

DYNAMIQUE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE : UNE COMPARAISON FRANCO-BRITANNIQUE *

Martial FOUCAULT, Bastien IRONDELLE

Cet article propose d'identifier comment les questions de défense émergent dans la société et sont transformées ou non par les décideurs publics, les institutions parlementaires et plus généralement le système politique, en politiques publiques. À partir d'un cadre d'analyse théorique de l'agenda-setting, nous étudions et comparons l'attention de la politique de défense dans l'arène parlementaire du Royaume-Uni et de la France entre 1997 et 2007. Malgré de faibles ponctuations des agendas parlementaires de défense, la France et le Royaume-Uni présentent des régularités au niveau de la dimension extérieure de la politique de défense et de fortes divergences dans son volet interne.

En France, les experts ne cessent de regretter l'atonie du débat public sur les questions de défense. Andrew Dorman conclut de son étude sur la réorganisation de l'armée de Terre britannique qu'elle « illustre la faiblesse actuelle du débat sur la défense au Royaume-Uni »¹. Sauf exception, la politique de défense n'est pas un enjeu structurant dans le débat public, elle est quasiment absente des échéances électorales et n'occupe qu'une place réduite dans les médias. Les questions de défense émergent, cependant, à intervalles plus ou moins réguliers dans le débat public, notamment lorsqu'une crise internationale éclate ou lorsqu'un pays est engagé militairement dans des opérations extérieures, en particulier lorsqu'il subit des pertes humaines importantes, comme l'a rappelé le débat parlementaire sur la poursuite de l'engagement français en Afghanistan ou celui du Royaume-Uni en Irak.

Cette situation est-elle singulière ? Est-elle propre aux questions de défense ? Plusieurs modèles théoriques ont été proposés depuis une trentaine

* Nous remercions Ludovic Rhéault pour l'excellent travail d'assistant mené dans le cadre de ce projet. Martial Foucault remercie respectivement le Conseil de Recherche en Sciences Humaines et Sociales du Canada (CRSH) et le Fonds de Recherche sur la Société et la Culture (FQRSC) pour leur soutien financier.

1. DORMAN A., « Reorganising the Infantry: Drivers of Change and What This Tells US about the State of the Defence Debate Today », *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 8, 2006, p. 500.

d'années pour comprendre comment une politique publique parvient à attirer l'attention des décideurs publics. Dans le domaine de la défense, plusieurs études ont montré l'impact de l'opinion publique sur la politique de défense notamment pour ce qui concerne les dépenses de défense, ou l'emploi de la force dans des opérations extérieures, avec une très forte interaction dans ce dernier domaine avec les médias². En revanche, en France comme au Royaume-Uni, les questions de défense et de sécurité nationale sont généralement peu présentes lors des campagnes électorales. Robert Dover souligne le « succès du Labour Party à exclure la défense des principaux enjeux de la campagne »³. En 1995 en France, alors qu'il s'agit des élections devant désigner le successeur d'un Président qui conduit la politique de défense depuis 14 ans, la défense n'est pas au cœur de la campagne. « *Des candidats sans défense* », « *Défense de débattre* » les titres de deux articles consacrés aux programmes des candidats en matière de défense, expriment bien l'indigence du débat sur la politique militaire lors de l'élection présidentielle⁴.

En 2005, Jones et Baumgartner ont mis l'accent sur la structure d'informations qui affecte le processus de hiérarchisation des politiques publiques⁵. Centré sur le cas américain, ce travail pouvait laisser penser que les institutions américaines étaient à l'origine de la dynamique éprouvée de la mise en œuvre d'une politique publique⁶. Or les premiers travaux menés dans une perspective de politique comparée suggèrent que l'existence de friction au sein des institutions politiques est susceptible de limiter le processus de transformation des demandes sociales en politiques publiques⁷, ou du moins de répondre proportionnellement à ces demandes⁸. Habituellement ce cadre

2. EICHENBERG R., « Citizen Opinion and Foreign Policy and World Politics » in DALTON R. and KLINGEMANN H.-D., *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 384-389. EICHENBERG R. et STOLL R., « Representing Defense : Democratic Ccontrol of the Defense Bbudget in the United States and Western Europe », *Journal of Conflict Resolution*, 47, 2003, p. 399-423. NACOS B., SHAPIRO R. et ISERNIA P., ed., *Decision-Making in a Glass House. Mass Media, Public Opinion and European Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000.

3. DOVER R., « The Prime Minister and the Core Executive », *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 7, n°4, 2005, p. 508-525 ; FREEDMAN L., *The Politics of British Defense, 1979-1998*, Basingstoke, Palgrave, 1999.

4. ISNARD J., « Des candidats sans défense », *Le Monde*, 8 avril 1995 ; SCHWARTZBROD A., « *Défense de débattre* », *Libération*, 24 avril 1995.

5. JONES B. D. and BAUMGARTNER F. R., *The Politics of Attention : How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

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

7. Voir par exemple dans ce numéro, BROUARD S. et al., « Comparer les productions législatives : enjeux et méthodes », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 16, n°2, 2009.

8. Par friction, il faut entendre des situations de stabilité interrompues par des moments de résistance (*gridlock*) intervenant dans le processus de mise en œuvre d'une politique. Cette friction comprend différents coûts (coûts de transaction, d'information, cognitifs) associés à la prise de décision des institutions. Cf. JONES B. D. and BAUMGARTNER F. R., « A Model of Choice for Public Policy », *Journal of Public Administration Research Theory*, vol. 15, n°3, 2005, p. 325-351.

d'analyse, plus communément appelé *agenda-setting*, est développé à l'échelle de plusieurs politiques publiques et de plusieurs pays comparables afin de dégager des traits communs à la dynamique d'une politique à travers trois moments-clés : *inputs*, *policy process*, *outputs*.

