

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Multiple Streams Analysis : la carte correspond-elle au terrain ?

Étude de la mise à l'agenda et de la décision dans
l'élaboration des politiques publiques & des
programmes de parti

Mémoire réalisé par : Laurence DRÈZE

Promoteur : Monsieur David AUBIN

Lectrice : Madame Pauline PIRLOT

Année académique 2018-2019


Master en administration publique à finalité spécialisée

*“Chronologiquement, aucune connaissance ne précède en nous
l’expérience et c’est avec elle que toutes commencent.”*

Emmanuel Kant

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Prize" followed by a flourish.

Remerciements

Mes remerciements vont d'abord à mon promoteur, le Professeur David Aubin, qui m'a guidée tout au long de la rédaction de ce mémoire. Son expérience, ses connaissances, et sa perspicacité m'ont permis de me (re)mettre sur la bonne voie quand je ne voyais plus dans quelle direction aller. Ensuite, je souhaiterais remercier les personnes qui ont accepté un entretien dans le cadre de l'étude de cas, et tout particulièrement Christophe Derenne pour les nombreux appels téléphoniques qu'il m'a accordés. De plus, j'aimerais remercier ma famille et tout particulièrement mes parents pour leurs encouragements, leurs conseils et la relecture. Enfin, j'aimerais remercier l'UCLouvain pour cette enrichissante expérience.

Table des matières

Liste des schémas et tableaux.....	9
Abréviations.....	9
Introduction générale	11
Chapitre 1 : Cadre théorique	15
1.1. Multiple Streams Approach.....	15
1.2. Les postulats et notions clés de la <i>Multiple Streams Approach</i>	16
1.2.1. Les postulats de la MSA	16
1.2.2. Les notions clés de la MSA	18
1.3. Les mécanismes de la MSA : flux, fenêtre d’opportunité et couplage.....	18
1.3.1. Phase de mise à l’agenda.....	18
1.3.2. MSA et la spécificité de la phase de décision.....	29
1.4. La MSA résumée.....	30
Chapitre 2. Hypothèses sur la mise à l’agenda et la phase de décision	31
2.1. La MSA et les hypothèses	31
2.2. Les hypothèses de Herweg, Huß et Zohlnhöfer sur la mise à l’agenda et la phase de décision	32
Chapitre 3. Méthodologie.....	35
3.1. Questions de recherche.....	35
3.2. Hypothèses et opérationnalisation.....	37
3.3. Etude de cas	37
3.4. Mesure des résultats et réponse à la question de recherche.....	38
Chapitre 4. Opérationnalisation des hypothèses	41
4.1. Opérationnalisation de la H1.....	41
4.1.1. Pour les cas portant sur une proposition de politique publique	41
4.1.2. Pour les cas portant sur une proposition pour un programme de parti....	44
4.2. Opérationnalisation de la H2 et H3	46
4.2.1. Pour les cas portant sur une proposition de politique publique.....	46
4.2.2. Pour les cas portant sur une proposition pour un programme de parti....	47
Chapitre 5. Description des cas de l’étude	49
5.1. Cas Pol1) La politique publique d’agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale.....	49
5.2. Cas Pol2) la politique publique d’agriculture urbaine en Région wallonne	54
5.3. Cas Prog1) La proposition de fonder l’ensemble du programme sur	55
l’approche de la prospérité sans croissance	55
5.4. Cas Prog2) La proposition d’incorporer une touche de l’approche de la prospérité sans croissance dans le programme.....	57
Chapitre 6. Analyse des cas au travers des hypothèses.....	59
6.1. Application de l’hypothèse portant sur la phase de mise à l’agenda	59

6.1.1. Application de la H1.....	59
6.2. Application des hypothèses portant sur la phase de décision	69
6.2.1. Application de la H2	70
6.2.2. Application de la H3.....	71
Chapitre 7 : Présentation des résultats et réponse à la question de recherche principale	73
7.1. Présentation des résultats de l'analyse et implications pour les hypothèses ..	73
7.1.1. Récapitulatif des résultats de l'application de l'hypothèse de la phase de mise à l'agenda	73
7.1.2. Récapitulatif des résultats de l'application des hypothèses de la phase de décision.....	76
7.2. Réponse à la question de recherche principale	77
7.3. Comparaison des résultats avec la littérature existante.....	80
Chapitre 8 : Discussion des résultats et réponse à la sous-question de recherche.....	83
8.1. Discussion des résultats allant à l'encontre des hypothèses	83
8.1.1. Ouverture de fenêtre d'opportunité : l'être ou le paraître ?	83
8.1.2. Fenêtre d'opportunité et <i>softening-up</i> : un nouveau type d'ouverture ? ..	86
8.1.3. Et le cas Prog2 qui réfute la H2 ?	89
8.1.4. Echec de la mise à l'agenda : le <i>softening-up</i> offre une prise de recul.....	89
8.2. Application des réflexions de la discussion à l'étude de cas	91
8.3. Réponse à la sous-question de recherche.....	93
8.4. Limites de la recherche	94
Conclusions.....	95
Bibliographie	97
Annexes	105
Annexe n°1 : Liste complète des hypothèses formulées par HHZ	105
Annexe n°2 : Guide d'entretiens.....	106
Annexe n°3 : Un extrait du programme 2014 d'Ecolo, montrant la touche de prospérité sans croissance	111

Liste des schémas et tableaux

Tableau n°1: Hypothèses de HHZ sur la mise à l'agenda et la phase de décision

Tableau n°2: Récapitulatif des résultats de l'application de l'hypothèse portant sur la phase de mise à l'agenda

Tableau n°3: Récapitulatif des résultats de l'application des hypothèses portant sur la phase de décision

Tableau n°4: Récapitulatif des résultats de l'application de l'hypothèse portant sur la phase de mise à l'agenda, tenant compte de la discussion

Schéma n°1: Question de recherche principale et sous-question de recherche.

Schéma n°2: Vue schématique des résultats et de leurs implications pour les hypothèses

Schéma n°3: Vue schématique des résultats et de leurs implications pour les hypothèses, tenant compte de la discussion

Abréviations

HHZ : Herweg, Huß et Zohnhöfer

PSC : prospérité sans croissance

Cas Pol1 : cas portant sur la proposition de mener une politique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles- Capitale

Cas Pol2 : cas portant sur la proposition de mener une politique d'agriculture urbaine en Région wallonne

Cas Prog1 : cas portant sur la proposition de fonder l'ensemble du programme électoral d'Ecolo sur l'approche de la prospérité sans croissance

Cas Prog2 : cas portant sur la proposition d'incorporer une touche de l'approche de prospérité sans croissance dans le programme électoral d'Ecolo

Introduction générale

Fin des années 2000, une même proposition est faite d'un côté, aux décideurs politiques bruxellois, et de l'autre, aux décideurs wallons : promouvoir l'agriculture urbaine dans leur région respective. Alors que cette proposition est acceptée du côté bruxellois, elle est rejetée tout net en Wallonie.¹ Dès lors, comment expliquer cette divergence par rapport à une même proposition de politique publique ? Qu'est-ce qui détermine la sélection d'une politique publique ? Comment expliquer les choix auxquels les décideurs sont parvenus ?

L'intérêt de se pencher sur ces questions s'explique par la raison suivante : les autorités publiques, qu'elles soient Ministère, Commune ou Parlement, agissent de multiples façons. Elles peuvent décider de prendre des mesures, d'allouer des ressources ou d'imposer des contraintes, et cela dans des domaines allant de la sécurité publique à la culture (Mény et Thoenig, 1989, p.9). Ainsi, comme l'indiquent ces auteurs (1989, p.9), « dans nos sociétés, la sphère publique et étatique s'est installée partout, et chaque individu, à un titre ou à un autre, en ressent les effets : dans sa vie personnelle, dans ses rapports à la collectivité, voire même dans sa façon de goûter la nature qui l'entoure ». Dès lors, si les politiques publiques affectent significativement la vie des citoyens, l'on comprend qu'il est intéressant d'étudier les processus par lesquels ces politiques sont choisies.

D'après la définition de Dye (2008, p.1), « une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire ». Ainsi, c'est aux élus qu'il appartient de choisir quelles politiques ils veulent mettre en place. Pour comprendre comment ces choix sont faits par les décideurs, il est crucial de s'intéresser aux processus de mise à l'agenda étant donné qu'ils déterminent quels sujets seront soumis à une décision, celle-ci conduisant à mettre en œuvre ou non une politique publique (Princen, 2007, p.21). Il semble dès lors fondamental d'étudier les deux processus : celui de la mise à l'agenda et celui de la décision.

Si étudier l'élaboration des politiques publiques a de l'intérêt, il est alors également important de s'intéresser à un processus ayant une grande influence sur cette élaboration, du moins en Belgique. Etant donné les caractéristiques de partitocratie de cet État (Brans et Aubin, 2017, pp.1-5), l'élaboration des programmes des partis politiques joue en effet un rôle important dans l'élaboration des politiques. Cette

¹ Renseignements tirés des entretiens réalisés dans le cadre de ce mémoire.

influence s'explique par les mécanismes suivants : étant donné que l'État belge est doté d'un système de représentation proportionnelle qui favorise la fragmentation des assemblées en de nombreuses formations politiques, l'exécutif belge est caractérisé par la formation de gouvernements de coalition (CRISP, 2018a). Sur base d'un compromis entre les programmes respectifs des partis de la coalition, ceux-ci établissent un accord de gouvernement qui délimite fortement le programme du gouvernement nouvellement formé (Brans et Aubin, 2017, pp.1-5 ; CRISP, 2018b). « Les programmes de parti en Belgique contribuent fortement à la détermination du contenu de l'accord de gouvernement. Ainsi, en 1995, pas moins de la moitié de thèmes qui y sont abordés proviennent des programmes électoraux, tandis qu'en 1999, c'est plus des deux tiers de cet accord qui sont expliqués par les partis » (Walgrave, De Winter et Nuytemans, 2005, p.142). L'accord de gouvernement est ensuite utilisé afin de juger de futures propositions de politiques publiques (Brans et Aubin, 2017, pp.1-5). En ce sens, l'élaboration du programme électoral d'un parti peut être considérée comme une étape clé de l'élaboration des politiques publiques en Belgique puisqu'en conduisant au fondement de l'accord de coalition, elle délimite les choix des politiques publiques. Si le contenu des programmes électoraux a une telle influence sur le cadre qui délimite le choix des politiques publiques par les décideurs, il paraît dès lors intéressant de savoir comment le contenu de ces programmes est choisi.

Étant donné que la mise à l'agenda est définie comme étant l'ajout d'une proposition à la liste des enjeux auxquels les décideurs au pouvoir accordent une attention active et sérieuse (Dery, 2000, p.37), cette phase paraît dès lors également tout à fait pertinente à étudier pour l'élaboration d'un programme électoral puisqu'elle désigne quelle proposition sur le contenu du programme va être retenue par les décideurs pour une future décision. Il est dès lors intéressant de se pencher à la fois sur la phase de mise à l'agenda et aussi de décision lorsque l'on étudie l'élaboration des programmes de parti.

Dès lors, comment étudier ces deux phases ? La *Multiple Streams Approach* (MSA) offre un cadre théorique proposant justement de comprendre comment un sujet arrive à l'agenda politique et pourquoi une proposition est adoptée plutôt qu'une autre (Kingdon, 2014, p.3). La capacité à expliquer le processus de mise à l'agenda et de décision constitue, comme l'indiquent Cairney et Jones (2015, p.4), une des grandes forces de la MSA puisqu'elle permet d'expliquer une large partie du processus d'élaboration de politiques publiques. La MSA explique la probabilité de la survenance d'une mise à l'agenda et le processus décisionnel au travers de différents facteurs tels que, par exemple, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, le

couplage des flux ou encore la formation de *package deals* ; facteurs qui seront expliqués plus loin. Bien que la MSA ait été développée pour expliquer l'élaboration de politiques publiques, cette approche connaît une diversité d'applications (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.2). Novotný et Polásek (2015, pp.89-91) ont d'ailleurs montré qu'elle pouvait également être appliquée pour comprendre les phases de mise à l'agenda et de décision qui avaient lieu au sein même d'un parti (Zahariadis, 2016a, p.11). Dès lors, cette démonstration rend possible l'utilisation de la MSA pour expliquer l'élaboration d'un programme de parti.

Ce mémoire formule ainsi la question de recherche principale qui suit : « **La mise à l'agenda d'une proposition est-elle de fait plus probable en présence des différents facteurs énoncés par la MSA et cette approche permet-elle effectivement d'expliquer la décision qui est prise pour la proposition ?** » De la réponse à cette question découle la sous-question suivante : « **Dans le cas contraire, quelles suggestions peuvent être faites pour la MSA ?** » Ces questions de recherche concernent à la fois l'élaboration de politiques publiques mais aussi celle des programmes de parti.

Afin de répondre à ces questions, la présente recherche part d'une posture hypothético-déductive, ce qui signifie que la recherche part du cadre théorique et soumet les énoncés de cette théorie à une validation expérimentale (Martin, 2012). Pour ce faire, l'on se basera sur les hypothèses formulées en 2015 par Herweg, Huß et Zohlnhöfer (HHZ) qui permettent de tester les énoncés de la MSA en ce qui concerne la mise à l'agenda et la phase de décision. Le choix de ces hypothèses s'explique par le fait qu'elles sont les seules à être assez générales pour être appliquées à diverses études de cas et ainsi permettre l'accumulation du savoir ; ce qui sera fait en prenant en compte une précédente étude utilisant ces hypothèses (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.447 ; Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.2). Dans ce mémoire, ces hypothèses seront appliquées à une étude de cas comprenant deux catégories de cas, l'une portant sur l'élaboration de politiques publiques et l'autre sur l'élaboration de programmes de parti. Les informations sur ces cas proviennent d'entretiens semi-directifs et sont complétées à l'aide d'une recherche documentaire.

L'objectif de ce mémoire est de découvrir si l'étude de cas confirme les hypothèses traduisant les énoncés de la MSA, et dans le cas contraire, de proposer des suggestions qui permettraient de faire davantage correspondre la MSA à la réalité du terrain. De cette façon, la contribution de ce mémoire à la littérature existante sur la MSA s'articule en trois points : l'accumulation du savoir sur l'élaboration de politiques publiques selon la MSA, un élargissement du champ d'application de

cette approche à l'élaboration des programmes de parti et des suggestions quant à la MSA même.

Le premier chapitre de ce mémoire est consacré à la présentation de la MSA qui forme le cadre théorique. De ce corps théorique découleront les hypothèses sur la mise à l'agenda et la phase de décision proposées par HHZ. Ceci sera suivi d'un chapitre sur la méthodologie avant de passer à l'opérationnalisation des hypothèses. Le chapitre suivant fait le récit des cas de cette recherche et sera suivi de l'analyse des cas au travers des hypothèses. Cela aboutira à la présentation des résultats et de la réponse à la question de recherche principale. C'est dans ce chapitre également que les résultats des cas sur l'élaboration de politiques publiques seront comparés à ceux de l'étude de Zohlnhöfer (2016). Le dernier chapitre discutera les résultats allant à l'encontre des hypothèses, émettra des suggestions en ce qui concerne la MSA et précisera les limites de ce travail. Enfin, une conclusion récapitulera les principaux résultats de ce mémoire et donnera des pistes pour de futures recherches.

Chapitre 1 : Cadre théorique

Ce premier chapitre a pour but de présenter la *Multiple Streams Approach* en décrivant ses principaux composants et ses mécanismes. Afin de suivre les recommandations de Cairney et Jones (2015, p.16) quant à l'application de la MSA à des études de cas, ce cadre théorique ne proviendra pas uniquement du livre de l'auteur originel de l'approche, Kingdon, paru en 1984, mais tiendra aussi compte des plus récents développements théoriques de la MSA afin de profiter des avancées réalisées en la matière.

1.1. Multiple Streams Approach

Lorsque John Kingdon publia son livre intitulé *Agendas, Alternatives, and Public Policies* en 1984, l'idée de l'auteur était essentiellement de tenter d'expliquer le processus de mise à l'agenda au sein du système politique américain (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.1) Pour cela, l'approche se base sur une version révisée du modèle de la poubelle (« *garbage can model* ») décrite par Cohen, March et Olsen (Kingdon, 2014, p.19). Ce modèle décrit des anarchies organisées caractérisées par les éléments suivants (expliqués, plus bas) : l'ambiguïté, des contraintes de temps, des préférences problématiques, une technologie floue, une participation fluide et une indépendance des flux (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.18). Il n'est donc pas étonnant que ces éléments aient amené Kingdon à développer ses idées autour du système politique américain étant donné que celui-ci correspondait bien plus aux postulats du modèle de la poubelle que les systèmes parlementaires d'Europe de l'Ouest, bien plus ordonnés (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.1 ; Jones, Peterson, Pierce et al., 2015, p.20).

Cependant, et bien que Kingdon n'ait jamais tenté lui-même de formuler un modèle à plus large portée, son livre a été le fondement de ce qui sera connu plus tard, selon les auteurs, sous le nom de « *Multiple Streams Approach/ Framework/ Model/ Theory* » (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.1 ; Jones, Peterson, Pierce et al., 2015, p.20). Depuis lors, la *Multiple Streams Approach (MSA)*, comme il est décidé de la désigner dans ce travail, a été appliquée à de nombreuses études empiriques ayant pour sujet l'étude de systèmes politiques sensiblement différents du système présidentiel des Etats-Unis. Ainsi, en ayant recours à des modifications restreintes (dont les explications qui vont suivre tiennent compte), la MSA a pu être appliquée à des

processus ayant lieu au sein de systèmes parlementaires. Ce transfert a été rendu possible par le fait que les systèmes politiques de l'Europe de l'Ouest correspondent de plus en plus aux postulats de base de la MSA (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.2).

Dans son livre, Kingdon tente d'expliquer pourquoi certains sujets deviennent proéminents sur l'agenda politique tandis que d'autres pas, et pourquoi certaines alternatives parmi les solutions disponibles sont sérieusement envisagées alors que d'autres sont négligées (Kingdon, 2014, p.3). Afin de comprendre correctement l'analyse proposée par Kingdon, il est nécessaire de commencer par présenter les postulats sur base desquels l'auteur a construit son raisonnement.

1.2. Les postulats et notions clés de la *Multiple Streams Approach*

1.2.1. Les postulats de la MSA

L'Ambiguïté

La MSA considère que l'élaboration de politiques ne se fait pas de manière rationnelle : l'on ne cherche pas à résoudre un problème donné en lui cherchant sa solution. En vérité, l'on ne sait pas toujours très bien quelle est la nature du problème qui se présente, et par conséquent, la situation est ambiguë. L'ambiguïté se réfère à « la manière dont les problèmes peuvent être compris » (Cairney, 2016, p.30) car c'est un état dans lequel il existe de nombreuses façons de comprendre/percevoir une même circonstance ou un même phénomène. Puisque la définition du problème est floue et changeante, il est possible de lui rattacher diverses solutions différentes, en fonction de la définition donnée au problème (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.18). Il n'y a donc pas de liens directs entre un problème et sa solution. D'ailleurs, lorsqu'une solution est demandée, celle-ci doit obligatoirement préexister au problème car il sera trop tard pour la développer en temps voulu (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.4).

Contraintes de temps

Les décideurs évoluant au sein de l'arène politique ne disposent que de peu de temps à accorder aux différentes affaires qui se présentent à eux. En effet, celles-ci sont trop nombreuses pour qu'ils puissent toujours consacrer le temps qu'il faudrait pour prendre des décisions. Par conséquent, les contraintes de temps limitent l'éventail et le nombre d'alternatives auxquelles ils prêtent attention (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.19).

Préférences problématiques en matière de politiques

Ce postulat considère que les acteurs de l'élaboration des politiques n'ont pas, d'avance, des préférences bien établies quant aux choix à faire. Ce n'est pas pour dire que les acteurs n'ont aucune préférence, mais ils n'ont pas de préférences claires quant à des enjeux bien précis. Ces préférences se forment au cours de l'action et ne sont donc pas fixées d'avance de manière exogène (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.19).

Une technologie floue

La technologie fait référence aux processus de travail qui transforment les inputs en outputs. L'on dit que la technologie est floue lorsque les membres d'une anarchie organisée (une université ou un gouvernement national par exemple) sont uniquement conscients de leurs propres responsabilités mais sans comprendre comment elles s'inscrivent dans la mission globale de l'organisation (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.18 et 19 ; Zahariadis, 2008, p.517).

Participation fluide

L'on parle de participation fluide au sein des instances décisionnelles car les participants changent souvent, soit en fonction du sujet dont il est question, soit en raison de la rotation du personnel. De plus, le temps et les efforts que les participants peuvent consacrer à une décision varient considérablement (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.20).

Indépendance des flux

Kingdon (2014, p.19) aborde l'élaboration de politiques publiques en décrivant le rôle joué par trois flux (« *streams* ») : le flux des problèmes, le flux des politiques (« *policies* ») et le flux du politique (« *politics* »). Ces trois flux sont normalement séparés les uns des autres et connaissent leur propre « vie ». Ainsi, le flux des problèmes est indépendant puisque, par exemple, des problèmes (comme une catastrophe naturelle) peuvent survenir sans qu'une solution particulière ne leur soit attribuée. Cette indépendance est aussi caractéristique des deux autres flux car, comme Kingdon l'explique, la recherche du consensus se fait de manière différente selon le flux. Au sein du flux des politiques, le consensus s'atteint par la négociation ; les acteurs cherchent à faire accepter une solution. Au sein du flux du politique, c'est par la persuasion, le lobbying et la mobilisation que les acteurs obtiennent le consensus (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.20). Bien qu'indépendants, en principe, les flux ne sont pas spécifiques à certains groupes de personnes. Les participants, c'est à dire les agents publics, les élus, les lobbyistes, les journalistes,

les chercheurs, etc., peuvent être impliqués dans chacun de ces trois flux. En pratique néanmoins, les participants se spécialisent jusqu'à un certain point dans l'un ou l'autre de ces trois processus. Par exemple, les chercheurs sont plus impliqués dans l'élaboration de propositions que dans ce qui se rapporte à la vie politique et vice-versa pour les partis politiques. Conceptuellement cependant, les participants peuvent être vus comme différents des processus (Kingdon, 2014, p.197).

1.2.2. Les notions clés de la MSA

Avant d'expliquer les mécanismes d'élaboration de politiques publiques que la MSA met en avant, il est nécessaire de comprendre certaines notions qui seront citées à plusieurs reprises par la suite.

Kingdon fait la distinction entre l'agenda gouvernemental et l'agenda décisionnel. L'agenda gouvernemental comporte les sujets que les personnes au sein et autour du gouvernement considèrent sérieusement. L'agenda décisionnel quant à lui, ne contient que les sujets pour lesquels une décision officielle, tel un texte législatif, approche (Kingdon, 2014, p.142). Ces agendas correspondent donc respectivement à la phase de mise à l'agenda et à la phase de décision.

Ensuite, les dénommés entrepreneurs politiques (« *policy entrepreneurs* ») dont il sera question à de nombreuses reprises ci-dessous méritent eux-aussi une explication : ces entrepreneurs sont des personnes disposées à investir leurs ressources, temps, énergie, réputation, argent (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.28) en échange de la mise en place de futures politiques qu'ils privilégient. Ils peuvent se trouver en une multitude de lieux : ils peuvent être des représentants élus, des agents publics, des lobbyistes, des académiques ou des journalistes (Kingdon, 2014, p.204).

1.3. Les mécanismes de la MSA : flux, fenêtre d'opportunité et couplage

Les postulats et notions clés de la MSA ayant été présentés, cette section plonge au cœur de la MSA et décrit ses principaux mécanismes.

1.3.1. Phase de mise à l'agenda

Comme énoncé précédemment, la MSA cherche à expliquer comment un sujet arrive à l'agenda politique et elle décrit trois flux relativement indépendants : le flux des problèmes, le flux des politiques et le flux du politique. Lorsque ces trois flux sont rassemblés, les changements de politiques publiques les plus significatifs

peuvent alors survenir (Kingdon, 2014, p.19). C'est ce mécanisme de couplage des flux et une description interne de ces derniers qui sont développés ci-après.

1.3.1.1. Le flux des problèmes

Le flux des problèmes est relatif à l'identification de ceux-ci. Les problèmes captent l'attention des personnes travaillant au sein et autour d'un gouvernement via des indicateurs, des événements marquants comme des crises ou des désastres, ou par le feedback reçu des politiques actuellement déployées (Kingdon, 2014, p.19). Les indicateurs sont les données recueillies par la surveillance de toute une série d'activités: le nombre de morts sur les routes, l'évolution des prix à la consommation, les taux de vaccination, etc. (Kingdon, 2014, p.90). Les décideurs les utilisent afin d'évaluer l'ampleur et l'évolution d'un problème (Kingdon, 2014, p. 113). En plus de ce suivi systématique, il existe aussi des études menées à un moment donné sur un problème en particulier (Kingdon, 2014, p.91).

Cependant, les indicateurs ne sont souvent pas suffisants pour qu'un problème soit remarqué. Celui-ci a besoin d'un petit coup de pouce, qui peut parfois lui être fourni par la survenance d'un événement marquant (Kingdon, 2014, p.94). Mais même ces événements ne sont souvent pas capables d'amener, seuls, un problème au sommet de l'agenda politique, ils ne font qu'en augmenter la probabilité (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.21). En réalité, ces événements renforcent une perception préexistante d'un problème, focalisant l'attention des personnes sur un problème qui avait déjà pris forme dans un recoin de leur esprit. La survenance unique d'un événement marquant doit parfois aussi être accompagnée d'une indication solide que ce problème est en réalité un phénomène plus largement répandu (Kingdon, 2014, p.98).

Les questions budgétaires ont, elles aussi, un rôle spécifique à jouer dans le choix des enjeux se retrouvant à l'agenda politique (Kingdon, 2014, p.105). Certains sujets qui pourraient potentiellement se retrouver à l'agenda n'y parviennent pas car ils n'arrivent pas à passer la barrière du budget. Ainsi, le budget peut être une contrainte si l'on estime qu'il n'y a pas l'argent nécessaire à la réalisation d'un programme (Kingdon, 2014, p.106). Cependant, une partie de cette contrainte budgétaire est une question de perception. Il y a bien sûr des chiffres indiquant l'état du budget, mais ces chiffres peuvent être interprétés différemment. Certains décideurs considéreront par exemple un déficit d'une ampleur x comme raisonnable alors que d'autres en seront scandalisés. Les décideurs peuvent aussi soulever l'argument du déficit budgétaire quand il est question de propositions qui ne sont pas à leur goût, et éluder la question budgétaire en sous-estimant les coûts pour

celles qu'ils favorisent. De plus, théoriquement si pas politiquement, un décideur peut toujours choisir d'augmenter les taxes afin de subvenir à son programme phare. Ce n'est donc pas tant une réelle question budgétaire mais une question de savoir gérer les implications de ses choix budgétaires (Kingdon, 2014, p.108). Il arrive même qu'un problème paraisse si important aux yeux des décideurs que la question budgétaire n'arrive même pas sur la table. Bien que la question budgétaire soit généralement perçue comme une contrainte, il survient également des périodes durant lesquelles de l'argent est disponible, permettant d'envisager de nouveaux programmes (Kingdon, 2014, p.109).

Dans son ouvrage, Kingdon attire l'attention sur la différence entre l'existence d'une situation particulière (« *a condition* ») et celle d'un problème. Pour mieux illustrer cette différence, Kingdon reprend les mots d'un lobbyiste : « Si vous n'avez que quatre doigts à une main, ce n'est pas un problème, c'est une situation » (Kingdon, 2014, p.109). Des situations ne sont définies comme étant des problèmes que lorsque l'on se met à penser que l'on devrait s'en occuper (ibidem.). Les problèmes ne sont pas simplement des situations ou événements externes en eux-mêmes, il y a aussi toute une partie de perception, d'interprétation de la situation (Kingdon, 2014, p.109 et 110). Certains facteurs jouent un rôle dans la définition d'une situation en tant que problème : les valeurs, les comparaisons et les catégories. En effet, lorsqu'un observateur perçoit un décalage entre ses valeurs, donc sa conception de l'état idéal d'une situation, et la situation observée, alors celle-ci est définie comme problématique (Kingdon, 2014, p. 110). La perception d'un problème peut également se faire par comparaison d'une situation à une autre. Kingdon donne pour exemple le lancement du premier Spoutnik qui provoqua aux Etats-Unis le développement de toute une série d'initiatives pour essayer de combler le retard américain. De plus, les catégories dans lesquelles l'on place les problèmes influencent la perception que l'on a de ceux-ci (Kingdon, 2014, p.111). Par exemple si l'on perçoit la déforestation pour la culture de terres arables en termes de moyens de subsistance, ce n'est pas la même chose que de penser cette déforestation en termes environnementaux. La première catégorie n'en fait pas un problème en soi, alors que l'autre bien.

Enfin, si une situation met en péril la réélection d'un décideur, il y aura de fortes chances que celle-ci soit considérée comme problématique. Ainsi, la MSA ne perçoit pas les problèmes comme étant des faits objectifs mais plutôt comme une construction sociale. C'est là que le cadrage (« *framing* ») d'un problème prend toute son importance puisque la manière par laquelle on va présenter un problème à un

décideur va déterminer l'attention qu'il va y prêter et le type de solution qui lui serait attribué (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.22).

Kingdon attire l'attention sur le rôle joué par les dénommés entrepreneurs politiques qui peuvent influencer l'attention prêtée à un problème. Ils soulignent des indicateurs en les communiquant par toute une série de moyens. Cependant, si les indicateurs d'une situation ne changent pas et que cette situation n'était pas perçue comme problématique, il sera très difficile d'essayer de la faire percevoir comme telle (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.21). Les entrepreneurs essaient aussi de confronter directement les décideurs aux problèmes qu'ils jugent importants, leur permettant d'en faire eux-mêmes l'expérience (Kingdon, 2014, p.115). Le flux des problèmes est considéré comme étant prêt au couplage lorsqu'un entrepreneur politique parvient à cadrer une situation pour la faire apparaître comme un problème pouvant être couplé à une proposition en particulier (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, p.22).

