés à ce sujet. Un inconvénient possible de cette approche est que les catégories sélectionnées par l'expert ne correspondent pas nécessairement aux intérêts des utilisateurs. Un second inconvénient peut être le coût potentiellement très élevé d'une telle entreprise de pré-classification des événements.

Contenu

Pour répondre aux trois objectifs précédents, le cœur du Projet Agendas Comparés consiste en l'adoption d'un système de classification par thèmes du contenu des agendas. Les enjeux relatifs à toute entreprise de classification seront d'abord abordés avant d'explicitier la signification et les modalités du codage par thèmes. Enfin, nous discuterons spécifiquement des problèmes et défis induits par la nature comparative du projet.

Un système de classification des thèmes

Supposons que nous souhaitions comparer ce sur quoi les Présidents américains et les Premiers ministres espagnols mettent l'accent dans leurs discours inauguraux. Si nous étions intéressés par les thèmes abordés, une approche possible pourrait être de comparer le nombre de phrases faisant référence à des sujets comme la défense, le travail ou la santé. Une telle comparaison serait-elle utile ? Notre première priorité devrait être de vérifier comment les phrases sont catégorisées, car ce n'est que si nous avons confiance dans ces catégories et dans la manière dont elles sont utilisées, que nous pourrions alors nous intéresser à d'autres aspects de la comparaison.

Cette question de la catégorisation des phrases par thèmes est un défi méthodologique qui n'a rien de trivial. Supposons, par exemple, que nous voulions distinguer les activités de défense d'autres activités. En réalité, à peu près tous les sujets traités par les gouvernements ont des implications pour la défense : un secteur agricole fort réduit la dépendance alimentaire et contribue à la sécurité d'une nation et de nouvelles technologies de défense

sont impossibles sans des citoyens instruits. La plupart d'entre nous ne pensons pas à l'agriculture ou à l'instruction comme à des sujets liés à la défense nationale, mais le développement de règles simples pour distinguer différentes catégories est difficile. Considérons les phrases suivantes : « Nous devons renforcer nos alliances internationales ». « Les homosexuels hommes et femmes devraient pouvoir servir dans l'armée ».

Les deux phrases sont liées au thème de la défense, mais aucune ne mentionne spécifiquement le mot « défense ». Parallèlement, elles mettent en lumière des problèmes très différents : la première traite de la préparation militaire, alors que la seconde touche autant aux droits civils qu'à la préparation de l'armée. Il est difficile d'imaginer une recherche par mot-clé qui pourrait saisir de telles subtilités. Selon nous, la meilleure approche consiste à demander à des classificateurs humains entraînés d'appliquer un ensemble général de règles de classification, et de contrôler l'exactitude de leur travail et la fiabilité du codage d'un même ensemble d'items par plusieurs codeurs.

La plupart des systèmes de classification guidés par des spécialistes sont développés pour assister les utilisateurs dans la localisation d'événements contemporains. Aux États-Unis, la Bibliothèque du Congrès utilise un vocabulaire pour indexer la production législative (*Legislative Indexing Vocabulary* – LIV) qui contient plusieurs milliers de thèmes. De nouveaux thèmes sont ajoutés chaque année afin de refléter l'évolution des intérêts des utilisateurs. Ceci pose un problème pour la recherche en sciences sociales car la manière dont des événements similaires sont classés change d'une année sur l'autre. Par exemple, le thème « Droits des femmes » du LIV a été créé dans les années 1990, et toutes les activités liées aux droits des femmes ont été par la suite assignées à ce thème. Cependant, rien n'a été fait pour appliquer ce nouveau thème aux années antérieures.