En quoi ce cadre d'analyse peut-il s'avérer pertinent pour comprendre la dynamique de la politique de défense ? C'est à cette question que l'article se propose de répondre en étudiant deux pays européens ayant historiquement fondé et affirmé leur puissance à l'aide d'une politique de défense active et ambitieuse. Le Royaume-Uni comme la France mènent une politique militaire très active sur la scène internationale et comptent parmi les pays qui emploient le plus fréquemment la force. Ils consentent par ailleurs l'effort de défense le plus important en termes de dépenses publiques et de part du PIB, soutenant ainsi les deux plus importantes industries d'armement en Europe. Autre trait commun, l'élaboration de la politique étrangère et de défense est dominée par l'exécutif, assise en France sur la pratique du « domaine réservé » et au Royaume-Uni sur l'usage extensif de la « prérogative royale ». Non seulement cet article apporte un éclairage nouveau sur la dynamique de la politique de défense en France et au Royaume-Uni, mais encore il mobilise un matériel empirique original et inexploité jusqu'alors. En combinant l'activité parlementaire de ces deux pays (par l'intermédiaire des questions écrites et orales) et leurs choix budgétaires, nous sommes en mesure de disposer respectivement d'éléments caractérisant les *inputs* (questions écrites et orales sur le thème de la défense) et les *outputs* (orientations budgétaires annuelles).

Dynamique de la politique de défense

L'objectif de cet article consiste à identifier comment les questions de défense émergent dans la société et sont transformées ou non par les décideurs publics, les institutions et plus généralement le système politique en politiques publiques. Nous nous inscrivons dans une démarche méthodologique analogue à celle retenue par Baumgartner et al. pour qui : « The common core of policy agenda research is attention to the dynamics of how new ideas, new policy proposals, and new understandings of problems may or may not be accepted in the political system »⁹.

La mise sur agenda et la politique de défense

Les travaux sur la mise à l'agenda ont surtout concerné les domaines de politique intérieure des États et rarement la politique étrangère et de

9. BAUMGARTNER F. R., GREEN-PEDERSEN C. and JONES B. D., « Comparative Studies of Policy Agendas », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°7, 2006, p. 959-974.

défense. Deux études ont scruté les dynamiques de mise à l'agenda de la politique étrangère aux États-Unis. Elles partent d'un double principe : le Président des États-Unis est la principale source de mise à l'agenda d'une question de politique étrangère ; l'attention du Président est une ressource rare et limitée, il existe donc une concurrence forte entre les différents enjeux pour capter l'attention du locataire de la Maison Blanche. L'indicateur retenu est celui de la part des discours et interventions du Président consacrés à la politique étrangère. Wood et Peake concluent qu'il existe une économie de l'attention présidentielle et de l'agenda caractérisée par une très forte inertie dans le domaine de la politique étrangère, qui est perturbée par les situations de crise, l'augmentation de la couverture médiatique ou l'émergence d'un autre problème majeur sur la scène internationale qui relègue les problèmes routiniers ou structurants de l'agenda (relations avec l'Union soviétique, conflit Israélo-Arabe) au second plan¹⁰. Young et Andrade concluent quant à eux que les choix du Président pour composer l'agenda en matière de politique étrangère dépendent de sa popularité, des ses rapports avec le Congrès et des événements internationaux¹¹.

À notre connaissance, un seul travail empirique a été consacré à la dynamique de la politique de défense dans un cadre agenda-setting. James True propose une analyse comparée de trois perspectives traditionnelles d'étude de la défense (approches cybernétique, incrémentale et rationnelle) avec la théorie du « *punctuated equilibrium* » afin de démontrer que les changements intervenus dans la politique de défense américaine suivent un processus erratique¹². La principale conclusion tient non seulement à l'incapacité des décideurs publics à maîtriser tous les paramètres de la décision en matière de défense mais aussi au changement de perspectives et d'objets d'attention.

Par dynamique de la politique de défense, nous entendons ici un processus caractérisé par des changements de nature différente qui affectent l'élaboration, le contenu et la mise en œuvre d'une politique de défense. Dans *Policy Dynamics*, Baumgartner et Jones (2002) résument ces changements en deux catégories : les « *negative feedback* » et les « *positive feedbacks* »¹³. Les premiers désignent des mécanismes d'autocorrection d'un changement à l'image d'un thermostat qui s'ajuste aux changements extérieurs en rétablissant une température stable¹⁴. Les seconds correspondent à des proces-

10. WOOD D. and PEAKE J., « The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting », *American Political Science Review*, vol. 92, n°1, 1998, p. 173-184.

11. ANDRADE L. and YOUNG G., « Presidential Agenda Setting : Influences on the Emphasis of Foreign Policy », *Political Research Quarterly*, vol. 49, n°3, 1996, p. 591-605.

12. TRUE J. L., « The Changing Focus of National Security Policy », in BAUMGARTNER F. R. and JONES B. D., *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002, p. 151-183.

13. BAUMGARTNER F. R. and JONES B. D., *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.

14. WLEZIEN C., « The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending », *American Journal of Political Science*, 39, 1995, p. 981-1000.

sus auto-renforçant qui accentuent une tendance déjà existante et peuvent prendre la forme de mimétisme ou de déplacements d'attention. Au cœur de ce modèle dynamique, les acteurs et les institutions jouent un rôle fondamental. Par ailleurs les institutions sont données comme endogènes et les acteurs dotés d'une rationalité limitée. Ce point est crucial car les questions de défense font l'objet d'une réelle complexité liée à une relation civilo-militaire unique dans la prise de décision et à un niveau d'information profondément asymétrique¹⁵. Le renouvellement de cette approche intervient avec le programme de recherche de Jones et Baumgartner. Plutôt que d'analyser une dimension particulière de l'agenda-setting dans une perspective nécessairement statique, les auteurs ont investi l'ensemble des agendas (parlementaire, législatif, budgétaire, médiatique, opinion publique) afin d'établir les ressorts des dynamiques de mise sur agenda.

Parmi les mesures de la dynamique d'une politique publique, certains auteurs privilégient une approche extensive en mobilisant plusieurs agendas¹⁶. De cette manière, il serait possible d'examiner de manière systématique la dynamique d'une politique¹⁷. Or il est évident que la collecte de données de première qualité réduit les possibilités d'analyse dans ce domaine. Il est par exemple moins commode de rassembler des données sur les choix stratégiques de dissuasion nucléaire en compilant les informations parlementaires plutôt que celles consacrées à la politique de santé. La production de la politique de défense répondrait à des logiques sociales et politiques (concentration dans des circuits décisionnels très courts au sommet de l'exécutif, impératifs du secret, problématique des intérêts nationaux, consensus politico-administratif sur les orientations de la politique, éviction du débat public) qui en ferait en quelque sorte un cas *a priori* déviant pour la problématique de l'agenda-setting. Comme le rappellent Wood et Peake (1998), il existe des domaines de politique publique, à l'instar de la politique étrangère, où les changements ne surviennent pas de manière graduelle ou régulière mais plutôt de façon stochastique de telle sorte que leur dynamique relève d'une analyse particulière.