1.3.3.2. Le flux des politiques

Le flux des politiques ressemble à une soupe primitive de politiques dans laquelle baignent une multitude d'idées, faisables en principe (Kingdon, 2014, p.19). Ces idées/propositions/alternatives sont produites dans des communautés de politiques (« *policy communities* ») composées d'experts spécialisés en un domaine de politiques données. Ces spécialistes sont éparpillés à la fois à travers et à l'extérieur du gouvernement. Ils peuvent être des fonctionnaires, des groupes d'intérêts, des chercheurs ou des consultants, mais tous ont en commun leur spécialisation dans un domaine particulier de politiques publiques et leur connaissance des problèmes relatifs à ce domaine (Kingdon, 2014, p.117, p.200); (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.22).

Les spécialistes des communautés de politiques essaient leurs idées, les testent, les révisent et les combinent (Kingdon, 2014, p.19). C'est ainsi que peu d'idées véritablement nouvelles voient le jour ; au contraire les « nouvelles » idées sont en réalité une combinaison de diverses idées ou morceaux d'idées déjà existants. (Kingdon, 2014, p.124). Afin que ces idées puissent être considérées comme sérieusement envisageables, elles doivent passer par une phase préparatoire que Kingdon appelle « *softening-up* » (Kingdon, 2014, p.130). Cette phase, qui peut demander des années d'efforts, consiste à préparer le terrain afin qu'il soit prêt à accueillir l'idée en question lorsque le moment sera opportun. Sans ce travail préparatoire, une proposition, même si elle arrivait à un moment opportun, resterait probablement lettre morte (Kingdon, 2014, p.128, p.205).

Ce sont les entrepreneurs politiques qui se chargent de ce travail qui consiste en la diffusion de l'idée auprès du large public, mais aussi auprès de groupes cibles ayant un rapport particulier avec le sujet et enfin, auprès de la communauté propre à cette politique. Il se peut en effet que même s'ils appartiennent à la même communauté de politiques, certains spécialistes ne soient pas au courant de cette idée en particulier (Kingdon, 2014, p. 128 et 129). Cette diffusion de l'information peut prendre des formes variables, dépendantes de la fonction occupée par l'entrepreneur : ils peuvent envoyer des lettres à des personnes importantes, faire des exposés, rédiger des projets de lois, partager un déjeuner, etc. En clair, ils utiliseront toutes les manières utiles et s'adresseront à toutes les assemblées susceptibles de faire avancer leur idée (Kingdon, 2014, p. 181).

Parfois, ce processus préparatoire consiste à lâcher une idée dans une assemblée afin de voir comment celle-ci réagit. Il s'agit alors de mesurer le degré de maturation de cette idée dans l'esprit des personnes. Cette idée peut très bien être immédiatement rejetée, mais l'important c'est qu'elle ait été diffusée et qu'elle soit conservée dans un recoin de l'esprit de l'audience pour référence ultérieure (Kingdon, 2014, p.129). En ce qui concerne la diffusion auprès du gouvernement, celui-ci ne réagit pas rapidement aux idées (Kingdon, 2014, p.130). C'est ce qu'illustra un membre de l'administration Carter interrogé par Kingdon : « [...] But it does take that period of softening up first. You can go up to the Congress and you can hit them over the head with a bat once, then you have to allow them a period of time to recover from that before you can hit them again. It takes a while. » (Kingdon 130-131). A ce propos, Kingdon attire l'attention sur la persévérance que doivent avoir les entrepreneurs politiques s'ils veulent atteindre leurs buts (Kingdon, 2014, p.181).

Dans les systèmes parlementaires, les partis, ou leurs experts, prennent part au développement et au *softening-up* d'idées (expliqué ci-dessous) dans des communautés de politiques ou les développent indépendamment de leur côté. En effet, les partis peuvent travailler sur des propositions au sein de groupes spécialisés composés de députés et/ou de membres du parti. Ces propositions seront mûres pour une décision quand le groupe de travail du parti arrivera à un accord. Lorsque les experts de parti sont convaincus d'une idée, ils se transforment en entrepreneurs politiques et poussent la proposition. Etant donné qu'ils sont les experts d'un parti, ils commenceront par tenter de convaincre les autres membres du parti et au cours de ce processus, l'idée originale est modifiée ou compilée aux propositions phares d'autres experts du même parti. Ainsi, une grande partie du *softening-up* a lieu au sein des partis politiques et les propositions seront probablement adaptées aux énoncés du programme du parti avant d'être adoptées.

Herweg, Huß, et Zohlnhöfer définissent alors une proposition comme étant viable si celle-ci est adoptée par l'ensemble du parti. Ces auteurs précisent qu'une proposition a de meilleures chances d'être adoptée par un parti si elle correspond à l'idéologie de base d'un parti en particulier (2015, p.441 et 442).

Les idées flottant dans la soupe primitive de politiques s'entrechoquent, se combinent, certaines meurent et d'autres réapparaissent sous différentes formes. Les spécialistes d'un domaine de politiques publiques soumettent les idées à une évaluation sur base de certains critères : leur faisabilité technique, leur compatibilité aux valeurs dominantes de la communauté de politiques, leurs possibilités de financement, la potentielle acceptation du public et le support ou l'opposition politique qu'elles peuvent rencontrer (Kingdon, 2014, p.131). Sur base de ces critères, seule une petite partie de ces solutions pourront alors être sérieusement envisagées car il est peu probable que les propositions qui ne satisfont pas à ces critères puissent survivre au processus de *softening-up* et ainsi être considérées comme sérieuses et viables (Kingdon, 2014, p.20, p.131); (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.24). Si une proposition ne parvient pas à satisfaire à un ou plusieurs de ces critères, elle sera peut-être réétudiée ou combinée à autre chose puis elle retournera à la soupe. Une proposition qui parvient à survivre satisfait généralement à l'ensemble de ces critères (Kingdon, 2014, p. 131).

En ce qui concerne le critère de la faisabilité technique, les décideurs publics doivent parfois rejeter une proposition, non pas parce que l'idée n'est pas bonne, mais parce qu'elle n'est pas assez travaillée, pas encore prête à être utilisée (Kingdon, 2014, p. 131). Même si beaucoup de gens défendent une idée, celle-ci doit parfois être abandonnée s'il n'y a pas assez de temps pour élaborer une proposition (Kingdon, 2014, p.131 et 132). Comme le fait remarquer un employé de la Maison Blanche interviewé par Kingdon, faire une déclaration de principe ou une proposition très générale, est une chose, réaliser tout le travail technique nécessaire pour mettre sur pied une proposition vraiment détaillée en est une autre. En définitive, une proposition sérieuse sera travaillée en détail jusqu'à en éliminer les défauts évidents. Si les décideurs ne croient pas en la faisabilité technique d'une proposition, celle-ci ne parviendra vraisemblablement jamais à être prise au sérieux (Kingdon, 2014, p.132).

Les spécialistes d'une communauté de politiques sont conscients qu'à terme leur proposition devra être acceptée par le public. Dès lors, ils tiennent compte de ce paramètre lors de la conception de leur proposition et anticipent également la réaction des décideurs publics (Kingdon, 2014, p.138-139).

Au travers de ces processus, une forme de consensus se dégage de la communauté de politiques : les spécialistes sont conscients des mêmes problèmes et d'accord sur les solutions ou propositions (Kingdon, 2014, p.139). En effet, après un certain degré de diffusion, beaucoup de personnes commencent à discuter de la proposition et celle-ci devient une idée courante. Et plus une proposition est discutée, plus elle est prise au sérieux (Kingdon, 2014, p.140). Dès lors, lorsqu'au moins une solution/ alternative satisfait aux critères de survie, le flux des politiques sera fin prêt pour un éventuel couplage. Si une telle alternative n'existe pas, la MSA considère le couplage comme moins probable (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.24). Il arrive qu'un problème se retrouve à l'agenda gouvernemental sans qu'une solution viable lui soit rattachée, simplement parce qu'il tracasse des personnes, mais normalement, avant qu'un sujet puisse véritablement atteindre l'agenda il faut qu'une solution viable soit à la disposition des décideurs (Kingdon, 2014, p.142). De plus, comme expliqué plus haut, dans les systèmes parlementaires une proposition est définie comme viable si elle est adoptée par l'ensemble d'un parti, ce qui est plus probable si elle correspond à l'idéologie de base du parti.

1.3.3.3. Le flux du politique

Dans les systèmes parlementaires, les partis politiques sont au centre du flux du politique et se battent pour pouvoir placer certains enjeux à l'agenda. En effet, comme les électeurs perçoivent chaque parti comme étant spécialement compétent dans un domaine spécifique (environnement, indépendants, protection sociale, etc.), les partis cherchent à placer leur domaine spécifique à l'agenda afin de gagner des votes. Cela signifie qu'une proposition qui touche à un domaine spécifique à un parti de gouvernement aura beaucoup plus de chances d'être mise à l'agenda que si elle touchait à un domaine spécifique d'un parti d'opposition (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.439 et 440).

Le flux du politique est composé d'éléments tels que l'opinion publique (1), la rotation du personnel administratif ou des élus (2) et les campagnes menées par des groupes d'intérêt (3) (Kingdon, 2014, p. 20). Si ces facteurs produisent des changements au sein du flux politique, il se peut qu'ils aient une influence puissante sur les agendas, créant de la réceptivité pour certaines idées mais pas pour d'autres (Kingdon, 2014, p. 145). Les sujets qui collent au climat politique du moment ont plus de chances de se retrouver en haut de l'agenda politique, que ceux qui ne répondent pas à ces critères. En particulier la rotation de participants clés, comme un changement d'administration, a des effets puissants sur l'agenda politique, puisque certains acteurs peuvent être plus réceptifs à certaines idées (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.25) ; (Kingdon, 2014, p.20).

La notion d'opinion publique se réfère à ce que, sur un territoire, un nombre assez considérable de personnes pensent dans le même sens, sont sur la même longueur d'onde. Il est reconnu que l'opinion publique change de temps à autre de manière perceptible pour les décideurs et que ces changements ont d'importants impacts sur les agendas politiques (Kingdon, 2014, p. 146). Si les décideurs pensent qu'une politique sera populaire, il y a de beaucoup plus grandes chances qu'elle soit adoptée que si ce n'était pas le cas (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.440). Les décideurs se servent de l'opinion publique afin de promouvoir certains sujets à leur agenda et d'empêcher d'autres d'arriver. Pour ce qui est de la promotion d'un sujet à l'agenda, Kingdon propose la métaphore suivante : la perception qu'ont les décideurs de l'opinion publique contribue à la création d'un « sol fertile » propice à la germination d'une semence (Kingdon, 2014, p.147). Pour les militants d'une idée allant dans le même sens que l'opinion publique, ce sol devenu fertile constitue alors une opportunité de faire germer leur semence, c'est-à-dire de faire valoir leur proposition. Pour les autres, il ne leur reste plus qu'à tenter d'attirer l'attention sur leurs propositions du mieux qu'ils peuvent et attendre que l'opinion publique change en leur faveur (Kingdon, 2014, p.149).

Les groupes d'intérêts peuvent donner une puissante impulsion aux décideurs pour aller dans leur sens si ceux-ci se rendent compte que tous les groupes les orientent dans la même direction (Kingdon, 2014, p.150). Cependant les groupes d'intérêts ne constituent qu'un des éléments explicatifs de l'élaboration des politiques publiques. Il est néanmoins certain que les décideurs scrutent la mer immense d'intérêts organisés et anticipent le prix à payer de se retrouver face à une opposition bien organisée de leur part (Kingdon, 2014, p.153). La combinaison de l'opinion publique avec des élections est plus influente sur la mise à l'agenda que les groupes d'intérêts (Kingdon, 2014, p. 199). Enfin, il est important de garder en tête qu'il n'est pas nécessaire que ces trois éléments du flux du politique soient favorables à une proposition. Il est donc possible qu'un gouvernement décide d'ignorer l'opposition dégagee par les groupes d'intérêts et une opinion publique défavorable (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.25).

Le minimum requis pour que le flux du politique soit prêt au couplage, c'est la présence d'un décideur clé, tel le Ministre compétent ou autre acteur influent, soutenant activement une proposition et ayant la volonté de former une majorité dans ce but. Certains auteurs ont qualifié ces décideurs de *political entrepreneurs* car une fois qu'un entrepreneur politique (*policy entrepreneur*) a convaincu un décideur d'une idée, ce dernier se transforme en *political entrepreneur* en usant de sa position formelle pour pousser cette idée au sein du

système gouvernemental et travailler pour son adoption (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.26). Dans les systèmes parlementaires, l'on considère que ce flux est prêt au couplage lorsque le gouvernement de coalition accueille favorablement une proposition (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.441). Au vu des éléments ci-dessus une proposition a plus de chances d'être accueillie favorablement par un parti si (a) elle concerne un domaine qui lui est spécifique ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition.

1.3.3.4. Couplage des flux et fenêtre d'opportunité

Les différents processus au sein des flux venant d'être expliqués, la prochaine étape consiste à s'intéresser au couplage de ces trois flux. En effet, comme mentionné plus haut, les trois flux connaissent leur propre vie, leur propre dynamique : par exemple, les propositions de politique publiques sont développées au sein du flux de politiques sans que celles-ci ne constituent nécessairement des solutions à raccorder à un problème particulier ou des réponses à un contexte particulier du flux du politique. Cependant, il arrive que ces trois flux se rejoignent et l'on parlera alors de couplage complet (les couplages partiels désignant le couplage de deux flux) (Kingdon, 2014, p.201).

Ce couplage complet est plus probable de survenir lorsque des fenêtres d'opportunités sont ouvertes (Kingdon, 2014, p.20). Kingdon explique ce que sont ces fenêtres de la manière suivante : les astronomes peuvent procéder au lancement d'une fusée si les planètes cibles sont dans le bon alignement. Le lancement doit donc avoir lieu lorsque cette fenêtre est ouverte sinon l'opportunité/l'occasion est ratée et ils devront attendre que la fenêtre s'ouvre à nouveau (Kingdon, 2014, p.166). Dans les systèmes politiques, ces fenêtres sont des occasions rares et de courte durée au cours desquelles il est possible de mettre ses solutions et conceptions de problèmes préférés en avant et d'ainsi réaliser un couplage complet (Kingdon, 2014, p.20, p.204). Un couplage complet augmente fortement les chances d'une proposition de se retrouver à l'agenda. Des couplages partiels tels une solution couplée à un problème sans que le contexte/climat politique ne soit favorable, réduisent les chances pour le sujet en question d'être mis à l'agenda (Kingdon, 2014, p. 202).

Les fenêtres sont ouvertes soit par le flux des problèmes, soit par le flux du politique. (Kingdon, 2014, p.168). Herweg, Huß et Zohlnhöfer soutiennent qu'une fenêtre d'opportunité s'ouvre dans le flux du politique principalement à la suite d'une

élection. Une élection permet en effet de changer les décideurs en place et des personnes davantage favorables à une proposition donnée peuvent entrer en fonction (2015, p.443). En ce qui concerne l'ouverture des fenêtres d'opportunité dans le flux des problèmes, il a été dit plus haut que l'attention des décideurs était captée par des indicateurs, des événements marquants, ou par le feedback reçu sur les politiques en place (Kingdon, 2014, p.19). Herweg, Huß et Zohlnhöfer soulignent cependant que les décideurs reçoivent de grandes quantités d'informations et ne disposent que d'un temps limité pour y prêter attention. Dès lors, quand est-ce qu'un problème devient assez significatif aux yeux des décideurs pour qu'il ouvre une fenêtre d'opportunité dans le flux des problèmes ? Toujours selon ces mêmes auteurs, plus une situation met en péril la réélection d'un décideur, plus il y aura de chances que cette situation ouvre une fenêtre. En effet, le décideur cherchera à remédier à cette situation et sera à la recherche d'une solution (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.437, p.443). Ainsi, des événements sans grande importance peuvent ouvrir des fenêtres d'opportunité s'ils sont liés à des sujets électoralement critiques. Inversement, des événements marquants sont indispensables pour ouvrir une fenêtre d'opportunité par le flux des problèmes dans des matières moins importantes électoralement parlant (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.28). Cependant, il faut garder à l'esprit que si la présence d'un problème mettant en péril la réélection d'un décideur rend plus probable l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, cela ne constitue pas nécessairement le seul moyen par lequel une fenêtre puisse s'ouvrir dans le flux des problèmes (Zohlnhöfer, 2016, p.91).

Si le flux du politique est à l'origine de l'ouverture cela crée une opportunité pour les entrepreneurs politiques de profiter de la nouvelle scène politique afin de vendre la politique de leur choix aux partis du gouvernement en la présentant comme une solution à un problème déjà existant (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.443). Lorsque le flux des problèmes est à l'origine de l'ouverture de la fenêtre d'opportunité, les décideurs convaincus qu'un problème est pressant vont chercher une alternative qui peut être raisonnablement considérée comme une solution dans le flux des politiques (Kingdon, 2014, p.174). Pour une personne défendant une solution particulière, c'est alors le moment opportun pour tenter de rattacher cette solution au nouveau problème (Kingdon, 2014, p.203). Ici, ce sont donc les entrepreneurs politiques qui entrent à nouveau en jeu : après avoir poussé leur proposition favorite et l'avoir adaptée pour la rendre viable dans le flux des politiques, ils tentent maintenant d'associer leur idée avec un des deux autres flux (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.28). Ce type de fenêtre d'opportunité n'est ouverte que pour un court moment car la réponse à un problème doit être plus ou moins immédiate. Cela suppose que la solution au problème en question doit lui

préexister. Concrètement, cela signifie que l'on va aller chercher une solution déjà existante, étant liée au problème d'une manière ou d'une autre (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.27). Cependant, ces couplages décrits ci-dessus ne sont que partiels et, afin de les rendre complets, il faudra rattacher le flux manquant aux deux autres (Kingdon, 2014, p.204).

Une précision doit être énoncée en ce qui concerne l'ouverture des fenêtres dans les systèmes parlementaires. Dans certains pays dotés d'un tel système, les partis d'une coalition signent un accord de gouvernement qui impacte fortement la mise à l'agenda. Cet accord stipule ce qui doit figurer ou ne pas apparaître à l'agenda et au plus cet accord est formel, au plus son impact sur la mise à l'agenda sera fort. Les partis d'une coalition ont donc une influence substantielle sur l'agenda mais ne peuvent pas pour autant le déterminer. En effet, même s'il ne figure pas dans l'accord de gouvernement, un sujet peut devenir si préoccupant qu'une fenêtre s'ouvrira dans le flux des problèmes et le gouvernement devra s'en emparer. De la même manière, l'opinion publique peut également ouvrir une fenêtre d'opportunité dans le flux du politique sans que le gouvernement puisse la contrôler (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015 p.439).

Les entrepreneurs politiques jouent un rôle central dans le couplage des flux (Kingdon, 2014, p.181). Sans la présence d'un entrepreneur, le couplage peut ne pas avoir lieu (Kingdon, 2014, p.182). Ils assurent la fonction de couplage en mettant en avant leurs solutions et conceptions de problèmes favorites lors d'ouverture de fenêtres d'opportunité. Ils doivent donc associer leur proposition à un problème puis chercher des décideurs réceptifs à leur idée (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.28). Les entrepreneurs les plus efficaces sont ceux qui ont le plus largement accès aux décideurs. Cette proximité avec les décideurs peut s'expliquer par le partage de mêmes idéologies, mais aussi par le fait d'avoir plus de ressources à disposition. Il existe cependant une exception au rôle des entrepreneurs politiques : parfois, les décideurs réagissent activement à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. C'est-à-dire qu'ils n'attendent pas qu'un entrepreneur politique leur propose une solution, mais ils vont eux-mêmes sélectionner la solution qui leur semble appropriée en réponse à un changement dans le flux des problèmes ou du politique (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.27).

Cairney (2016, pp.27-77) émet plusieurs réflexions au sujet des stratégies des entrepreneurs politiques et parle notamment du *framing*. Il dit que les entrepreneurs politiques peuvent utiliser des stratégies de persuasion qui sont effectives lorsqu'elles se rapportent aux croyances des gens, à leurs intérêts, morale, et jugements émotionnels aussi car elles peuvent être assimilées plus facilement.

Les données en elles-mêmes deviennent alors secondaires, c'est la manière dont les politiciens réagissent par rapport à elles qui compte. Ils ne sont pas uniquement réceptifs à certains types de données, celles utiles aux problèmes auxquels ils portent le plus d'attention et qui correspondent à leurs croyances et savoirs déjà acquis, mais aussi à certains cadrages des données ; un cadrage qui touche aux émotions et à ce qui est familier. Il est aussi question de récits : les récits sont utilisés stratégiquement afin de renforcer ou d'opposer des politiques publiques. Chaque histoire a son cadre, ses personnages, son intrigue et sa morale. La persuasion se fait davantage en essayant de plaire aux convictions du public que par les données mêmes. Les gens prêteront attention à certains récits parce que leur rationalité est limitée et qu'ils chercheront des raccourcis afin de rassembler assez d'information. Ils sont prompts à accepter des histoires simples qui confirment leurs biais, exploitent leurs émotions et/ou viennent d'une source de confiance. Cairney (2016) souligne que l'élaboration de politiques publiques c'est aussi la question de la domination d'une interprétation du monde sur une autre. Cela prend du temps de changer ces interprétations, des décennies parfois.

Cette durée rappelle le concept de *softening-up* invoqué par Kingdon. En effet, une solution peut prendre des décennies à être acceptée au sein d'une communauté s'occupant de politique publique. Et encore plus longtemps avant que les politiciens aient un motif ou une opportunité de l'adopter. Même si une information n'a pas un impact direct, celui-ci peut être beaucoup plus subtil et prendre des années à se développer. Cela peut paraître long mais cette durée est habituelle pour les politologues. Les entrepreneurs politiques ont tout avantage à s'engager dans des stratégies de long terme consistant à s'impliquer directement dans l'élaboration des politiques publiques, ainsi qu'en formant des alliances de longue durée avec les défenseurs d'une politique et en mettant en place des relations de confiance au sein des gouvernements. Grâce à cette stratégie, les entrepreneurs pourront mieux se rendre compte de la façon dont les décideurs cherchent et utilisent de l'information. Ils pourront alors mieux s'adapter à cette façon de faire. Toutes ces astuces doivent permettre aux entrepreneurs d'essayer d'influencer la perception qu'ont les décideurs du couplage des flux (Cairney, 2016, pp.27-77).

1.3.2. MSA et la spécificité de la phase de décision

Cette phase débute lorsque le couplage des trois flux réussit lors de l'étape de mise à l'agenda (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, pp. 31-33). Une fois qu'une proposition aura été mise à l'agenda, les acteurs du flux des politiques (partis de coalition, groupes d'intérêts, députés, leaders de partis, sections de partis, etc.)

commenceront directement à négocier les détails de la proposition (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.444 et 445). Et si le couplage réussit à nouveau pendant une fenêtre de décision, le résultat sera l'adoption d'un texte de loi.

Le principal défi de la phase de décision est de rassembler la majorité nécessaire pour adopter la proposition déjà couplée à un problème pendant la mise à l'agenda. Ce défi met en valeur le rôle joué par les institutions car les systèmes avec peu voire pas d'acteurs de veto, pas forcément institutionnalisés (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.446), permettront une adoption plus aisée de la proposition. En présence d'acteurs ayant un droit de veto, comme dans les gouvernements de coalition, ce sera au « *political entrepreneur* » de trouver cette majorité. Ce dernier peut avoir recours à trois instruments pour s'assurer de l'adoption de la proposition par la majorité : les « *package deals* », les concessions et la manipulation. Le premier instrument permet d'utiliser un même problème afin de lui rattacher plusieurs propositions différentes et ainsi de s'attirer davantage de soutien ; les concessions permettent d'adopter la proposition dans une version quelque peu diluée en y apportant des changements significatifs ; et, finalement, les « *political entrepreneurs* » peuvent tenter de manipuler les décideurs, par exemple, en présentant le problème en question comme une menace pour la réélection du décideur. En ce qui concerne les concessions, il doit être gardé à l'esprit que cet instrument peut être complété par des « *salami tactics* » qui consistent à introduire des changements par petites doses (petites tranches, en référence au salami) pour finalement arriver à un changement en profondeur (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, pp. 31-33 ; Hansen, 2016, p.218).

1.4. La MSA résumée

Pour conclure cette présentation de la MSA, il peut être utile de prendre un peu de recul afin de bien saisir les mécanismes mis en avant par cette approche. La mise à l'agenda et l'adoption d'une politique constituent chacune une phase : la mise à l'agenda commence quand le flux des problèmes ou le flux du politique capte l'attention d'un décideur. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre alors, offrant l'opportunité de coupler les trois flux (des problèmes, des politiques et du politique) et ainsi de mettre une proposition, à l'agenda. C'est à ce moment que les décideurs soutenant cette proposition, donc les « *political entrepreneurs* » vont chercher à constituer une majorité pour adopter cette proposition. Parfois, pour pouvoir la faire adopter, il faudra peut-être la diluer un peu, lui ajouter d'autres propositions, ou la faire passer pour un problème important.

Chapitre 2. Hypothèses sur la mise à l'agenda et la phase de décision

Maintenant que le corps théorique de cette recherche a été présenté, il est à présent temps d'en tirer des hypothèses. C'est ce qui fait l'objet de ce deuxième chapitre qui commence par expliquer où en est le développement d'hypothèses de la MSA dans la littérature avant de préciser le choix des hypothèses qui seront appliquées dans cette recherche.

2.1. La MSA et les hypothèses

Où en est le développement d'hypothèses pour la MSA ? Les discussions autour de la MSA sont plus animées que jamais et de nombreux travaux s'en emparent (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.46). Certains auteurs pensent d'ailleurs qu'il est maintenant temps d'appliquer la MSA plus largement car une théorie sur les politiques a besoin d'être applicable à une grande variété de contextes constitutionnels et domaines de politiques publiques différents, (Zöhlhöfer et Rüb, 2016, p.13, p.169).

Ainsi, en 2015 Herweg, Huß, et Zohlnhöfer (HHZ) proposent d'adapter la MSA, développée à l'origine sur base du système politique américain, afin de pouvoir l'appliquer aux systèmes parlementaires (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.447 ; Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.2). Les auteurs formulent ainsi une série d'hypothèses réfutables, dont certaines portent sur la mise à l'agenda et la phase de décision, pour tenter d'expliquer les changements de l'agenda politique dans les systèmes parlementaires, tels ceux de l'Europe de l'Ouest, et espèrent que celles-ci serviront à de futures applications de la MSA. Ce transfert a été rendu possible par le fait que ces systèmes collent de plus en plus aux postulats de base de la MSA. L'application de ces hypothèses permettrait ainsi de tester les affirmations de la MSA d'une manière permettant une future comparaison des résultats en ce qui concerne la façon dont ils affectent les affirmations et les mécanismes de cause à effet (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.447 ; Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.2).

Le développement de ces hypothèses constitue une véritable aubaine lorsque l'on sait que cela n'est pas toujours une tâche facile pour la MSA étant donné que celle-ci use d'un langage métaphorique, ce qui peut rendre ses concepts difficiles à mesurer.

L'auteur originel de la MSA, John Kingdon, n'avait d'ailleurs pas développé d'hypothèses pour la MSA dans son livre d'origine, publié en 1984, mais cela ne signifie pas qu'une telle chose ne soit pas possible et des travaux plus récents s'y sont d'ailleurs attelés. Pourtant, si des hypothèses ont pu être développées pour la MSA, il a souvent été reproché aux études de cas de générer des hypothèses trop spécifiques pour que des liens puissent être établis entre les résultats. Il est donc important que l'on puisse trouver un moyen de tester la MSA plus systématiquement et ainsi produire des études de cas qui permettent une accumulation du savoir (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.44; Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.1) Or, c'est justement ce que les hypothèses de HHZ permettent de faire puisqu'elles peuvent être appliquées à n'importe quel pays doté d'un système parlementaire.

2.2. Les hypothèses de Herweg, Huß et Zohlnhöfer sur la mise à l'agenda et la phase de décision

Cette section traite de la sélection des hypothèses sur la mise à l'agenda et la phase de décision. Le corps théorique ci-dessus a permis d'expliquer ce qui rend, selon la MSA, la mise à l'agenda d'une proposition plus probable et ce qui amène à l'adoption d'une proposition et sous quelle forme. HHZ reprennent ces mécanismes formulés par la MSA et les traduisent en hypothèses réfutables. L'annexe n°1 présente l'ensemble des hypothèses formulées par HHZ pour l'élaboration de politiques dans les systèmes parlementaire. Dans le cadre de cette recherche, l'accent est mis sur la mise à l'agenda d'une proposition de politique et la phase de décision qui suit. Dès lors, ce sont les hypothèses concernant ces deux phases qui seront appliquées dans cette recherche.

En ce qui concerne la mise à l'agenda, HHZ (2015, p. 443) formulent l'hypothèse suivante sur base de la MSA : *La mise à l'agenda d'une proposition de politique publique devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux.* Ces trois facteurs jouant un rôle dans la mise à l'agenda ont été décrits en détail dans le cadre théorique.

Pour la phase de décision, HHZ formulent une série d'hypothèses pour deux variables dépendantes : l'adoption d'une proposition, d'une part, et les changements qui lui sont apportés au cours de la phase de décision, d'autre part. Cette recherche étant limitée par sa taille, une hypothèse par variable dépendante sera utilisée. Parmi les hypothèses sur l'adoption d'une proposition, une d'entre elles semble

particulièrement intéressante. Il s'agit de l'hypothèse suivante : *l'adoption d'une politique est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans même package*. En effet, la Belgique étant une partitocratie, il semble intéressant de choisir une hypothèse s'intéressant au rôle joué par différents partis quant à l'adoption d'une proposition.