Une étude recourant au système du LIV afin de suivre l'évolution de l'attention portée aux droits des femmes indiquerait que ce sujet n'existe pas avant les années 1990 (quand le terme a été créé pour le LIV). D'un autre côté, étudier les sujets liés aux femmes en utilisant les termes qui existaient avant les années 1990 induirait aussi en erreur pour les années postérieures aux années 1990, car la manière dont des événements similaires sont classés change aussi avec l'apparition d'une nouvelle catégorie. Un autre souci vient du fait que les interprétations de ce qui appartient ou non à une catégorie changent. À une époque l'énergie nucléaire est perçue avant tout comme une question énergétique, à une autre époque comme un sujet environnemental. Des indicateurs fiables du changement d'attention aux thèmes requièrent une compréhension conceptuelle de leur contenu intentionnel, qui soit aussi suffisamment souple pour s'assurer que la manière dont les nouveaux documents sont codés puisse évoluer pour refléter ces compréhensions. Des humains convenablement entraînés sont les mieux à même de s'adapter à ces contraintes.

Signification et modalités du codage en thèmes

Un système de classification des thèmes de politiques publiques, conçu pour une recherche comparative en sciences sociales, doit être exhaustif, saisissant toute l'étendue des sujets abordés à travers de nombreux pays.

Un tel système sera plus utile pour l'analyse des séries temporelles si les thèmes sont mutuellement exclusifs (un événement lié à un thème ne peut l'être à un autre). Ces thèmes doivent aussi être appliqués avec cohérence à travers le temps et d'un pays à l'autre. Les raisons pour lesquelles les systèmes par mot-clé et les systèmes d'indexation courants échouent à remplir ces critères sont maintenant clairement identifiées¹⁴.

Dans le Projet Agendas Comparés, tout événement, action ou document se classe sous l'un des 19 thèmes majeurs et sous un des 224 sous-thèmes (Tableau 2). Par exemple, le thème majeur « Energie » inclut neuf sous-thèmes, tels que « Energie nucléaire » ou « Charbon ». Chaque événement (une phrase d'un discours, un projet de loi, une question parlementaire) est assignée à un sous-thème et un thème majeur. Des humains opèrent ces assignations, en se fondant sur un ensemble de lignes directrices plutôt qu'en s'accordant avec des mots-clés spécifiques.

Comme illustré précédemment, le codage n'est pas une tâche facile. Pourquoi coder un événement en Défense ou en Politique fiscale ? Et qu'est-ce que cela signifie ? Des manières très différentes de coder peuvent être utilisées et de nombreuses interprétations peuvent être suivies. Les sujets ne sont pas classés selon l'outil ou l'instrument de politique publique, selon le cadrage ou selon la cible. Afin de pouvoir comparer à travers le temps et les pays, ce qui est codé est le contenu de la politique publique. Les sous-thèmes dédiés à la politique fiscale ne rassemblent pas tous les sujets où les impôts sont mentionnés ou utilisés.

Par exemple, si un projet de loi propose des incitations fiscales pour promouvoir l'aide à l'enfance, l'instrument de politique publique est l'incitation fiscale et son contenu la promotion de l'aide à l'enfance. Ainsi le sous-thème relatif à l'aide à l'enfance sera choisi pour coder le projet de loi. Les cadrages et les instruments des politiques publiques changeant au cours du temps, il serait impossible de suivre l'attention politique portée à des sujets si le codage était basé sur ces deux éléments. Ainsi, les sujets énergétiques ont été cadrés en termes d'indépendance nationale, de sécurité, de prix, de

14. BAUMGARTNER F. R., JONES B. D. and WILKERSON J. D., « Studying Policy Dynamics », p. 29-46, in BAUMGARTNER F. R. and JONES B. D., (ed.), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002 ; HILLARD D., PURPURA S. and WILKERSON J. D., « Computer assisted topic classification for mixed methods social science research », *Journal of Information Technology and Politics*, n°4(4), 2008.

lutte contre les monopoles, etc. La même logique s'applique aux cibles d'une politique : si vous voulez retracer le niveau d'attention à la question des discriminations de genre et d'orientation sexuelle, vous devez éviter de coder selon la cible. En effet, dans le précédent exemple, la cible associée au sujet était l'armée, mais de nombreuses autres cibles (entreprises, écoles, gouvernement, gouvernements infranationaux, etc.) peuvent être impliqués à un moment ou à un autre.