La place de la défense dans les choix budgétaires

La défense nationale a longtemps occupé le premier poste budgétaire des dépenses publiques de l'État Français. Cette situation a été inversée à partir

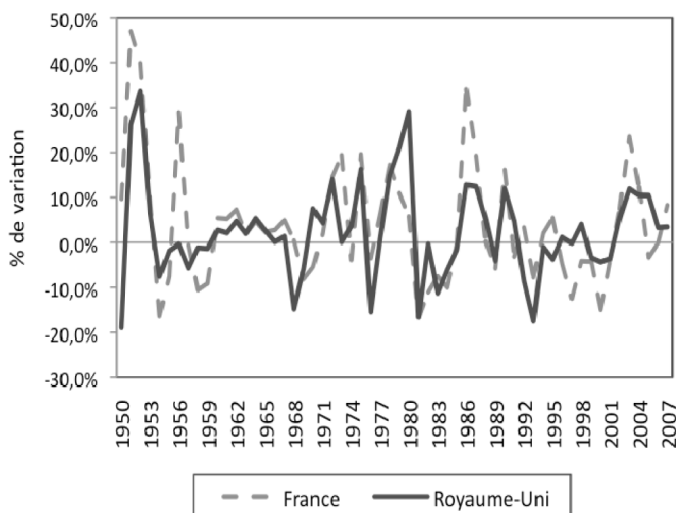
15. Se fondant sur une comparaison des modes de mise sur agenda des différentes politiques publiques, Philippe Garaud fait de la politique de défense l'idéal-type du « *corporatisme silencieux* ». GARAUD P., « Politiques publiques : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.

16. JONES B. D. and BAUMGARTNER F. R., *op. cit.*, 2005 ; SOROKA N. S., *Agenda-setting Dynamics in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2002.

17. Même si les travaux mobilisant un cadre complet sont rares, citons celui réalisé sur la politique environnementale des États-Unis : REPETTO R., *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of US Environmental Policy*, Yale, Yale University Press, 2006.

des années 1990 lorsque l'éducation a devancé la défense.¹⁸ Au Royaume-Uni, les dépenses de défense ont amorcé un déclin depuis le milieu des années 1980. Les dépenses militaires représentaient 4,4 % du PIB en 1978-79 contre 2,3 % en 2006-07. La part des dépenses publiques consacrées à la défense passe de 11 % en 1985-86 à 6,2 % en 2001-02 au profit des dépenses de protection sociale, de santé et d'éducation¹⁹. En observant la variation annuelle des dépenses militaires du Royaume-Uni et de la France (Figure 1), une certaine similitude apparaît entre ces deux pays. Les changements d'orientation budgétaire sont limités aux périodes exceptionnelles de conflit international. À partir de 1945, les taux de variation annuels indiquent de fortes ponctuations (de -20 % à + 30 %).

Figure 1 : Évolution des dépenses militaires,
France – Royaume-Uni (1950-2007)



Une histoire comparée des dépenses militaires de ces deux pays permet d'illustrer les événements ayant justifié de telles variations. Citons par exemple dans le cas du Royaume-Uni, la guerre des Malouines (1982), les deux guerres en Irak (1990-91 puis 2004-05) ou encore l'arrivée au pouvoir du gouvernement Thatcher (1979). Dans le cas français, la crise du canal de Suez (1956), la guerre en Irak (1990), la mise en place de lois de programmation militaire (LPM) volontaristes (1986 et 2003) ou encore les périodes d'alternance politique qui affectent le respect des LPM.

18. Le budget de la défense atteint 36,9 milliards d'Euros contre 41,2 milliards pour le service de la dette.

19. EMERSON C., FRAYNE C. and LOVE S., *A Survey of Public Spending in the UK*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note, n°43, 2004. MINISTRY of DEFENCE, *The Government's Expenditure Plan 2007-08*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence, CM 7098, 2007.

Pour les chercheurs en relations internationales ou spécialistes de la défense, la baisse tendancielle de l'effort budgétaire français et britannique en matière de défense traduit le changement géopolitique de l'après guerre-froide et donc une concrétisation des dividendes de la paix annoncées par Margaret Thatcher et qui devient pendant la première moitié des années 1990 un leitmotiv des rapports parlementaires britanniques²⁰. Par contraste avec la situation israélienne et américaine où Mintz et Ward avancent un argument d'économie politique d'usage opportuniste des dépenses de défense pour relancer l'économie ou favoriser les chances de réélection des gouvernants sortants, les périodes de cohabitation en France réduisent les possibilités d'une telle influence politique²¹. Enfin, pour des chercheurs en politiques publiques, la prise en compte de la dynamique du processus budgétaire doit être reliée à d'autres ressorts politiques et institutionnels. Ainsi plusieurs travaux ont permis de démontrer que les prises de décision en matière de défense relevaient de logiques industrielles liées aux cycles de production, au rôle de groupes d'intérêts puissants que sont les industriels de l'armement, ou encore aux jeux et intérêts bureaucratiques des États-majors militaires²².

Activité parlementaire et défense

Processus parlementaire

Le rôle du Parlement dans le domaine de la défense dépend de l'équilibre défini par la constitution, de la nature du système politique et de la structuration particulière de la politique de défense dans chaque contexte national. Le rôle du Parlement n'est pas corrélé positivement avec l'activisme de la politique militaire nationale. En effet, les deux principales puissances militaires, de par leurs capacités militaires, leur statut nucléaire, l'importance de leurs services secrets, le poids de leurs dépenses de défense et de leur industrie militaire, leur propension à recourir à la force dans des opérations extérieures, leur statut de joueur de premier plan au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont les deux pays où le rôle du Parlement est le

20. QUINET A., « Quels dividendes de la paix », *Revue française d'économie*, vol. 12, n°3, 1997, p. 101-120 ; ROGALSKY M., « Désarmement et dividendes de la paix », *Problèmes politiques et sociaux*, n°689, 1992.