Deux hypothèses sont formulées à propos des changements qui sont apportés à une proposition : *la politique adoptée sera significativement différente de l'originale si (a), d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto et (b) de puissants groupes d'intérêts manifestent à l'encontre de cette proposition*. Les parties (a) et (b) sont toutes deux intéressantes mais la partie (b) sera déjà abordée par l'hypothèse sur la mise à l'agenda, au travers du flux du politique. Dès lors, l'on gardera uniquement l'hypothèse (a) en ce qui concerne les changements qui sont apportés à une proposition. Le tableau ci-dessous récapitule les trois hypothèses de HHZ utilisées dans cette recherche.

Tableau n°1 : Hypothèses de HHZ sur la mise à l'agenda et la phase de décision
Hypothèse sur la mise à l'agenda
<i>H1 : La mise à l'agenda d'une proposition de politique publique devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux.</i>
Hypothèses sur la phase de décision
<i>H2 : la politique adoptée sera significativement différente de l'originale si d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto.</i>
<i>H3 : l'adoption d'une politique est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans même package.</i>

Chapitre 3. Méthodologie

Ce troisième chapitre part des questions de recherche de ce mémoire et explique comment cette étude compte y répondre. Cela se fera au travers de l'application des hypothèses de HHZ à une étude de cas sur l'élaboration des politiques publiques et sur celle des programmes de parti, comme expliqué ci-dessous. La manière dont les résultats seront mesurés clôturera la méthodologie.

3.1. Questions de recherche

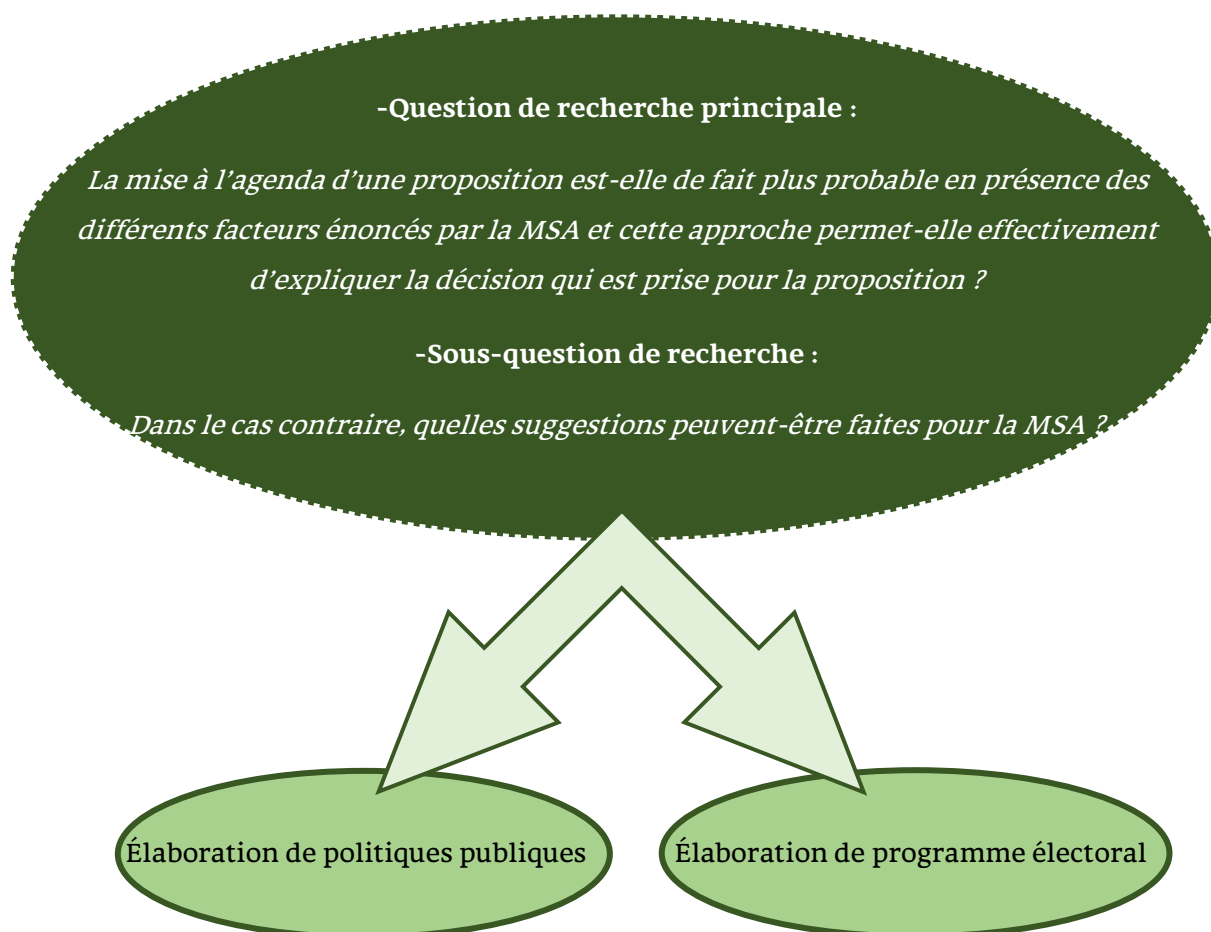


Schéma n°1 : Question de recherche principale et sous-question de recherche.

Comme le montre le schéma, ce mémoire pose la question de savoir si les différents facteurs (ouverture d'une fenêtre d'opportunité, flux prêts au couplage et couplage) énoncés par la MSA rendent en effet la mise à l'agenda d'une proposition plus

probable et si la MSA est bien également en mesure d'expliquer ce qui se passe lors de la phase de décision. En fonction de la réponse à cette question, des réflexions pourront être faites en ce qui concerne cette approche de l'élaboration de politiques publiques.

Ces deux questions s'adressent non seulement au processus d'élaboration de politiques publiques mais aussi à celui de l'élaboration d'un programme de parti. En effet, si à l'origine la MSA fut développée pour expliquer la mise à l'agenda dans le système politique américain, elle a depuis été appliquée à d'autres systèmes politiques (Zohlnhöfer et Rüb, 2016, p.2). Cependant, la diversité d'applications de la MSA ne s'arrête pas aux différents systèmes politiques. Novotný et Polášek (2015, pp.89-91) ont augmenté la portée de la MSA en montrant qu'elle pouvait également être appliquée pour comprendre les phases de mise à l'agenda et de décision qui avaient lieu au sein même d'un parti (Zahariadis, 2016a, p.11). Ces auteurs ont en effet appliqué la MSA à une proposition intra-partite de modernisation d'un parti tchèque et ont ainsi pu expliquer le processus de modernisation y ayant eu lieu. Pour ce faire, ils ont considéré la proposition de modernisation comme une politique publique et le parti comme un espace spécifique, similaire au gouvernement. Novotný et Polášek justifient cette conception en expliquant que tout comme un gouvernement, un parti présente les caractéristiques d'une anarchie organisée et qu'étant donné que ce concept est au cœur de la MSA, il n'y avait pas de raison de ne pas pouvoir également appliquer la MSA aux partis politiques (2015, pp.89-91).

Cette démonstration de l'applicabilité de la MSA pour expliquer une décision intra-partite permet dès lors d'entreprendre une pareille démarche en ce qui concerne l'élaboration d'un programme de parti, ce qui pourrait à son tour contribuer à l'augmentation de la portée de la MSA. Ainsi, afin de tenter de comprendre comment un parti aboutit à son programme, il est ici proposé de suivre les processus de mise à l'agenda et de décision par lesquels passe une proposition concernant le programme d'un parti.

Ces mêmes questions s'adressent aux deux processus. Mais si l'élaboration des politiques publiques et celle d'un programme de parti peuvent être analysés à travers le même corps théorique, les résultats pour les deux catégories de cas seront, quant à eux, bien séparés puisqu'il ne s'agit pas de « comparer des pommes et des poires ». En effet, bien que les deux processus présentent des structures similaires, les résultats de cette application ne peuvent pas être agrégés puisque des facteurs spécifiques aux processus respectifs peuvent avoir joué un rôle dans le déroulement

des faits. Or, la MSA ne tient pas compte de cette différence, ce qui pourrait biaiser les conclusions.

3.2. Hypothèses et opérationnalisation

Cette recherche part d'une posture déductive, et plus précisément, hypothético-déductive, ce qui signifie que la recherche part du cadre théorique et soumet les énoncés de cette théorie à une validation expérimentale. Ainsi, l'on part des hypothèses pour en déduire des conséquences observables et vérifier leur conformité aux observations empiriques (Martin, 2012). Afin de répondre à la question de recherche principale, trois hypothèses sur la mise à l'agenda et la phase de décision vont donc être appliquées à l'étude des processus d'élaboration de politiques publiques et de programmes de parti.

L'opérationnalisation de ces hypothèses permet de définir comment les différentes variables qui les composent vont être mesurées au cours de l'analyse. Pour ce faire, l'on prendra pour base le corps théorique exposé plus haut ainsi que de précédentes applications d'hypothèses de la MSA dans d'autres études. Cette opérationnalisation se fera hypothèse par hypothèse, et à chaque fois scindée en deux parties : l'opérationnalisation pour le processus d'élaboration de politiques publiques et l'opérationnalisation pour le processus d'élaboration d'un programme de parti.

Par rapport à l'opérationnalisation des hypothèses pour le processus d'élaboration de politiques publiques, celle pour l'élaboration d'un programme de parti demande de préciser davantage quelques-unes des variables des hypothèses afin de définir clairement ce qu'elles désignent pour l'étude intra-partite. Toute la question est de bien comprendre ce qui se cache derrière les mots ; il faut aller rechercher le sens que leurs auteurs ont voulu leur donner afin de pouvoir les opérationnaliser pour l'étude intra-partite.

3.3. Etude de cas

Afin de vérifier les hypothèses de HHZ, la présente recherche propose de les appliquer à une étude de cas sur l'élaboration des politiques publiques et les programmes de parti. Pour ce faire, deux cas ont été sélectionnés pour chaque catégorie de processus. Les cas furent renseignés par Etopia, l'un des deux centres d'études du parti Ecolo, au sein duquel l'auteure de ce mémoire a précédemment effectué un stage. Cela explique qu'Etopia et Ecolo soient des acteurs centraux dans

les cas étudiés. Pour la catégorie « élaboration de politiques publiques » les cas portent sur la proposition de mener une politique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles- Capitale d'une part (ci-après dénommé « cas Pol1 »), et en Wallonie d'autre part (cas Pol2). Les cas de la catégorie « élaboration de programme de parti » correspondent d'une part à la proposition de fonder l'ensemble du programme électoral d'Ecolo sur l'approche de la prospérité sans croissance (cas Prog1), et d'autre part, à la proposition d'incorporer une touche de cette approche dans le programme (cas Prog2).

La description de ces cas dans le cinquième chapitre se base sur une collecte de données réalisée à cette fin et, de manière à rester le plus fidèle possible à la MSA, en utilisant les mêmes méthodes que Kingdon dans sa quête d'informations : des entretiens complétés par une recherche documentaire (Cairney et Jones, 2015, p.8). Etopia a fourni une première description du déroulement des cas, puis d'autres acteurs centraux des études de cas ont été rencontrés afin de réaliser des entretiens semi-directifs guidés par l'opérationnalisation des hypothèses de HHZ. Le guide d'entretiens créé sur base de l'opérationnalisation des hypothèses et ayant servi à la structuration des entretiens se trouve en annexe (Annexe n°2).

Pour le cas Pol1, Christophe Derenne, directeur d'Etopia et Evelyne Huytebroeck, ex-Ministre de l'Environnement à Bruxelles furent rencontrés. Pour le cas Pol2, la reconstruction du récit se base sur les entretiens réalisés avec Jean-Michel Javaux, ancien co-président d'Ecolo et Christophe Derenne, à nouveau. En ce qui concerne les cas Prog1 et Prog2, ce furent Edgar Szoc, ancien conseiller à Etopia ayant travaillé sur l'approche de la prospérité sans croissance et ayant participé un moment aux groupes de travail sur le programme de parti, et Saskia Bricmont, ancienne responsable du Département politique d'Ecolo, qui ont fourni les informations nécessaires. Les informations recueillies sont complétées par des documents là où l'information orale pourrait faire défaut.

L'analyse de ces cas se fait au travers de l'application des hypothèses de HHZ à chaque cas, avec l'opérationnalisation lui correspondant.

3.4. Mesure des résultats et réponse à la question de recherche

En ce qui concerne les résultats de l'étude de cas, étant donné que la MSA et ses hypothèses ne fonctionne pas en termes déterministes mais indique plutôt la probabilité de la survenance d'un évènement, les hypothèses ne pourront pas

toujours simplement être infirmées ou confirmées. Les résultats feront plutôt davantage pencher la balance vers l'une de ces deux options.

De plus, ni la MSA ni HHZ ne précisent le poids relatif des variables indépendantes dans les hypothèses. L'hypothèse de la mise à l'agenda présente plusieurs variables indépendantes et il n'est donc pas possible d'affirmer que l'absence de la variable x ou y implique automatiquement une confirmation ou infirmation de l'hypothèse. Le même constat vaut pour les éléments constituant les variables (exemple : la faisabilité technique qui fait partie du flux des politiques) dont l'importance relative n'est pas non plus définie. Cependant, la présente recherche souhaite pouvoir formuler une réponse la plus rigoureuse et claire possible aux questions de recherche. Dès lors, cette recherche prend le parti de dire que l'hypothèse ne sera confirmée que si toutes les variables indépendantes sont présentes ainsi que tous leurs éléments constitutifs. Au plus de variables indépendantes et d'éléments constitutifs sont rencontrés, au plus l'hypothèse tendra à être confirmée, et vice-versa. Bien sûr, l'absence d'une variable indépendante sera considérée comme ayant un impact plus significatif sur le résultat que l'absence d'un de ses éléments internes.

Les résultats de l'étude de cas sur l'élaboration des politiques publiques seront comparés à ceux de la seule autre étude de cas utilisant les mêmes hypothèses. Cette étude a été menée par Zohlnhöfer en 2016 sur la réforme du marché du travail allemand (Zohlnhöfer, 2016, pp.83-107). La présente recherche propose ainsi de contribuer à l'accumulation du savoir en comparant les résultats des deux recherches.

En ce qui concerne la réponse à la question de recherche principale, si les hypothèses de HHZ sont confirmées, cela signifiera que l'étude montre que la mise à l'agenda est bien rendue plus probable en présence des différents facteurs énoncés par la MSA (ouverture d'une fenêtre d'opportunité, flux prêts au couplage et couplage) et que cette dernière parvient aussi à expliquer la phase de décision des propositions étudiées.

Chapitre 4. Opérationnalisation des hypothèses

Maintenant que la *Multiple Streams Approach* a été explicitée et que la méthodologie a expliqué la façon dont l'opérationnalisation des hypothèses allait se dérouler, celle-ci peut à présent commencer. Afin de pouvoir appliquer les hypothèses de HHZ à l'étude de cas, il est en effet nécessaire d'établir par quels moyens les variables qu'elles posent pourront être mesurées. Pour rappel, l'opérationnalisation se fait hypothèse par hypothèse et est scindée entre les cas portant sur une proposition de politique publique et ceux sur une proposition pour un programme de parti.

4.1. Opérationnalisation de la H1

4.1.1. Pour les cas portant sur une proposition de politique publique

H1: La mise à l'agenda d'une proposition de politique publique devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux.

La mise à l'agenda d'une proposition de politique publique constitue la variable dépendante. Lorsqu'une proposition est mise à l'agenda, l'on considère qu'elle rejoint l'ensemble des enjeux expressément sélectionnés pour recevoir une attention active et sérieuse de la part des décideurs au pouvoir (Dery, 2000, p.37). Kingdon (2014, p.142) définit d'ailleurs l'agenda gouvernemental comme constitué des sujets que les personnes au sein et autour du gouvernement considèrent sérieusement. La variable dépendante peut donc être appréciée selon l'attention qui est vouée par les décideurs à une proposition.

Les variables indépendantes de la H1 sont *a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux.* Les fenêtres d'opportunité s'ouvrent soit via le flux des problèmes soit via le flux du politique. Comment savoir lequel des deux flux a ouvert la fenêtre ? La MSA soutient qu'une élection est la principale cause de l'ouverture d'une fenêtre dans le flux du politique. La survenance d'une élection sera dès lors signe d'une ouverture de fenêtre d'opportunité dans ce flux. En ce qui concerne l'ouverture d'une telle fenêtre dans le flux des problèmes, Herweg, Huß et Zohnhöfer (2015, p.437, p.443) indiquent la manière dont ce type de fenêtre s'ouvre :

plus une situation met en péril la réélection d'un décideur, plus il sera probable que cette situation ouvre une fenêtre d'opportunité dans le flux des problèmes. Dès lors, si un décideur considère qu'une situation met sa réélection en péril, l'on verra là le signe de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité dans le flux des problèmes.

Comment mesurer la deuxième variable indépendante, la maturité des flux au couplage ? Le flux du politique est considéré comme prêt au couplage lorsque le gouvernement de coalition adhère à une proposition (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.439). Ces auteurs avancent qu'une proposition a plus de chances d'être accueillie favorablement par les partis membres de la coalition si (a) elle concerne un domaine qui leur est spécifique ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition. Ces éléments, a, b et c permettent donc d'indiquer si le flux du politique semble prêt au couplage.

Afin d'évaluer si une proposition correspond à un domaine spécifique d'un des partis de la coalition, l'on se basera sur le système de valeurs des partis, tels que présenté par Vincent de Coorebyter (2008, p.91). Une proposition sera considérée comme spécifique à un parti de la coalition si elle correspond à son système de valeurs. Il s'agit de voir si la proposition est considérée comme spécifique à (au moins) un parti de la coalition. Si ce n'est pas le cas, elle aura moins de chance d'être adoptée puisque aucun parti de la coalition ne pourra la faire sienne afin de favoriser sa future réélection. Etant donné que les décideurs se soucient de leur réélection, il est normal qu'ils se préoccupent aussi de l'opinion publique et des groupes d'intérêts. En effet, un politicien n'adoptera pas facilement une proposition s'il ne pense pas qu'elle soit populaire auprès des citoyens ou s'il craint que de puissants groupes d'intérêts lancent une campagne pour protester contre celle-ci (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.440). Ces deux éléments relèvent principalement de la perception qu'en a le décideur : s'il croit qu'une proposition sera populaire auprès des électeurs et ne rencontrera pas de protestations de la part des groupes d'intérêts, il sera plus susceptible de l'adopter que dans le cas contraire. Ici, les entretiens avec les décideurs détermineront la perception qu'ils avaient de ces éléments.

Le flux des politiques, quant à lui, est considéré comme étant prêt au couplage si l'on dispose d'au moins une proposition viable. Or, une proposition viable est une proposition qui est adoptée par un parti politique dans son ensemble. Pour cela, Herweg, Huß et Zohlnhöfer (2015, p.442, p.443) indiquent qu'une proposition a de meilleures chances d'être adoptée par un parti si elle correspond à l'idéologie de base d'un parti en particulier. Concrètement, la correspondance d'une proposition à

l'idéologie de base d'un parti pourra être établie si cette proposition correspond, encore une fois, au système de valeurs du parti. Ici on ne cherche plus à mesurer la spécificité de la proposition par rapport à un certain parti mais sa compatibilité avec l'idéologie du parti.

La MSA soutient aussi que si une proposition ne satisfait pas aux critères de survie, la probabilité d'être couplée et donc d'arriver à l'agenda, baisse significativement. Ces critères de survie sont : leur faisabilité technique, leur compatibilité avec les valeurs dominantes de la communauté de politiques, leur possibilité de financement, la potentielle acceptation du public et le support ou l'opposition politique qu'elles peuvent rencontrer (Kingdon, 2014, p.131). Les renseignements concernant ces différents critères seront recueillis au cours des entretiens avec les membres de la communauté de politiques en question. Pour rappel, les communautés de politiques produisant des propositions sont composées d'experts spécialisés en un domaine de politiques donné (Kingdon, 2014, p. 117, p.200). Dans les cas étudiés, et comme indiqué au cours du cinquième chapitre, les propositions sont produites par des membres d'Etopia et d'Ecolo dont le domaine d'action et de réflexion spécifique est celui de l'écologie politique² (Pattyn, Van Hecke, Pirlot et al., 2017, p.175 ; Lechat, 2005). Dès lors, ici, les membres des communautés de politiques sont des membres d'Etopia et d'Ecolo et c'est à eux que doivent être adressées les questions concernant leur perception des critères de survie des propositions en question. Sur base de ces explications, il est utile de préciser que lorsqu'il sera question de la compatibilité avec les valeurs de la communauté de politiques, il s'agira dès lors de vérifier via les entretiens si la proposition est perçue comme étant compatible avec les valeurs dominantes de l'écologie politique.

Enfin, le flux des problèmes est considéré comme étant prêt au couplage lorsqu'un entrepreneur politique parvient à cadrer (*framing*) une situation pour la faire apparaître comme un problème pouvant être couplé à une proposition en particulier (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.22). Ici aussi, c'est au travers des entretiens que ce renseignement sera obtenu car il sera demandé si la proposition en question répondait à un problème particulier.

Enfin, la dernière variable indépendante questionne le couplage des trois flux par un entrepreneur politique. Ce couplage se fait de façon différente en fonction du flux dans lequel s'est ouverte la fenêtre d'opportunité. Si celle-ci s'est ouverte dans le flux des problèmes, les entrepreneurs politiques essaieront de présenter leur

² « L'écologie politique se définit aujourd'hui selon quatre axes revendicatifs, qui tissent entre eux des liens indissociables mais complexes : qualité environnementale, justice sociale, citoyenneté et solidarité internationale » (Fremion, Villalba, 2018).

projet favori comme étant la solution au problème nouvellement détecté. Pour ce faire, ils useront d'un cadrage particulier afin d'obtenir le soutien des décideurs. En revanche, si la fenêtre d'opportunité s'est ouverte dans le flux du politique, l'entrepreneur politique essaiera de profiter de la nouvelle scène politique afin de vendre son projet favori aux nouveaux décideurs en le présentant comme étant la solution à un problème préexistant (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.443). Le principal défi c'est de trouver un problème auquel relier une solution (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.27). Pour les présentes études de cas, les entretiens renseigneront sur la stratégie utilisée par les entrepreneurs politiques quant au couplage des flux.

4.1.2. Pour les cas portant sur une proposition pour un programme de parti

La mise à l'agenda a été définie comme l'ajout d'une proposition à l'ensemble des enjeux expressément sélectionnés pour recevoir une attention active et sérieuse de la part des décideurs. Dans le cadre d'une mise à l'agenda d'une proposition concernant le contenu du programme d'un parti, l'on considèrera donc également l'attention que les décideurs portent à la proposition comme indicateur de la mise à l'agenda.

Or, quels sont les acteurs qui décident du contenu d'un programme d'un parti ? Dans le cas d'Ecolo, l'élaboration du programme du parti passe par plusieurs étapes qui le font aboutir. Le travail sur le programme est d'abord entrepris, soit par des commissions réunissant des membres, députés et conseillers du parti, soit directement par les conseillers du centre d'étude d'Ecolo. Ensuite, les propositions qui ont été émises pour le programme sont discutées par le Conseil de Fédération qui est l'organe du parti correspondant au parlement interne d'Ecolo. Celui-ci est composé de délégués régionaux, fédéraux ainsi que de délégués cooptés qui arbitrent puis votent le programme³. Dès lors, l'on peut considérer que le Conseil de Fédération est actif lors de la phase de décision puisque c'est lui qui vote le programme, tandis que les groupes travail (commissions ou conseillers) sont actifs lors de la mise à l'agenda. Par conséquent si ces groupes de travail considèrent un enjeu de manière sérieuse et active, l'on considèrera que ce sujet est mis à l'agenda (de l'élaboration du programme).

En ce qui concerne l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, une telle fenêtre s'ouvrira dans le flux des problèmes si le parti considère qu'une situation pourrait

³ Informations tirées des entretiens avec Saskia Bricmont et Christophe Derenne, et des publications d'Ecolo (Ecolo, 2016, p.12 ; Ecolo, 2018b).

lui nuire lors de la prochaine élection. Il sera dès lors plus probable que le parti incorpore dans son programme une proposition afin de remédier à cette situation, faute de quoi il pourrait perdre des voix. Dans le flux du politique, une fenêtre aura plus de chances de s'ouvrir si les décideurs changent. Dans le cas d'une proposition de politique publique, il faut une élection, dans le cas d'une proposition d'un contenu de programme électoral, il faut que les membres des groupes de travail changent. C'est-à-dire les députés, conseillers et membres qui les composent. Il s'agira se renseigner sur ces possibles changements au cours des entretiens.

En ce qui concerne la maturité des flux pour le couplage, l'on a dit plus haut que le flux du politique est considéré comme prêt au couplage lorsque le gouvernement de coalition adhère à une proposition (Herweg, Huß et Zohlnhöfer, 2015, p.439). Ce que Herweg, Huß et Zohlnhöfer entendent par là, c'est qu'il faut que la proposition soit soutenue par les acteurs pouvant décider de la placer à l'agenda. La survenance d'un évènement marquant ou l'opposition peut tenter de pousser un gouvernement à mettre un sujet à son agenda mais cette proposition aura très peu de chances de véritablement arriver à l'agenda si elle n'est pas soutenue par les partis de la coalition gouvernementale (ibidem). Ainsi, si l'on applique la même réflexion à l'interne d'un parti, pour qu'une proposition sur le contenu du programme soit mise à l'agenda, il faut qu'elle soit soutenue par les acteurs pouvant opérer cette mise à l'agenda. Comme expliqué plus haut, le travail programmatique se fait dans des commissions de membres, députés et conseillers ou directement par les conseillers. Ce sont eux qui décident des propositions de contenu à prendre en compte pour l'élaboration du programme. Dès lors, pour le cas portant sur l'élaboration du programme, l'on considérera le flux du politique comme étant prêt au couplage lorsque les groupes de travail sur le programme adhèrent à une proposition.

Qu'est ce qui fait que ces groupes de travail adhèrent à une proposition ? Si l'on continue d'appliquer les réflexions de Herweg, Huß et Zohlnhöfer l'on dira qu'une proposition a plus de chances d'être accueillie favorablement par ces groupes de travail si (a) elle concerne un domaine qui est spécifique à leur parti ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition. Ces éléments, a, b et c permettent donc d'indiquer si le flux du politique semble prêt au couplage. Les réponses à ces différents éléments seront obtenues à travers l'analyse du système de valeurs des partis, tels que présenté par Vincent de Coorbebyter (2008, p.91) et à travers des entretiens avec des acteurs ayant travaillé au sein de ces groupes de travail.

Le flux des politiques, quant à lui, est considéré comme étant prêt au couplage si l'on dispose d'au moins une proposition viable (Herweg, Huß, Zohlnhöfer, 2015, p.

442 et 443), or ces auteurs définissent une proposition comme viable si elle est adoptée par un parti politique dans son ensemble. Dans le cas d'une proposition concernant le contenu du programme politique, il faudra tout au moins que celle-ci soit acceptée par les groupes travail sur le programme du parti en question. De plus, Herweg, Huß et Zohlnhöfer indiquent qu'une proposition a de meilleures chances d'être adoptée par un parti, et donc par ses groupes de travail, si elle correspond à l'idéologie de base de ce parti. Concrètement, la correspondance d'une proposition à l'idéologie de base d'un parti pourra être établie si cette proposition correspond au système de valeurs du parti.

L'on testera également les critères de survie désignés par la MSA sur la proposition faite pour le programme du parti. Pour rappel il s'agit de la faisabilité technique, la compatibilité aux valeurs dominantes de la communauté de politiques, les possibilités de financement, la potentielle acceptation du public et le support ou l'opposition politique pouvant être rencontré (Kingdon, 2014, p.131). Les renseignements concernant ces différents critères seront recueillis au cours des entretiens avec les membres de la communauté de politiques en question.

Ensuite, la maturité du flux des problèmes sera évaluée au cours des entretiens durant lesquels il sera demandé si un problème particulier avait été identifié et relié à la proposition en question.

Pour finir, la dernière variable indépendante de cette hypothèse questionne le couplage des trois flux par un entrepreneur politique. L'opérationnalisation de cette variable se fera de la même manière que celle décrite pour l'étude des cas portant sur l'élaboration d'une politique publique.

4.2. Opérationnalisation de la H2 et H3

4.2.1. Pour les cas portant sur une proposition de politique publique

L'opérationnalisation de l'hypothèse concernant la mise à l'agenda étant établie, l'on peut à présent s'intéresser à celle des hypothèses de la phase de décision. Pour rappel, la H2 stipule que *la politique adoptée sera significativement différente de la proposition originale si d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto*. Mesurer la variable dépendante, donc mesurer si la politique adoptée est significativement différente de celle qui était initialement proposée, peut se faire au moyen d'entretiens avec les personnes étant à l'origine de la proposition initiale. Celles-ci connaissent la proposition

initiale et sont bien placées pour pouvoir expliquer en quoi la politique adoptée diffère (ou non). Pour savoir si d'autres acteurs que le gouvernement ont un droit de veto quant à la proposition à adopter, il conviendra de se renseigner sur le système décisionnel correspondant aux cas étudiés. Cela pourra se faire au travers des entretiens en demandant aux acteurs de retracer le processus décisionnel par lequel la proposition est passée.

Pour finir, l'opérationnalisation de la *H3: l'adoption d'une proposition est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package*. Lors de la phase de décision, si les trois flux sont couplés, la proposition sera acceptée, c'est-à-dire qu'un texte de loi sera adopté. Parvenir à ce résultat pour une proposition, sera plus probable si d'autres solutions, répondant au même problème, peuvent être rattachées à la proposition. Les entretiens avec les principaux protagonistes des cas permettront de savoir si la proposition initiale fut adoptée ou non et si elle l'a été seule ou couplée à d'autres solutions.

