

De l'usage des programmes électoraux

Compétition sur enjeux et attribution des compétences au sein du gouvernement wallon 2014-2019⁽¹⁾

Grégory PIET

Boursier de doctorat ARC
Spiral – Département de science politique
Université de Liège

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

Identification des enjeux de la campagne et attribution des compétences du gouvernement	515
Discussion sur l'usage des programmes électoraux et conclusion sur la formation du gouvernement wallon	520
Tableaux	522



Les élections régionales du 25 mai 2014 ont conduit à la formation d'un gouvernement wallon composé des partenaires socialistes (Parti Socialiste – PS) et démocrates-chrétiens (Centre Démocrate Humaniste – cdH). Le présent article propose de revenir sur la composition de ce nouveau gouvernement au départ de l'analyse d'une source généralement peu exploitée, parfois décriée : les programmes électoraux produits par les partis politiques. Ces documents trouvent, en effet, de plus en plus d'intérêt aux yeux de chercheurs en science politique, notamment, au travers des études sur les partis politiques et des études électorales. Notre propos s'inscrit dans ce premier courant.

⁽¹⁾ Je remercie chaleureusement mes collègues Régis Dandoy et Caroline Van Wynsberghe (UCL) pour leurs conseils avisés.

Au regard de l'évolution (Katz, Mair, 2008) des partis politiques de masse (Duverger, 1976) vers des partis politiques généralistes, « attrape-tout » ou *Catch-All Party* (Kirchheimer, 1966), les programmes électoraux sont devenus des documents volumineux, reprenant l'ensemble des orientations politiques des partis, leur projet pour la prochaine législature, l'identification des problèmes publics, les enjeux de demain, etc. D'aucuns y voient des documents fourre-tout (Seiler, 2011), vidés de l'idéologie des partis, des enjeux majeurs et priorités politiques. Seiler, dans la lignée notamment des constats faits par Braud (1980) et Rose (1980), a tenté de démontrer l'absence d'intérêt de ces sources politiques. Pour l'auteur, les trois fonctions classiques attribuées aux programmes électoraux (conforter les militants, gagner les élections et donner la possibilité à l'électeur de se reconnaître dans son parti) sont invalides. Seiler réfute les deux premières fonctions car elles ne permettraient pas « de comprendre la nature spécifique de chaque parti au point de pouvoir les classer » (Seiler, 2011 : 67). Et il conteste la dernière car elle ne pourrait être l'image partisane essentielle dans laquelle les électeurs se reconnaissent (Seiler, Raes, 1970) : « les électeurs ne connaissent, ni ne lisent les programmes des partis pour lesquels ils votent » (Seiler, 2011 : 69). Rose tendrait, par ailleurs, à confirmer que le choix de l'électeur se fait par rapport à un parti politique et non sur des idées : « a general election campaign is about a choice between organizations, not ideas. A party may even wish to avoid stressing distinctive principles or politics if it believes that these are unpopular with the electorate » (Rose, 1980 : 44). Nous pouvons également ajouter que les électeurs accordent beaucoup d'importance aux personnalités politiques avant même, parfois, de choisir un parti (Linz, Gispert, 2004 ; Mair, 1990 ; Blondel, 2003). Nous considérons toutefois, au vu des études récentes sur les enjeux électoraux, que l'utilité des programmes est ailleurs. Elle résiderait principalement dans l'implémentation des relations des partis politiques entre eux, dans leur capacité à entrer dans un gouvernement et à choisir ses partenaires en fonction des préférences politiques de chaque parti (Budge, *al.*, 2001 ; Dandoy, 2013), dans leur propension à mettre de nouveaux enjeux à l'agenda politique (Jones, Baumgartner, 2005 ; Baumgartner, Jones, 2009 ; Green-Pedersen, Walgrave, 2014) et dans l'évolution des enjeux et leur modification d'une élection à l'autre (Carmines, Stimson, 1989). Le propos de cet article se concentrera sur l'utilité des programmes électoraux en vue d'analyser l'attribution des compétences et des portefeuilles ministériels au sein d'un gouvernement au regard des compétitions partisanes sur les enjeux de politiques publiques. Dandoy (2013) a, par exemple, démontré que les partis politiques adaptent leurs enjeux et leurs programmes électoraux lorsqu'ils sont au gouvernement ou lorsqu'ils souhaitent y entrer. Dans cette perspective, les programmes électoraux sont le fruit de jeux stratégiques partisanes en vue de participer à une coalition. Comme le soulignent également Budge et *al.* (2001) et Baron (1991), les programmes électoraux ont une réelle utilité pour les partis politiques lors de la formation d'un gouvernement. Ces derniers s'en servent pour mettre en évidence leurs enjeux politiques et défendre leurs pré-

férences politiques sur différents problèmes publics énoncés durant une campagne électorale. Pour les politologues, ces documents électoraux permettent alors, notamment, d'étudier les coalitions politiques possibles et probables ainsi que la manière dont les partis politiques arrivent à redéfinir et à imposer leurs propres intérêts, enjeux et idées. L'étude des coalitions politiques peut, par exemple, s'effectuer en comparant les préférences politiques des partis issues de leurs programmes électoraux et des accords et/ou déclarations de gouvernement. Pour cet article, nous proposons toutefois de comparer les préférences politiques issues des programmes électoraux, non plus aux accords de gouvernements, mais à la distribution des postes ministériels afin de voir s'il est également possible, par cette nouvelle analyse comparée, d'identifier les enjeux principaux défendus par les partis politiques impliqués dans la formation d'un gouvernement.