21. MINTZ A., « Electoral Cycles and Defense Spending : A comparison of Israel and the United States », *Comparative Political Studies*, vol. 21, n°3, 1998, p. 368-381.

22. FARRELL T., *Weapons Without a Cause. The Politics of Weapons Acquisition in the USA*, Londres, MacMillan, 1997 ; IRONDELLE B. et JOANA J., « 'État de l'art' sur la sociologie des politiques d'armement. Les approches anglo-saxonnes » dans WILLIAM G., dir., *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, Presses du CNRS, 2004, p. 19-82.

moins important dans le contrôle de la politique de défense. Les deux ouvrages de références consacrés à l'élaboration de la politique de défense en France et au Royaume-Uni relèvent « l'effacement du Parlement dans les affaires de défense » et considèrent que « ni le Parlement ni la Commission de la défense comme importants dans la fabrication de la politique de défense »²³. Surtout, ce constat est confirmé par les recherches comparatives étudiant les modalités du contrôle parlementaire de l'usage de la force ou l'implication du Parlement dans le cadre de la Politique européenne de sécurité commune et la PESD : le Royaume-Uni et la France appartiennent systématiquement à la catégorie des Parlements aux pouvoirs les plus faibles en matière de défense²⁴.

L'Assemblée nationale comme la *House of Commons* dispose d'une commission permanente spécialisée sur les questions de défense qui est chargée d'examiner les projets de loi et peut se saisir de toute question pouvant faire l'objet d'un rapport d'information. Le Parlement a la prérogative de voter le budget. La Commission de la défense et des forces armées ainsi que le *Defence Committee* examinent le budget, mais n'ont pas la possibilité d'infléchir les choix budgétaires du gouvernement. En revanche, la Commission dispose d'un pouvoir d'influence, relatif, pour souligner un certain nombre de problèmes dans l'allocation budgétaire : par exemple en France, le sous-financement chronique des prévisions budgétaires pour les opérations extérieures, le sous-financement du maintien en condition opérationnelle des équipements militaires, au Royaume-Uni les problèmes liés aux pensions ou aux coûts de certains grands programmes d'équipement. Mais en France comme au Royaume-Uni, les choix budgétaires de défense plus que pour n'importe quelle autre politique publique s'opèrent dans des négociations bureaucratiques internes au ministère de la Défense puis avec le ministère des Finances sous l'arbitrage du Premier ministre, et *in fine* en France du Président de la République²⁵.

23. COHEN S., *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, p. 262 ; HOPKINSON W., « The Making of British Defence Policy », *RUSI Journal*, October 2000, p. 23 ; HOPKINSON W., *The Making of British Defence Policy*, London, The Stationery Office, 2000.

24. MAURER A. and WESSELD W., (ed.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001 ; WAGNER W., « Explaining Variation in Parliamentary Control of Government Use of Force », Paper Prepared for the 4th CEEISA Convention, 25-27 June 2006, Tartu, Estonia ; HUMMEL H. and MARSCHALL S., « How to Measure Parliamentary War Powers », Heinrich Heine University of Dusseldorf, Paks Working Paper n°3, 2007 ; BORN H., (dir.), *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions. The European and National Levels*, Bruxelles, European Parliament, Policy Department External Policy, 2007.

25. SINE A., *L'ordre budgétaire. Économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006, THAIN C. and WRIGHT M., *The Treasury and Whitehall : The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*, Oxford, Clarendon Press, 1995 ; KANTER A., *Defense Politics. A Budgetary Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 1979.

Le secret et la concentration du processus décisionnel au sein de l'exécutif rend délicate l'action du Parlement. Ainsi, sur le sujet pourtant crucial du fondement légal de la guerre en Irak en 2003, le Parlement n'a reçu qu'une note succincte de l'Attorney-General en réponse à une question parlementaire²⁶.

Mesure de l'attention parlementaire.

Le parlementarisme connaît des transformations importantes articulées autour de la thématique du déclin du Parlement face à la montée en puissance des exécutifs, à la technicité croissante et à l'internationalisation des politiques publiques. Les mutations de la gouvernance des sociétés contemporaines conduisent à une marginalisation croissante des Parlements dans la fabrication de la loi et la production des politiques publiques. En contrepartie, les Parlements cherchent à renforcer leurs fonctions de contrôle du gouvernement et de l'exécutif et améliorer leurs capacités d'expertise et d'analyse, à développer leurs fonctions d'information et de communication²⁷. Concernant l'implication du parlement dans la formulation des politiques publiques, l'Assemblée nationale fait figure de « législateur émasculé » tandis que pour Westminster « l'importance du parlement aujourd'hui c'est son insignifiance »²⁸. Ce paradigme dominant est cependant contesté par deux thèses. La première souligne que l'influence du parlement sur les politiques publiques est plus important que ne l'affirme le paradigme du « parlement affaibli »²⁹. Frank Baumgartner souligne ainsi que des activités parlementaires comme les rapports, les interpellations et les questions peuvent constituer des armes efficaces pour infléchir l'agenda gouvernemental³⁰. C'est cette voie qu'emprunte la deuxième thèse relativisant l'affaiblissement du Parlement. Elle consiste à montrer que l'activité parlementaire s'est réinvestie dans des formes indirectes de participation à l'élaboration des politiques publiques. Dessaisis de la production législative, les parlementaires ont compensé cette perte en se concentrant sur les activités non-législatives

26. BYRNE I. and WEIR S., « Democratic Audit: Executive Democracy in War and Peace », *Parliamentary Affairs*, vol. 57, n°2, 2004, p. 456.

27. COSTA O., KERROUCHE E. et MAGNETTE P., (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004 ; NORTON P., *Does Parliament Matter ?*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

28. COLE A., *French Politics and Society*, Harlow, Pearson, 1995, p. 90 ; RICHARSON J. and JORDAN A., *Governing Under Pressure : The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Robertson, 1979.

29. KERROUCHE E., « The French Assemblée Nationale : The Case of a Weak Legislature ? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n°3-4, 2006, p. 336-365.

30. BAUMGARTNER F., *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989 ; BAUMGARTNER F., « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, n°1, 1987, p. 33-54.

visant à contrôler l'action du gouvernement, à évaluer les politiques publiques, à attirer l'attention du gouvernement sur des questions ou des enjeux ³¹.