4.2.2. Pour les cas portant sur une proposition pour un programme de parti

Pour appliquer la H2 au cas de l'élaboration du programme électoral, il faut comprendre ce qu'elle signifie conceptuellement parlant. Ce qu'elle dit c'est que la proposition adoptée sera significativement différente de celle initialement proposée si d'autres acteurs que ceux chez qui elle était déjà à l'agenda ont un droit de veto au cours du processus décisionnel. Comme le dit l'hypothèse, dans le cas d'une proposition de politique publique, la mise à l'agenda se fait au niveau du gouvernement qui lors de la phase de décision devra, dans certains cas, avoir l'aval du parlement pour mettre en place sa politique publique. Dans le cas de l'élaboration du programme électoral d'Ecolo, la phase de mise à l'agenda se déroule au niveau des groupes de travail s'occupant de l'élaboration du programme. Si lors de la phase de décision d'autres acteurs que ces groupes ont un droit de veto sur les propositions émises, alors la proposition adoptée sera significativement différente de l'originale. Ce renseignement sera obtenu de la même manière que celle décrite pour les cas portant sur l'élaboration d'une politique publique.

Enfin, l'opérationnalisation de la H3 qui est rappelée ici: *l'adoption d'une proposition est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package*. Pour cette hypothèse également, il s'agit de comprendre conceptuellement ce qu'elle signifie, en particulier pour le terme « différents partis ». Ces présents cas font l'objet d'une

étude intra-partite et il n'y a donc qu'un seul parti qui entre en jeu lors de l'adoption d'une proposition. En revanche, différentes voix peuvent s'élever au sein même du parti, exprimant des opinions différentes sur la proposition en question. Si certains membres du parti soutiennent d'autres solutions viables que celle qui est proposée et que celles-ci peuvent être ajoutées à la proposition, alors l'adoption de cette dernière sera plus probable. Ici, ces membres du parti doivent figurer au sein du Conseil de Fédération puisqu'il s'agit ici de la phase de décision. Par ailleurs, « l'adoption d'une proposition » correspond dans le cas étudié à l'adoption du contenu de programme suggéré par la proposition en question. Comme pour les cas portant sur l'élaboration d'une politique publique, les entretiens avec les principaux protagonistes des cas permettront de savoir si la proposition initiale fut adoptée seule ou couplée à d'autres solutions.

Chapitre 5. Description des cas de l'étude

Cette section retrace l'histoire des cas qui seront analysés par la suite. Comme indiqué dans la méthodologie, les informations obtenues sur ceux-ci sont principalement tirées des entretiens semi-directifs réalisés avec les principaux protagonistes des différents cas. Certaines informations ont également été obtenues au travers de recherches complémentaires et leurs sources seront indiquées. Les récits des cas présentés ci-dessous ont donc été reconstruits d'après les différentes informations obtenues. Ce chapitre débute par les cas portant sur une proposition de politique publique (les cas Pol) et passe ensuite aux cas sur une proposition pour un programme de parti (les cas Prog).

5.1. Cas Pol1) La politique publique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale

L'agriculture urbaine étant au centre de ce cas, il paraît judicieux de commencer son récit en définissant ce qu'est l'agriculture urbaine. Selon la FAO, « l'agriculture urbaine se réfère à des petites surfaces (par exemple, terrains vagues, jardins, vergers, balcons, récipients divers) utilisées en ville pour cultiver quelques plantes et élever de petits animaux et des vaches laitières en vue de la consommation du ménage ou des ventes de proximité » (Organisation Des Nations Unies Pour L'alimentation Et L'agriculture, 1999).

L'idée de faire de l'agriculture urbaine en Région bruxelloise prend en partie sa source dans le cadre des réflexions sur l'alimentation durable menées par Etopia, l'un des deux centres d'études d'Ecolo. Etopia fût créé par Ecolo afin d'assurer un travail de prospective pour le long-terme⁴ ainsi que pour encourager la participation citoyenne aux projets de la société de demain au travers de toute une série d'activités (Derenne, 2005). Avant 2006, Etopia s'intéressait aux questions d'agriculture et de consommation durables mais l'on ne parlait encore que très peu spécifiquement d'alimentation durable en Belgique. En 2006, Etopia découvre le mouvement Slow Food qui

« [...] prône une alimentation « bonne, propre et juste » basée sur une relation forte au terroir et sur un lien vivant et conscient entre producteurs

⁴ Le travail d'Etopia est complémentaire au travail plutôt axé court-terme de l'autre centre d'étude du parti qui se nomme département politique.

et consommateurs, tous deux qualifiés de co-producteurs, co-responsables de la qualité gustative des produits, du respect de l'environnement et de l'équité des filières socio-économiques qui doivent correctement rémunérer les paysans. Au-delà de la promotion de l'agriculture biologique, il s'agit donc de relocaliser les productions agricoles et de raccourcir le trajet du lieu de production à l'assiette pour renforcer une économie locale inscrite dans le développement durable. Les conviviaux locaux de Slow Food « célèbrent les plaisirs de la table » en consacrant un temps social à la découverte des produits, de leurs origines, de leur préparation, au partage d'idées et à l'échange de connaissance » (Dupriez, 2007, p.4).

Etopia considère cette approche comme intéressante car elle permet de faire le pont à la fois entre les enjeux environnementaux, sociaux et la question culturelle (le plaisir de bien manger, la convivialité), et constitue ainsi une nouvelle manière, plus performante, de parler aux citoyens de consommation et d'agriculture durable. Dès lors, Etopia se met en contact avec le mouvement Slow Food et se lance dans toute une série d'activités sur le thème. En 2007 Etopia réalise une étude sur l'agriculture wallonne sous l'angle des critères Slow Food, qui montre une forte déconnexion entre la production et la consommation ; il y a surproduction par rapport à la consommation wallonne. Ensuite Etopia écrit une série de publications sur l'approche Slow Food et organise des colloques et des conférences sur le même thème afin de promouvoir cette approche d'alimentation durable (Etopia, 2018c).

À la même époque, Ecolo est dans l'opposition au fédéral et en Wallonie mais fait partie du gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et y compte une Ministre : Evelyne Huytebroeck, Ministre de l'Environnement, Energie et Affaires Sociales (Belgium, 2003 ; Belgium, 2004 ; Ecolo, 2018a). Dès lors, Etopia considère le cabinet Huytebroeck comme son levier principal pour pousser l'alimentation durable et très vite, entre 2007 et 2009, des contacts s'établissent avec le cabinet mais aussi avec certains députés Ecolo bruxellois.

Du côté de la Ministre Huytebroeck, les questions sur l'alimentation étaient déjà considérées comme un élément clé d'une transition écologique globale et des réflexions étaient en cours afin de trouver ce qui pouvait être mis en place à Bruxelles. Dans ce cadre, le Réseau des Acteurs Bruxellois pour l'Alimentation Durable (RABAD) fut créé en 2008 afin de coordonner les activités des parties prenantes de l'alimentation bruxelloise (Goodfood.Brussels, 2018). La Ministre était également consciente de l'existence d'une forte demande de la population en

matière d'agriculture urbaine (un aspect de l'alimentation durable); un besoin de toucher à la terre. Elle savait par exemple que certains Bruxellois cultivaient depuis longtemps sur les berges des chemins de fer, même si c'était de manière un peu anarchique et dans un endroit assez pollué. Pour la Ministre, l'agriculture urbaine permet de répondre à plusieurs besoins de la population bruxelloise : certains citoyens cultivent pour des raisons financières, afin de ne pas avoir à acheter leurs légumes ; d'autres le font pour le lien social que créent les potagers collectifs par exemple ; d'autres encore souhaitent simplement retrouver un lien à la terre même rien qu'en cultivant dans des bacs. C'est ainsi que dès 2007 quelques projets d'agriculture urbaine ont vu le jour : le gouvernement a lancé les *quartiers durables* qui ont pour but de soutenir des projets citoyens dont certains ont donné lieu à des jardins collectifs. A côté de cela, le cabinet Huytebroeck en partenariat avec Bruxelles-Environnement ⁵ développe des potagers collectifs dans plusieurs quartiers.

La promotion menée par Etopia sur l'alimentation durable via Slow Food et les contacts qu'ils entretiennent avec les Ecolos bruxellois ne font qu'encourager ces initiatives en la matière, encore relativement petites. Ces débuts de politique d'agriculture urbaine engagés par la Ministre Huytebroeck ont cependant d'abord été reçus avec un peu d'ironie au gouvernement bruxellois car l'agriculture urbaine était perçue comme « un truc de bobos ». Du côté d'Etopia, l'on savait d'ailleurs que proposer au gouvernement bruxellois de faire de l'agriculture urbaine était quelque chose de très nouveau et le centre d'étude n'était pas du tout certain d'obtenir le soutien politique du gouvernement sur cette proposition. Il a donc fallu convaincre de la crédibilité de l'agriculture urbaine en tant que politique d'opportunité pour le secteur économique de l'emploi en s'appuyant sur des études amenées par Etopia et le cabinet Huytebroeck, mais également en démontrant sa faisabilité par les actions concrètes menées par des citoyens convaincus.

Arrivent ensuite les élections régionales de 2009 pour lesquelles Ecolo avait expressément demandé à Etopia de rédiger un chapitre entier sur l'alimentation durable (dont l'agriculture urbaine est un aspect) dans leur programme électoral. L'agriculture urbaine n'y figure pas explicitement mais le fait qu'Ecolo demande qu'un pan de son programme porte sur l'alimentation durable est un signe encourageant dans cette direction (Ecolo, 2009, pp.91-109). Evelyne Huytebroeck est réélue et devient Ministre bruxelloise de l'Environnement, Energie, Rénovation

⁵ Bruxelles-Environnement est l'administration pour l'environnement et l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale (Bruxelles-Environnement,2018).

Urbaine, Jeunesse et Affaires Sociales pour la législature 2009-2014 (Ecolo, 2018a). Pour le reste, la composition du gouvernement change peu ; sur les six partis de la coalition, un seul est remplacé (le parti socialiste flamand fait place au parti écologiste Groen !)(CRISP, 2018c).

Au début de cette législature, le nouveau gouvernement inscrit sa volonté de développer l'alimentation durable à Bruxelles, notamment à travers l'agriculture urbaine, dans sa déclaration gouvernementale (Région de Bruxelles-Capitale, 2009, p.36). Dans cette déclaration figure aussi le projet de lancer une alliance emploi-environnement et il est prévu qu'une part du budget du gouvernement, sur lequel le parlement donne son aval, sera consacrée à cette alliance. Avec cette dernière, « la volonté du Gouvernement bruxellois est de faire de l'amélioration de l'environnement une source d'opportunités économiques et de création d'emplois pour toutes les Bruxelloises et tous les Bruxellois » (Région de Bruxelles-Capitale, 2014, p.5). Cette alliance va développer quatre axes au fil de la législature : construction durable, ressources et déchets, eau, et alimentation durable (Ibidem). C'est à travers ce dernier axe, que le gouvernement décide de lancer en 2013, que la politique d'agriculture urbaine sera mise en place (Ecores-Greenloop-Lateral Thinking Factory, 2015, p.2). Pour rappel, l'agriculture urbaine n'est qu'une des facettes de l'axe alimentation durable qui comporte d'autres projets (Bruxelles-Environnement, 2014, p.3; Région Bruxelles-Capitale, 2014, p.56) contribuant, tout comme l'agriculture urbaine, à l'alimentation durable.

Du côté d'Etopia, cette nouvelle législature à coalition gouvernementale quasiment inchangée lui permet de continuer à pousser le gouvernement vers l'agriculture urbaine. En effet, dès le début de la législature, en septembre 2009, Etopia organise un colloque dans le cadre d'une rencontre Slow Food et invite le cabinet Huytebroeck à y participer. Lors de ce colloque la Ministre Huytebroeck annonce vouloir faire de Bruxelles une vitrine de l'alimentation durable, notamment en développant l'agriculture urbaine (Belga, 2009). En 2009 également, le cabinet Huytebroeck engage, sur une suggestion d'Etopia, une conseillère sur l'alimentation qui entretiendra de fréquents contacts à ce sujet avec Christophe Derenne, directeur d'Etopia. Ainsi, à partir de la nouvelle législature de 2009, la Ministre Huytebroeck entend faire de l'agriculture urbaine une politique publique prioritaire. Il s'agit à présent de prendre cette matière véritablement au sérieux et d'effectuer un travail de structuration des activités déjà existantes dans ce domaine ainsi que de lancer de nouveaux projets. Cette priorisation de l'agriculture urbaine est due en grande partie à Etopia qui a incité le cabinet Huytebroeck à agir pour l'alimentation durable.

La Ministre avait déjà cette thématique en tête car elle voyait que l'agriculture urbaine fonctionnait et qu'il y avait une demande mais c'est véritablement Etopia qui a poussé pour que l'alimentation soit dans le haut du panier. Si bien que finalement, les politiques qui ont résulté de cette priorisation ont dépassé les attentes initiales de la Ministre en la matière : il y a eu un engouement général de la population pour cette politique.

Une des raisons qui explique le soutien d'Etopia à une politique d'agriculture urbaine est qu'elle est perçue par Etopia comme étant totalement compatible avec les valeurs dominantes de l'écologie politique, qui est le courant de pensée sur lequel porte le travail du centre d'étude (Pattyn, Van Hecke, Pirlot et al., 2017, p.175). Etopia encourage ce projet à Bruxelles mais davantage en soutenant le concept général plutôt qu'en proposant des projets concrets à mettre en place à Bruxelles. En ce qui concerne la mise en place de la politique d'agriculture urbaine, le gros du travail consistait en une structuration des activités d'agriculture urbaine, et ce travail a pu être réalisé grâce à la demande qui motivait cet accomplissement. Cependant, bien qu'une demande pour l'agriculture urbaine existât, cette dernière ne semblait pas constituer une thématique assez importante (elle n'est qu'un petit aspect de l'alimentation durable) pour pouvoir mettre en péril la réélection de la Ministre en cas de non mise en œuvre de cette politique.

L'agriculture urbaine n'était pas non plus perçue par le cabinet Huytebroeck comme concurrentielle à un autre secteur d'activité (agriculture rurale, grandes surfaces, etc.) mais plutôt comme un plus. Le financement ne constituait pas un obstacle à sa mise en place étant donné la petite envergure de la politique d'agriculture urbaine par rapport à d'autres politiques gouvernementales. Les financements nécessaires à cette politique faisaient partie d'un budget plus global du gouvernement bruxellois dans lequel une partie était réservée aux alliances emploi-environnement. Le parlement a donc mis son aval sur ce budget global et non pas sur le détail de la politique d'agriculture urbaine. Dès lors, cela explique qu'il n'a pas été nécessaire d'obtenir l'aval du parlement pour mettre en place spécifiquement la politique d'agriculture urbaine. La mise en place de projets d'agriculture urbaine a été accompagnée d'une incitation de la part du gouvernement à pratiquer l'agriculture biologique, liant ainsi l'agriculture urbaine à la santé.

5.2. Cas Pol2) la politique publique d'agriculture urbaine en Région wallonne

Telle était donc la situation de l'agriculture urbaine à Bruxelles pour cette nouvelle législature. En Wallonie, en revanche, l'agriculture urbaine évoluait différemment. Aux élections de 2009, Ecolo est également entré dans le gouvernement de la Région wallonne et celui-ci lance alors une alliance emploi-environnement pour la Wallonie. Cette alliance est notamment discutée pendant un dénommé « bureau politique » d'Ecolo à Namur en 2010. Un bureau politique est une réunion hebdomadaire réunissant les ministres, députés et employés d'Ecolo qui profitent de cette réunion pour faire le point sur la semaine à venir.

Lors de ce bureau politique de 2010, Ecolo discute de l'idée d'étendre l'idée des alliances emploi-environnement à la question de l'alimentation durable, cette dernière constituant une approche bien acceptée au sein du parti. Au cours de cette discussion, Etopia aborde l'axe alimentation durable des alliances emploi-environnement à Bruxelles et spécifie qu'une bonne partie de cet axe porte sur l'agriculture urbaine. S'en suit une levée de boucliers de la part de la moitié de la salle, qui proteste contre cette idée. Pour Ecolo, proposer de faire de l'agriculture urbaine en Wallonie, c'est prendre le risque d'être perçus comme des bobos. En plus de la crainte d'être moqués par les autres partis, Ecolo craint l'opposition des agriculteurs qui, selon eux, n'ont pas fort envie de voir des avancées dans la transition écologique pour le secteur agricole. L'explication que donnent les membres d'Ecolo et d'Etopia pour cette réaction face à la proposition de faire de l'agriculture urbaine est qu'il n'y a pas, comme à Bruxelles, une demande pour ce type d'activité. En effet, en Wallonie les villes sont généralement entourées d'activités agricoles ; l'on ne voit pas pourquoi il faudrait en rajouter au sein même de la ville.

Selon Etopia, il existe cependant des avantages à faire de l'agriculture dans les villes wallonnes : cela peut créer du lien social, optimiser l'espace et végétaliser les villes. Cependant, ces avantages ne purent être exposés tant la réaction d'Ecolo fut négative et brusque à l'égard de faire de l'agriculture urbaine en Wallonie. Il faut cependant savoir qu'Etopia était conscient que parler d'agriculture en Wallonie était un peu risqué et ne comptait donc pas d'office sur un soutien politique. Etopia ne pensait pas non plus que le grand public allait adhérer à l'agriculture urbaine immédiatement. En ce qui concerne la question du financement de cette politique, Etopia ne pensait pas que les fonds nécessaires pourraient être débloqués

rapidement car ils savaient qu'il fallait d'abord mettre en place l'axe alimentation durable des alliances emploi-environnement pour pouvoir ensuite financer l'agriculture urbaine.

5.3. Cas Prog1) La proposition de fonder l'ensemble du programme sur l'approche de la prospérité sans croissance

Ce cas traite de l'élaboration du programme électoral devant servir pour les élections de 2014 ; plus précisément, il retrace le processus par lequel est passée une proposition concernant le contenu de ce programme. Ce processus commence en 2010, lorsque Etopia copublie avec Deboeck la traduction française du livre de Tim Jackson intitulée *Prospérité sans croissance*. Ce livre remet en question la continuelle soif de croissance exponentielle des politiciens et économistes (Routledge, Taylor and Francis Group, 2016). Selon l'auteur (Jackson, 2009, p.47), plus l'économie croît, plus son impact sur l'environnement est grand. Il propose alors de procéder en plusieurs étapes afin de libérer la société de la croissance dont elle est prisonnière (Rioust de Largentaye, 2013, p.152). Etopia ne percevait pas la prospérité sans croissance⁶ comme une réponse ponctuelle à un problème ponctuel, mais plutôt comme une idéologie englobante, touchant à diverses dimensions, et dont les retombées permettraient de d'apporter une réponse à différents enjeux : environnementaux, sociaux etc.

Vis-à-vis d'Ecolo, l'objectif d'Etopia était de se servir des idées de la PSC pour fonder le programme du parti ; donc faire de la PSC la colonne vertébrale du programme. Etopia était conscient que proposer un tel programme électoral n'était peut-être pas la meilleure façon de gagner des élections mais cela aurait permis à Ecolo de se différencier par rapport aux autres partis et donc d'occuper une position intéressante. Etopia souhaitait donc construire un programme de politiques publiques déconnectées de cette logique de croissance. Pour cela, leur stratégie était claire : après la publication du livre en français, ils laisseraient quelques mois aux membres d'Ecolo pour le lire, puis viendraient leur présenter les idées du livre au cours d'un bureau politique. Après cela, un débat s'en suivrait et le parti garderait ces idées en tête et les diffuserait dans tous les groupes de travail au moment de l'élaboration du programme.

⁶ Dans un souci de concision, le terme « prospérité sans croissance » sera abrégé en « PSC » par la suite.

Chez Ecolo, l'élaboration du programme électoral se fait dans des groupes de travail qui sont soit des commissions de membres, députés et conseillers du parti, soit directement par des conseillers. En l'occurrence, pour l'élection de 2014 ce sont essentiellement les conseillers du parti et quelques collaborateurs d'Etopia qui ont travaillé sur le programme. Ces conseillers sont ceux du département politique d'Ecolo, c'est-à-dire le centre d'étude du parti qui le conseille sur les affaires plutôt à court-terme, et non pas ceux d'Etopia. Cependant, il faut savoir que les contenus produits par Etopia sont accessibles à tous et souvent co-produits avec des députés ou des commissions et des conseillers.

Pour en revenir au plan d'Etopia, celui-ci ne s'est pas exactement déroulé comme espéré. En effet lors de la présentation de la PSC au bureau politique en 2011, le débat auquel s'attendait Etopia n'a pas vraiment eu lieu. Seuls quelques membres d'Ecolo ont émis des remarques sur le sujet, mais pour la plupart, la présentation n'était pas parue comme nécessairement évidente à suivre, sûrement parce qu'ils n'avaient pas lu le livre, et il fallut le temps que le concept de PSC s'impose. Edgar Szoc, le chercheur d'Etopia qui mena la présentation, expliqua au cours de celle-ci que si Ecolo voulait opérationnaliser les idées proposées par la PSC, cela demandait un travail, notamment au niveau du financement de la sécurité sociale. Des obstacles techniques à l'opérationnalisation de la PSC avaient donc été repérés. Ces difficultés techniques, Etopia essaya (au travers de réunions avec le département politique, mais aussi au travers de la création d'un groupe de réflexion sur l'opérationnalisation de cette thématique, composé de personnes ayant décidé de la prendre au sérieux) pendant les deux ans qui suivirent de les résoudre afin d'opérationnaliser complètement la PSC pour en faire un programme électoral, mais sans succès.

De son côté, Ecolo, ne s'engagea pas réellement dans ce travail d'opérationnalisation : ni le département politique, ni ses commissions thématiques ne s'en saisissent. Pour Etopia, cela montre un manque d'intérêt pour la thématique de la PSC et surtout pour la proposition d'en faire la colonne vertébrale du programme électoral du parti. Etopia savait que cette proposition était ambitieuse mais pensait qu'elle susciterait davantage d'intérêt chez Ecolo. Le parti trouvait que la PSC amenait des réflexions intéressantes et pourtant il y avait un manque d'enthousiasme à l'égard de cette proposition, ce qui peut s'expliquer par plusieurs raisons : D'abord, il faut savoir qu'au sein d'Ecolo, il existe un débat sur la manière dont il faut s'y prendre pour changer le système dans lequel on vit. Certains pensent que le système actuel est mauvais et qu'il faut donc le remplacer par un autre ;

d'autres estiment qu'il faut partir du système existant et le changer de l'intérieur. Dès lors, la proposition de fonder l'ensemble du programme électoral sur la PSC correspond à vouloir remplacer le système actuel par un autre et cette idée ne fait pas l'unanimité au sein d'Ecolo.

Une autre raison du manque d'enthousiasme du parti pour cette proposition se manifeste au travers de la présentation qu'Etopia fait de la PSC lors du bureau politique de 2011. En effet, le centre d'étude ressent un manque d'intérêt manifeste de l'assemblée pour le sujet et cela peut s'expliquer par la complexité de la thématique. L'approche est perçue par beaucoup comme encore trop théorique et les membres d'Ecolo ne se sont pas sentis à l'aise avec le terme « sans croissance » car ils n'ont pas bien vu comment l'expliquer et comment se l'approprier. Et comme, à cette époque, Ecolo était dans le gouvernement à Bruxelles et en Wallonie, ses conseillers étaient trop occupés par les affaires quotidiennes du parti pour pouvoir se plonger réellement dans des réflexions idéologiques.

De plus, Ecolo craignait la réaction électorale que pouvait provoquer un programme basé sur la PSC. Ils craignaient de devoir dire aux électeurs qu'il fallait abandonner une partie de leur confort, renoncer à beaucoup de choses acquises etc., et cela ils n'étaient pas prêts à le porter électoralement. Sans que cela ait été dit explicitement, il y avait aussi la crainte d'une opposition de la part de groupes d'intérêts. Enfin, le fait qu'il existât plusieurs obstacles techniques à l'opérationnalisation de la PSC n'améliorait pas la perception que le parti en avait. Ce fut l'échec de cette opérationnalisation complète, qui entraîna l'abandon de la proposition de faire de la PSC la colonne vertébrale du programme. Cette proposition ne parvint donc jamais à être mise à l'agenda.

5.4. Cas Prog2) La proposition d'incorporer une touche de l'approche de la prospérité sans croissance dans le programme

L'échec de l'opérationnalisation de la proposition de fonder l'ensemble du programme sur la PSC eut pour effet de disqualifier automatiquement l'option « changer le système en le remplaçant » puisque l'on n'y était pas parvenu techniquement parlant. L'option restante était dès lors celle de changer le système en le modifiant de l'intérieur, c'est à dire construire le nouveau programme électoral d'après le système tel qu'il est observé et non pas selon le système tel qu'il est désiré, et y incorporer les éléments de PSC que l'on pouvait. Ces éléments sont donc ceux qui sont le plus facilement incorporables au corps du programme, qui s'inscrit dans le système existant, c'est-à-dire ceux qui ne requièrent pas un

changement en profondeur du système (voir Annexe n°3 pour un aperçu de ces éléments).

Dès lors, lorsqu'en 2013 les groupes de travail commencent à se pencher sur le programme électoral, l'idée première d'Etopia de fonder l'ensemble du programme sur la PSC s'est déjà estompée. A la place, ce seront donc quelques éléments de l'approche en question qui seront intégrés au programme, notamment dans son chapitre économique. Cela permettait à Ecolo de concilier le petit pourcentage d'électeurs en faveur de la décroissance⁷ mais sans devoir refonder l'entièreté du programme sur cette approche. Cette proposition d'incorporer une touche de l'approche de la PSC était perçue comme compatible avec les valeurs dominantes des groupes de travail s'occupant du programme. Comme précisé plus haut, la composition de ces groupes de travail sur le programme peut changer d'élection en élection, mais Etopia n'a pas perçu la composition des groupes de travail de 2013 comme spécialement opportune ou inopportune pour recevoir les différentes propositions ; c'est un élément neutre pour Etopia. En résumé, la proposition initiale d'Etopia n'a pas pu être suivie par le parti, suite à quoi une autre proposition la remplace ; celle de ne choisir que certains éléments de l'approche de la PSC pour les incorporer au programme, donc d'apporter une touche de PSC dans le programme.

En ce qui concerne l'adoption même du programme, celle-ci se fait à travers un vote du Conseil de Fédération du parti. Dans les groupes de travail l'on était plutôt confiant quant au support du Conseil de Fédération sur les éléments de PSC. En effet, le Conseil est perçu comme étant plus militant et radical que les conseillers des groupes de travail et donc plus susceptible de soutenir la PSC. Et effectivement, le Conseil de Fédération a adopté le programme en ne demandant pas de changements significatifs quant aux éléments de PSC ou en y ajoutant d'autres alternatives.

⁷ Définition de la décroissance: « Le terme de décroissance renvoie à une situation économique durant laquelle la richesse économique produite n'augmente pas, voire diminue. Ce concept est à distinguer de la récession, simple constat d'un taux de croissance négatif dans le cadre d'une économie productiviste. Le concept de décroissance relève d'une démarche volontaire et non pas d'une réalité subie. Il repose sur le principe de la prise de conscience d'un monde fini, aux ressources limitées, et sur l'idée que seule une réduction de la production et de la consommation globales pourra assurer l'avenir de l'humanité et la préservation de la planète » (La Responsabilité Sociale des Entreprises, 2017).

Chapitre 6. Analyse des cas au travers des hypothèses

Dans cette section, les trois hypothèses formulées pour cette recherche seront respectivement appliquées aux quatre cas, en commençant par l'hypothèse portant sur la mise à l'agenda, suivie de celles portant sur la phase de décision.

6.1. Application de l'hypothèse portant sur la phase de mise à l'agenda

6.1.1. Application de la H1

L'analyse commence par le test de l'hypothèse H1 dont la variable dépendante est, pour les cas Pol1 et Pol2, la mise à l'agenda d'une proposition de politique publique et, pour les cas Prog1 et Prog2, la mise à l'agenda d'une proposition concernant le contenu du programme d'un parti. Plus les variables indépendantes de cette hypothèse seront empiriquement rencontrées dans un cas d'étude, plus il sera probable qu'une mise à l'agenda ait eu lieu pour le cas en question. Sur base de cette hypothèse qui suggère que la présence de ces variables indépendantes rend une mise à l'agenda plus probable, on s'attendra donc à rencontrer davantage ces variables dans un cas où il y a une mise à l'agenda que dans un cas où celle-ci a échoué.

Pour rappel la H1 suggère que *la mise à l'agenda d'une proposition de politique publique devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux.* Ci-dessous, cette hypothèse est appliquée aux quatre cas.

6.1.1.1. Cas Pol1) La politique publique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale

En ce qui concerne la mise à l'agenda de l'agriculture urbaine, on peut affirmer que celle-ci est atteinte étant donné l'attention active et sérieuse qui est accordée par les décideurs de la Région Bruxelles-Capitale à la proposition. En effet, lors de la législature de 2009-2014, le cabinet Huytebroeck se met à travailler de manière significative sur la question de l'agriculture urbaine à Bruxelles. Cela s'observe principalement au travers de l'incorporation de l'agriculture urbaine dans l'accord de gouvernement, puis de sa réalisation au travers des alliances emploi-environnement. L'embauche d'une conseillère en alimentation durable au cabinet

Huytebroeck indique également que ce sujet, dont l'agriculture urbaine fait partie, est devenu l'objet d'une attention toute particulière.