Même si les partis politiques traitent de la majorité des problèmes publics dans leurs programmes électoraux, même si ces acteurs politiques peuvent être considérés, à raison, comme des partis d'électeurs ou des partis attrape-tout se positionnant sur l'ensemble des enjeux politiques dans le but de séduire le plus grand nombre d'électeurs, il n'en reste pas moins qu'ils doivent nécessairement opérer des choix préférentiels en termes de saillance dans leurs programmes, et ce, en accordant davantage d'importance à certains enjeux et en en négligeant immanquablement d'autres. La *Valence and Saliency Theory* a largement participé à la mise en exergue de cette hypothèse (Stokes, 1963 ; Robertson, 1976 ; Carmines, Stimson, 1986 ; Budge, *al.*, 2001 ; Green, 2007). Stokes propose dès lors de distinguer deux types d'enjeux : les enjeux consensuels (*valence-issues*) et les enjeux positionnels (*position-issues*). Les premiers seraient des enjeux sur lesquels les partis politiques n'afficheraient pas des positions (« pour » ou « contre ») opposées lors d'une campagne électorale. En ce sens, les enjeux auraient des objectifs qui feraient consensus (Stokes, 1963 : 374). La vision et la visée associées à ce type d'enjeux seraient partagées par tous les partis et ne feraient pas l'objet de conflit ou de compétition. Stokes prend l'exemple de la corruption pour illustrer l'enjeu consensuel. Il n'y a en effet pas de différences entre les partis politiques sur ce point : tous s'y opposent (Stokes, 1963 : 372). Un autre exemple généralement énoncé est celui de la volonté de tous les partis politiques de diminuer le chômage. Aucun ne privilégie une politique visant à avoir plus de chômeurs au sein de la société. *A contrario*, les enjeux positionnels seraient des enjeux sur lesquels les partis politiques entreraient en compétition et présenteraient des positions distinctes (« pour » ou « contre ») : « When the parties maneuver for support on a position-dimension, they choose policies from an ordered set of alternatives belonging to the same problem or issue. But when the parties maneuver in terms of valence-issues, they choose one or more issues from a set of distinct issue domains » (Stokes, 1963 : 374). Au fil du temps, un enjeu consensuel peut toutefois devenir un enjeu positionnel ou changer d'attention d'un parti à l'autre. Ces changements ont notamment été étudiés au travers des théories des réalignements électoraux (Sundquist,

1983; Martin, 2005; Baudewyns, 2013) ou des théories sur l'évolution des enjeux (Carmines, Stimson, 1989; Jones, Baumgartner, 2005). Même si de nombreux auteurs s'accordent sur un apaisement des conflits et des idéologies (Meynaud, 1961; Fotia, 1967; Mény, 1984; Mair, 1990; Franklin, 1992; Carmines, Wagner, 2006), la compétition sur enjeux entre les partis politiques reste cependant toujours active et, *a fortiori*, en période électorale. Budge (2001) repart, quant à lui, de la distinction qu'opère Stokes pour y distinguer deux formes et approches des enjeux positionnels: les enjeux propriétaires (*saliency-issues* et *Saliency approach*) et les enjeux confrontationnels (*confrontational-issues* et *Confrontational approach*). Plusieurs éléments sont avancés par Budge pour différencier ces enjeux. Premièrement, l'enjeu propriétaire porte sur le fait qu'un parti politique peut décider de défendre une position qui lui serait propre (unique) sur un ensemble d'enjeux: «A party therefore emphasizes its own issues in its election programme, in an attempt to increase the saliency of these for voters» (Budge, 2001: 82). La saillance (autrement dit, l'importance) de chaque enjeu se mesure alors l'une par rapport à l'autre suite à un «comptage» et un «codage» des enjeux au sein des programmes électoraux, par exemple – nous y reviendrons rapidement dans la suite de cet article (voir Tableau 1). Par l'approche par la saillance et l'analyse de l'importance que les partis donnent aux enjeux consensuels, Budge tend à montrer qu'il est possible de distinguer les attentions des partis politiques portées aux différents enjeux, et ce, même si les positions semblent communes entre l'ensemble des acteurs politiques d'une même famille politique ou d'un même système de partis. Nous pouvons, par exemple, définir l'enjeu climatique dans le débat politique belge comme propriétaire des partis écologistes (Ecolo, Agalev) et le distinguer de l'ensemble des positions des autres partis politiques. Deuxièmement, la position «pour» ou «contre» des partis politiques permet également de distinguer les enjeux propriétaires et confrontationnels puisque ces derniers mettent en exergue une position en faveur ou en défaveur de chaque enjeu politique, et ce, pour chaque parti politique. Troisièmement, Budge revient sur l'approche des enjeux consensuels de Stokes qui les considère comme exempt de distinction entre les partis politiques. Par l'approche par la saillance et l'analyse de l'importance que les partis donnent aux enjeux consensuels, Budge tend à montrer qu'il est tout de même possible de distinguer les attentions portées à ces enjeux, et ce, même si les positions semblent communes entre l'ensemble des acteurs politiques d'une même famille politique ou d'un même système de partis. Finalement, l'ensemble de ces trois enjeux permettrait, selon Budge, de «localiser» les partis sur une échelle gauche-droite située sur un espace (famille politique et/ou système de partis) et par rapport au temps (évolution des enjeux et des positions des partis à travers une échelle temporelle).

Si l'*Issue Ownership Theory* s'inscrit dans la continuité de la théorie de la saillance, elle propose également de redéfinir en partie – autrement encore que Budge – la lecture proposée par Stokes de l'enjeu positionnel. Ce dernier se voit, en effet, être ici désigné comme étant un enjeu de la compétence d'un

parti. Cette théorie repose sur deux concepts clés: la «crédibilité» des acteurs et leur «avantage compétitif». Tout d'abord, comme le souligne Petrocik, ce qui importe en campagne électorale pour l'électeur médian, ce ne sont pas les politiques menées mais les problèmes à résoudre: «The key fact for this voter is not what *policies* candidates promise to pursue, but what *problems* [...] will be resolved» (Petrocik, 1996: 830). Ensuite, au regard de ces problèmes, les électeurs peuvent associer aux partis politiques des enjeux sur lesquels certains seraient plus compétents que d'autres: «Voters assign importance, often very high importance, to almost all issues, and they assume differences in the ability of political parties to “fix” them» (Petrocik, *al.*, 2003: 601). Chaque parti serait alors considéré comme plus qualifié en fonction de certains enjeux et problèmes à résoudre et aurait un avantage historique compétitif: «each party is expected to have a distinct issue handling reputation, with (1) each viewed as better qualified to handle the problems of their party constituency and (2) their ability to handle performance problems depending substantially on the record of the incumbent» (Petrocik, 1996: 830). La crédibilité des partis et leur réputation se construisent donc sur le long terme et dans un processus de compétition stabilisé sur les enjeux (Petrocik, 1996; Walgrave, de Swert, 2007) tandis que le concept d'«avantage compétitif» porte sur le renforcement ou modification de la crédibilité des acteurs politiques sur leurs enjeux traditionnels, ou encore, sur la conquête de nouveaux enjeux par certains partis (Petrocik, 1996; Walgrave, de Swert, 2007). Il s'agit alors, pour ces acteurs politiques, de démontrer leur compétence et leur expertise sur certains enjeux particuliers. Les enjeux environnementaux et énergétiques en sont un exemple intéressant puisqu'ils peuvent se voir directement associés aux partis écologistes. Dans cette perspective, l'*Issue Ownership* est un processus dynamique dans lequel les partis doivent tenir compte d'une plus forte volatilité des électeurs et de possibles changements de leur propre statut et réputation sur différents enjeux électoraux (Walgrave, de Swert, 2007: 39). À ce titre, les travaux liés à la théorie de l'*Issue Ownership Theory* tendent à démontrer que certains partis politiques sont plus compétents que d'autres dans la définition de certains problèmes publics et sur certains enjeux (Walgrave, *al.*, 2012; Green-Pedersen, Walgrave, 2014; Brouard, *al.*, 2012).