Comment mesurer l'attention parlementaire et sa contribution à la mise sur agenda ? Plusieurs indicateurs sont possibles pour saisir l'attention des parlementaires en fonction des prérogatives du Parlement et de son mode de fonctionnement : rapports parlementaires, projets de loi d'initiative parlementaire, questions, activités des commissions... La plupart des travaux retiennent les questions parlementaires au gouvernement qu'elles soient écrites, écrites sans réponse ou orales ³². Les questions parlementaires n'ont certes qu'un lien ténu et indirect avec les politiques effectivement mises en œuvre et ne mesurent pas les priorités législatives du gouvernement. Mais elles constituent la principale voie pour explorer « l'allocation de l'attention entre différents enjeux de politiques publiques » ³³. En effet, la théorie de l'agenda stipule que l'attention portée par le système politique aux différents enjeux est limitée. Par conséquent, accorder davantage d'attention à la politique de santé signifie qu'une moindre attention sera apportée à d'autres enjeux, comme les questions de défense, d'éducation, d'impôts. Ce principe est également valide au niveau individuel de chaque parlementaire. Tout parlementaire est soumis à des contraintes de temps qui l'obligent à des arbitrages concernant les dossiers sur lesquels il va s'investir et donc poser des questions aux gouvernements ³⁴.

Le nombre de questions posées lors de chaque session a connu une très forte augmentation ces dernières années. Pour l'année 2006-2007, 63 451 questions parlementaires sont répertoriées à la Chambre des Communes alors qu'on en dénombrait 42 088 en 2001-02. L'introduction d'une procédure électronique (*e-question*) est assez largement responsable de cette augmentation.

Même en tenant compte de ce contexte favorable à l'intensité du travail parlementaire britannique, l'écart entre le nombre de questions de défense adressées au ministre de la Défense reste considérable entre les deux pays. La Figure 2 indique clairement que le nombre de questions varie de 2000 à 4000 par année (avec un record en 2003) au sein du Parlement britannique

31. GREEN-PERDERSEN C., *The Changing Nature of West European Parliaments. From legislators to Arenas of Agenda-Setting*, Department of Political Science, University of Aarhus, mimeo ; AMELLER M., *Les Questions, Instrument du Contrôle Parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964.

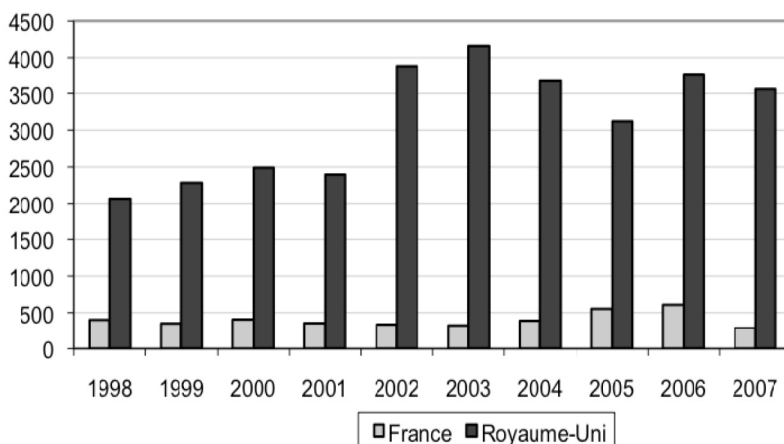
32. NORTON P. and FRANKLIN M., (eds), *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993 ; WIBERG M., « Parliamentary Questioning. Control by Communication », in DÖRING H., ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Francfort, Campus Verlag, 1995, p. 179-222.

33. PENNER E., BLIDOOK K. and SOROKA S., « Legislative Priorities and Public Opinion : Representation of Partisan Agendas in the Canadian House of Commons », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°7, 2006, p. 1006-1020.

34. LAZARDEUX S., « 'Une question pour quoi faire ?', The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale », *French Politics*, vol. 3, 2005, p. 258-281.

alors qu'en moyenne 450 questions sont posées annuellement à l'Assemblée nationale. Cette relative stabilité de l'attention parlementaire de défense est confirmée par la Figure 3 qui corrige en quelque sorte les écarts absolus de la Figure 2 en tenant compte cette fois du nombre total de questions posées dans l'enceinte des deux Assemblées.

Figure 2 : Comparaison des questions parlementaires adressées au ministre de la Défense, France – Royaume-Uni



Les parlementaires britanniques adressent donc en moyenne 3 à 4 fois plus de questions au Ministre de la Défense que leurs homologues français. Ce point est fondamental car rapportée à la taille du budget de défense, il montre une attention parlementaire beaucoup plus importante au Royaume-Uni. En effet, la France et le Royaume-Uni consacrent des efforts budgétaires comparables en termes de prélèvement sur la richesse nationale (1,8 % pour la France et 2,5 % pour le Royaume-Uni) et en part des dépenses publiques (3,5 % pour la France et 5,8% pour le Royaume-Uni) pour la défense³⁵. Deuxièmement, la Figure 3a montre que l'attention parlementaire française connaît seulement un nombre restreint de variation de faible amplitude d'une année sur l'autre, contrairement aux variations plus amples au Royaume-Uni. L'attention parlementaire française se caractérise donc par une forte stabilité. Toutefois, pour une mobilisation plus intense des députés britanniques, la réaction budgétaire est proche de celle de la France. En effet, la variation de l'attention parlementaire (Figure 3a) ne se retrouve pas dans la variation des dépenses de défense (Figure 3b). Autrement dit, le processus

35. Ces données (COFOG) sont issues d'un rapport de recherche sur l'évolution des dépenses de sécurité de 15 pays européens. FOUCAULT M. et IRONDELLE B. « Évolution des dépenses de sécurité intérieure en Europe », *Observatoire Économique de la Défense*, 2008.

parlementaire et l'attention créée dans cette arène peuvent difficilement servir d'élément explicatif pour comprendre les choix budgétaires finaux. L'amplitude des changements budgétaires observés dans les deux pays d'une année sur l'autre suggère une absence de corrélation avec l'attention parlementaire.