Pour ce qui est de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, il est dit qu'une élection est la principale cause de l'ouverture d'une telle fenêtre dans le flux du politique. Dans le cas en question, une élection a eu lieu en 2009 mais cela n'amène pas une scène politique réellement nouvelle étant donné le peu de changement dans la composition du gouvernement bruxellois. En particulier, cela n'a pas eu pour conséquence de changer la personne occupant le poste de Ministre de l'Environnement. Cependant, cette élection a permis la conclusion d'un nouvel accord de gouvernement qui donne davantage d'importance à l'agriculture urbaine en en faisant un projet gouvernemental au travers des alliances emploi-environnement. Sans cette élection, une telle opportunité de propulser l'agriculture urbaine n'aurait peut-être pas eu lieu. En revanche le flux des problèmes ne semble pas être à l'origine de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité dans ce cas-ci puisque la Ministre Huytebroeck a mis l'agriculture urbaine à l'agenda sans avoir l'impression de devoir le faire pour sa réélection. Comme déjà expliqué, la Ministre considère que l'agriculture urbaine est une politique de trop petite envergure pour menacer sa réélection.

Le flux du politique est considéré comme prêt au couplage lorsque les partis membres de la coalition adhèrent à une proposition (Herweg, Huß et Zohlhöfer, 2015, p.439). Ceci sera plus probable si (a) elle concerne un domaine qui leur est spécifique ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition. Étant donné que l'agriculture urbaine est une politique mise en place dans le cadre des alliances emploi-environnement et que l'objectif de celles-ci est d'allier protection de l'environnement avec création d'emploi, l'on voit que c'est en lien avec les valeurs que défendent les partis écologistes belges : « leur objectif est de réorienter l'économie pour qu'elle respecte l'environnement, favorise une meilleure qualité de vie et sauvegarde l'avenir » (De Coorebyter, 2008 p.91).

Dès lors, les politiques issues de l'alliance emploi-environnement, dont l'agriculture urbaine, peuvent être considérées comme relevant du domaine spécifique d'Ecolo, l'un des partis de la coalition gouvernementale. La popularité de l'agriculture urbaine auprès des électeurs est très bien perçue par la Ministre Ecolo étant donné qu'elle est consciente qu'il y a une forte demande pour des activités agricoles en ville. Enfin, Ecolo ne craint pas l'opposition de groupes d'intérêts à cette politique à

Bruxelles puisqu'elle est considérée comme ne faisant pas concurrence à un autre secteur. Ces éléments indiquent donc que le flux du politique est prêt au couplage.

Le flux des politiques, quant à lui, est considéré comme étant prêt au couplage si l'on dispose d'au moins une proposition viable, c'est-à-dire une proposition qui est adoptée par un parti politique dans son ensemble (Herweg, Huß et Zohlhöfer, 2015, p.442 et 443). En cela, HHZ indiquent qu'une proposition a de meilleures chances d'être adoptée par un parti si elle correspond à l'idéologie de base d'un parti en particulier. A ce propos, il a été montré plus haut que l'agriculture urbaine, et particulièrement dans le cadre des alliances emploi-environnement, correspondait au système de valeurs des partis écologistes.

En ce qui concerne les critères de survie énoncés par la MSA, on a pu apprendre des entretiens que bien que la politique d'agriculture urbaine demande un gros travail de structuration, celui-ci n'était pas vu comme un obstacle car il faisait écho à une forte demande. Dès lors la faisabilité technique de cette proposition est rencontrée. Les possibilités de financement sont aussi validées étant donné que l'agriculture urbaine en demande peu. L'acceptation du public est considérée comme acquise au vu de la perception de la demande. En ce qui concerne la question de la compatibilité aux valeurs de la communauté de politiques, il s'agit de savoir si la proposition est perçue comme étant en phase avec les valeurs dominantes de l'écologie politique. La perception qu'en a Etopia, en tant que membre de cette communauté de politique, est qu'elle est totalement compatible avec les valeurs de l'écologie politique. Enfin, en ce qui concerne le support ou l'opposition politique que la proposition d'agriculture urbaine pouvait rencontrer, Etopia était loin d'être certain d'obtenir le soutien du gouvernement bruxellois et s'attendait donc à rencontrer une certaine forme d'opposition face à cette proposition. Néanmoins, cela n'a pas empêché Etopia de promouvoir l'agriculture urbaine et l'anticipation d'une opposition n'empêche donc pas le flux du politique d'être prêt au couplage.

Le flux des problèmes, quant à lui, est considéré comme prêt au couplage si la proposition en question répond à un problème particulier. L'agriculture urbaine semble répondre à plusieurs besoins de citoyens : cultiver pour des questions financières, pour le lien social ou le contact avec la nature. Il y a donc bien un lien qui est établi entre la solution et les problèmes.

Enfin, la dernière variable indépendante questionne le couplage des trois flux par un entrepreneur politique. Ce couplage se fait de façon différente en fonction du flux dans lequel s'est ouverte la fenêtre d'opportunité. Etant donné que la fenêtre d'opportunité s'est ouverte dans le flux du politique dans ce cas-ci, on peut s'attendre à ce que l'entrepreneur politique essaie de profiter de la nouvelle scène

politique afin de vendre son projet favori aux nouveaux décideurs en le présentant comme étant la solution à un problème préexistant. Dans le cas étudié, une fenêtre d'opportunité s'ouvre suite à l'élection de 2009 puisque le nouveau gouvernement travaille sur son accord de gouvernement et cela offre donc l'opportunité à un entrepreneur politique de tenter de présenter l'agriculture urbaine comme une proposition répondant à des problèmes préexistants et d'ainsi voir l'agriculture urbaine insérée dans l'accord. Ce travail de couplage du flux des politiques (la proposition d'agriculture urbaine) au flux des problèmes (besoins financiers, sociaux, lien à la nature) avait en fait déjà été réalisé durant les deux années précédant l'élection de 2009, principalement grâce au travail d'Etopia et du cabinet Huytebroeck. Cependant, Etopia continue à pousser pour la mise en place de l'agriculture urbaine pendant et après les élections de 2009. C'est ainsi que lorsque la fenêtre d'opportunité s'ouvre dans le flux du politique, le couplage des trois flux se fait facilement.

6.1.1.2. Cas Pol2) la politique publique d'agriculture urbaine en Région wallonne

La mise à l'agenda de l'agriculture urbaine en Région wallonne n'a pas été atteinte étant donné le manque d'attention active et sérieuse qui lui est accordée par les décideurs. Lors du bureau politique d'Ecolo où cette proposition fut abordée par Etopia, elle fut en effet immédiatement bloquée par une réaction négative empêchant toute continuation du sujet.

En ce qui concerne l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, il est dit qu'une élection est la principale cause de l'ouverture d'une telle fenêtre dans le flux du politique. Dans le cas en question, une élection a eu lieu en 2009, ce qui a eu pour conséquence de faire participer Ecolo au pouvoir en Wallonie. Dès lors une fenêtre d'opportunité s'ouvre étant donné que l'agriculture urbaine devrait obtenir le soutien d'Ecolo puisque, comme vu pour le cas Pol1, cette politique correspond au système de valeurs du parti. En ce qui concerne le flux des problèmes, ici non plus rien n'indique que la mise à l'agenda de l'agriculture urbaine aurait pu prévenir un problème de réélection.

Le flux du politique est considéré comme prêt au couplage lorsque les partis membres de la coalition adhèrent à une proposition (Herweg, Huß et Zohlhörer, 2015, p.439). Ceci sera plus probable si (a) elle concerne un domaine qui leur est spécifique ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition. Comme pour le cas de Bruxelles, étant donné que l'agriculture urbaine est présentée dans le cadre des alliances emploi-environnement et que l'objectif de celles-ci est d'allier

protection de l'environnement avec création d'emplois, on voit que c'est en lien avec les valeurs que défendent les partis écologistes belges : « leur objectif est de réorienter l'économie pour qu'elle respecte l'environnement, favorise une meilleure qualité de vie et sauvegarde l'avenir » (De Coorebyter, 2008 p.91). Donc, l'agriculture urbaine peut être considérée comme relevant du domaine spécifique d'Ecolo, l'un des partis de la coalition gouvernementale. Mais la popularité de l'agriculture urbaine auprès des électeurs est un élément qui paraît poser un problème à Ecolo. En effet, Ecolo ne semble pas penser que cette proposition serait populaire, au contraire elle les ferait passer pour des bobos, selon eux. Un autre problème que craint Ecolo est l'opposition des agriculteurs à l'agriculture urbaine. Cela correspond à l'opposition d'un groupe d'intérêts et celui-ci semble être perçu comme suffisamment puissant puisqu'Ecolo craint son opposition. Les éléments (b) et (c) empêchent donc le flux du politique d'être prêt au couplage.

Le flux des politiques, quant à lui, peut être considéré comme étant prêt au couplage puisque, comme il a été montré plus haut, l'agriculture urbaine correspond au système de valeurs de partis écologistes. En ce qui concerne les critères de survie énoncés par la MSA, Etopia peut être confiant en la faisabilité technique de l'agriculture urbaine puisque Bruxelles a montré que c'était réalisable. Etopia ne comptait pas sur l'acceptation du public, en tout cas pas dans l'immédiat et le centre d'étude ne nourrissait pas non plus trop d'espoir quant au support politique que la proposition d'agriculture urbaine pourrait obtenir. En ce qui concerne la compatibilité de la proposition d'agriculture urbaine avec les valeurs dominantes de la communauté de politiques, il a déjà été spécifié plus haut qu'Etopia considérait l'agriculture urbaine comme totalement compatible avec les valeurs de l'écologie politique. Enfin, Etopia perçoit que les financements nécessaires pour l'agriculture urbaine ne sont pas encore disponibles mais pense qu'ils le seront une fois que l'axe alimentation durable des alliances emploi-environnement sera mis en place. Le financement n'est donc pas encore certain.

Le flux des problèmes est considéré comme prêt au couplage si la proposition en question répond à un problème particulier. Voilà peut-être le cœur du problème de ce cas : il n'y a pas de besoin ou de problème particulier qui est mis en exergue. La proposition d'agriculture urbaine en Wallonie ne répond à aucun problème dont les décideurs auraient connaissance.

Enfin, la dernière variable indépendante questionne le couplage des trois flux par un entrepreneur politique. Etant donné que cette fenêtre s'est ouverte dans le flux du politique dans ce cas-ci, l'on peut s'attendre à ce que l'entrepreneur politique

essaie de profiter de la nouvelle scène politique afin de vendre son projet favori aux nouveaux décideurs en le présentant comme étant la solution à un problème préexistant. C'est ce que fait Etopia mais le centre d'étude n'a pas le temps d'exposer à quels problèmes l'agriculture urbaine en Wallonie pourrait répondre, que déjà il est coupé dans sa proposition par le reste de l'assemblée. Etopia a donc tenté de réaliser le couplage mais n'y est pas parvenu.

6.1.1.3. Cas Prog1) La proposition de fonder l'ensemble du programme sur l'approche de la prospérité sans croissance

L'opérationnalisation de cette hypothèse a permis de définir la mise à l'agenda comme étant atteinte lorsque les groupes de travail du programme du parti considèrent un enjeu de manière sérieuse et active. En ce qui concerne la proposition de formuler le programme du parti entièrement sur base de l'approche de la PSC, l'on peut considérer que cette proposition n'a pas été considérée activement et sérieusement par les groupes de travail du programme. En effet ceux-ci n'ont jamais travaillé sur cette proposition, elle n'est même pas parvenue jusqu'aux groupes de travail car elle s'était estompée avant.

En ce qui concerne l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, une telle fenêtre s'ouvrira dans le flux des problèmes si le parti considère qu'une situation pourrait lui nuire lors de la prochaine élection. Rien ne permet d'indiquer que la proposition de fonder le programme d'Ecolo sur la PSC était une réponse visant à remédier à un risque encouru lors de la prochaine élection. Le flux des problèmes ne semble donc pas à l'origine d'une fenêtre d'opportunité. Dans le flux du politique, une fenêtre aura plus de chances de s'ouvrir si les décideurs changent. Dans le cas d'une proposition de politique publique, il faut une élection ; dans le cas d'une proposition d'un contenu de programme électoral, il faut que les membres des groupes de travail changent. Dans le cas étudié, la composition des groupes de travail a pu avoir changé depuis la précédente élection, mais cette composition n'a pas d'influence sur le choix d'Etopia de présenter la proposition de faire de la PSC la colonne vertébrale du programme. En effet, Etopia ne perçoit pas la composition comme étant opportune ou inopportune pour les propositions du programme. Cette variable est donc neutre aux yeux d'Etopia. Il semble donc qu'aucune fenêtre d'opportunité ne se soit ouverte.

En ce qui concerne la maturité des flux pour le couplage, l'on considérera le flux du politique comme étant prêt au couplage lorsque les groupes de travail sur le programme adhèrent à une proposition. Qu'est ce qui fait que ces groupes de travail adhèrent à une proposition ? Si l'on continue d'appliquer les réflexions de HHZ, on

dira qu'une proposition a plus de chances d'être accueillie favorablement par ces groupes de travail si (a) elle concerne un domaine qui est spécifique à leur parti ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition. La proposition pour le contenu suggère qu'Ecolo travaille l'ensemble de son programme sur base de la PSC, c'est-à-dire propose des politiques déconnectées de la croissance. Or, voici ce que De Coorebyter (2008, p.91) dit sur le système de valeurs des partis écologistes belges :

« Si la position de départ des écologistes est antiproductiviste, Écolo et Groen! ne plaident pas pour un ralentissement de l'activité économique ou pour la décroissance. Leur objectif est de réorienter l'économie pour qu'elle respecte l'environnement, favorise une meilleure qualité de vie et sauvegarde l'avenir. Ces objectifs leur paraissent compatibles avec le maintien d'un haut niveau de vie, les changements à opérer dans l'appareil productif, le mode de vie et la consommation (impératifs écologiques pour les transports, le logement, les bureaux, l'alimentation, etc.) ouvrant de vastes perspectives aux entreprises « vertes » et permettant de créer de nombreux emplois (énergies alternatives, nouvelles techniques de production agricole, rénovation ou renouvellement du parc immobilier, développement de la recherche...). »

Il y a donc une rupture entre ce que la PSC propose (pas de croissance, même verte parce que le découplage⁸ est un mythe (Jackson, 2017, p.47)) et les valeurs écologistes de la fin de la première décennie des années 2000 (maintien d'un haut niveau de vie et protection de l'environnement simultanément ; donc le découplage est sensé fonctionner). L'on observe donc que la variable (a) n'est pas rencontrée. En ce qui concerne la popularité de la proposition auprès des électeurs, cet élément constituait justement une des raisons de son refus évoquées par les membres du parti. Ils craignaient que les électeurs ne les suivent pas sur ce concept-là. L'opposition de groupes d'intérêts est également une crainte qu'Ecolo nourrissait quant à l'idée de fonder la totalité du programme sur la PSC. Il semble donc que le flux du politique n'ait pas été prêt au couplage.

Le flux des politiques, quant à lui, est considéré comme étant prêt au couplage si l'on dispose d'au moins une proposition viable (Herweg, Hufß et Zohlnhöfer, 2015, p.443). Il faudra donc tout au moins que celle-ci soit acceptée par les groupes travail sur le programme du parti en question et qu'elle corresponde à l'idéologie de base de ce

⁸ Définition du découplage : « Le découplage peut être absolu ou relatif. Le découplage est absolu lorsque l'indicateur de pression environnementale concerné est stable ou en diminution, tandis que la force motrice de l'économie augmente. Le découplage est relatif lorsque le taux de croissance de la variable environnementale concernée est positif, mais inférieur au taux de croissance de la variable économique [...] » (Luksch et Olsson, 2006, p.9).

parti. Cet exercice a déjà été effectué pour le flux du politique et la réponse est qu'il existe une rupture entre l'idéologie de base du parti et la proposition en question.

L'on testera également les critères de survie désignés par la MSA sur la proposition faite pour le programme du parti. En ce qui concerne la faisabilité technique, il a été établi assez rapidement que l'opérationnalisation de la PSC posait problème, notamment sur la question de savoir comment on allait financer la sécurité sociale sans croissance. Pour fonder l'entièreté du programme sur la PSC, cela requérait une opérationnalisation complète, or Etopia savait que cela n'était pas encore accompli, surtout en ce qui concernait la fiscalité. Ce critère de survie n'est donc pas rencontré. Les possibilités de financement, quant à elles, ne paraissent pas avoir été un obstacle. Pour ce qui est de l'acceptation du public quant à un programme entièrement basé sur les idées de PSC, Etopia était conscient que ce n'était pas la manière la plus évidente de gagner des élections, mais d'un autre côté ce programme aurait permis à Ecolo de se distinguer fortement des autres partis, ce qui pouvait jouer en sa faveur. Etopia considérait donc l'acceptation du public comme risquée mais possible, ce qui indique que ce critère de survie n'est que partiellement atteint. En ce qui concerne la réaction du politique, les conseillers ayant suggéré cette proposition savaient que c'était ambitieux mais pensaient que les membres d'Ecolo allaient s'y intéresser plus que ce qu'ils ne l'ont fait. Ils pensaient donc rencontrer un certain support. La compatibilité avec les valeurs dominantes de la communauté de politiques était respectée car pour Etopia, qui propose de fonder le programme électoral sur la PSC, cette thématique paraît importante pour l'écologie politique.

Le flux des problèmes était-il prêt au couplage ? C'est-à-dire, avait-on identifié un ou plusieurs problèmes spécifiques auxquels la proposition d'un programme fondé sur la PSC apportait une réponse ? Pas tout à fait : si un tel programme était mis en place, Etopia pensait qu'il permettrait de répondre à de nombreux enjeux (environnementaux, sociétaux, etc.) car la PSC est d'abord vue comme une idéologie englobante et non pas comme une réponse ponctuelle à un problème ponctuel. L'on pensait dès lors que la PSC pouvait être utile dans de nombreux domaines mais elle est si vaste qu'il est difficile de saisir précisément quels problèmes elle pourra résoudre. L'on considérera dès lors que le flux des problèmes n'était pas entièrement prêt au couplage puisqu'il était difficile de mettre le doigt sur les problèmes auxquels la proposition d'un programme électoral fondé sur la PSC permettait de répondre.

Enfin, la dernière variable indépendante de la H1 questionne le couplage des trois flux par un entrepreneur politique. Pour rappel, ce couplage se fait de façon

différente en fonction du flux dans lequel s'est ouverte la fenêtre d'opportunité. Pour le cas étudié, aucune fenêtre d'opportunité ne s'est ouverte, ni dans le flux des problèmes, ni dans le flux du politique. Dès lors aucune opportunité ne s'est présentée pour qu'un entrepreneur politique tente de réaliser le couplage des flux et ce dernier n'a pu avoir lieu.

6.1.1.4. Cas Prog2) La proposition d'incorporer une touche de l'approche de la prospérité sans croissance dans le programme

L'on peut considérer que la proposition d'incorporer une touche de PSC dans le programme a bien été mise à l'agenda puisque les groupes de travail y accordent une attention particulière étant donné qu'une partie de leur travail a effectivement consisté en l'incorporation d'éléments de PSC dans le programme électoral.

En ce qui concerne l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, rien ne permet d'indiquer que la proposition d'incorporer des éléments de PSC dans le programme d'Ecolo était une réponse proposée pour remédier à un risque encouru lors de la prochaine élection. Le flux des problèmes n'est donc pas à l'origine d'une fenêtre d'opportunité. Dans le flux du politique, une fenêtre aura plus de chances de s'ouvrir si les membres des groupes de travail changent. Cependant, comme cela a été indiqué pour le cas Prog1, la composition des groupes de travail n'était pas perçue par Etopia comme un élément ayant une quelconque influence sur l'acceptation des différentes propositions pour le programme. Cet aspect ne présentait donc pas une opportunité spéciale pour faire accepter la proposition d'intégrer une touche de PSC dans le programme. Il n'y a donc pas non plus eu d'ouverture de fenêtre d'opportunité dans le flux du politique.

En ce qui concerne la maturité des flux pour le couplage, l'on considérera le flux du politique comme étant prêt au couplage lorsque les groupes de travail sur le programme adhèrent à une proposition. Cela aura plus de chances de se produire si (a) elle concerne un domaine qui est spécifique à leur parti ; (b) elle est populaire auprès des électeurs ; et (c) il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition. L'analyse du cas Prog1 avait montré que la proposition de baser l'entièreté du programme sur la PSC ne correspondait pas à un domaine spécifique à Ecolo. Cependant, le fait de n'incorporer dans le programme que certains éléments de PSC permet de rester fidèle aux valeurs du parti (maintien d'un haut niveau de vie et protection de l'environnement simultanément) car ce sont les éléments qui sont les plus faciles à intégrer, c'est-à-dire ceux qui ne demandent pas de devoir changer tout le système, qui sont incorporés au programme. Cette proposition permet dès lors de garder le programme fidèle aux

valeurs du parti. En ce qui concerne la popularité de la proposition auprès des électeurs, il a été renseigné que le fait d'incorporer une touche de PSC ne dérangeait pas les groupes de travail du point de vue électoral vu qu'ils considéraient qu'un tel programme permettait de rallier le petit pourcentage d'électeurs en faveur de la décroissance. Le fait de proposer un programme ne comportant qu'une touche de PSC, à la place d'un programme entièrement fondé sur cette approche a certainement permis de dissiper, en partie au moins, la crainte d'une possible opposition de groupes d'intérêts vis-à-vis du programme. Avec cette nouvelle proposition, une potentielle opposition n'est plus autant à craindre et ne constitue donc pas un obstacle à la maturité du flux du politique. Etant donné que les éléments (a), (b) et (c) sont rencontrés, le flux du politique est considéré comme étant prêt au couplage.

Le flux des politiques, quant à lui, est considéré comme étant prêt au couplage si l'on dispose d'au moins une proposition viable (Herweg, Huß et Zohlhöfer, 2015, p.443). Il faudra donc tout au moins que celle-ci soit acceptée par les groupes travail sur le programme du parti en question et donc correspondre à l'idéologie de base de ce parti. Cet exercice a déjà été effectué pour le flux du politique et la réponse est que l'incorporation d'une touche de PSC dans le programme permet à cette proposition de rester fidèle aux valeurs du parti.

L'on testera également les critères de survie désignés par la MSA. En ce qui concerne la faisabilité technique, les groupes de travail considéraient que celle-ci ne posait pas problème tant que les éléments incorporés ne demandaient pas de changer tout le système. Les éléments choisis sont donc ceux qui sont le plus facilement incorporables dans la structure du programme basée sur le système tel qu'il est. La faisabilité technique n'était donc pas un obstacle puisque les éléments étaient choisis en fonction de leur faible niveau de difficulté d'intégration dans la structure du programme. La compatibilité avec les valeurs dominantes de la communauté de politiques était respectée car la PSC est considérée comme une thématique importante en écologie politique. Dès lors, incorporer des éléments de cette thématique dans le programme ne va certainement pas à l'encontre des valeurs de cette communauté de politiques. Un programme comportant une touche de PSC était considéré comme pouvant être acceptable pour le public étant donné que c'était une proposition considérée comme moins ambitieuse que la précédente et qu'elle permettait tout de même de rallier les électeurs soutenant la décroissance. Pour ce qui est du support ou de l'opposition politique attendue face à cette proposition, les groupes de travail du programme étaient plutôt confiants quant au support du Conseil de Fédération pour un tel programme. En effet, il est considéré

comme plus militant et radical que les conseillers et dès lors davantage susceptible de soutenir l'intégration d'éléments de PSC dans le programme. Pour finir, le financement ne semble pas avoir constitué un quelconque obstacle. En conclusion, le flux des politiques peut être considéré comme prêt au couplage.

Enfin, la maturité du flux des problèmes : celle-ci est atteinte si un problème particulier a été identifié et relié à la proposition en question. Dans le cas étudié, la proposition d'incorporer une touche de PSC au programme permet de répondre au problème suivant : Etopia et Ecolo trouvent cette thématique intéressante mais des problèmes techniques pour l'opérationnalisation empêchent d'en faire la colonne vertébrale du programme électoral. Ce problème étant identifié, l'on suggère alors d'y répondre au travers de la proposition de n'incorporer dans le programme que les éléments faciles à intégrer. Un problème a donc bien été identifié et relié à la proposition en question.

La dernière variable indépendante de la H1 questionne le couplage des trois flux par un entrepreneur politique. Pour le cas étudié, aucune fenêtre d'opportunité ne s'est ouverte, ni dans le flux des problèmes, ni dans le flux du politique. Dès lors aucune opportunité ne s'est présentée pour qu'un entrepreneur politique tente de réaliser le couplage des trois flux. Cependant il semble que le flux des problèmes ait pu être couplé au flux des politiques, comme il vient d'être expliqué ci-dessus, et que ces deux flux aient été couplés au flux du politique puisque les groupes de travail ont accepté de suivre la proposition d'incorporer des éléments de PSC dans le programme. Mais ce couplage ne paraît pas avoir été déclenché par l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité.

6.2. Application des hypothèses portant sur la phase de décision

L'hypothèse portant sur la mise à l'agenda ayant été appliquée aux cas, c'est maintenant au tour des hypothèses de la phase de décision d'être appliquées. La première de ces hypothèses est la H2 : *la politique adoptée sera significativement différente de la proposition originale si d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto*. La H2 commence par être appliquée aux cas Pol, puis aux cas Prog, ensuite ce sera au tour de la H3 d'être appliquée aux cas. Ces hypothèses de la phase de décision ne seront néanmoins pas appliquées aux cas pour lesquels la mise à l'agenda n'a pas été atteinte, puisqu'il faut d'abord qu'une proposition se trouve à l'agenda pour que les décideurs puissent décider de l'adopter ou non.

6.2.1. Application de la H2

La H2 sera uniquement appliquée au cas Pol1, étant donné que la proposition du cas Pol2, portant sur la politique publique d'agriculture urbaine en Région wallonne, n'est pas mise à l'agenda.

6.2.1.1. Pol1) La politique publique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale

La politique d'agriculture urbaine est-elle adoptée ? Le projet de faire de l'agriculture urbaine figure dans la déclaration gouvernementale, mais ce n'est qu'en 2013 que le gouvernement décide de lancer l'axe alimentation durable des alliances emploi-environnement qui va être doté de projets d'agriculture urbaine. C'est donc à travers cet axe que se fait l'adoption de la politique d'agriculture urbaine.

La politique d'agriculture urbaine adoptée par le gouvernement bruxellois est-elle significativement différente de la proposition originale ? Ce que l'on peut dire de la différence entre la proposition et la politique mise en place par la suite c'est que sa concrétisation a dépassé les espérances de la Ministre Huytebroeck. Pour ce cas-ci il est en réalité difficile de discerner une proposition initiale : en effet, il s'agit davantage d'un concept initial de faire de l'agriculture urbaine. Parfois, Etopia a donné des exemples concrets d'actions à entreprendre en agriculture urbaine mais le centre d'étude a surtout encouragé l'idée générale de faire de l'agriculture urbaine. Il n'y a donc pas de proposition bien spécifique au départ, seulement une idée générale. Mais comme dit plus haut quant à cette idée de départ, pour la Ministre Huytebroeck, il semble exister une différence entre ce qu'elle avait en tête au début et ce qu'il est advenu par la suite.

Cependant, cette différence n'est pas due à la présence d'autres acteurs que le gouvernement ayant un droit de veto. En effet, il n'a pas été nécessaire d'obtenir l'aval du parlement pour mettre en place la politique d'agriculture urbaine. Cela s'explique par le fait que les financements nécessaires à cette politique faisaient partie d'un budget plus global dans lequel une part était réservée aux alliances emploi-environnement et que c'est ce budget global qui a obtenu l'aval du parlement et non pas le détail de la politique d'agriculture urbaine. Dès lors, on peut conclure que bien que la politique ait pris une plus grande envergure que celle imaginée au départ par la Ministre, cette différence ne peut pas être expliquée par la présence d'acteurs de veto. D'ailleurs l'ampleur qu'a prise cette politique a peut-être pu être facilitée par l'absence d'acteurs de veto.

6.2.1.2. Prog2) : La proposition d'incorporer une touche de l'approche de la prospérité sans croissance dans le programme

La H2 sera uniquement appliquée au cas Prog2 étant donné que la proposition du cas Prog1, fonder l'ensemble du programme sur la PSC, n'a pu être mise à l'agenda.

Dans le cas de l'élaboration du programme électoral d'Ecolo, la phase de mise à l'agenda se déroule au niveau des groupes travaillant à l'élaboration du programme. Si lors de la phase de décision d'autres acteurs que ces groupes ont un droit de veto sur les propositions émises, alors la proposition adoptée sera significativement différente de l'originale. Or, c'est justement le cas du Conseil de Fédération qui, en tant que parlement interne d'Ecolo, vote le programme. Dès lors, selon l'hypothèse, la proposition d'incorporer des éléments de la PSC dans le programme devra avoir été significativement modifiée pour être adoptée. Cependant, le Conseil de Fédération a adopté le programme en ne demandant pas de changements significatifs quant aux éléments de PSC. Cette hypothèse est donc réfutée pour le cas étudié.

6.2.2. Application de la H3

Pour rappel, la H3 indique que *l'adoption d'une proposition est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package*. Cette hypothèse sera elle aussi uniquement appliquée aux cas Pol1 et Prog2.

6.2.2.1. Pol1) La politique publique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale

Pour cette hypothèse, il est important de rappeler que la politique d'agriculture urbaine fait partie de l'axe alimentation durable des alliances emploi-environnement et que celles-ci constituent un projet gouvernemental. C'est-à-dire que différents partis se sont rassemblés autour de ce projet et ont eu l'occasion de soumettre d'autres solutions que l'agriculture urbaine pour l'axe alimentation durable. Cet axe comporte d'ailleurs bien d'autres actions (Bruxelles-Environnement 2014, p.3 ; Région de Bruxelles-Capitale, 2014, p.56) contribuant, tout comme l'agriculture urbaine, à l'alimentation durable. L'on peut donc considérer que l'axe de l'alimentation durable constitue un package dans lequel on retrouve l'agriculture urbaine aux côtés d'autres alternatives. Dès lors on peut considérer que la H3 permet d'expliquer l'adoption de la politique d'agriculture

urbaine à Bruxelles puisque la variable indépendante qui la rend probable (la combinaison d'autres alternatives dans le même package) a été rencontrée.

