

L'analyse de la construction et de la mise sur agenda des problèmes publics

UNE POLITIQUE PUBLIQUE suppose l'existence d'un (ou de plusieurs) problème(s) à résoudre. Cette affirmation, somme toute assez triviale, conduit à s'intéresser aux problèmes qui sont le point de départ d'une politique publique, qui en forment en quelque sort l'amont, et dont l'analyse s'avère en fin de compte indispensable pour comprendre l'ensemble du processus de construction de l'action publique qui lui est liée. La question qui se pose tout d'abord à l'analyste est celle de savoir comment et pourquoi un problème devient un objet d'attention de la part d'autorités publiques.

La première réponse, proposée notamment par les *policy sciences*, souligne le caractère collectif d'un problème et son importance socioéconomique. Dans cette perspective, l'accent est mis sur l'identification de problèmes par des autorités publiques et des experts. On a ici une conception «objectiviste», mise en cause par des sociologues d'inspiration constructivistes dès les années 1960 mettant en avant le fait que tout problème est susceptible de devenir un problème public à partir du moment où des acteurs le définissent comme tel. Aucun problème n'est intrinsèquement public, du fait de propriétés spécifiques : il n'existe pas de seuil «objectif», mesurable (correspondant par exemple à un chiffre n de personnes touchées par un problème), à partir duquel un problème devient un sujet de préoccupations collectives. Cette deuxième perspective, aujourd'hui largement dominante, conduit à s'intéresser à un ensemble plus vaste d'acteurs (mouvements sociaux, médias, acteurs politiques...) participant à ce travail de construction, qui passe souvent par la mise en place et la participation à des débats publics. La notion de problème public renvoie donc également au sens habermassien de publicité. La construction de problèmes comme publics repose aussi sur l'appel à une intervention d'autorités publiques; elle se fonde de ce fait à la fois sur l'invocation d'une responsabilité collective et sur l'existence (ou tout

au moins la croyance) dans la capacité d'acteurs publics à agir sur le problème de ce fait défini comme public. On comprend ainsi pourquoi certains problèmes peuvent être considérés comme publics à certaines périodes et pas à d'autres comme le montre l'exemple des tremblements de terre, longtemps considérés comme relevant de la fatalité, voire d'une punition d'origine surnaturelle ou divine. Cette lecture providentialiste a été remise en cause à partir du XVIII^e siècle, tout particulièrement à la suite du tremblement de terre de Lisbonne de 1755 dont le nombre important de victimes a aussi été attribué à des choix humains : ainsi pour Rousseau à la densité urbaine et à la hauteur des habitations (Walter, 2008). La mise en avant de responsabilités humaines collectives a permis par la suite de prendre en considération les tremblements de terre comme un problème public pouvant faire l'objet d'actions publiques en termes de prévention des risques (mise en place d'outils de prévision, de normes en matière de construction, de consignes à suivre en cas de tremblement de terre, repérage précis des zones à risque...) et d'organisation des secours en cas de catastrophe.

Ce travail cognitif et narratif de construction d'un problème comme public, est un préalable à la mise sur agenda, défini de manière générale comme « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions » (Garraud, 1990, p. 27). La notion d'agenda n'a émergé dans l'analyse des politiques publiques, jusque-là dominée par la perspective des *policy sciences*, qu'au début des années 1970 au croisement de la sociologie des médias et de la science politique (Nollet, 2010). Dans le cadre des *policy sciences* l'amont (mais aussi l'aval) de la décision était fortement négligé et considéré comme un aspect non problématique, fortement contrôlé par les décideurs publics. Or, ceux-ci ne font pas seulement des choix relatifs aux réponses qu'ils apportent à des problèmes mais aussi à propos des problèmes qu'ils vont traiter. Autrement dit, avant de décider de mesures de politiques publiques les autorités publiques choisissent de traiter plutôt tel ou tel problème et de ne pas en traiter certains, ainsi que le cadre cognitif dans lequel ils vont le prendre en charge. La compréhension des processus de sélection des problèmes préalablement construits comme publics constitue de ce fait une dimension centrale des analyses en termes de mise à l'agenda.