Les hypothèses entre ces théories sont, par ailleurs, quelque peu différentes. L'hypothèse générale de la théorie de la «valence» et de la «saillance» repose sur le fait que les partis politiques présentent davantage d'enjeux consensuels (*valence-issues*) et propriétaires (*salience-issues*) que d'enjeux positionnels/confrontationnels dans les débats politiques, les programmes électoraux, en campagne électorale, etc., s'inscrivant dans le constat précédemment établi d'un apaisement des idéologies et des conflits entre eux. Comme le souligne Budge, the «balance is overwhelmingly in favour of Saliency Theory and its associated codings of specific issues and policy areas» (2001: 85). *A contrario*, l'*Issue Ownership Theory* propose, quant à elle, une hypothèse différente considérant une prééminence des enjeux positionnels (Walgrave, *al.*, 2012; Corman, Per-

sico, 2010). Les travaux du *Comparative Agendas Project* (CAP) s'inscrivent ainsi dans le prolongement des théories de la saillance et de la compétition sur enjeux (Breeman, *al.*, 2009 ; Brouard, *al.*, 2009 ; Brouard, *al.*, 2009b ; Princen, *al.*, 2009 ; Wilkerson, *al.*, 2009 ; Brouard, *al.*, 2012 ; Green-Perdersen, Walgrave, 2014). Dans le cadre des recherches sur les enjeux politiques américains et du *Policy Agendas Project* (PAP), Baumgartner et Jones ont développé, au début des années 1990, une grille d'analyse destinée au traitement des documents et sources politiques diverses. Le CAP est donc une adaptation du PAP aux études des cas européens proposée, depuis quelques années, et développée, notamment, par le groupe de recherche *Media, Movements and Politics* de l'Université d'Anvers, sous la direction de Stefaan Walgrave. La méthode CAP propose d'analyser les programmes électoraux en s'appuyant sur l'identification de 21 thématiques (voir Tableau 1), elles-mêmes subdivisées en quelques 249 sous-thématiques. La méthode, quant à elle, repose sur un codage manuel des thématiques par le(s) chercheur(s). Ces dernières sont identifiées au sein des phrases ou quasi-phrases issues des programmes électoraux, des médias, des documents parlementaires, etc.

Partant de l'apport de la théorie de la saillance et des théories de la compétition sur enjeux, nous décidons d'ajouter, aux enjeux consensuels et positionnels, une variable « génétique » construite au départ, d'une part, des clivages fondamentaux (voir Lipset, Rokkan, [1967] 2008 ; Seiler, 2011 ; Martin, 2002, 2005, 2007) qui, malgré leur dégel, conserveraient toujours une influence dans le positionnement des partis politiques et la définition politique qu'ils donnent aux divers enjeux de politiques publiques qu'ils défendent et, d'autre part, des compétences accordées aux partis politiques. Il s'agit, tout d'abord, de distinguer la compétition sur enjeux (« pour » ou « contre ») de la compétition sur la compétence d'un enjeu – autrement dit, différencier « enjeu positionnel » et « enjeu positionnel génétique ». Le premier est entendu comme un enjeu mis en concurrence par plusieurs partis qui luttent pour imposer leur orientation politique sans pour autant revendiquer la compétence de l'enjeu. C'est l'exemple type de l'opposition entre le MR et Ecolo sur la politique énergétique dans cette campagne électorale 2014. Le MR ne revendique pas la compétence de la politique énergétique mais conteste l'orientation générale de cette politique. À l'inverse, « l'enjeu positionnel génétique » est entendu comme la compétition en vue de la désignation d'un parti comme compétent sur un enjeu particulier. Il peut s'agir d'une compétition entre deux partis pour ce statut ou d'une volonté d'un parti de s'afficher comme compétent sur un enjeu considéré par les autres partis politiques comme consensuels. La volonté politique des partis est alors d'associer son « image » à un enjeu ou groupe d'enjeux politiques (l'enseignement, l'écologie, les affaires sociales, l'économie, la défense des intérêts régionaux, etc.). La position du PS sur l'indexation des salaires correspond certainement à cette forme positionnelle génétique. Ensuite, les enjeux consensuels peuvent également être « génétiques », et ce, en s'appuyant sur les clivages fondamentaux. Partant, l'enjeu consensuel génétique serait assimilable à un enjeu

historique, devenu consensuel suite à l'apaisement d'un conflit. Toutefois, cet enjeu conserverait encore la marque du parti (par l'analyse de la saillance, par exemple), voire des partis, et ce, au regard du conflit d'origine par les clivages fondamentaux. Il s'agit, en somme, de prendre au sérieux dans notre démarche l'influence des clivages fondamentaux de Lipset et Rokkan ([1967] 2008) et des réalignements électoraux (Baudewyns, 2013) tant au niveau du positionnement et de l'orientation des partis politiques qu'au niveau du contexte politique, positionnel et multi-niveaux de l'enjeu. Le temps long conserve, à ce titre, une influence sur la définition des enjeux politiques au regard d'une temporalité moyenne (quelques décennies) ou courte (une législature ou la période post-électorale allant jusqu'à la formation d'un gouvernement).