Figure 3a : Proportion de questions défense dans l'ensemble des questions parlementaires

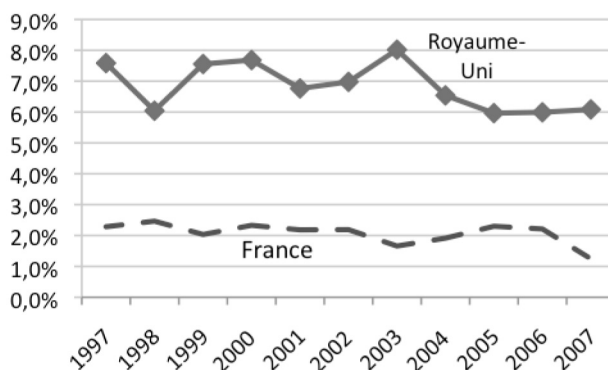
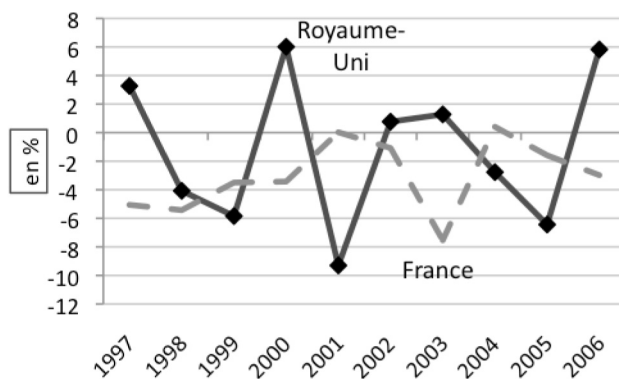


Figure 3b : Variation annuelle de la part du budget défense / budget total



Cobb et Elder dans leur étude comparative de la mise sur l'agenda soulignent que les enjeux sociaux possèdent des « propriétés d'agenda » qui influencent la probabilité ou la façon, publique ou discrète, dont ces enjeux vont attirer l'attention des décideurs et la façon dont ils vont traiter différentes questions³⁶. Plusieurs travaux sur l'agenda-setting ont montré que les

36. COBB R.W. and ELDER C. D., *Participation in American Politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983, p. 94-109.

questions de santé avaient des caractéristiques intrinsèques qui en faisaient l'idéal-type du « problème social qui peut générer une attention exceptionnelle de la part du politique »³⁷. Ce qui est valable au niveau d'une politique publique (la politique de défense) vaut également pour ses différentes composantes qui peuvent avoir des propriétés qui favorisent plus ou moins leur présence sur l'agenda par exemple entre les questions liées aux activités des services secrets ou à la formation des militaires par rapport aux questions relatives aux pensions, aux programmes d'armement ou aux implantations militaires locales. C'est pourquoi nous avons étudié chacune des questions parlementaires écrites et orales adressées aux ministres britannique et français de la Défense sur une période récente afin de vérifier si les deux parlements hiérarchisent de la même façon les priorités concernant les différents volets de la politique de défense.

Résultats

Notre travail s'appuie sur la collecte et l'exploitation de données originales en ce sens qu'elles n'ont pas encore été traitées de manière systématique dans le domaine de la défense. En prenant comme point de départ la nomenclature des politiques publiques retenue par les chercheurs du Policy Agendas Project³⁸ qui contient 24 politiques publiques principales et plus de 200 sous-catégories de politiques sur une période postérieure à 1945, nous avons adapté le manuel de codification (*codebook*) de ce projet au cas français et britannique³⁹. Il s'est agi de coder chacune des questions parlementaires au regard du chapitre 16 du manuel de codification général qui contient lui-même 18 sous-catégories (Tableau 1). Plusieurs précisions utiles à la méthode générale de classification des questions sont fournies en annexe.

Si notre démarche est exhaustive dans le cas de la France (prise en compte des 7 168 questions parlementaires posées ou écrites entre 1988 et 2007 ont été codées), nous avons dû procéder à un échantillonnage aléatoire simple (sans remise) de 100 questions orales dans le cas britannique. Ainsi parmi les 31 507 questions posées au ministre de la Défense britannique (en moyenne 3000 questions par an), nous avons codé de manière aléatoire 100 questions chaque année, soit environ 3,49% de la population totale des questions de défense. Cet échantillon est aléatoire car nous nous sommes assurés que probabilité de sélection de chaque question dans la population

37. GREEN-PEDERSEN C. and WILKERSON J., « How agenda-setting attributes shape politics : basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°7, 2006, p. 1039-1052.

38. Cf. <http://www.policyagendas.org/>

39. Nous remercions Will Jennings et Peter John pour la mise à disposition du codebook dans sa version britannique.

est connue et non nulle. Par ailleurs, la représentativité de cet échantillon parmi les 3000! / (100! 900!) échantillons possibles est vérifiée par la distribution d'échantillonnage de la variance qui demeure stable ($5,50 < \sigma^2 < 6,65$).

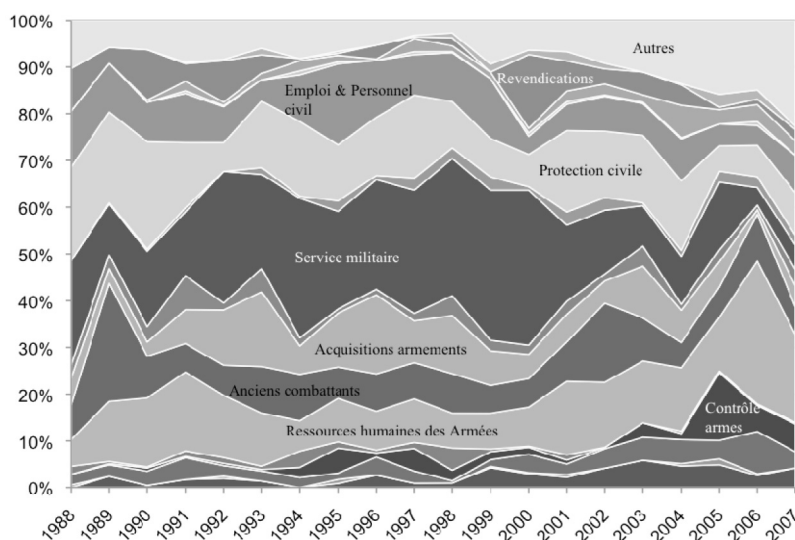
Tableau 1 : Catégorisation des domaines de politique de défense