6.2.2.2. Prog2) : La proposition d'incorporer une touche de l'approche de la prospérité sans croissance dans le programme

Si certains membres du Conseil de Fédération soutiennent d'autres solutions viables que celle qui est proposée et que celles-ci peuvent être ajoutées à la proposition, alors l'adoption de cette dernière sera plus probable. Par ailleurs, « l'adoption d'une proposition » correspond dans le cas étudié à l'adoption du contenu de programme suggéré par les groupes de travail. Dans le présent cas, les membres du Conseil de Fédération n'ont pas suggéré d'autres alternatives à combiner à la proposition d'incorporer une touche de PSC dans le programme électoral. Dès lors, la proposition a pu être adoptée sans être combinée à une autre alternative. Cela signifie que la H3 ne permet pas d'expliquer le fait que la proposition ait été adoptée, car elle a été adoptée sans que d'autres alternatives ne doivent lui être ajoutées, ce qui, selon la H3, aurait rendu son adoption plus probable.

Chapitre 7 : Présentation des résultats et réponse à la question de recherche principale

Ce chapitre commence par présenter un récapitulatif des résultats obtenus au travers de l'analyse et leurs implications pour les hypothèses. Ensuite, la réponse à la question de recherche principale sera donnée en faisant l'agrégation des résultats de l'analyse. Cette réponse sera ensuite comparée avec les résultats d'une autre étude utilisant les mêmes hypothèses.

7.1. Présentation des résultats de l'analyse et implications pour les hypothèses

La présentation des résultats se fait hypothèse par hypothèse en séparant les résultats obtenus pour les cas portant sur l'élaboration de politiques publiques de ceux sur l'élaboration du programme de parti.

7.1.1. Récapitulatif des résultats de l'application de l'hypothèse de la phase de mise à l'agenda

Le tableau⁹ ci-dessous offre une vue d'ensemble des résultats de l'application de la H1 aux cas étudiés ; Pol1 et Pol2 d'une part, Prog1 et Prog2 d'autre part. Ceci permet de regrouper les résultats en les récapitulant ci-dessous.

L'hypothèse suggérait que « *la mise à l'agenda d'une proposition de politique publique devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux* ». Selon l'hypothèse, il est donc plus probable qu'une mise à l'agenda ait lieu si ces trois variables indépendantes sont rencontrées. Cette hypothèse est-elle confirmée par l'étude de cas ?

⁹ Légende : le signe ✓ indique la présence d'un élément, tandis que le signe ✗ marque son absence. Le signe ✓- signifie qu'un élément est considéré comme globalement rencontré mais qu'une minorité de ses aspects internes manquent à l'appel. À l'inverse, le signe ✗+ indique que l'élément est considéré comme globalement absent mais qu'une minorité de ses aspects internes sont rencontrés. Les signes - ou + sont rajoutés (ex : ✓ --) afin d'apporter plus de précision quant au nombre de variables absentes ou présentes. Au plus d'éléments internes à une variables sont présents, au plus cela tend à affirmer sa présence, et vice-versa.

Tableau n°2 : Récapitulatif des résultats de l'application de l'hypothèse portant sur la phase de mise à l'agenda				
Variables de la H1	Résultats de l'application aux cas			
	Pol1	Pol2	Prog1	Prog2
Mise à l'agenda	✓	✗	✗	✓
Ouverture d'une fenêtre d'opportunité	✓	✓	✗	✗
-dans le flux des problèmes	✗	✗	✗	✗
-dans le flux du politique	✓	✓	✗	✗
Flux prêts au couplage	✓	✗ ₊₊	✗ ₊	✓
Flux du politique prêt	✓	✗ ₊	✗	✓
(a) proposition concerne un domaine spécifique à un parti	✓	✓	✗	✓
(b) proposition populaire auprès des électeurs	✓	✗	✗	✓
(c) improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition	✓	✗	✗	✓
Flux des politiques prêt	✓ ₋	✓ ₋₋	✓ ₋₋	✓
-Proposition correspond à l'idéologie de base d'un parti	✓	✓	✗	✓
-faisabilité technique	✓	✓	✗	✓
-possibilités de financement	✓	✗ ₊	✓	✓
-anticipation d'une acceptation du public	✓	✗	✗ ₊	✓
-compatibilité aux valeurs de la communauté de politiques	✓	✓	✓	✓
-anticipation d'un support politique	✗	✗	✓	✓
Flux des problèmes prêt	✓	✗	✗	✓
Couplage des trois flux	✓	✗	✗	✓

7.1.1.1. Pour les cas portant sur une proposition de politique publique

Le cas Pol1, portant sur la politique d'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale, présente une mise à l'agenda. Les variables indépendantes sont-elles aussi rencontrées ? Il y a ouverture d'une fenêtre d'opportunité, les flux sont prêts au couplage et ce dernier a bien lieu. Tous les éléments déterminant ces variables indépendantes sont rencontrés à l'exception du critère de survie « le support politique ». Donc, lorsque la proposition de faire de l'agriculture urbaine émerge de la soupe primitive de politiques publiques, comme dirait Kingdon, cette proposition

et donc le flux des politiques ne sont pas complètement prêts au couplage. Pourtant cela n'empêche pas que l'idée de faire de l'agriculture urbaine à Bruxelles soit proposée. Ici, une mise à l'agenda a donc lieu avec un critère de survie non rencontré mais en présence de tous les autres éléments des variables indépendantes. **Le cas Pol1 semble donc confirmer la H1 dans sa quasi-totalité.**

Le cas Pol2 confirme-il la H1 ? Ici, la mise à l'agenda échoue bien qu'une fenêtre d'opportunité se soit ouverte ; particularité qui sera discutée plus bas. Cette fenêtre est la seule des variables indépendantes rencontrée, les deux autres étant considérées absentes. Cependant, bien que la majorité des éléments internes de la variable « flux prêts au couplage » soient absents, bon nombre de ceux-ci sont rencontrés. Le flux des politiques est en effet considéré comme prêt au couplage puisqu'une petite majorité de ses éléments internes sont rencontrés. Ce cas présente dès lors un résultat beaucoup plus mitigé quant à la H1. Bien que ce cas aille majoritairement dans le sens de cette hypothèse, un nombre significatif d'éléments internes aux variables sont rencontrés alors qu'il y a échec de la mise à l'agenda. **Ce cas n'infirme certainement pas la H1 mais, même s'il va davantage dans son sens, il ne permet pas non plus de la confirmer.**

7.1.1.2. Cas portant sur une proposition pour un programme de parti

Le cas Prog1, dans lequel la mise à l'agenda échoue, ne présente aucune des variables indépendantes de la H1. Seule la variable indépendante « flux prêts au couplage » présente une minorité de ses aspects internes puisque le flux des politiques peut être considéré comme prêt au couplage car une petite majorité de ses éléments internes sont rencontrés. Cependant, tous les autres éléments déterminant les variables indépendantes sont absents. **Dès lors, bien que ce cas ne confirme pas la H1 en totalité, il va néanmoins très largement dans son sens.**

Dans le cas Prog2, présentant une mise à l'agenda, aucune fenêtre d'opportunité ne s'ouvre mais les trois flux sont prêts au couplage et le couplage a lieu. Bien que la mise à l'agenda soit, selon la H1, plus probable s'il y a ouverture d'une fenêtre d'opportunité, ce cas montre qu'il est possible qu'une proposition soit mise à l'agenda même sans ouverture de fenêtre d'opportunité ; ce que l'on tentera d'expliquer dans la discussion qui suit. Le tableau ci-dessus montre que la grande majorité des éléments internes aux variables indépendantes sont rencontrés, ce qui va dans le sens de la H1 puisque la mise à l'agenda réussit. Cependant, l'absence d'une des trois variables indépendantes empêche ce cas de confirmer la H1. **Ce cas n'infirme pas H1 mais, même s'il va davantage dans son sens, il ne permet pas non plus de la confirmer.**

7.1.2. Récapitulatif des résultats de l'application des hypothèses de la phase de décision

Le tableau ci-dessous, usant de la même légende que le tableau n°2, donne une vue d'ensemble des résultats de l'application de la H2 et de la H3 aux cas concernés, ce qui permet d'en tirer leurs implications pour ces hypothèses.

Tableau n°3 : <i>Récapitulatif des résultats de l'application des hypothèses portant sur la phase de décision</i>		
Variables de la H2	Résultats de l'application de la H2 aux cas	
	Pol1	Prog2
La politique adoptée est significativement différente de la proposition originale	✓	✗
Présence d'acteurs de veto autres que la coalition gouvernementale	✗	✓
Variables de la H3	Résultats de l'application de la H3 aux cas	
	Pol1	Prog2
Adoption de la proposition	✓	✓
Autre alternative combinée dans un même package	✓	✗

Pour rappel, la H2 dit que *la politique adoptée sera significativement différente de la proposition originale si d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto*. Les cas Pol1 et Prog2 confirment-ils cette hypothèse ?

7.1.2.1. Cas portant sur une proposition de politique publique

Une différence significative est constatée dans le cas Pol1 mais en l'absence d'acteurs de veto. Cette différence ne peut donc pas être attribuée à la présence d'acteurs de veto, mais plutôt à l'engouement général qu'il y a eu pour la proposition. Ce cas ne permet donc pas de confirmer cette hypothèse mais il ne la réfute pas non plus car il n'est pas possible de savoir quel aurait été le résultat en présence d'acteurs de veto. Ce cas montre cependant que la présence d'acteurs de veto n'est pas la seule cause possible d'un changement significatif. **Le cas Pol1 ne permet donc pas de se prononcer sur la H2.**

7.1.2.2. Cas portant sur une proposition pour un programme de parti

Le cas Prog2 ne présente pas de différence significative avec la proposition originale mais bien des acteurs de veto. La présence de ces derniers n'a cependant pas impliqué un changement significatif de la proposition originale. **Ce cas réfute donc la H2.**

Que disent ces deux cas pour la H3 qui indique que *l'adoption d'une proposition est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package ?*

7.1.2.3. Cas portant sur une proposition de politique publique

Dans le cas Pol1, la politique adoptée l'est effectivement en combinaison avec d'autres alternatives. **Ce cas confirme donc la H3.**

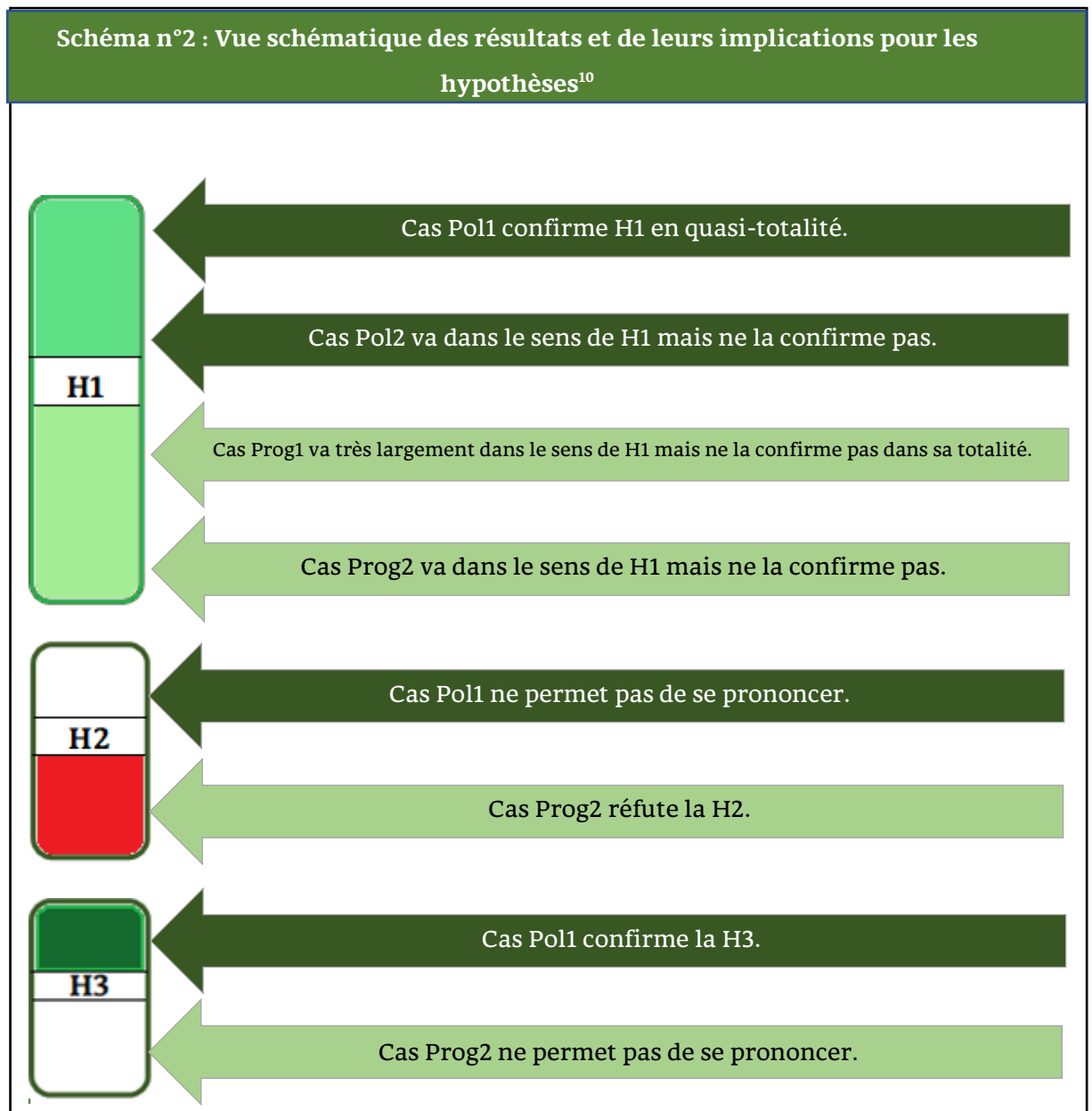
7.1.2.4. Cas portant sur une proposition pour un programme de parti

Dans le cas Prog2, la proposition est adoptée sans qu'une autre alternative ne lui soit ajoutée car aucune autre alternative n'a été mise sur la table lors de la décision. Dès lors, Prog2 ne réfute pas l'hypothèse (ce qui aurait été le cas si des membres du Conseil de Fédération avaient demandé que d'autres alternatives soient raccrochées à la proposition mais que celle-ci finisse par être adoptée sans adjonction de ces autres alternatives) mais ne permet pas non plus de la confirmer. **Ce cas ne permet dès lors pas de se prononcer sur la H3.**

7.2. Réponse à la question de recherche principale

Pour rappel, la présente recherche avait pour but principal de découvrir si la présence des différents facteurs énoncés par la MSA (fenêtre d'opportunité, flux prêts au couplage et couplage) rendait la mise à l'agenda d'une proposition effectivement plus probable, et, si la MSA parvenait également à expliquer la décision qui était prise ensuite pour cette proposition. Pour répondre à cette question, des hypothèses sur la mise à l'agenda et la phase de décision ont été appliquées à une étude de cas portant sur deux catégories de phénomènes différents. Dès lors, la réponse à cette question se fait en deux parties : l'une concernant les cas portant sur l'élaboration de politiques publiques, l'autre sur ceux portant sur l'élaboration d'un programme électoral. Si les hypothèses sont confirmées pour une des catégories, alors la réponse à la question de recherche sera positive pour cette catégorie.

Afin de visualiser ce qu'impliquent les résultats énoncés ci-dessus pour les trois hypothèses, ceux-ci sont rassemblés selon les deux catégories de cas dans le schéma ci-dessous. Pour la H1, deux cas ont été étudiés pour chaque catégorie. Dès lors, les résultats sont agrégés par catégorie et offrent une seule et même réponse par catégorie pour l'hypothèse.



En ce qui concerne la mise à l'agenda d'une proposition, la H1 affirme que celle-ci devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts

¹⁰ Légende : Les résultats sont scindés entre les cas portant sur les propositions de politiques publiques (représentés par les flèches en vert foncé) et ceux portant sur les propositions pour le programme de parti (en vert clair). Les résultats de l'analyse pour chacune des hypothèses sont représentés dans les cases verticales. La partie supérieure des cases correspond aux résultats des cas sur les politiques publiques, la partie inférieure aux cas sur le programme de parti. Un vert intense signifie que le/les cas confirment l'hypothèse, un rouge intense signifie qu'ils l'infirmen(t). Un vert ou un rouge plus clair signifie que le/les cas confirme(nt) ou infirme(nt) davantage l'hypothèse mais sans pouvoir affirmer totalement cette direction. Plus la couleur est foncée, au plus l'hypothèse est confirmée ou infirmée. La couleur blanche signifie que le cas ne permet pas de se prononcer sur cette hypothèse.

au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux. Comme le montre le schéma, les cas sur une proposition de politique publique vont fortement le sens de la H1 mais ne permettent pas de la confirmer entièrement. En effet, il semble qu'une mise à l'agenda puisse réussir sans que la totalité des éléments du flux des politiques soient présents et, à l'inverse, la mise à l'agenda peut échouer même si une fenêtre d'opportunité s'ouvre et que bon nombre d'éléments internes aux flux sont présents.

Les cas sur la proposition pour le programme électoral vont également dans le sens de la H1, mais dans une moindre mesure que les cas sur les politiques publiques. Le cas Prog1 va en effet très largement dans le sens de la H1, mais sans pouvoir la confirmer entièrement. En effet, alors que la mise à l'agenda échoue et que toutes les variables indépendantes sont absentes, le flux des politiques, lui, est considéré comme prêt au couplage. Le cas Prog2 complique davantage la confirmation de la H1 étant donné que la mise à l'agenda parvient apparemment à réussir sans ouverture de fenêtre d'opportunité.

En résumé, si la H1 ne peut donc pas être entièrement confirmée par l'étude de cas de cette recherche, celle-ci indique cependant que la H1 va dans le bon sens. La H1 est d'ailleurs davantage confirmée par les cas sur les propositions de politiques publiques que par ceux sur le programme de parti. Cela n'a rien d'étonnant étant donné que les hypothèses de HHZ ont été formulées à destination d'études sur l'élaboration de politiques publiques.

L'étude de cas confirme-t-elle que la politique adoptée sera significativement différente de la proposition originale si d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto ? Le cas sur la proposition de politique publique ne permet de se prononcer sur cette hypothèse puisqu'elle ne s'applique pas étant donné qu'il n'y avait pas d'acteurs de veto. Ce cas montre cependant qu'une différence significative est possible en l'absence d'acteurs de veto. Le cas portant sur le programme de parti, quant à lui, réfute cette hypothèse puisqu'il y a présence d'acteurs de veto mais pas de différence significative apportée à la proposition. Seule la catégorie portant sur l'élaboration d'un programme de parti permet dès lors de se prononcer sur la H2 et non pas de la confirmer, mais bien de la réfuter. Que disent les cas pour la H3 qui indique que l'adoption d'une proposition est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package ? Le cas portant sur la proposition de politique publique permet de confirmer cette hypothèse. L'étude sur l'élaboration d'un programme de parti, quant à elle, ne permet pas de se prononcer sur cette hypothèse.

En conclusion, la réponse à la question de recherche principale est la suivante : s'il ne peut être affirmé que la mise à l'agenda est en effet plus probable en présence des différents facteurs énoncés par la MSA (ouverture d'une fenêtre d'opportunité, flux prêts au couplage et couplage), l'étude va cependant dans ce sens, surtout en ce qui concerne les propositions de politiques publiques. En ce qui concerne la phase de décision, il semble que la MSA ne puisse pas expliquer pourquoi une proposition pour un programme de parti ne subit pas de changements significatifs alors qu'elle passe par des acteurs de veto. Le cas sur les politiques publiques ne permet pas de se prononcer là-dessus. En revanche, ce cas confirme que l'adoption d'une proposition paraît en effet plus probable à l'aide de *package deals*. Cette fois, c'est le cas sur l'élaboration du programme de parti qui ne permet pas de se prononcer sur cet énoncé.

7.3. Comparaison des résultats avec la littérature existante

L'intérêt d'utiliser les hypothèses de HHZ s'explique par le fait qu'elles sont assez générales pour pouvoir être appliquées à n'importe quel cas d'étude au sein d'un système parlementaire. L'utilisation des mêmes hypothèses permet dès lors de pouvoir comparer les résultats des cas étudiés. À ce jour, il semble qu'une seule autre étude de cas au travers des hypothèses de HHZ ait été menée : il s'agit de l'étude de Zohnhöfer (2016) sur la réforme du marché du travail allemand. Il est dès lors intéressant de pouvoir comparer les résultats de la présente recherche avec l'étude en question. Cette comparaison se fera uniquement pour les cas portant sur les propositions de politiques publiques étant donné que c'est là-dessus que porte l'étude allemande.

Les cas sur les propositions de politiques publiques de la présente recherche montrent que si l'hypothèse sur la mise à l'agenda ne peut être entièrement confirmée, les résultats vont tout de même fortement dans son sens. Cela est soutenu par les résultats de l'étude de Zohnhöfer qui indiquent que cette hypothèse est confirmée en large partie, mais pas en totalité. La différence, cependant, est qu'alors que la présente recherche montre qu'une mise à l'agenda est possible en l'absence de certains éléments du flux des politiques, la recherche allemande, quant à elle, pointe du doigt l'absence d'éléments dans le flux du politique (Zohnhöfer, 2016, pp.98-99). En ce qui concerne les hypothèses sur la phase de décision, le cas Pol1 a permis de confirmer que l'adoption d'une proposition était rendue plus

probable grâce aux *package deals*. Cette hypothèse est également confirmée par l'étude de cas de Zohnlhöfer (2016, p.101).

Une surprise qui apparaît dans l'étude de Zohnlhöfer (2016, p.102) est que la présence d'acteurs de veto n'a pas entraîné de modifications significatives de la proposition, comme le stipule la H2. Dans la présente recherche, le cas sur la proposition de politique publique ne permet pas de se prononcer sur la H2, cependant, bien que l'on ne puisse pas comparer ces deux catégories de cas, il semble important de rappeler que le cas sur le programme de parti a lui aussi réfuté la H2. L'on pourrait dès lors questionner sérieusement cette hypothèse s'il s'avère qu'elle ne s'applique pas non plus à l'élaboration de programmes électoraux.

En résumé, les résultats de la présente recherche sont soutenus par l'étude de Zohnlhöfer en ce qui concerne l'hypothèse sur la mise à l'agenda et celle sur les *package deals*. Les deux recherches remettent en question la H2 bien que dans des contextes fortement différents.

Chapitre 8 : Discussion des résultats et réponse à la sous-question de recherche

Ce dernier chapitre revient sur les résultats qui n'ont pas permis de confirmer entièrement les hypothèses, et donc de répondre positivement à la question de recherche principale. La discussion qui va suivre portera donc sur ces résultats en particulier afin d'apporter une réponse à la sous-question de recherche qui tente de savoir quelles suggestions pour la MSA ces résultats pourraient entraîner. Si certains résultats empiriques ne correspondent pas à ce que les hypothèses ou la théorie de la MSA prédisent, cela peut signifier que la théorie a besoin d'adaptations. Loin de tenter de faire une généralisation des suggestions faites ci-dessous, cette discussion a pour but de proposer des pistes de réflexion quant à l'application des hypothèses de HHZ et la MSA, sur laquelle ces hypothèses se basent. Les réflexions seront appliquées à l'étude de cas afin de montrer en quoi elles seraient en mesure de changer les résultats de la recherche. En fin de chapitre, les limites de cette recherche seront présentées.

8.1. Discussion des résultats allant à l'encontre des hypothèses

Une partie des résultats de la recherche vont dans le sens des hypothèses proposées par HHZ sur la mise à l'agenda et la phase de décision. Cependant, certains résultats semblent aller à l'encontre de celles-ci. Dans cette section, ce sont ces résultats particuliers qui sont discutés en les mettant en perspective avec les éléments de la MSA contenus dans le cadre théorique.

8.1.1. Ouverture de fenêtre d'opportunité : l'être ou le paraître ?

Parmi les résultats exposés, deux éléments retiennent particulièrement l'attention : dans le cas Pol2, portant sur la politique publique d'agriculture urbaine en Région wallonne, la mise à l'agenda échoue malgré la présence d'une fenêtre d'opportunité. A l'inverse, dans le cas Prog2, portant sur la proposition d'incorporer une touche de l'approche de la PSC dans le programme, la mise à l'agenda réussit alors qu'aucune fenêtre d'opportunité ne s'était ouverte. La H1 indique pourtant que la mise à l'agenda sera plus probable en présence de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Peut-on dès lors trouver une explication à ces résultats ?

Tout d'abord, il est utile de revenir sur ce que la MSA dit des fenêtres d'opportunité. Comme exposé dans le cadre théorique, les fenêtres sont ouvertes soit par le flux des problèmes, soit par le flux du politique. HHZ (2015) soutiennent qu'il sera plus probable qu'une fenêtre s'ouvre dans le flux de problèmes si les décideurs perçoivent un problème comme une menace pour leur réélection et y cherchent donc une solution. Pour le flux du politique, une élection est la principale cause de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, car elle est susceptible d'introduire des décideurs plus disposés à adhérer à une proposition.

Dans le cas Pol2, il est considéré qu'une fenêtre d'opportunité s'était ouverte à la suite de l'entrée d'Ecolo au gouvernement wallon via l'élection de 2009. En effet, l'on pouvait s'attendre à ce que Ecolo adhère à la proposition faite par Etopia de faire de l'agriculture urbaine puisque Ecolo est idéologiquement très proche d'Etopia étant donné qu'ils partagent la même communauté de politiques sur l'écologie politique. De plus, Ecolo avait expressément demandé à Etopia de rédiger un chapitre entier sur l'alimentation durable (dont l'agriculture urbaine est un aspect) dans son programme électoral de 2009. L'agriculture urbaine n'y figure pas explicitement, mais Ecolo demandant à ce qu'un pan de son programme porte sur l'alimentation durable est encourageant. Sachant cela, Etopia a naturellement saisi l'opportunité de la présence d'Ecolo dans le gouvernement pour parler de l'agriculture urbaine lorsqu'il a été question de l'axe alimentation durable des alliances emploi-environnement. Donc, les élections de 2009 paraissent bien avoir ouvert une fenêtre d'opportunité.

Cependant, la réaction d'Ecolo face à leur proposition indique qu'Ecolo n'était en fait pas favorable à faire de l'agriculture urbaine en Wallonie. Ainsi dans les faits, aucune fenêtre d'opportunité ne s'est ouverte avec les élections de 2009, car elle n'a pas mis en place des décideurs qui étaient favorables à cette proposition. Cela explique pourquoi le cas Pol2 présente une fenêtre d'opportunité alors que les flux ne sont pas prêts au couplage et que celui-ci n'a pas lieu : en effet, tout dépend de la définition exacte que l'on donne au concept d'ouverture de fenêtre d'opportunité. Doit-on la concevoir selon ce qui *paraît* avoir ouvert une fenêtre d'opportunité ou doit-on uniquement regarder la situation d'un point de vue postérieur au cas et objectif ? La MSA ne précise pas quelle conception l'on doit avoir de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité et cela empêche donc de définir ce concept précisément afin de pouvoir déterminer quels éléments empiriques lui sont liés.

Le cas Prog2 présente aussi une particularité concernant les fenêtres d'opportunité : aucune fenêtre ne semble s'être ouverte et pourtant la mise à l'agenda réussit. En effet, une fenêtre ne s'est pas ouverte dans le flux du politique vu que la composition

des groupes de travail n'était pas perçue comme un élément ayant une quelconque influence sur l'adhésion à la proposition d'incorporer une touche de l'approche de la PSC dans le programme. Ici, encore, la question de la définition d'une telle fenêtre pose question : la composition des groupes de travail doit-elle *paraître* comme étant favorable à la proposition ou doit-elle réellement permettre l'adhésion à cette proposition ?

En effet, le fait d'avoir parlé de la PSC au sein d'Ecolo au travers de la première proposition de baser tout le programme sur cette approche et que les conseillers se soient mis plusieurs fois autour de la table pour essayer d'opérationnaliser cette proposition, n'a-t-il pas créé un climat favorable dans les groupes de travail (composés de conseillers) quant à la proposition d'incorporer une touche de PSC ? On pourrait donc très bien considérer qu'une fenêtre d'opportunité s'était ouverte dans le flux du politique puisque les décideurs, donc les groupes de travail, étaient à présent préparés au sujet de la PSC et que cela permettait une adhésion plus facile à la proposition d'incorporer une touche de ce sujet dans le programme.

Cette réflexion sur l'être et le paraître de l'ouverture d'une fenêtre confirme le problème d'opérationnalisation de la MSA qui est dû à son caractère métaphorique. Cairney et Jones (2015, p.12) indiquent en effet que c'est cette caractéristique qui rend compliqué de tester la MSA. Certains concepts sont opérationnalisables car ils sont définis sans ambiguïté, mais d'autres manquent de précision dans leur définition. Le choix de l'une ou l'autre définition d'un concept peut mener à un résultat différent lors de son application dans une étude de cas. En effet, en fonction de la définition de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité dans le flux du politique, celle-ci pourra être considérée comme présente ou absente dans le même cas étudié. Cela n'indique pas que la MSA ne permet pas de comprendre le cas étudié, mais il est parfois difficile de décider quelle « étiquette MSA » (ex : étiquette de l'absence ou de la présence d'une fenêtre ?) on peut apposer sur les phénomènes observés.

Puisque la MSA ne fournissait pas d'instructions précises quant à ce qu'il s'agissait de prendre en compte pour mesurer l'ouverture d'une fenêtre, l'analyse de cette recherche s'est basée sur la présence d'éléments paraissant indiquer une telle ouverture (ex : une élection et des décideurs paraissant favorables à une proposition). Néanmoins, les cas Pol2 et Prog2, provenant chacun d'une catégorie différente (politique publique et programme électoral), indiquent la même chose : il semble plus pertinent de ne pas s'intéresser au paraître de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité mais bien à son ouverture réelle et objective. L'utilisation de cette définition de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité permet en effet de mieux correspondre au déroulement des faits et donc de rapprocher la théorie de la réalité.