Notre démarche s'inscrit donc à la suite des travaux de Stokes, Budge, Carmines et Baumgartner et Jones sur les enjeux consensuels, positionnels et propriétaires, les théories de la saillance et de la compétition sur enjeux en nous appuyant sur la grille d'analyse CAP. Seule notre méthodologie s'en distingue puisque nous avons construit notre analyse sur des enjeux consensuels et positionnels au départ d'une approche discursive et argumentative des programmes électoraux (Chateauraynaud, 2011 ; Piet, 2013) et de l'analyse automatique de ces enjeux. Nous avons, en effet, adapté le *codebook* CAP à un usage informatisé de l'identification des enjeux politiques en utilisant, dans nos recherches, un outil informatique (Prospéro) dédié à l'analyse textuelle de grands corpus en sciences sociales (Chateauraynaud, 2003). Les analyses manuelle CAP et automatique Prospéro produisent des résultats assez similaires sur l'étude des évolutions des enjeux. Nous privilégions cependant l'analyse automatique pour des raisons logiques. En effet, l'analyse manuelle demande un codage par le chercheur, phrase par phrase, des enjeux identifiés dans les programmes électoraux. Or, cela demande un certain temps et les programmes 2014 n'ont pas encore pu être encodés de cette manière. L'analyse automatique Prospéro permet un gain de temps puisque, grâce à cet outil informatique, les programmes électoraux, une fois mis au format.txt et «nettoyer» de leurs erreurs de frappes, d'accent, etc., peuvent être directement analysés par le chercheur. Pour cette approche automatique, nous avons dû, toutefois, au préalable, construire un répertoire reprenant l'ensemble de 21 thématiques CAP et des 249 sous-thématiques. Ce dernier compte aujourd'hui quelques 16.862 mots et expressions pré-encodés en français et en néerlandais.

Si d'aucuns critiquent l'usage des programmes électoraux dans les études électorales, qu'en est-il de leur usage par les partis politiques *a fortiori* lors de la formation d'un gouvernement et de la répartition des compétences entre les partenaires d'une même coalition et leurs ministres respectifs? Est-il envisageable d'évaluer la stabilité d'un gouvernement ou la bonne relation entre les partenaires d'une majorité au regard de l'attribution des enjeux positionnels et consensuels identifiés préalablement dans les programmes électoraux et/ou durant une campagne électorale? Dans le cadre de cet article, nous posons l'hypothèse qu'il est effectivement possible et probable d'utiliser les programmes

électoraux afin d'analyser l'attribution des portefeuilles ministériels et les enjeux principaux dans les négociations. Ce faisant, les enjeux identifiés dans les programmes électoraux et hiérarchisés par les partis politiques se retrouvent alors négociés pour l'attribution des compétences ministérielles entre les partenaires d'un même gouvernement.

Le mardi 22 juillet 2014, un nouveau gouvernement régional a prêté serment. Il résulte de la négociation de deux partenaires de majorité: le PS et le cdH. L'opportunité est donc toute trouvée de tester nos hypothèses. S'agissant de politiques régionales, nous avons toutefois introduit une 22^e thématique à notre grille d'analyse: «la politique locale et provinciale», compétence du ministre Furlan dans la précédente et la présente législature. Nous précisons d'emblée qu'il s'agit d'un article qui a essentiellement pour ambition de mettre en évidence une nouvelle hypothèse relative à l'usage des programmes électoraux. Il revêt principalement une volonté de test, devant être confirmé sur une période temporelle plus longue et/ou étendu à d'autres niveaux de pouvoirs, eu égard aux résultats du présent article.

Finalement, concernant les données utilisées pour cet article, elles reposent sur les deux programmes électoraux complets du PS et du cdH reprenant les enjeux fédéraux, européens et wallons. Le triple scrutin fédéral, régional et européen se tenant le même jour, les partis étudiés n'ont produit qu'un seul programme regroupant les trois niveaux de pouvoirs. Le premier document compte 134.898 mots, soit 891.629 caractères (espaces compris), dans lequel nous avons identifié 12.619 occurrences associées à nos 21+1 thématiques (voir Tableau 1) tandis que le second compte 181.076 mots, soit 1.205.740 caractères (espaces compris), dans lequel nous avons relevé 9.217 occurrences. Concernant les enjeux politiques associés à l'attribution des compétences ministérielles, ils sont au nombre de 38 et correspondent à la majorité des compétences attribuées aux ministres du nouveau gouvernement wallon pour la législature 2014-2019 (voir Tableaux 2 et 3). Nous nous sommes basés sur le premier document mis en ligne le 22 juillet 2014 sur le site du «Portail de la Wallonie» (<http://www.wallonie.be/>) afin d'identifier les compétences ministérielles. Elles ont été quelque peu précisées depuis lors, augmentant *de facto* le nombre de compétences dérivées. La plupart des enjeux ont bien été assimilés et regroupés pour cette recherche (voir Tableau 2). Toutefois, certaines compétences n'ont pu être intégrées, étant peu identifiables en l'état. Il s'agit de compétences telles que «évaluation, prospective et statistique», «répartition des moyens reçus de la Loterie Nationale», «les grands ouvrages d'art, dressant la liste des voies hydrauliques et de leurs dépendances transférées de l'État à la Région wallonne», «la coordination du plan "Habitat permanent dans les équipements touristiques"», «la législation relative aux centres publics d'action sociale et la tutelle sur ceux-ci», ou encore «l'authentification des actes à caractère immobilier».