Sous-catégorie	Intitulé	Sous-catégorie	Intitulé
1600	Général	1612	Service militaire, réservistes
1602	Alliances, coopération, assistance mutuelle	1614	Gestion de déchets nucléaires
1603	Intelligence militaire, renseignement	1615	Protection civile (défense)
1604	Gestion de matériel militaire, coordination de services	1616	Personnel civil militaire, emploi
1605	Contrôle des armes et non-prolifération nucléaire	1617	Contrôle des contrats de défense et de contractants
1606	Aide militaire et exportations d'armements	1619	Guerres et opérations extérieures
1608	Ressources humaines des Armées	1620	Recours pour dommages et intérêt contre la France
1609	Anciens combattants	1698	Recherche et développement
1610	acquisitions de systèmes d'armement et évaluation	1699	Autres
1611	Installations militaires, bases, emprises foncières		

Le premier résultat qui se dégage concerne la diversité de l'agenda défense. Dans le cas de la France (Figure 4), les questions du « service militaire » et celle de « l'emploi » forment la colonne vertébrale de l'agenda parlementaire de défense au cours des années 1990. Si les débats préparatoires à la fin de la conscription votée en 1996 ont prédominé jusqu'alors, les répercussions de ce changement profond des Armées françaises se traduisent par un agenda soutenu sur les questions des « ressources humaines des Armées » à partir de 2000. L'importance accordée à la politique dite de « protection civile » doit être lue comme traduisant la montée en puissance des questions entourant la Gendarmerie, à la fois dans une perspective de revalorisation du statut (1^{ère} grève historique de gendarmes en 2001) et de

cohabitation avec les forces de police : projet de réforme de la carte police-gendarmerie à la fin des années 1990, transfert de la gendarmerie sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Compte tenu du maillage territorial des postes de gendarmerie, il n'est guère surprenant d'observer que l'ensemble des parlementaires se soient mobilisés. Dans le cas du Royaume-Uni, la question du personnel est certes ancrée dans les priorités de la politique de défense, mais elle n'occupe pas la même place prédominante au sein du débat parlementaire qu'en France. Au contraire, les questions industrielles retranscrites sous la forme de problématiques liées au « contrôle des contrats industriels », « des programmes d'acquisitions d'armement » ou encore de la politique de « R&D » émergent comme une priorité forte du débat britannique. Ensuite, la participation du Royaume-Uni à deux conflits internationaux récents (Afghanistan 2002, Irak 2004) explique une augmentation du nombre de questions posées sur les « guerres et opérations extérieures » et sur « les alliances et coopération internationale ».

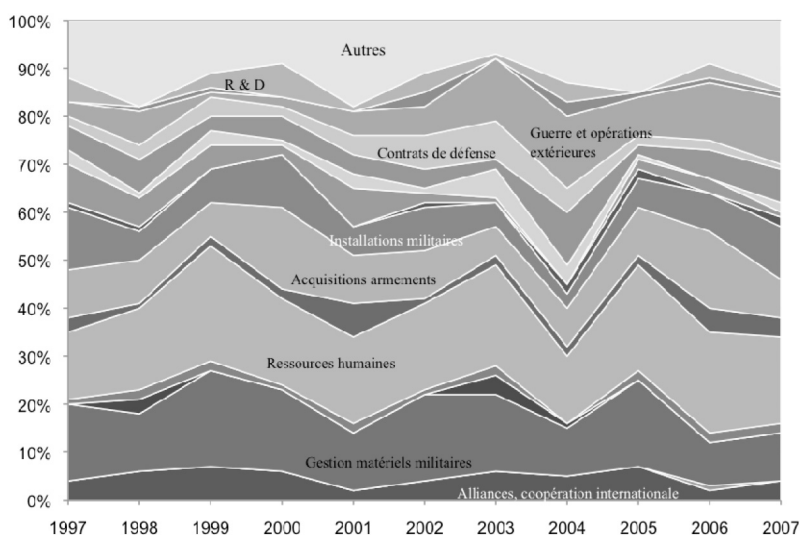
Figure 4 : Dynamique de l'attention parlementaire en France, 1988-2007



Le deuxième résultat significatif concerne la distribution des questions de défense. Malgré la disparité réelle entre les deux pays, il est impossible de dégager des Figures 4 et 5 des régularités parlementaires immuables. Cela indique donc clairement que la politique de défense des deux côtés de la Manche suit un processus très partiellement induit par des logiques partisans en ce sens que durant une même législature, les députés parviennent à se saisir de questions nouvelles, à changer leurs centres d'attention concernant la politique de défense. Au Royaume-Uni, l'absence d'alternance

politique sur la période considérée pourrait impliquer une plus faible ponctuation des changements d'attention. Or une mesure de la ponctuation, à partir des taux de variation annuelle de la répartition thématique des questions parlementaires consacrées à la défense indique le contraire. En effet, avec un score de Kurtosis égal à 9,47, le Royaume-Uni enregistre des périodes incrémentales suivies de ruptures plus fortes qu'en France (Kurtosis $K = 6,69$)⁴⁰.

Figure 5 : Dynamique de l'attention parlementaire au Royaume-Uni, 1997-2007



Conclusions

Grâce à la production de données originales dans le cadre du projet Policy Agendas, cet article a étudié un aspect méconnu de la politique de défense qu'est la dynamique de l'agenda parlementaire. Il ressort de l'analyse des dynamiques comparées de l'agenda parlementaire britannique et français en matière de défense, que la France connaît dans ce domaine des ponctuations (ou périodes de stabilité suivies de changements brusques et violents) plus faibles qu'au Royaume-Uni. Ce résultat revient à dire, selon le modèle de Baumgartner et Jones, que le système politique, en l'occurrence ici l'Assemblée nationale, parvient à se saisir des questions de défense de façon constante

40. Les auteurs mettent à la disposition de tout lecteur, sur simple demande, les résultats de telles analyses statistiques. Pour mémoire, la valeur théorique attendue est 3 pour une distribution normale. Au-delà de cette valeur, la distribution se caractérise par la présence de cas fortement déviants de la moyenne.