Si l'on applique cette manière de définir l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité à l'analyse des cas Pol2 et Prog2, alors ces deux cas correspondent aussi davantage à ce que la H1 suggère.

8.1.2. Fenêtre d'opportunité et *softening-up* : un nouveau type d'ouverture ?

En plus de la question de l'être ou du paraître de l'ouverture d'une fenêtre, le cas Prog2 entraîne davantage de réflexions quant à la potentielle ouverture d'une telle fenêtre. Ci-dessus, il est avancé qu'une fenêtre d'opportunité a pu s'ouvrir dans le flux du politique au travers des différentes discussions sur la PSC qui ont préparé les membres des groupes de travail à recevoir la proposition du cas Prog2. Ce processus rappelle celui du *softening-up*, exposé dans le cadre théorique, qui consiste à préparer le terrain afin qu'il soit prêt à accueillir une idée spécifique lorsque le moment sera opportun. Concrètement, cela s'opère au travers de la diffusion la plus large possible de cette idée auprès de toutes les assemblées possibles. Ce sont les entrepreneurs politiques qui se chargent de ce travail de diffusion qui doit parfois également se faire au sein même de leur propre communauté de politiques. Il se peut en effet que, même s'ils appartiennent à la même communauté de politiques, certains spécialistes ne soient pas au courant de cette idée en particulier.

C'est ce qui s'est passé dans le cas Prog1 : Etopia a présenté à Ecolo l'idée de baser le programme électoral sur la PSC et cette proposition a été discutée au sein de différents groupes composés de membres d'Etopia et d'Ecolo, appartenant à la même communauté de politiques. Ainsi, l'idée a été diffusée. Cependant, il est dit aussi dans le cadre théorique qu'il est peu probable que les propositions qui ne satisfont pas aux critères de survie puissent survivre au processus de *softening-up* et ainsi être considérées comme sérieuses et viables. Si une proposition ne parvient pas à satisfaire à un ou plusieurs de ces critères, elle sera peut-être réétudiée ou combinée à autre chose puis elle retournera à « la soupe ». Dans le cas Prog1, l'analyse a montré que la faisabilité technique de la proposition manquait à l'appel et c'est ce qui a donné le coup de grâce à cette proposition. La proposition a alors été adaptée au terrain auquel elle était confrontée, est retournée dans « la soupe » et en est ressortie transformée en la proposition d'insérer une touche de PSC dans le programme électoral.

Cette réflexion permet d'appréhender le cas Prog1 différemment. L'étude de cas proposée sur l'élaboration d'un programme de parti a été présentée comme composée de deux cas, Prog1 et Prog2, retraçant chacun le parcours d'une proposition. Cependant, ce qui vient d'être exposé ci-dessus laisse penser que le cas

Prog1 peut aussi être vu comme un processus de *softening-up* dont émerge la proposition du cas Prog2. L'analyse des cas au travers des hypothèses de HHZ n'a pas permis de faire ressortir cette manière de présenter le cas Prog1 car le *softening-up*, élément du flux des politiques, n'est pas abordé par l'hypothèse de la mise à l'agenda. Cette absence a pour conséquence de faire apparaître les cas Prog1 et Prog2 comme davantage indépendants que ce qu'ils ne sont réellement. En effet, la présentation de ces cas faite dans le troisième chapitre raconte la façon dont la proposition du cas Prog1 mène à celle du cas Prog2 et met en évidence le lien entre les deux cas. Le cas Prog1 pave la route de la proposition du cas Prog2 qui n'aurait sans doute pas vu le jour en l'absence du cas Prog1. Le processus de *softening-up* qu'offre le cas Prog1 est réellement ce qui permet au cas Prog2 d'émerger. Dès lors, comment rendre compte dans l'analyse de ce lien entre les cas qui se fait au travers du *softening-up* ?

Une proposition nouvelle pour la littérature sur la MSA peut être formulée à cet égard : une fenêtre d'opportunité s'ouvre dans le flux des politiques au travers du *softening-up*. Cela peut paraître surprenant puisque la MSA dit que les fenêtres d'opportunité ne s'ouvrent que dans le flux des problèmes ou dans le flux du politique. Cependant, une ouverture au travers du *softening-up*, qui est un élément du flux des politiques, permet de mieux expliquer les cas Prog1 et Prog2 qu'une ouverture dans les autres flux. Ce n'est pas dans le flux de problèmes que s'ouvre cette fenêtre car aucun problème ne donne l'impulsion pour insérer une touche de PSC dans le programme. L'on sait que cette proposition permet de contourner le problème d'opérationnalisation de la PSC mais ce n'est pas ce problème qui pousse la mise à l'agenda de la proposition.

En ce qui concerne une ouverture dans le flux du politique, il a été dit plus haut que d'un point de vue objectif l'on pouvait considérer qu'une fenêtre s'était ouverte dans ce flux étant donné que les décideurs avaient été préparés à l'idée d'insérer l'approche de la PSC dans le programme électoral. Donc si le flux du politique n'apporte pas de nouvelles personnes davantage susceptibles d'accepter la proposition, les personnes sont en revanche davantage prêtes à accepter cette proposition que ce qu'elles ne l'étaient avant le cas Prog1.

Mais d'où provient l'intérêt des membres des groupes de travail pour l'approche de la PSC ? Cet intérêt est né de la présentation de la PSC et du travail qui a été réalisé pour tenter d'opérationnaliser cette approche. Sans ce processus, les groupes de travail n'auraient probablement pas autant entendu parler de cette approche. C'est la diffusion de la proposition de baser le programme électoral sur la PSC à travers le parti Ecolo, donc le *softening-up* du terrain, qui fait que les membres des groupes de

travail sont au courant de l'approche de la PSC. Cela les rend davantage préparés à accueillir l'idée d'insérer une touche de cette approche dans le programme que si ce *softening-up* n'avait pas eu lieu. Donc c'est bien le *softening-up* qui donne une opportunité de placer la proposition du cas Prog2 à l'agenda.

Or, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité se fait au travers d'un élément constitutif d'un flux : une ouverture dans le flux des problèmes se fait au travers d'un problème qui capte l'attention et une ouverture dans le flux du politique est principalement due à un changement de décideurs, bien que l'opinion publique puisse aussi s'en charger. Ici, c'est le *softening-up* qui ouvre la fenêtre d'opportunité et ce processus fait partie du flux des politiques. Dès lors, ce type d'ouverture doit être désignée comme ouverture de fenêtre d'opportunité dans le flux des politiques. Ainsi, la prise en compte de ce type d'ouverture dans l'hypothèse de la mise à l'agenda permet de mettre en évidence le rôle du *softening-up* et donc de montrer le lien qui mène du cas Prog1 au cas Prog2.

L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité dans le flux des politiques au travers du *softening-up* paraît également pouvoir s'appliquer aux cas portant sur une proposition de politiques publiques. En effet, dans le cas Pol1, il est considéré qu'une fenêtre d'opportunité s'est ouverte dans le flux du politique car un élément du flux du politique offre une opportunité de mettre l'agriculture à l'agenda : l'élection n'offre pas une opportunité de mettre l'agriculture urbaine à l'agenda parce qu'elle met en place des décideurs y étant plus favorables, mais parce qu'elle implique la rédaction d'un nouveau programme de politiques publiques au travers de l'accord de gouvernement. Dès lors, il semble qu'une fenêtre d'opportunité puisse également s'ouvrir non pas parce que les décideurs changent, mais parce que l'arrivée d'un nouveau gouvernement offre l'opportunité de rédiger un nouveau programme politique et donc d'y inscrire une proposition. Ce cas suggère donc que cet élément devrait être pris en compte parmi ceux susceptibles d'ouvrir une fenêtre.

Cependant, pourquoi le gouvernement, et plus précisément le cabinet Huytebroeck qui se charge de la politique d'agriculture urbaine, décide-t-il d'inscrire cette politique dans l'accord de gouvernement ? Qu'est-ce qui l'y incite ? Comme il a été dit, il n'y a pas de problème menaçant la réélection de la ministre qui l'y pousse. Le cabinet Huytebroeck regardait d'un bon œil l'idée de faire de l'agriculture urbaine mais c'est véritablement le travail d'incitation à cette politique qu'a mené Etopia qui a placé l'agriculture urbaine dans le haut du panier. Dès lors, c'est encore une fois le *softening-up* réalisé par Etopia qui a rendu les décideurs intéressés par la proposition de faire de l'agriculture urbaine. Le *softening-up* fait donc en sorte que les décideurs soient intéressés par la mise en place d'une politique d'agriculture

urbaine à Bruxelles et la rédaction d'un nouvel accord de gouvernement leur donne le moyen de l'inscrire à l'agenda. Ici, la fenêtre d'opportunité semble donc s'être ouverte au travers de la combinaison de ces deux éléments. En effet, si l'un des deux avait été absent, l'agriculture urbaine n'aurait pas pu prendre cette place à l'agenda du gouvernement. Ce cas souligne donc encore une fois l'importance de prendre en compte le processus de *softening-up* dans la phase de mise à l'agenda.

8.1.3. Et le cas Prog2 qui réfute la H2 ?

Les diverses réflexions abordées ci-dessus découlent des résultats des cas Pol2 et Prog2 qui semblent aller à l'encontre de la H1. Il reste encore un résultat qui va à l'encontre des hypothèses proposées par HHZ : le cas Prog2 qui réfute la H2. Une explication peut-elle être trouvée pour expliquer ce résultat ? Pourquoi la proposition est-elle acceptée telle quelle alors qu'elle est soumise à l'approbation d'acteurs de veto ? La théorie sur la MSA exposée dans cette recherche ne permet pas d'apporter d'explication. L'étude du cas, quant à elle, suggère que la proposition a pu être facilement acceptée car le Conseil de Fédération serait plus militant et radical que les conseillers des groupes de travail et donc plus susceptible de soutenir la PSC. Dès lors, le cas suggère que la présence d'acteurs de veto n'impliquerait pas automatiquement un changement significatif de la proposition.

8.1.4. Echec de la mise à l'agenda : le *softening-up* offre une prise de recul

Cette dernière partie de la discussion souhaite aborder une réflexion qui ne concerne pas les cas allant à l'encontre des hypothèses mais qui découle des réflexions ayant été faites à leur propos. En effet, après que la question de l'être ou du paraître d'une fenêtre d'opportunité ait entraîné une réflexion sur le rôle du *softening-up* dans l'ouverture des fenêtres d'opportunité, le processus de *softening-up* amène maintenant une autre réflexion : et si l'échec d'une mise à l'agenda n'était qu'une partie du *softening-up* d'une future mise à l'agenda ?

Dans le cas Pol2, portant sur la proposition d'agriculture urbaine en Wallonie, la mise à l'agenda a échoué car à part l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (qui, si considérée de manière objective, est en réalité absente), les autres variables de la H1 n'étaient pas rencontrées. Il peut cependant être utile de considérer ce résultat avec un peu de recul pour mieux le comprendre.

Un des obstacles principaux à la mise à l'agenda de cette proposition est que les décideurs ne percevaient pas qu'elle répondait à un quelconque besoin ou problème. Etopia sait que l'agriculture urbaine en Wallonie présente des avantages qui

peuvent répondre à des besoins (le contact social, par exemple) mais le centre d'étude n'a pas eu le temps de parler à Ecolo du lien entre ces besoins et la proposition. Etopia est donc conscient de ce lien mais Ecolo ne l'est pas et ne voit donc pas pourquoi on ferait de l'agriculture urbaine en Wallonie.

Cela fait écho à l'un des postulats de la MSA : l'ambiguïté. En effet, comme énoncé dans le cadre théorique, il existe de nombreuses façons de comprendre/percevoir une même circonstance ou un même phénomène. Faire de l'agriculture urbaine peut être interprété comme inutile ou répondant à un besoin existant, selon la manière dont on présente cette idée. Ceci renvoie à son tour à la notion de cadrage des problèmes (*framing*) qui dit que la manière par laquelle on va présenter un problème à un décideur va déterminer l'attention qu'il va y prêter et le type de solution qui lui sera attribué (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2018, p.22). Le cadrage de certains problèmes comme pouvant être résolus en faisant de l'agriculture urbaine faciliterait sûrement la mise à l'agenda de cette proposition.

Comme le cas Prog1, ce cas peut être considéré comme un processus de *softening-up* au cours duquel une proposition est faite à une assemblée. Comme mentionné dans le cadre théorique à propos du *softening-up*, ce n'est pas grave si l'assemblée à laquelle on présente une idée la rejette, car au moins cette idée aura été diffusée et restera dans un recoin de la tête des personnes exposées à cette idée. Selon la métaphore de Kingdon, c'est comme si on arrivait auprès des décideurs et qu'on leur donnait un coup de batte de baseball sur la tête. Au début, ils sont un peu étourdis, puis ils encaissent le coup et s'en remettent. On peut alors revenir à la charge mais ce ne sera plus nouveau pour eux et ils changeront leur réaction au fil des coups. En clair, il faut laisser le temps aux gens de se familiariser avec une idée.

Le cas Pol2 est comme un premier coup de batte de baseball sur la tête des décideurs. La réaction a été négative, certes, mais cela ne veut pas dire qu'il en sera toujours ainsi. Comme Cairney (2016) l'indique, même si une information n'a pas un impact direct, celui-ci peut être beaucoup plus subtil et prendre des années à se développer. Au plus cette idée sera diffusée et accompagnée d'un cadrage approprié des problèmes auprès des décideurs, de la population et des groupes cibles, au plus elle deviendra familière. Il est important que les entrepreneurs soient persévérants car une solution peut prendre des décennies à être acceptée. La mise en perspective des résultats du cas Pol2 avec ces éléments théoriques permet dès lors de ne pas voir ce cas comme un résultat définitif mais plutôt comme une étape dans le processus de *softening-up* qui pourra potentiellement mener à une future mise à l'agenda de l'agriculture urbaine en Wallonie.

8.2. Application des réflexions de la discussion à l'étude de cas

Les réflexions faites ci-dessus ont pour but de rapprocher la théorie des observations empiriques et d'ainsi tenter de formuler un corps théorique se rapprochant le plus possible de la réalité. Il est dès lors intéressant de voir en quelle mesure l'application de ces réflexions peut changer les résultats de l'analyse de cette recherche. Cet exercice n'a pas pour but de changer la réponse à la question de recherche principale, qui se base sur les éléments fournis par la littérature de la MSA, mais de montrer en quoi l'apport de nouveaux éléments changerait la réponse.

Le tableau ci-dessous montre les changements (en jaune) que suggère la discussion pour l'analyse des cas. Les résultats du cas Pol1 ne changent pas car même si une fenêtre d'opportunité a pu s'ouvrir dans le flux des politiques, cela ne change pas le résultat étant donné que l'ouverture d'une fenêtre était déjà signalée dans le flux du politique. Une fenêtre d'opportunité s'est donc de toute façon ouverte. En revanche, les résultats du cas Pol2 changent si l'on considère l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité de manière objective : aucune fenêtre d'opportunité ne s'ouvre.

Cela signifie que, même s'il ne peut confirmer la H1 en totalité puisque, pour rappel, bon nombre des éléments internes de la variable « flux prêts au couplage » sont rencontrés, le cas Pol2 va très largement dans le sens de la H1 étant donné qu'aucune des variables indépendantes n'est rencontrée et que la mise à l'agenda échoue. En ce qui concerne les cas sur l'élaboration du programme électoral, les résultats du cas Prog1 ne changent pas. Cependant, avec l'intégration de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité au travers du *softening-up*, les résultats du cas Prog2 changent puisqu'à présent il apparaît qu'une fenêtre d'opportunité s'était ouverte. Dès lors le cas Prog2 confirme la H1 en totalité.

Qu'en est-il des hypothèses sur la phase de décision ? La discussion ne change pas la donne pour ces hypothèses car, à part pour le cas Prog2, les résultats des cas n'ont pas été discutés puisqu'ils confirmeraient les hypothèses ou ne permettraient tout simplement pas de se prononcer à leur égard. Pour le cas Prog2, aucune explication apportant changement dans les résultats n'a été trouvée.

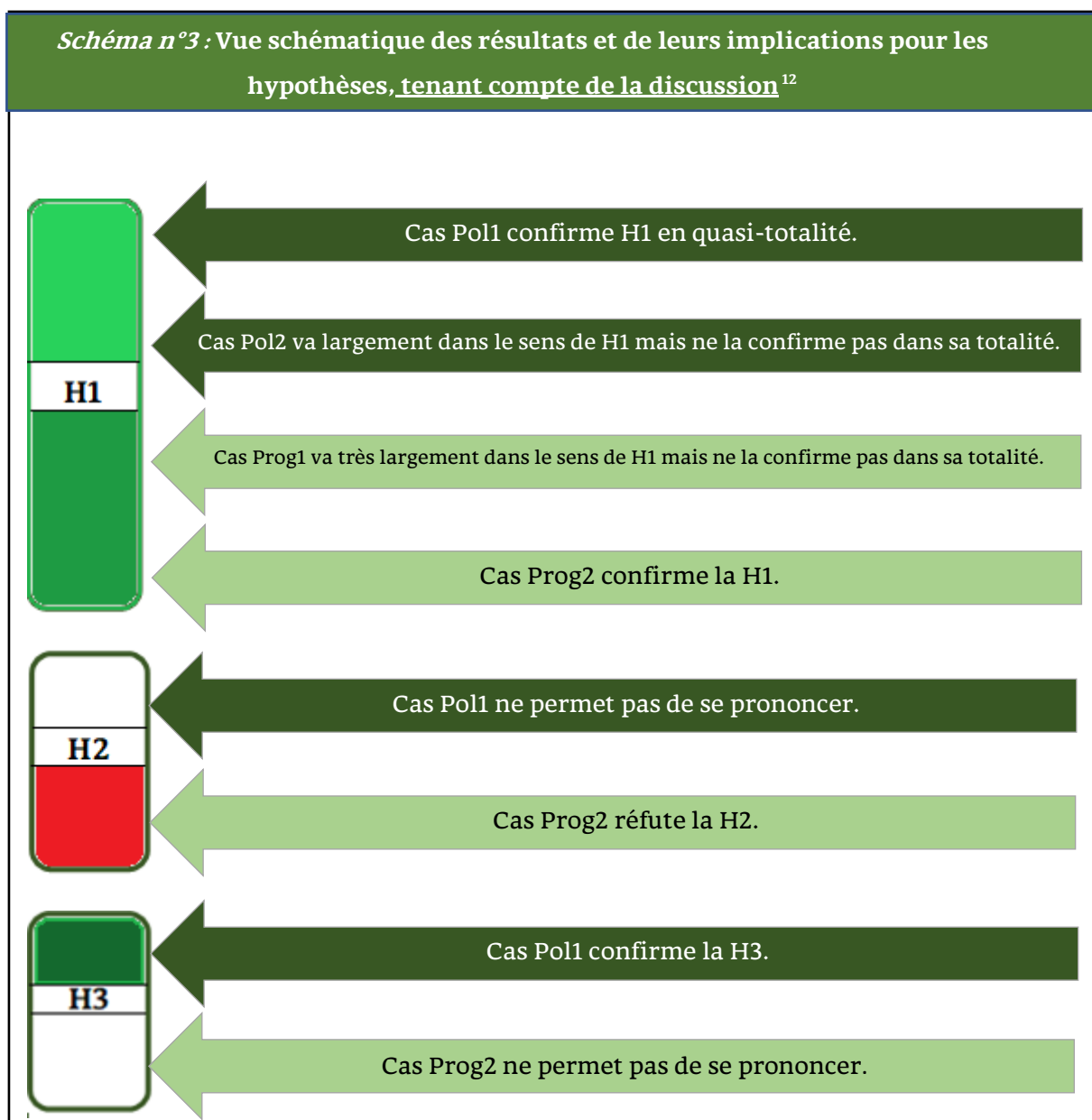
Tableau n°4 : Récapitulatif des résultats de l'application de l'hypothèse portant sur la phase de mise à l'agenda, tenant compte de la discussion ¹¹				
Variables de la H1	Résultats de l'application aux cas			
	Pol1	Pol2	Prog1	Prog2
Mise à l'agenda	✓	✗	✗	✓
Ouverture d'une fenêtre d'opportunité	✓	✗	✗	✓
-dans le flux des problèmes	✗	✗	✗	✗
-dans le flux du politique	✓	✗	✗	✗
-dans le flux des politiques (via le <i>softening-up</i>)	✓	✗	✗	✓
Flux prêts au couplage	✓	✗ ₊₊	✗ ₊	✓
Flux du politique prêt	✓	✗ ₊	✗	✓
(a) proposition concerne un domaine spécifique à un parti	✓	✓	✗	✓
(b) proposition populaire auprès des électeurs	✓	✗	✗	✓
(c) improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition	✓	✗	✗	✓
Flux des politiques prêt	✓ ₋	✓ ₋₋	✓ ₋₋	✓
-Proposition correspond à l'idéologie de base d'un parti	✓	✓	✗	✓
-faisabilité technique	✓	✓	✗	✓
-possibilités de financement	✓	✗ ₊	✓	✓
-anticipation d'une acceptation du public	✓	✗	✗ ₊	✓
-compatibilité aux valeurs de la communauté de politiques	✓	✓	✓	✓
-anticipation d'un support politique	✗	✗	✓	✓
Flux des problèmes prêt	✓	✗	✗	✓
Couplage des trois flux	✓	✗	✗	✓

Dès lors, qu'est-ce que les changements apportés par la discussion impliqueraient pour les hypothèses et donc pour la réponse à question de recherche s'ils étaient appliqués dans l'étude de cas ?

Ci-dessous, le schéma montrant les résultats de l'analyse et leurs implications pour les hypothèses est repris et modifié en fonction de l'application des éléments de la discussion. Le schéma montre que les modifications apportées permettent de

¹¹ Légende : Identique à celle des tableaux n°2 et n°3. En jaune : les changements apportés à la suite de la discussion des résultats.

confirmer davantage la H1, pour les cas portant sur les propositions de politiques publiques, comme pour ceux sur le programme de parti.



8.3. Réponse à la sous-question de recherche

Pour rappel, la sous-question de recherche est la suivante : « *Dans le cas contraire (si la réponse à la question principale n'est pas positive), quelles suggestions peuvent-être faites pour la MSA ?* La discussion sur les résultats qui semblent aller à

¹² Légende : identique à celle du schéma n°1.

l'encontre des hypothèses de HHZ et l'exercice d'application de celles-ci, permettent de faire les recommandations suivantes en ce qui concerne la MSA et, plus particulièrement, les hypothèses de HHZ sur la mise à l'agenda et la phase de décision :

- préférer l'être au paraître, c'est-à-dire prendre en compte l'ouverture objective d'une fenêtre d'opportunité ;
- intégrer le *softening-up* comme élément pouvant ouvrir une fenêtre d'opportunité dans le flux des politiques.

Ces deux éléments constituent dès lors la réponse à la sous-question de recherche.

8.4. Limites de la recherche

Si cette recherche permet de générer des résultats et des réflexions quant aux hypothèses de HHZ et la MSA, il est important de garder à l'esprit que ceux-ci découlent d'une étude qui se limite à quatre cas. Il serait donc dangereux d'en faire une généralité. Cependant, cela n'est pas un problème en soi puisque l'objectif de cette recherche n'est pas de généraliser. Cette recherche doit plutôt se concevoir comme un pas supplémentaire sur le chemin de l'accumulation des connaissances en ce qui concerne la validité des hypothèses de HHZ et donc des énoncés de la MSA. Une autre limite de cette recherche provient d'une certaine incertitude liée aux données empiriques. En effet, les personnes interviewées dans le cadre de la recherche faisaient parfois face à une certaine perte de mémoire concernant le déroulement exact des cas. Dès lors, bien qu'il ait été essayé de recouper les propos de chaque personne au travers de l'entretien d'une seconde, ainsi que de compléter les données par une recherche documentaire, quelques faits demeurent légèrement incertains. Ces faits ont donc été décrits tels que la personne pense qu'ils se sont déroulés.

Conclusions

Pour rester dans le style métaphorique de la Multiple Streams Analysis, la présente recherche peut elle-même être illustrée par une métaphore. Les hypothèses de HHZ sont telles une carte qui montre la structure des villes d'une région spécifique. La carte représente les hypothèses qui s'appliquent à une région spécifique, le système parlementaire, et les villes sont les propositions de politiques publiques. Ainsi, HHZ réalisent cette carte sur base de la MSA et disent : « Tenez, prenez-la et allez voir sur le terrain si la structure des villes de cette région correspond bien à celle représentée sur la carte. Si pas, gomez les erreurs et remettez-y ce que vous avez observé. Le but, c'est d'avoir une carte de plus en plus fidèle au terrain. »

Dès lors, pour cette recherche, l'on se rend dans la région voulue, celle des systèmes parlementaires, et l'on s'intéresse à deux villes ; deux cas de proposition de politiques publiques. Si la carte, donc les hypothèses, correspondent à ce que l'on observe, très bien, dans le cas contraire, il faut faire des suggestions pour rendre la carte plus fidèle aux observations empiriques. De plus, la recherche prend aussi l'initiative d'aller voir dans les villages de cette région ; entendez, l'élaboration de programmes de parti. L'idée est de voir si la structure proposée par la carte de HHZ pour les villes est aussi retrouvée dans les villages.

La carte de HHZ correspond-elle bien à la structure des villes et villages observés ? Autrement dit, *la mise à l'agenda d'une proposition est-elle de fait plus probable en présence des différents facteurs énoncés par la MSA et cette approche permet-elle effectivement d'expliquer la décision qui est prise pour la proposition ?* En ce qui concerne la mise à l'agenda, les deux catégories de cas, donc celle sur l'élaboration d'un programme de parti et surtout celle sur l'élaboration de politiques publiques, vont dans le sens de cette explication. Elles ne peuvent toutefois pas la confirmer entièrement. En ce qui concerne la phase de décision, il semble que la MSA ne puisse pas expliquer pourquoi une proposition de programme de parti ne subit pas de changements significatifs alors qu'elle passe pourtant par des acteurs de veto. Le cas sur les politiques publiques ne permet pas de se prononcer là-dessus. En revanche, ce cas confirme que l'adoption d'une proposition paraît en effet plus probable à l'aide de *package deals*. Cette fois, c'est le cas sur l'élaboration du programme de parti qui ne permet pas se prononcer sur cet énoncé.

Une bonne partie de la carte de HHZ correspond donc aux observations faites dans les villes et villages visités. Cependant, certaines observations diffèrent de ce qui est indiqué sur la carte. Que devrait-on dès lors envisager de changer sur la carte afin qu'elle reflète davantage la réalité du terrain ? Ou pour reprendre la sous-question de recherche : *dans le cas contraire (si la réponse à la question principale n'est pas positive), quelles suggestions peuvent-être faites pour la MSA ?* D'après les réflexions de la discussion, deux suggestions peuvent être faites : préférer l'être au paraître, c'est-à-dire prendre en compte l'ouverture objective d'une fenêtre d'opportunité et non pas ce qui apparaît être une ouverture mais qui n'en n'est pas ; et intégrer le *softening-up* comme un élément pouvant ouvrir une fenêtre d'opportunité dans le flux des politiques.

Les villes et villages ont été visités, la carte a été vérifiée et des suggestions ont été faites afin qu'elle reflète mieux la réalité du terrain. Après l'étude allemande de Zohnlhöfer (2016), cette recherche est la seconde qui va sur le terrain afin de vérifier les affirmations de la carte de HHZ. Chaque nouvelle descente sur le terrain permet de compléter et spécifier la carte davantage. Mais il est important que chaque étude tienne compte des remarques ou suggestions des précédentes, puisque c'est ainsi que le savoir peut s'accumuler ; raison pour laquelle HHZ ont formulé des hypothèses assez générales. Ainsi, les suggestions émises au terme de cette recherche seraient le plus utiles en étant prises en compte dans de futures études sur les hypothèses de HHZ. Les futures recherches devraient aussi creuser l'hypothèse selon laquelle une proposition sera significativement changée en présence d'acteurs de veto puisqu'elle a été réfutée par cette recherche tout comme par celle de Zohnlhöfer.

Une dernière piste pour de futures recherches est la suivante : cette recherche s'est intéressée à deux étapes de l'élaboration des politiques publiques : la mise à l'agenda et les décisions que prennent les décideurs politiques, et l'élaboration des programmes de parti qui influencent l'accord de gouvernement. Il serait aussi intéressant d'étudier le parcours complet et en continu d'une proposition en appliquant la MSA à chaque étape : son insertion dans un programme de parti, puis dans l'accord de gouvernement et enfin son éventuelle transformation en politique publique.

Ce mémoire arrivant à son terme, la carte des hypothèses de HHZ, accompagnée des suggestions émises par cette étude de terrain, peut maintenant être remise entre les mains des prochains chercheurs qui continueront toujours et encore à la préciser au travers d'autres études.