IDENTIFICATION DES ENJEUX DE LA CAMPAGNE ET ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES DU GOUVERNEMENT

Avant de présenter les résultats de notre recherche sur la correspondance entre l'attribution des portefeuilles des ministres wallons PS et cdH, il convient d'expliquer succinctement le tableau 2. Les deux premières colonnes de ce tableau reprennent assez lisiblement les noms des ministres et ministre-président ainsi que leurs compétences et portefeuilles ministériels. Les troisième et quatrième colonnes présentent la part (en pourcentage) accordée aux différents enjeux/compétences qui se retrouvent énoncés dans les programmes électoraux 2014 du PS (colonne 3) et du cdH (colonne 4). Cette information permet d'identifier qui, du PS ou du cdH, accorde le plus d'attention politique à un enjeu/compétence (colonne 5). Lorsque le signe est « = », cela signifie que les deux partis accordent la même attention à l'enjeu énoncé dans la colonne 3 et 4. Nous relevons également plusieurs gradations allant de « + » à « +++ ». Lorsque la différence d'attention politique entre les deux partis sur un enjeu particulier est supérieure à 1, elle se traduit par les signes « +++ ». Lorsque la différence d'attention est comprise entre +0,61 et 1, elle est représentée par le signe « ++ ». Enfin, le signe « + » indique une différence d'attention sur enjeu comprise entre +0,4 et +0,6. Les colonnes 6 et 7, enfin, précisent s'il est question d'un enjeu consensuel (marqué par un signe « - »), consensuel génétique (CONS-GEN), positionnel (POS) ou positionnel génétique (POS-GEN) pour chacun des deux partenaires, et ce au vu de l'analyse des programmes électoraux et des enjeux associés.

Sachant cela, que pouvons-nous extraire de l'information sur les enjeux des programmes électoraux pour analyser l'attribution des enjeux et compétences aux ministres socialistes et humanistes du nouveau gouvernement wallon ?

Premièrement, si nous faisons la somme des enjeux (colonne 5) par parti, nous voyons que l'attribution des compétences régionales et/ou partagées avec les entités fédérale et communautaire représentent 67,43 % du programme 2014 du PS et 67,29 % du programme 2014 du cdH. Ces deux partis mettent donc l'accent sur une même proportion des enjeux régionaux et/ou partagés dans leur programme respectif. Si nous nous concentrons à présent sur les compétences attribuées, les 38 préalablement identifiées (colonne 2) sont réparties comme suit : 18 compétences pour le PS et 20 pour le cdH. Partant, il est également possible de voir que les 18 compétences PS représentent 41,54 % de la répartition de son attention politique portée aux 38 compétences initiales contre 30 % au cdH pour les 20 compétences attribuées. Le PS a donc reçu moins de compétences en termes de nombres effectifs mais assume des portefeuilles qui lui étaient très importants en termes d'attention politique, et ce au regard de ses enjeux électoraux. Il s'agit principalement des relations intergouvernementales (3,72 %) récupérée par le ministre-président, Paul Magnette, de l'Économie (7,70 %), compétence attribuée à Jean-Claude Marcourt, de la

politique du Logement (3,68 %) attribuée à Paul Furlan, de l'Emploi et de la Formation (8,10 %) attribués à Eliane Tillieux et enfin de la Fonction publique (3,62 %) attribuée à Christophe Lacroix. Du côté du cdH, les compétences et enjeux majeurs, au regard de leur programme électoral 2014, sont les suivants : la Santé (4,38 %), les Allocations familiales (4,59 %) et l'Action sociale (5,26 %) attribuées à Maxime Prévot et la Mobilité (4,09 %) allant à Carlo Di Antonio.

Deuxièmement, si nous prenons en considération l'intérêt qu'ont porté les deux partenaires à certains enjeux, il est possible de distinguer un différentiel positif, neutre/absent et négatif attribué aux ministres socialistes et humanistes. Sur les 18 compétences confiées à un ministre socialiste, sept avaient un différentiel positif en faveur du programme du PS : (1) Les Affaires européennes et les Fonds structurels européens, (2) les Licences d'armes, (3) la Coopération au développement, (4) les PME, (5) la politique industrielle, (6) la politique énergétique et (7) la Fonction publique. Dix compétences attribuées au PS ne relèvent pas de différence (« = ») entre les programmes PS et cdH : (1) la lutte contre la pauvreté, (2) les relations internationales de la Wallonie, (3) les relations inter-gouvernementales, (4) l'Économie, (5) l'Innovation et le Numérique, (6) le Commerce extérieur, (7) les Pouvoirs locaux, (8) l'Emploi et la Formation, (9) le Budget et (10) la Simplification administrative. En d'autres termes, de l'attention politique portée par ces deux partis aux dix compétences énoncées, elles auraient très bien pu être une compétence attribuée tant au PS qu'au cdH. Enfin, le PS a reçu une compétence pour laquelle le cdH portait davantage d'attention politique dans son programme électoral : la politique du Logement. Au total, ces résultats montrent que près de 95 % (soit 17 sur 18) des politiques attribuées à un ministre socialiste résultent d'une attention équivalente ou plus importante pour le PS par rapport au cdH durant la campagne et eu égard à ses enjeux programmatiques. Il est également possible de faire le même relevé pour le cdH où huit compétences sur les vingt attribuées ont une attention positive en faveur du cdH : (1) les Travaux publics, (2) les Allocations familiales, (3) la Sécurité routière, (4) le Bien-être animal, (5) l'Aménagement du territoire, (6) les Aéroports wallons, (7) la Mobilité et (8) les Zones urbaines et les quartiers. De même, neuf compétences attribuées à un ministre cdH révèlent une attention politique similaire entre les deux partenaires : (1) la Santé, (2) la Mobilité douce, (3) les Droits des femmes, (4) l'Action sociale, (5) l'Agriculture, (6) la Ruralité, (7) le Tourisme, (8) les Sports et infrastructures et, enfin, (9) l'Environnement. Enfin, trois portefeuilles ministériels ont une attention politique négative au regard du programme électoral du cdH : (1) l'Égalité des chances, (2) le Patrimoine et (3) la Nature. *In fine*, ces résultats nous informent sur le fait que 85 % (17 sur 20) des compétences attribuées à un ministre cdH résultent d'une attention équivalente ou plus importante pour le cdH par rapport au programme électoral du PS.

Troisièmement, il importe d'identifier les enjeux positionnels sur lesquels les deux partis se sont positionnés en compétition dans leurs programmes élec-

toraux ainsi que les enjeux positionnels génétiques pour lesquels les deux partis revendiquent la compétence. Nous pouvons, à ce titre, mettre en évidence huit enjeux principaux au PS : un enjeu consensuel génétique, un positionnel et sept positionnels génétiques.