(ou encore selon un processus quasi-linéaire) d'une année sur l'autre. Ainsi, la faiblesse des ponctuations du système parlementaire français (comparativement au Royaume-Uni) sous-tend l'idée que l'agenda défense est – soit victime d'un désintérêt des parlementaires en raison de la complexité (cognitive) du sujet, – soit victime d'un arbitrage avec d'autres politiques, – soit indépendant du processus parlementaire comme canal de transmission des enjeux de défense.

Par ailleurs, les similitudes anticipées des deux pays en matière de défense, confirmées au niveau des orientations macro de la politique de défense, sont invalidées lorsqu'on analyse rigoureusement le contenu de l'agenda parlementaire de défense. Il ressort que les seules similitudes sont perceptibles au niveau de l'attention à la politique extérieure de défense (opérations extérieures, alliances, désarmement). À l'inverse, les questions de défense divergent nettement entre les deux pays en termes d'attention pour ce qui relève de la dimension domestique. Et dans ce cas de figure, la production de « *defense policy outcomes* » ne relève que marginalement d'un processus parlementaire (comme inputs) sinon des ponctuations budgétaires plus fortes auraient dû être observées.

Une première piste de réflexion pour de futures recherches réside dans la comparaison de l'agenda parlementaire avec la dynamique des événements internationaux. De la sorte, il serait possible de mettre en exergue le rôle actif du Parlement selon qu'il s'intéresse à la politique d'équipements, de personnel et d'emploi ou aux enjeux militaires des forces armées lorsqu'elles sont engagées dans des théâtres extérieurs. Ainsi le lien entre l'attention parlementaire aux enjeux domestiques et à l'usage des forces armées à l'étranger pourrait être plus faible qu'attendu en raison de la prégnance des retombées domestiques de l'engagement budgétaire de défense.

Une deuxième piste de réflexion consiste à mettre en correspondance la nature du travail parlementaire entre la France et le Royaume-Uni. À titre d'exemple, le fait que les parlementaires britanniques ne soient pas concernés par la pratique du cumul de mandats les incite probablement à davantage investir en profondeur certaines politiques et diminue marginalement les incitations à reporter ou disperser leur attention sur d'autres enjeux. Une autre hypothèse pour expliquer le décalage entre la similarité des politiques de défense et la différenciation de l'agenda parlementaire de défense réside dans l'autonomie de l'agenda parlementaire et des phénomènes liées à la pratique dans les deux pays du « domaine réservé » qui pourraient induire une illégitimité du Parlement à porter son attention pour les questions « réservées » de l'exécutif, sauf dans les périodes de crise ou de fortes mobilisations de l'opinion publique et médiatique, à l'instar de ce qui s'est produit pour la guerre en Irak au Royaume-Uni et l'Afghanistan en 2008 en France.

Cette première étude de l'agenda de la politique de défense confirme la validité et la pertinence de cette approche pour étudier les dynamiques de la politique militaire⁴¹.

La prochaine étape consiste à saisir les interactions entre les différents agendas de la défense (agenda médiatique, agenda budgétaire, agenda parlementaire). La comparaison avec les dynamiques d'autres politiques publiques permettra de creuser l'hypothèse générale d'une spécificité de certaines politiques ou de « propriétés d'agenda » qui accroissent ou réduisent la propension de telle politique à occuper l'agenda.

Annexe : Commentaires sur la codification des questions parlementaires

Catégorie du Codebook	France	UK
1604	Sont inclus dans cette catégorie les planifications budgétaires générales pour l'équipement (plan de programmation), la réparation du matériel, le contrôle de l'inventaire.	Sont inclus dans cette catégorie la réparation du matériel, le coût d'utilisation du matériel, et le contrôle des inventaires
1608	Sont inclus dans cette catégorie les coûts de formation (à l'exception des coûts d'opération des écoles en soi), les problèmes de santé des soldats et leur traitement, et le déploiement des armées.	
1609	Les revendications des anciens combattants figurent dans 1620, les médailles et distinctions des anciens combattants figurent dans 1699.	Les revendications des anciens combattants figurent dans 1620, les médailles et distinctions des anciens combattants figurent dans 1699.
	Les questions concernant les retraites (pensions) sont incluses dans 1609 (l'expression « Anciens combattants » est donc interprétée au sens des ex-militaires, qu'ils aient ou non combattu).	*La gestion des pensions n'est plus assumée par le MoD depuis 1993.
1610	Sont incluses dans cette catégorie les questions liées à l'industrie en général, les impacts des contrats de défense sur la survie des industries militaires et sur l'économie locale.	
1611	Les hôpitaux militaires sont inclus dans cette catégorie ainsi que les questions portant sur la réorganisation des bases militaires.	

41. TRUE J. L., « The Changing Focus of National Security Policy », in BAUMGARTNER F. R. and JONES B. D., *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002, p. 151-183.

Catégorie du Codebook	France	UK
1615	La gendarmerie (salaires, équipement, pensions, activités) est incluse dans cette catégorie.	
1617		Les initiatives privées de financement (et le projet pilote du même nom) ont été compilées dans cette catégorie, en tant que méthode d'attribution/d'organisation des contrats de défense. En revanche, lorsqu'un item concerne l'acquisition de matériel auprès d'une entreprise militaire spécifiquement, l'item figurera en 1610.
1619	L'aide humanitaire et la politique extérieure (par exemple l'attitude face à une menace potentielle ou l'adoption générale d'une stratégie de relations internationales) figurent dans 1699. La catégorie 1619 fut réservée aux conflits armés, aux ingérences militaires, aux guerres.	
1620	Les revendications (claims) sont considérées au sens d'un recours contre l'État. Le nombre de questions relatives aux recours contre la France et adressées au ministre de la Défense n'est pas représentatif de l'attention portée à ce dossier, puisque les questions y référant sont la plupart du temps adressées au ministre des Anciens combattants et victimes de guerre.	Les revendications (claims) sont considérées au sens d'un recours contre l'État.
1699	Les décorations, fêtes commémoratives, la musique militaire, les activités sportives et les écoles (sauf les bâtiments physiques, le personnel ou la formation des militaires) figurent en 1699. De plus, la gestion des activités parlementaires du ministère de la Défense, la politique extérieure (non incluse dans 1602 ou 1619), les attitudes politiques générales (ex. : la décision d'opter ou non pour la dissuasion nucléaire), ainsi que le budget général de la défense doivent nécessairement être inclus dans 1699 pour rendre les catégories complètement exhaustives.	