Bibliographie

Articles scientifiques électroniques

CAIRNEY, Paul et JONES, Michael (2015). Kingdon's Multiple Streams Approach : What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal* [en ligne], publié par Weley Periodical, [consulté le 02/08/2018]. Disponible sur : <https://paulcairney.wordpress.com/2015/07/31/>

DERY, David (2000). Agenda Setting and Problem Definition. In *Policy Studies* [en ligne], Vol. 21(1), [consulté le 10/11/2018]. Disponible sur : <http://college.sapir.ac.il/sapir/dept/publicadmin/research/dery4.pdf>

HERWEG, Nicole, HUß, Christian et ZOHLNHÖFER, Reimut (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. In *European Journal of Political Research* [en ligne], 54(3). [consulté le 16/09/2018]. Disponible sur : <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>

JONES, Michael D., PETERSON Holly L., PIERCE, Jonathan J., HERWEG, Nicole, BERNAL, Amiel, RANEY, Holly Lamberta, et ZAHARIADIS, Nikolaos (2015). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *The Policy Studies Journal* [en ligne], 44 (1), [consulté le 12 août 2018]. Disponible sur : <https://works.bepress.com/mjones/28/>

NOVOTNY Vilém et POLAZEK Martin (2015). Multiple streams approach and political parties: modernization of Czech Social Democracy. In *Policy Sciences* [en ligne], 49. New York : Springer, [consulté le 14/10/2018]. Disponible sur : <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11077-015-9223-z.pdf>

PRINCEN, Sebastian (2007). Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research, *Journal of European Public Policy* [en ligne], 14:1, 21-38, [consulté le 21/10/2018], disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1080/13501760601071539>

RIOUST DE LARGENTAYE, Armand (2013). Tim Jackson : Prospérité sans croissance. *Afrique contemporaine* [en ligne], 2013/1 (245), [consulté le

16/10/2018]. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2013-1-page152.htm>

ZAHARIADIS, Nikolaos (2008). Ambiguity and choice in European public policy. In *Journal of European Public Policy* [en ligne], 15(4), [consulté le 12/11/2018]. Disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1080/13501760801996717>

ZAHARIADIS, Nikolaos (2016a). Delphic oracles: Ambiguity, institutions and multiple streams. *Policy Sciences* [en ligne], 49. New-York : Springer, [consulté le 12/11/2018]. Disponible sur : <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-0169243-3#citeas>

ZOHLNHÖFER, Reimut (2016). Putting Together the Pieces of the Puzzle : Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach. *The Policy Studies Journal* [en ligne], 44 (1). [consulté le 28/12/2018]. Disponible sur : https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/zohlnhoefer/lehre/putting_together_zohlnhoefer-2016-policy_studies_journal.pdf

Ouvrages

DYE, Thomas (2008). *Understanding Public Policy*. 12^eéd. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

WALGRAVE, Stefaan, DE WINTER, Lieven et NUYTEMANS, Michiel (2005). *Politiekeagendasetting in België (1991-2000): De moeilijke dialoog tussen publieke opinie, media en het politieke systeem. Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000) : Le dialogue difficile entre l'opinion publique, les médias et le système politique*. Gent: Academia Press.

Chapitre d'ouvrage collectif

BRANS, Marleen, AUBIN, David (2017). Introduction: policy analysis in Belgium –tradition, comparative features and trends. In BRANS, Marleen et AUBIN, David, *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press, pp.1-5.

HERWEG, Nicole, ZAHARIADIS, Nikolaos et ZOHLNHÖFER, Reimut (2018). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical

Applications. In *Theories of the Policy Process*, édité par WEIBLE Christopher et SABATIER, Paul, 4^e ed., New York: Westview Press, pp.17-54.

PATTYN, Valérie, VAN HECKE, Steven, PIRLOT, Pauline et al. (2017). Ideas as close as possible to power: Belgian political parties and their study centres. In BRANS, Marleen et AUBIN, David, *Policy Analysis in Belgium* [en ligne]. Bristol: Policy Press, p 173-191.

Ouvrages électroniques

CAIRNEY, Paul (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making* [en ligne]. London : Palgrave Macmillan [consulté le 02/08/2018]. Disponible sur : <http://bok.cc/book/2743219/106f06>

JACKSON, Tim (2009). *Prosperity without growth? : The transition to a sustainable economy* [en ligne]. Sustainable Development Commission, [consulté le 11/07/2018]. Disponible sur : http://www.sd-commission.org.uk/data/files/publications/prosperity_without_growth_report.pdf

KINGDON, John (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies* [en ligne]. 2^eéd., Harlow : Pearson new international edition. [consulté le 19/08/2018] Disponible sur : https://www.google.com/search?q=KINGDON%2C+John.+2014.+Agendas%2C+Alternatives+ans+Public+Policies&rlz=1C1XBRO_enBE718BE723&oq=KINGDON%2C+John.+2014.+Agendas%2C+Alternatives+ans+Public+Policies&aqs=chrome..69i57.2408j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claudn (1989). *Politiques publiques* [en ligne] Paris : Presse Universitaire de France, [consulté le 20 octobre 2018]. Disponible sur : <https://www.decitre.fr/livre-pod/politiques-publiques-9782130427902.html>

Chapitre d'ouvrage collectif électronique

DE COOREBYTER, Vincent (2008). L'éclairage du CRISP. In Fondation Roi Baudouin. *Politique au Programme : Clivages et partis* [en ligne], Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, novembre 2008 [consulté le 16/11/2018]. Disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1080/13501760801996717>

HANSEN, Dan (2016). Crisis Policy-Making: Traceable Processes of Multiple Streams. In ZOHLNHÖFER, Reimut et RÜB, Friedbert. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints : Assessing the Multiple-Streams Framework* [en ligne]. Editeurs: ZOHLNHÖFER, Reimut et RÜB Friedbert. Colchester: ECPR Press, [consulté le 12/10/2018]. Disponible sur : https://www.sfu.ca/_howlett/documents/Pass%2005.pdf

ZOHLNHÖFER, Reimut et RÜB, Friedbert (2016). Introduction: Policy-Making under Ambiguity and Time Constraints. In ZOHLNHÖFER, Reimut et RÜB, Friedbert. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework* [en ligne]. Editeurs : ZOHLNHÖFER, Reimut et RÜB Friedbert. Colchester: ECPR Press, [consulté le 12/10/2018]. Disponible sur : https://www.sfu.ca/_howlett/documents/Pass%2005.pdf

Article de journal électronique

BELGA (2009). E. Huytebroek veut faire de Bruxelles une vitrine de l'alimentation durable. *La Libre* [en ligne], 21/09/2009 [consulté le 22/07 2018]. Disponible sur : <http://www.lalibre.be/regions/bruxelles/e-huytebroeck-veut-faire-de-bruxelles-unevitrine-de-l-alimentation-durable-51b8b000e4b0de6db9b830c9>

Document ou page web

BELGIUM.BE (2003). Elections 2003. In Belgium.Be. *Portail fédéral* [en ligne]. [consulté le 20/09/2018]. Disponible sur : http://elections2003.belgium.be/electionshome/fr/result/chamber/table_top.html

BELGIUM.BE (2004). Elections 2004. In Belgium.Be. *Portail fédéral* [en ligne]. [consulté le 22/09 2018]. Disponible sur : <http://elections2004.belgium.be/fr/index.html>

BRUXELLES-ENVIRONNEMENT (2014). L'agriculture urbaine à Bruxelles : L'émergence d'une filière. In Bruxelles Environnement. *Bruxelles-Environnement-Brussels* [en ligne]. [consulté le 12/08/2018]. Disponible sur : <https://fr.slideshare.net/Bruxelles-Economie-et-Emploi-BEW/actes-symposiumagriculture-urbaine-bruxelles-26-032014>

BRUXELLES-ENVIRONNEMENT (2018). Qui sommes-nous ? In Bruxelles Environnement. *Bruxelles-Environnement-Brussels* [en ligne]. [consulté le 22/09/2018]. Disponible sur :

<https://environnement.brussels/bruxelles-environnement>

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES (CRISP). (2018a). Scrutin proportionnel. In CRISP. *Vocabulaire politique* [en ligne]. [consulté le 22/08/2018]. Disponible sur :

<http://www.vocabulairepolitique.be/scrutin-proportionnel/>

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES (CRISP). (2018b). Accord de gouvernement. In CRISP. *Vocabulaire politique* [en ligne]. [consulté le 22/08/2018]. Disponible sur :

<http://www.vocabulairepolitique.be/accord-de-gouvernement/>

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES (CRISP). (2018c). Exécutif et gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1989. In CRISP. *Documents*

politiques [en ligne]. [consulté le 29/11/2018]. Disponible

sur : <http://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executif-et-gouvernements-de-la-region-de-bruxelles-capitale-depuis-1989/>

GOODFOOD.BRUSSELS (2018) Rabad-Réseau des Acteurs Bruxellois pour une Alimentation Durable, In Goodfood [en ligne]. [consulté le 30/07/2018].

Disponible sur : <https://www.goodfood.brussels/fr/acteurs/rabad-reseau-des-acteurs-bruxellois-pourune-alimentation-durable>

DERENNE, Christophe (2005). Etopia : Missions, publics, structure. In *Etopia* [en ligne]. [consulté le 20/06/2018]. Disponible sur :

<http://www.etopia.be/spip.php?article18>

DUPRIEZ, Patrick (2007). SLOW FOOD : Changer le monde en se régaland. In *Etopia* [en ligne] [consulté le 20/06/2018]. Disponible sur :

<http://www.etopia.be/IMG/pdf/slow-food-changer-le-monde.pdf>

ECOLO (2009). Programme Ecolo Élections 2009, Livre I - Pour une société durable, Chapitre 5 « Alimentation et Agriculture ». In Kim Majoros. *Kim Majoros* [en ligne]. 14/03/2009 [consulté le 10/10/2018]. Disponible sur :

<http://www.majoros.net/?p=520>

ECOLO (2014). Programme 2014. In *Cédric Dumonceau* [en ligne]. [consulté le 20/09/2018]. Disponible sur : http://cedricdumonceau.be/WordPress3/wp-content/uploads/2014/04/ecolo_programme_2014_complet.pdf

ECOLO (2016). Statuts. In *Ecolo* [en ligne]. [consulté le 10/08/2018]. Disponible sur : https://ecolo.be/wp-content/uploads/2017/11/20160604_STATUTS.pdf

ECOLO (2018a). Evelyne Huytebroeck. In *Ecolo* [en ligne]. [consulté le 03/07/2018]. Disponible sur : <https://ecolo.be/nos-elue-s/evelyne-huytebroeck/>

ECOLO (2018b). Le parti. In *Ecolo* [en ligne]. [consulté le 10/08/2018]. Disponible sur : <https://ecolo.be/le-parti/>

ETOPIA (2018c). Agriculture alimentation : Slow food. In *Etopia* [en ligne]. [consulté le 20/06/2018]. Disponible sur : <http://www.etopia.be/spip.php?mot9>

FREMION, Yves et VILLALBA, Bruno (2018). Mouvement écologiste. In Encyclopædia *Universalis* [en ligne], consulté le 31/12/2018. Disponible sur : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/mouvement-ecologiste/>

ECORES-GREENLOOP-LATERAL THINKING FACTORY (2015). Evaluation alliance emploi-environnement 2010-2014. In Bruxelles Environment. *Centre de documentation* [PDF en ligne]. [consulté le 10/10/2018]. Disponible sur : http://document.environnement.brussels/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=9376&seule=1

LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES (2017). Décroissance : définition – Qu'est-ce que la décroissance économique ? In La Responsabilité Sociale des Entreprises. *E-RSE, La plateforme de l'engagement RSE et développement durable* [en ligne]. [consulté le 20/03/2019]. Disponible sur : <https://e-rse.net/definitions/dcroissance-definition-quest-ce-que-la-dcroissance-economique/#gs.fkljrt>

LECHAT, Benoît (2005). Qu'est-ce que l'écologie politique ? Pourquoi les écologistes fontils de la politique? In *Etopia* [en ligne]. [consulté le 20/11/2018]. Disponible sur : <http://www.etopia.be/spip.php?article192>

LUKSCH, Ute et OLSSON, Nancy (2006). Activités économiques et pressions sur l'environnement 1995-2001. In Eurostat, Statistiques en bref. *Environnement et*

Energie [en ligne]. [consulté le 16 décembre]. Disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded_files/KS-NQ-06-002-FR.pdf

MARTIN, Olivier (2012). Induction-déduction. In Open Edition Journals. *Les 100 mots de la sociologie* [en ligne]. [consulté le 10/01/2019]. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/sociologie/1594>

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (1999). Questions relatives à l'agriculture urbaine. In Organisation Des Nations Unies Pour L'alimentation Et L'agriculture. *Focus* [en ligne], janvier 1999 [consulté le 12/10/2018]. Disponible sur : <http://www.fao.org/ag/fr/magazine/9901sp2.htm>

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2009). Accord de gouvernement 2009-2014 : Un développement régional durable au service des Bruxellois. In Region de Bruxelles-Capitale. *Compétences régionales* [en ligne]. [Consulté le 19/10/2018]. Disponible sur : <https://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/accord-de-gouvernement-2009-2014-rbc/view>

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2014). Alliance Emploi Environnement : Rapport pluriannuel 2010-2014. In energycities. *Alliance Emploi-Environnement* [en ligne]. [consulté le 19/10/2018]. Disponible sur : http://www.energie-cites.eu/db/bruxelles_1310_fr.pdf

ROUTLEDGE, TAYLOR AND FRANCIS GROUP (2016). Prosperity without Growth. In *Routledge, Taylor and Francis Group* [en ligne]. [consulté le 10/07 /2018]. Disponible sur : <https://www.routledge.com/Prosperity-without-Growth-Foundations-for-the-Economy-of-Tomorrow-2nd/Jackson/p/book/9781138935419>

Entretiens

BRICMONT, Saskia. Ex-directrice du département politique d'Ecolo. Interviewée le 8 août 2018.

DERENNE, Christophe. Directeur d'Etopia. Interviewé le 04 juillet 2018, le 09 août 2018 et le 21 décembre 2018.

HUYTEBROECK, Evelyne. Ministre bruxelloise de l'Environnement et de l'Énergie de 2009 à 2014. Interviewée le 20 juillet 2018 et le 12 décembre 2018.

JAVAUX, Jean-Michel. Ancien co-président d'Ecolo. Interviewé le 31 juillet 2018.

SZOC, Edgar. Ancien collaborateur d'Etopia. Interviewé le 29 juillet 2018 et le 21 décembre 2018.

Annexes

Annexe n°1 : Liste complète des hypothèses formulées par HHZ

Table 1. Summary of HHZ's Hypotheses

Problem Stream

Hypothesis 1: The more a condition puts a policymaker's re-election at risk, the more likely it is to open a policy window in the problem stream.

Political Stream

Hypothesis 2: Parties are more likely to embrace proposals that (a) belong to issue areas they own, (b) are popular among the voters, and (c) powerful interest groups are unlikely to launch campaigns against.

Hypothesis 3: Governing parties are more likely to embrace proposals that are unpopular, or against which interest groups are likely to launch campaigns, if they perceive the proposal as a way to deal with a problem whose continued existence endangers their re-election.

Policy Stream

Hypothesis 4: Proposals are more likely to be adopted by a particular party if they can be attached to the basic party ideology or if they address already well-known core positions.

Hypothesis 5: If a policy proposal does not fulfil the selection criteria, the likelihood of gaining agenda status, and thus being coupled, decreases significantly.

Agenda Window

Hypothesis 6: Agenda change becomes more likely if (a) a policy window opens, (b) the streams are ripe, and (c) a policy entrepreneur promotes the agenda change.

Hypothesis 7: The policy entrepreneur is more likely to successfully couple the streams during an open policy window, the more access to core policymakers she has.

Decision Window

Hypothesis 8: Policy adoption is more likely if (a) the proposal is put forward by political entrepreneurs who hold an elected leadership position in government, (b) the proposal is put forward by a governing party or coalition that is not constrained by other veto actors, (c) different viable alternatives embraced by different parties can be combined in one package, (d) the problem that the policy is supposed to solve is salient among the voters.

Hypothesis 9: The policy adopted differs significantly from the original proposal if (a) actors other than the governing party have veto power (e.g., second chambers), and (b) powerful interest groups campaign against the draft proposal.

(Zohlnhöfer, 2016, p.90)

H1 : La mise à l'agenda d'une proposition de politique publique devient plus probable si (a) une fenêtre d'opportunité s'ouvre, (b) les flux sont prêts au couplage et (c) un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux.		Pour les cas portant sur l'élaboration d'une politique publique (cas Pol1 et Pol2)		Pour les cas portant sur l'élaboration d'un programme de parti (cas Prog1 et Prog2)	
Variable	Indicateur	Question	Indicateur	Question	
Mise à l'agenda d'une proposition de politique publique	Une proposition reçoit une attention active et sérieuse de la part des décideurs au pouvoir	La proposition était-elle considérée sérieusement ?	Une proposition est considérée de manière sérieuse et active par les groupes de travail du programme électoral	Les groupes de travail du programme électoral portaient-ils une attention sérieuse à la proposition ?	
Une fenêtre d'opportunité s'ouvre	-Ouverture dans le flux du politique : survenance d'une élection	-/ (information obtenue via recherche documentaire)	- Ouverture dans le flux du politique : les membres travaillant au sein des groupes de travail ont changé	- est-ce que la composition des groupes de travail paraissait spécialement propice pour accueillir cette proposition ? un changement de composition a-t-il eu	

	<p>OU</p> <p>- Ouverture dans le flux des problèmes : un décideur considère qu'une situation met sa réélection en péril</p>	<p>OU</p> <p>-Considérez-vous que cette situation pourrait avoir une influence négative sur votre réélection ?</p>	<p>OU</p> <p>- Ouverture dans le flux des problèmes : le parti considère qu'une situation pourrait lui nuire lors de la prochaine élection</p>	<p>lieu et vous aurait-il motivé à introduire l'idée ?</p> <p>OU</p> <p>- Cette proposition permettait-elle d'apporter une solution à une situation qui pourrait nuire au parti lors de la prochaine élection ?</p>
<p>Les flux sont prêts au couplage</p>	<p>Flux du politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> -la proposition correspond au système de valeurs d'un parti de la coalition -elle est populaire auprès des électeurs -il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition <p>Flux des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -critères de survie de la proposition : faisabilité technique, compatibilité aux valeurs dominantes de la communauté de 	<p>Flux du politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> -/ (information obtenue via recherche documentaire) -Pensez-vous que la proposition serait populaire auprès des électeurs ? -Y avait-il une opposition de la part de groupes d'intérêts ? <p>Flux des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Critères de survie : La proposition paraissait-elle techniquement faisable ? Était-elle considérée comme compatible aux valeurs de la communauté de 	<p>Flux du politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> -la proposition correspond au système de valeurs du parti des groupes de travail du programme électoral -elle est populaire auprès des électeurs -il est improbable que de puissants groupes d'intérêts manifestent contre cette proposition <p>Flux des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -critères de survie de la proposition : faisabilité technique, compatibilité aux valeurs dominantes de 	<p>Flux du politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> -/ (information obtenue via recherche documentaire) - Les membres des groupes de travail pensaient-ils que la proposition serait populaire auprès des électeurs ? - Les membres des groupes de travail pensaient-ils qu'il y aurait une opposition de la part de groupes d'intérêts ? <p>Flux des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Critères de survie : La proposition paraissait-

	<p>politiques, possibilités de financement, potentielle acceptation du public, support ou l'opposition politique pouvant être rencontré.</p> <p>-la proposition correspond à l'idéologie de base du parti</p> <p>Flux des problèmes : la proposition en question est perçue comme répondant à un problème particulier.</p>	<p>politiques ? Le financement nécessaire était-il disponible ? Pensiez-vous que le public serait favorable à cette proposition ? Pensiez-vous rencontrer du support ou de l'opposition de la part des politiciens auxquels vous présentez la proposition ?</p> <p>-/ (information obtenue via recherche documentaire)</p> <p>Flux des problèmes : -La proposition permettait-elle de répondre à un problème en particulier ?</p>	<p>la communauté de politiques, possibilités de financement, potentielle acceptation du public, support ou l'opposition politique pouvant être rencontré.</p> <p>-la proposition correspond à l'idéologie de base du parti</p> <p>Flux des problèmes : la proposition en question est perçue comme répondant à un problème particulier.</p>	<p>elle techniquement faisable ? Était-elle considérée comme compatible aux valeurs de la communauté de politiques ? Le financement nécessaire était-il disponible ? Pensiez-vous que le public serait favorable à cette proposition ? Pensiez-vous rencontrer du support ou de l'opposition de la part des politiciens auxquels vous présentez la proposition ?</p> <p>-/ (information obtenue via recherche documentaire)</p> <p>Flux des problèmes : la proposition était-elle perçue comme répondant à un problème en particulier ?</p>
Un entrepreneur politique parvient à réaliser le couplage des trois flux	-la proposition est présentée comme étant la solution au	- la proposition vous semblait-elle être une solution à ce	-la proposition est présentée comme étant la solution au	- la proposition vous semblait-elle être une solution à ce

	problème nouvellement repéré OU - la proposition est présentée aux nouveaux élus comme étant la solution à un problème préexistant.	problème spécifique ? OU - la proposition vous semblait-elle être une solution un problème en particulier ?	problème nouvellement repéré OU - la proposition est présentée aux nouveaux membres des groupes de travail comme étant la solution à un problème préexistant.	problème spécifique ? OU - la proposition vous semblait-elle être une solution un problème en particulier ?
<i>H2 : la politique adoptée sera significativement différente de la proposition originale si d'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex : chambre des représentants) ont un droit de veto.</i>	Pour les cas portant sur l' élaboration d'une politique publique (cas Pol1 et Pol2)		Pour les cas portant sur l' élaboration d'un programme de parti (cas Prog1 et Prog2)	
Variable	Indicateur	Question	Indicateur	Question
La politique adoptée est significativement différente de la proposition originale	-différence notable entre la proposition originale et celle adoptée	- La politique adoptée est-elle significativement différente de la proposition originale ?	-différence notable entre la proposition originale et celle adoptée	-La proposition adoptée est-elle significativement différente de la proposition originale ?
D'autres acteurs que la coalition gouvernementale (ex: chambre des représentants) ont	-d'autres acteurs que la coalition gouvernementale ont	-La proposition a-t- elle dû obtenir l'aval d'autres acteurs que	-lors de la phase de décision, d'autres acteurs que les	-La proposition a-t- elle dû obtenir l'aval d'autres acteurs que

un droit de veto	exercé un droit de veto au cours de la phase de décision.	le gouvernement afin d'être adoptée ?	groupes de travail sur le programme électoral ont un droit de veto sur la proposition émise.	les groupes de travail sur le programme électoral afin d'être adoptée ?
<i>H3: l'adoption d'une proposition est plus probable si d'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package.</i>	Pour les cas portant sur l'élaboration d'une politique publique (cas Pol1 et Pol2)		Pour les cas portant sur l'élaboration d'un programme de parti (cas Prog1 et Prog2)	
Variable	Indicateur	Question	Indicateur	Question
<i>L'adoption d'une proposition</i>	-Un texte de loi sur la proposition est adopté.	-La proposition a-t-elle été adoptée ?	-L'adoption du contenu de programme suggéré par la proposition en question.	- Le contenu de programme suggéré par la proposition en question a-t-il été adopté?
<i>D'autres alternatives viables soutenues par différents partis peuvent être combinées dans le même package.</i>	- D'autres solutions, soutenues par d'autres partis, et répondant au même problème, peuvent être rattachées à la proposition	-D'autres alternatives soutenues par d'autres partis ont-elles été rattachées à la proposition originale avant pour son adoption ?	- D'autres alternatives soutenues par des membres du Conseil de Fédération, et répondant au même problème, peuvent être rattachées à la proposition originale pour son adoption ?	- D'autres alternatives soutenues par des membres du Conseil de Fédération ont-elles été rattachées à la proposition originale avant son adoption ?

(ECOLO, 2014, p.138 et 139)

Redéploiement économique

TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Un redéploiement économique et industriel écologique, créateur d'emplois

Etat des lieux et horizon politique

Etat des lieux

Même avant la crise économique et financière qui sévit depuis 2008, la croissance annuelle du PIB avait décéléré drastiquement depuis la fin des Trente Glorieuses. De plus, l'augmentation des prix des matières premières au cours de la première décennie de ce siècle a renversé la tendance de diminution des prix observée pendant les 100 années précédentes. Avec l'épuisement des écosystèmes dont on estime que 60 % sont fortement diminués, c'est un signe que certaines limites biophysiques de la planète commencent à être atteintes, voire sont déjà dépassées. **Les temps d'une croissance que l'on pensait infinie sont désormais révolus.**

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement¹³ projette un triplement de la consommation de ressources au cours de la première moitié du XXIème siècle, ce qui correspondrait à un quadruplement des émissions globales de CO₂, résultat bien plus important que le scénario le plus pessimiste modélisé jusqu'à présent par le GIEC. Cela signifie que si l'Humanité consomme actuellement 1,5 planète, au rythme actuel, elle en consommera 2 en 2030 et on grimperait jusqu'à 4,5 planètes en 2050¹⁴.

Ainsi, selon des chercheurs, le XXIe siècle sera celui des pénuries et des pics : hormis le pétrole¹⁵, le gaz naturel et le cuivre, des ressources aussi basiques a priori que le charbon, le fer et l'aluminium sont également concernées. Si les réserves actuelles doublaient pour une quelconque raison, le pic ne serait reporté que d'une trentaine d'années, soit d'une génération.

Les scientifiques estiment que l'homme peut encore émettre un volume de 565 gigatonnes de CO₂ dans l'atmosphère d'ici 2050 pour rester dans le cadre d'une augmentation maximale des températures de +2°C. Toutefois, on sait que le carbone renfermé dans les réserves de gaz, de pétrole et de charbon dont des entreprises privées ou des pays comme le Venezuela ou le Koweït sont propriétaires est de ... 2 795 gigatonnes. Dès lors, d'aucuns estiment à 40 % de chances que la communauté internationale parvienne à limiter ses

¹³ UNEP, Decoupling, 2011.

¹⁴ WWF (2012).

¹⁵ Valero et Valero (Valero (Physical geonomics: Combining the exergy and Hubbert peak analysis for predicting mineral resources depletion, Resource, Conservation and Recycling, 2010)) qui s'appuient eux-mêmes sur d'autres études. ⁴ Selon Nature and Climate Change (2012).

émissions de gaz à effet de serre de sorte que la hausse de la température au cours de ce siècle soit limitée à +2°C⁴.

L’horizon politique d’Ecolo pour la transition écologique

La tentation est grande d'ignorer ces signaux, par confort ou par lassitude. **Pourtant, consommer mieux ou posséder moins de ressources peut aller de pair avec une vie prospère.** De plus en plus de citoyennes et de citoyens en font l'expérience chaque jour, chacun à leur manière.

Une évolution de nos actuels modes de consommation et de production pour que la sphère économique tienne compte des limites de notre planète est en cours à petite échelle, elle devra s'étendre pour protéger les générations futures mais aussi les femmes et les hommes qui en éprouvent déjà aujourd'hui les conséquences : inondations, canicules meurtrières, déclin de la productivité agricole et hausse des prix des produits alimentaires, etc. Cette évolution exige de la clairvoyance, de l'audace et de l'innovation pour rompre avec les pratiques anciennes et en proposer de nouvelles en phase avec la transition indispensable.

Dans ce contexte, il s'agit de soutenir chaque citoyenne et chaque citoyen, travailleuse et travailleur, entreprise ou secteur engagés dans cette transformation.

Ecolo entend redéployer l'économie, et en particulier son tissu industriel, notamment en contribuant à sa relocalisation. Une nouvelle logique est à l'œuvre, en lieu et place du productivisme qui est à la source de l'épuisement des personnes et des ressources. Au cœur de cette logique, se trouve le concept de résilience, c'est-à-dire la capacité d'un groupe ou d'une structure à s'adapter à un environnement changeant, à récupérer un fonctionnement normal après une perturbation.

Dans ce cadre, Ecolo plaide pour le **développement économique comme moteur de la prospérité** pour toutes et tous, alliant meilleure qualité de vie et respect de l'environnement.

Garantir un tel développement économique revient à créer de l'emploi durable, notamment dans les secteurs économiques liés à l'environnement et à l'énergie ainsi qu'à renouveler au lieu d'épuiser en maîtrisant notamment la demande en énergie et en ressources naturelles et en amplifiant le rôle et la place du renouvelable.

Les lignes de force d’Ecolo pour la transition écologique de l’économie

Cette nouvelle **prospérité** doit se repenser hors des idées conservatrices qui ont montré plus d'une fois leurs limites. Elle passe par la mise en œuvre des priorités suivantes :

- Déployer une économie à la rencontre des défis sociétaux
- Promouvoir des modes de consommation innovants, locaux et durables
- Porter les régions, la Belgique et l'Europe à la pointe de l'économie circulaire et de l'écologie industrielle
- Accompagner les entreprises dans la voie de la transition écologique de l'économie
- Anticiper les chocs sociaux et y faire face
- Se protéger des comportements socialement irresponsables
- Mettre les banques au service de la transition écologique et mettre fin au court-termisme des marchés financiers
- Encadrer le fonctionnement des entreprises multinationales et limiter la taille des grandes entreprises multinationales
- Réorienter les marchés à l'exportation
- Améliorer et approfondir le rôle des outils économiques publics, leurs modes de gestion et d'intervention

Assurer le bon déroulement de la transition grâce à des indicateurs et processus décisionnels adéquats

Résumé

La présente recherche tente de comprendre l'élaboration des politiques publiques ainsi qu'une importante partie de ce processus, l'élaboration des programmes de partis, au travers de l'approche dite *Multiple Streams Approach* (MSA). Plus précisément, les explications que la MSA fournit sur la mise à l'agenda d'une proposition et la phase de décision qui s'en suit sont mises à l'épreuve au travers d'une étude de cas. Celle-ci montre que, bien que les résultats aillent dans le sens de ce que la MSA énonce en ce qui concerne la mise à l'agenda, il n'est pas possible de le confirmer en totalité. La MSA ne parvient pas non plus à expliquer pourquoi une proposition ne subit aucuns changements significatifs alors qu'elle passe par des acteurs de veto. En revanche, il semble que les *package deals* facilitent l'adoption d'une proposition. Enfin, la recherche suggère de considérer l'ouverture réelle et non pas apparente des fenêtres d'opportunité et de prendre en compte le *softening-up* comme élément pouvant ouvrir une fenêtre d'opportunité dans le flux des politiques.

Mots clés : Multiple Streams Analysis, politiques publiques, programmes de parti, mise à l'agenda, phase de décision