Quatre des sept enjeux positionnels génétiques semblent, au regard des attentions respectives du cdH et du PS, ne pas entrer en concurrence entre les deux partenaires :

- la Lutte contre la pauvreté est un enjeu positionnel génétique pour le PS mais il n'apparaît pas comme un enjeu en compétition entre les socialistes et les humanistes. Il s'agit davantage d'un enjeu positionnel génétique identifié dans les programmes électoraux et durant cette campagne qui traduit une compétition entre le PS et le PTB-go ! ;
- les Droits des femmes est un enjeu positionnel génétique tant au cdH qu'au PS. Il y a, en effet, une volonté affichée durant cette campagne électorale de disposer d'un ministre pour cette politique. Ce courant général traverse l'ensemble des politiques publiques et vise à intégrer le « genre » dans leur contenu. De plus, le *gender mainstreaming* s'inscrit dans un principe de bonne gouvernance et de bonne administration (Dauphin, Sénac-Slawinski, 2008 ; Sénac-Slawinski, 2006) ;
- l'Économie est également un enjeu positionnel génétique pour le PS, mais à nouveau, qui ne semble pas en concurrence avec le cdH. Il s'agissait davantage d'une compétition avec les libéraux (MR) sur ce point (Piet, Dandoy, Joly, 2014) ;
- l'Industrie est un enjeu positionnel génétique pour le PS qui traduit une compétition avec les libéraux (MR). Le PTB-go ! a également revendiqué cette compétence durant la campagne électorale et dans son programme (Piet, Dandoy, 2014).

Le seul enjeu consensuel génétique au PS est associé à la politique de l'Égalité des chances. Au vu de la campagne électorale et des programmes, il s'agit, pour les deux partis, d'un enjeu consensuel, sans conflit, ni revendication particulière le concernant.

Onze enjeux principaux sont mis en évidence au cdH : sept enjeux consensuels génétiques (la Santé, les Allocations familiales, l'Agriculture, la Nature, la Ruralité, les Travaux publics et les Droits des femmes) et quatre positionnels génétiques. Outre la politique des Droits des femmes, il ne semble pas y avoir de revendication particulière de la part du PS sur les enjeux consensuels génétiques du cdH. Les humanistes conservent, de plus, un avantage sur ces politiques puisque leur parti est généralement désigné comme compétent dans ces matières, notamment, au vu des portefeuilles ministériels déjà attribués lors du précédent gouvernement wallon au ministre Di Antonio. Par ailleurs, l'attention politique très élevée de la part du cdH sur l'enjeu lié aux travaux publics marque clairement sa volonté de réaffirmer sa compétence, voire sa propriété

sur cet enjeu. Il n'est toutefois pas positionnel puisqu'aucun parti politique durant cette campagne électorale n'a tenté de lui en contester la compétence. Enfin, au niveau des quatre enjeux positionnels génétiques du cdH, seul un enjeu n'est pas en compétition avec le PS : la politique des quartiers et des zones urbaines. À la lecture de leurs programmes respectifs, il s'agissait toutefois d'un enjeu positionnel pour le cdH qui était en concurrence avec les écologistes. Pour le PS, cet enjeu semble relativement consensuel si nous tenons compte de l'attention politique plus faible lui étant consacrée dans son programme électoral par rapport au cdH : 10^e rang chez les socialistes et 7^e rang chez les humanistes (Piet, Dandoy, Joly, 2014). Enfin, la politique du Budget est un enjeu consensuel génétique tant au PS qu'au cdH au vu de la campagne régionale wallonne. Il convient cependant de distinguer les campagnes régionale et fédérale menées sur cette politique budgétaire, et ce même si elles se tenaient au même moment. Si l'enjeu était consensuel génétique au niveau régional, il s'agissait, par contre, d'un enjeu positionnel génétique tant au PS qu'au cdH dans la campagne fédérale. Le cdH y avait, d'ailleurs, pris l'ascendant, notamment, sur la politique fiscale étant donné que ce parti s'était positionné très tôt dans la campagne fédérale sur la nécessité d'une grande réforme fiscale (voire avant le début de la campagne, dès 2013), se présentant clairement comme le principal adversaire politique du MR sur cet enjeu.

Revenons, à présent, sur les enjeux positionnels et positionnels génétiques en concurrence entre le PS et le cdH. Trois enjeux semblent être en compétition au moins pour l'un des deux partenaires :

- l'Action sociale est un enjeu positionnel génétique au PS et positionnel génétique au cdH au vu de cette campagne électorale et de leurs programmes respectifs. En effet, si les affaires sociales peuvent être historiquement associées à la compétence du parti démocrate-chrétien, le PS tend à s'imposer, depuis la fin des années 1990, sur cette compétence au regard de leurs programmes électoraux (Piet, Dandoy, Joly ; Piet, 2014) ;
- la politique du Logement est également un enjeu positionnel génétique tant au PS qu'au cdH. Il y a une volonté de la part des deux partis politiques de mettre la main sur cette compétence tout au long de cette campagne électorale, programmes électoraux compris. Cette compétence a, par ailleurs, été revendiquée par les libéraux, les FDF et Ecolo et est parfois un enjeu positionnel génétique fort sur la scène politique électorale bruxelloise et wallonne (Piet, Dandoy, Joly, 2014 ; Piet, 2014). Les enjeux démographiques pour les années à venir y sont largement liés et en font un enjeu prioritaire pour l'ensemble de la classe politique francophone. De même, l'interdépendance thématique de la politique du Logement avec tous les enjeux de la société (mobilité, économie, commerce, entreprise, santé, énergie, environnement, affaires sociales, etc.) en fait un enjeu politique très concurrentiel. Le débat sur la taxation des loyers initié par les socialistes a, par ailleurs, fortement animé cette cam-

- pagne électorale et fut négocié par les partenaires de la majorité PS-cdH, comme le soulignait Maxime Prévot, le 19 juillet 2014, lors du Congrès de participation des humanistes au gouvernement wallon. Toutefois, la hiérarchie des attentions politiques confirme l'intérêt du cdH pour ces enjeux liés au Logement (7^e rang), alors qu'il ne se situe qu'au 10^e rang au PS (Piet, Dandoy, Joly, 2014). Cette différence importante montre ici le manque de précision vis-à-vis d'une des 21 thématiques trop généralistes regroupant « Logement » et « Développement local ». L'analyse discursive que nous faisons pour distinguer les enjeux consensuels des enjeux positionnels, nous permet cependant de compenser ce manque de précisions dans l'identification des enjeux et des priorités politiques. Et l'attribution de la politique du Logement à un ministre socialiste permet de confirmer que cet enjeu positionnel génétique fut fortement disputé par les acteurs politiques ;
- enfin, l'Emploi et la Formation traduisent un enjeu positionnel génétique tant au PS qu'au cdH. Il y a eu une volonté de la part de l'ensemble des partis politiques francophones de se disputer les mesures liées à l'emploi et à la formation et d'imposer leurs visions respectives sur ces politiques que ce soit sur l'emploi des jeunes, les liens entre entreprises et formations, les aides à l'emploi, la simplification administrative sur ces matières, etc.