Pour suivre le sujet au cours du temps, il est nécessaire de se focaliser sur le contenu du sujet, sans quoi il serait impossible de comparer dans le temps (et entre pays) le niveau d'attention à un sujet. De plus, si vous souhaitez étudier le changement de cibles, de cadres ou d'instruments de politique publique associés au sujet des discriminations de genre ou d'orientation sexuelle, vous devez d'abord identifier les cas associés au sujet avant d'aller plus loin dans l'étude des cas identifiés.

Bien évidemment, le codage du contenu des sujets dans un système d'exclusion mutuelle des catégories peut paraître quelquefois délicat. Par exemple, les questions relatives aux déchets toxiques et nucléaires par l'armée doit-il être classé comme un sujet lié à l'environnement ou à la défense¹⁵ ? La réponse est arbitraire, mais deux stratégies peuvent être utilisées afin de limiter la portée de telles difficultés. Premièrement, la liste des codes inclut une série d'« intersections », constituées de sous-thèmes spécifiquement reliés à deux thèmes majeurs. L'un des exemples est celui du sous-thème consacré aux questions relatives aux déchets toxiques et nucléaires et au respect des normes environnementales par l'armée, inscrit dans le thème majeur de la défense. Si un chercheur souhaite l'étudier ou l'inclure dans le thème « environnement », il lui suffit d'ajouter ce sous-thème à ceux relatifs à l'environnement. La seconde stratégie consiste à instaurer des règles de codage cohérentes en choisissant un sous-thème afin d'éviter qu'un sujet équivoque ne soit codé dans différents sous-thèmes à travers le temps et l'espace. Le premier principe pose que les cas qui traversent les frontières sont codés selon le thème prédominant du cas. Si cela est impossible, la règle est d'utiliser la catégorie qui apparaît en premier dans la liste des codes.

Les chefs d'équipe des différents pays se réunissent régulièrement pour mettre en commun leurs problèmes et résoudre les difficultés relatives au codage d'événements nouveaux. Ils évaluent aussi régulièrement le travail de leurs codeurs, du point de vue de sa précision et de sa fiabilité, en recourant au double codage.

15. BAUMGARTNER F. R., JONES B. D. and WILKERSON J. D., *op. cit.*, 2002.

Tableau 2 : Thèmes majeurs du Projet Agendas Comparés

1	Macroéconomie
2	Droits civils, Minorités, Libertés civiles
3	Santé
4	Agriculture
5	Travail, Emploi et Immigration
6	Éducation
7	Environnement
8	Énergie
10	Transports
12	Justice, Criminalité et Questions familiales
13	Affaires sociales
14	Logement et Questions urbaines
15	Banque, Finance, Commerce intérieur
16	Défense
17	Espace, Science, Technologie, Communications
18	Commerce extérieur
19	Affaires étrangères et Aide internationale
20	Gouvernement, Administration publique
21	Gestion du domaine public et de l'eau

Un système de classification des thèmes nécessite d'inclure un nombre suffisant de catégories afin de saisir des domaines importants des politiques publiques à travers de longues périodes. À un certain point cependant, des catégories supplémentaires seront de peu d'utilité pour aborder des questions intéressantes pour les chercheurs en sciences sociales. Il peut s'avérer important de savoir si un leader concentre son attention sur la défense, et même parfois sur le personnel militaire, mais peu de chercheurs voudront savoir s'il propose plutôt des augmentations de salaire que des primes de réengagement pour ces personnels.