Par ce croisement des enjeux positionnels et positionnels génétiques, il semble donc envisageable d'appréhender les compétences les plus débattues et négociées au sein d'une formation gouvernementale grâce aux programmes électoraux. Dans notre étude du cas wallon, il s'agit, certes, pour ces acteurs politiques de défendre une position prise durant la campagne électorale mais, surtout, de se montrer compétent sur des politiques publiques majeures qu'ils pourront *a fortiori* porter durant toute une nouvelle législature. Sur ces cinq enjeux majeurs, trois sont « gagnés » par le PS (Logement, Emploi et Budget) et deux par le cdH (Affaires sociales et Droits des femmes). De ce point de vue, le PS serait donc pressenti comme l'acteur politique dominant dans la compétition sur enjeux entre les deux partenaires. Cela peut, par exemple, s'expliquer par le poids électoral plus important des socialistes au sortir des élections du 25 mai 2014. Pour autant, le cdH aurait également récupéré un enjeu consensuel génétique du PS : l'Égalité des chances.

DISCUSSION SUR L'USAGE DES PROGRAMMES ÉLECTORAUX ET CONCLUSION SUR LA FORMATION DU GOUVERNEMENT WALLON

À la lecture de nos résultats, nous voyons que, de manière générale, chaque parti a réussi à gagner ou à conserver des compétences qu'il avait mises en exergue lors de la campagne électorale 2014 et au sein de son programme électoral. Pour la majorité des enjeux, chaque partenaire peut donc défendre un bon bilan à l'issue des négociations et de la formation du gouvernement wallon. Les socialistes conservent, cependant, la main sur les compétences budgétaires et de l'emploi, deux compétences qui étaient pourtant très importantes pour les deux partis. Les raisons de certaines distorsions entre les enjeux positionnels des deux partenaires et l'attribution des compétences ministérielles peuvent, également, se justifier par un écart important entre les défis à relever pour un ministère et le portefeuille alloué. Dans cette perspective, les enjeux liés à la politique du logement en Wallonie et les restrictions budgétaires dans ce domaine ont certainement influé sur la volonté des humanistes de ne pas récupérer cette politique, et ce, en sachant que ce même parti dispose de cette compétence à la Région bruxelloise. Ils peuvent donc défendre un enjeu positionnel générique – indépendamment du niveau de pouvoirs de l'enjeu – devant l'ensemble de leurs adhérents, comme ce fut le cas lors de leur Congrès de participation du 19 juillet 2014.

Concernant l'hypothèse relative aux enjeux majoritairement consensuels ou, au contraire, majoritairement positionnels, nous constatons que, dans le cadre de la formation de ce gouvernement wallon, seuls sept enjeux sur trente-huit sont positionnels chez les socialistes contre quatre chez les humanistes. Qui plus est, seuls trois d'entre eux étaient en concurrence entre les deux partenaires. Nous pouvons donc, dans un premier temps, confirmer l'hypothèse de la théorie de la saillance en mettant en exergue une majorité d'enjeux consensuels durant la campagne électorale wallonne et un apaisement des conflits entre les partis au regard des enjeux électoraux et des programmes des partis. Il serait toutefois important de prendre la mesure d'un recul historique, d'une part, pour voir s'il existe une variation des enjeux consensuels et positionnels au travers des campagnes électorales et, d'autre part, pour comprendre comment ces enjeux ont pu évoluer dans le temps. Nous pouvons, dans un second temps, insister sur les concepts de « crédibilité » des acteurs politiques sur certains enjeux et d'« avantage historique » dont certains partis disposent et qu'ils défendent en campagne électorale au travers de leurs programmes respectifs et au sein des négociations gouvernementales (Petrocik, 1996). Le PS conserve un avantage historique sur l'Économie, les PME, l'industrie, les pouvoirs locaux, etc. tandis que, le cdH défend son bilan et sa crédibilité sur des enjeux régionaux comme l'agriculture, les villes, la ruralité, la famille, etc.

Enfin, l'hypothèse de recherche centrale de cet article peut être confirmée. Il existe effectivement un intérêt à prendre en compte les programmes électoraux pour comprendre et interpréter, voire projeter, les compositions et

attributions des portefeuilles ministériels. L'une des fonctions des programmes électoraux, outre le champ déjà très investigué de la mise sur agenda de nouveaux enjeux politiques, peut donc être assimilée à l'analyse du processus de formation d'un gouvernement. En toute hypothèse et au regard des enjeux programmatiques, il serait envisageable de distinguer les gouvernements dont l'attribution des compétences est une réussite, des gouvernements dont l'intégration des enjeux partisans serait moins bien aboutie ou, à tout le moins, plus difficile entre les divers partenaires de majorité. Cela pose également la question du poids des partis au sortir des élections, de leur influence dans les négociations, de leur capacité de compromis, de leur capacité à revenir défendre le projet gouvernemental devant leur électorat et leurs militants, etc.

Nous relevons cependant certaines limites à notre recherche et à nos résultats dues, essentiellement, à la méthode. Il convient, en effet, pour mener à bien ce type de recherche, de disposer d'une méthode flexible permettant de restructurer facilement les enjeux, eu égard aux compétences et portefeuilles attribués. Dans cette perspective, la méthode CAP peut montrer ces limites puisqu'il est difficile de reconfigurer rapidement les enjeux, à moins de réaliser un nouveau travail d'encodage manuel des phrases et des quasi-phrases. L'informatisation de la méthode CAP et de son codebook donne, à cet égard, davantage de latitude au chercheur d'adapter les enjeux électoraux aux enjeux gouvernementaux. Notre méthode manque cependant encore de souplesse et révèle ses limites au niveau de la mise en correspondance des compétences ministérielles et de la hiérarchie relativement statique de notre grille d'analyse, dues à son identification manuelle. De même, il ne nous a pas été possible d'adapter l'ensemble de nos hiérarchies à l'identification de nouvelles compétences, voire d'introduire de nouveaux enjeux. La thématique « Pouvoirs locaux » était en effet absente de notre grille d'analyse initiale. Nous sommes, par ailleurs, conscients qu'il faudra certainement, à terme, revoir en partie les 21 thématiques en y distinguant la « culture » et le « sport », le « développement local » et la « politique du Logement » et en y introduisant les « Pouvoirs locaux », voire « les catastrophes naturelles » afin d'y encoder tous les enjeux relatifs au fonds des calamités, les plans pluies, etc. Nos résultats demanderont, également, à être comparés à d'autres processus de formations de gouvernement, à d'autres niveaux de pouvoirs, en confrontant des gouvernements qui sont arrivés au terme de leur législature et des gouvernements démissionnaires, etc. Il serait, enfin, intéressant de tenir compte de l'évolution temporelle des enjeux afin d'approfondir et de justifier davantage le caractère « génétique » des enjeux.

Finalement, si le choix des partenaires politiques semble essentiel dans la constitution d'une majorité gouvernementale, notre recherche, même limitée, tend à montrer que la répartition des enjeux positionnels identifiés lors de cette campagne électorale au sein des programmes des partis a une capacité explicative à l'attribution des portefeuilles ministériels, à l'équilibre des compétences et à la qualité des négociations entre les nouveaux partenaires de majorité.

Tableaux

Tableau 1. Codebook: les 21 thématiques

1. Macroeconomics	14. Community development and housing issues
2. Civil rights, minority issues, civil liberties	15. Banking, finance, domestic commerce
3. Health	16. Defense
4. Agriculture	17. Space, science, technology, communications
5. Labor, employment, and immigration	18. Foreign trade
6. Education	19. International affairs and foreign aid
7. Environment	20. Government operations
8. Energy	21. Public lands and water management
9. Immigration	23. Art and Culture
10. Transportation	
12. Law, crime, and family issues	
13. Social welfare	

Tableau 2. Répartition des compétences du gouvernement wallon et enjeux électoraux entre le Parti socialiste (PS) et le centre démocrate Humaniste (cdH)

Ministre	Compétence	PS – Enjeux, programme 2014 (%)	cdH – Enjeux, programme 2014 (%)	Attention politique: différente (PS-cdH)	cdH – Enjeux consensuels, positionnels (génétiques)	PS – Enjeux consensuels, positionnels (génétiques)
Paul Magnette (PS)	Lutte contre la pauvreté	0,69 %	0,61 %	=	-	POS-GEN
	UE et fonds structurels	1,80 %	1,26 %	+ (PS)	-	-
	Relations internationales	1,94 %	1,55 %	=	-	-
	Licences d'armement	0,04 %	0,02 %	+++ (PS)	-	-
	Relation inter-gouvernementales	3,72 %	3,44 %	=	-	-
	Coopération au développement	0,50 %	0,31 %	+ (PS)	-	-

Maxime Prévot (cdH)	Travaux publics	0,28 %	0,84 %	+++ (cdH)	CONS- GEN	-
	Santé	4,32 %	4,38 %	=	CONS- GEN	-
	Allocations familiales	2,22 %	4,59 %	++ (cdH)	CONS- GEN	-
	patrimoine	0,16 %	0,07 %	+++ (PS)	-	-
	Sécurité routière	0,40 %	0,90 %	+++ (cdH)	-	-
	Mobilité douce	0,25 %	0,25 %	=	-	-
	Egalité des changes	1,86 %	0,87 %	+++ (PS)	-	CONS- GEN
	Droits des femmes	0,96 %	1,15 %	=	CONS- GEN	POS- GEN
Action sociale	5,52 %	5,26 %	=	POS- GEN	POS- GEN	
René Collin (cdH)	Agriculture	1,13 %	1,39 %	=	CONS- GEN	-
	Nature	0,76 %	0,54 %	+ (PS)	CONS- GEN	-
	Ruralité	0,97 %	0,92 %	=	CONS- GEN	-
	Tourisme	0,39 %	0,47 %	=	-	-
	Sports/ infrastructure	1,03 %	1,18 %	=	-	-
Carlo Di Antonio (cdH)	Environnement	1,94 %	1,65 %	=	-	-
	Bien-être animal	0,05 %	0,12 %	+++ (cdH)	-	-
	Aménagement du territoire	0,43 %	0,28 %	+ (cdH)	-	-

	Aéroports	0,21 %	0,04 %	++ (cdH)	-	-
	Mobilité	2,63 %	4,09 %	+ (cdH)	-	-
	Zones urbaines/ quartiers	0,37 %	0,62 %	++ (cdH)	POS- GEN	-
Jean-Claude Marcourt (PS)	Economie	7,70 %	5,53 %	=	-	POS- GEN
	PME	0,92 %	0,64 %	+ (PS)	-	-
	Industrie	0,59 %	0,31 %	++ (PS)	-	POS- GEN
	Innovation et Numérique	1,95 %	1,74 %	=	-	-
	commerce extérieur	1,05 %	0,97 %	=	-	-
Paul Furlan (PS)	Pouvoirs locaux	1,41 %	1,33 %	=	-	-
	Logement	3,68 %	5,58 %	+ (cdH)	POS- GEN	POS- GEN
	Energie	1,77 %	1,06 %	++ (PS)	-	-
Eliane Tillieux (PS)	Emploi & formation	8,10 %	8,79 %	=	POS- GEN	POS- GEN
Christophe Lacroix (PS)	Budget	1,76 %	1,95 %	=	-	-
	Fonction publique	3,62 %	2,28 %	+ (PS)	-	-
	Simplification administrative	0,29 %	0,33 %	=	-	-