Le comparatif dans le comparatif

Les thèmes majeurs présents dans le Tableau 2 ont été développés à l'origine aux États-Unis pour le Projet Agendas. L'un des premiers défis du Projet Agendas Comparés fut de savoir si ces thèmes et leurs sous-thèmes sous-jacents pouvaient fonctionner aussi bien pour d'autres pays. Le fait de découvrir que la plupart des thèmes embrassaient très bien les sujets essentiels de la plupart des autres pays fut une agréable surprise. Plus de 90 % des sous-thèmes sont à présent appliqués de la même manière dans tous les pays.

Les différences importantes tournent autour de plusieurs sujets qui produiront des ajustements additionnels au fur et à mesure que le projet avancera. L'un d'eux est lié à des domaines importants des économies ou de la

politique des autres pays, qui sont moins importants aux États-Unis. La pêche est essentielle dans des pays comme le Danemark, mais peu importante aux États-Unis. Les négociations entre le gouvernement et les régions autonomes sont un sujet politique central par exemple en Espagne, alors que de telles négociations n'existent pour ainsi dire pas outre-atlantique. Dans chaque cas, la résolution la plus probable est l'addition de sous-thèmes. La Pêche sera ajoutée comme un nouveau sous-thème sous la catégorie majeure de l'Agriculture (thème majeur 4), et les références précédentes à la Pêche aux États-Unis devront alors être relocalisées. Les régions autonomes seront probablement ajoutées comme sous-thème du thème majeur « Gouvernement » (thème majeur 20).

Une autre différence est liée à la question de savoir comment un sujet est perçu dans différents pays. Aux États-Unis, l'immigration est d'abord discutée comme une question liée au travail (thème majeur 5). Dans d'autres pays, l'immigration apparaît dans des discussions autour de l'intégration sociale, ou des droits civils (thème 2). Bien que nous n'ayons pas encore entièrement résolu la question du traitement de ces différences, nous nous attendons à ce que les sous-thèmes dans chaque pays puissent différer. Cependant, ils seront construits de manière à ce que nous puissions les faire correspondre, en nous appuyant sur un système d'équivalence propre à permettre une comparaison internationale fiable.

Enfin, la différence la plus facile à résoudre, peut-être, concerne les « Affaires étrangères » (thème 19). Les sous-thèmes d'origine de ce thème ont été construits avec en tête les relations internationales américaines. D'autres pays accordent une place différente à leurs affaires étrangères, au point qu'il est raisonnable d'attendre des sous-thèmes supplémentaires. L'Union Européenne est ici d'un intérêt tout particulier, puisqu'elle est un sujet central des affaires politiques de la plupart des pays du Projet, à l'exception des États-Unis.

Perspectives

Le Projet Agendas Comparés en est encore à ses débuts et les différents projets nationaux sont à des stades de développement différents. La plupart ont simplement commencé à explorer les questions d'agenda politique et de changement de politique publique discutées ici. Il est probable que ces premières explorations ouvriront la voie à de nouvelles questions que nous ne pouvons encore anticiper pour le moment.

L'un des principaux challenges que le Projet Agendas Comparés aura à relever (un défi qui vaut plus généralement pour les systèmes d'indexation guidés par des experts) sera de maintenir ces bases de données une fois

qu'elles auront été développées. Mais à ce stade final, nous partagerons des technologies qui diminueront les coûts d'intégration des nouvelles données dans les bases existantes, et des méthodes de classification des thèmes assistées par ordinateur, qui au vu des premières expérimentations menées, sont susceptibles de réduire l'effort de codage d'au moins 70 %.

Comme en témoignent les articles de ce dossier, c'est un projet enthousiasmant et ambitieux, qui suscite un réel intérêt parmi les chercheurs comme au sein des gouvernements. En combinant des méthodes innovantes et des données inédites, le Projet Agendas Comparés ouvre de nouvelles portes à l'analyse comparée en science politique et permet aux chercheurs d'explorer des questions traditionnelles de science politique à travers des perspectives nouvelles.