Processus et acteurs de la construction des problèmes publics

L'analyse de la construction des problèmes publics suppose une rupture avec la conception « objectiviste » des problèmes, rupture qui conduit à mettre

l'accent sur le rôle des acteurs qui effectuent le travail de construction des problèmes publics.

La conception « objectiviste » des problèmes se fonde sur une vision positiviste des problèmes sociaux (Parsons, 1995, p. 92-96) qui trouve son origine chez les réformateurs sociaux de la fin du XIX^e siècle (tel Charles Booth en Angleterre). Elle part de l'idée que les problèmes sont des faits objectifs et donc directement mesurables à l'aide d'outils scientifiques (statistiques en particulier). Par conséquent les autorités publiques se saisissent des problèmes mis au jour par des enquêtes scientifiques. On retrouve cette conception des problèmes dans l'approche fonctionnaliste, qui établit un lien étroit entre problème social et dysfonctionnement dans la société. Dans cette perspective, les problèmes peuvent être clairement identifiés par leurs effets sur le fonctionnement social d'ensemble. La conception sous-jacente est que les problèmes sont des faits objectifs et mesurables, dont on peut repérer les causes, ce qui doit permettre de les résoudre. C'est au sociologue d'identifier les problèmes collectifs à partir du repérage du décalage par rapport aux mécanismes permettant à la société de fonctionner harmonieusement, mécanismes qui constituent l'objet de la sociologie pour l'approche fonctionnaliste. Les *policy sciences* s'inscrivent également dans ce cadre en mettant l'accent sur l'identification « objective » de problèmes par des autorités publiques.

Cette conception des problèmes sociaux a été critiquée dès les années 1940 par des auteurs comme Fuller et Myers (1941), puis par Howard Becker (1966) et, plus tard, par Herbert Blumler (1971) ainsi que par Spector et Kitsuse (1977). Les premiers ont souligné qu'un problème social a une double dimension, objective et subjective, cette dernière renvoyant au contexte culturel et aux valeurs dominantes. Les catégories sociales à travers lesquelles les acteurs perçoivent le monde sont une variable fondamentale de la publication des problèmes. C'est non seulement parce que des individus sont affectés par une situation qu'ils vont la définir comme un problème public, mais aussi parce qu'ils perçoivent celle-ci comme une menace pour leurs valeurs. Les problèmes sont donc construits par les acteurs sociaux sur la base de leurs valeurs. Par la suite, Howard Becker a très fortement contribué à développer une perspective « constructiviste » des problèmes sociaux à partir de l'idée centrale selon laquelle « pour comprendre complètement un problème social, il faut savoir comment il a été amené à être défini comme un problème social » (Becker, 1966, p. 11). Les problèmes sont le fruit d'un travail d'étiquetage, de labellisation accompli par des acteurs collectifs (que Becker qualifie « d'entrepreneurs moraux ») dans le cadre d'un processus politique, comme il l'a montré à travers le cas de la pénalisation de la consommation de marijuana dans les années 1930. Le succès de la « croisade morale » contre la marijuana est expliqué par l'identité sociale des consommateurs (noirs et hispaniques en général) facilitant leur stigmatisation, par le rôle des valeurs

protestantes et par l'action des dirigeants du Bureau fédéral des narcotiques souhaitant étendre leurs compétences (Becker, 1963).

Herbert Blumler a, quant à lui, développé une perspective constructiviste en s'intéressant aux différentes étapes de la formation d'un problème, conçu comme le produit d'un comportement collectif. Enfin, Spector et Kitsuse ont reformulé de façon plus radicale cette approche en mettant l'accent sur le fait que la définition des problèmes s'opère dans le cadre d'un processus revendicatif porté par des acteurs qualifiés de *claimsmaker* (producteurs de revendications), indépendamment des conditions objectives des problèmes. Ils soulignent aussi le rôle des médias dans ces processus et placent au cœur de leurs travaux les activités de définition, de formulation et de revendication des problèmes.

L'apport principal du constructivisme est donc de prendre en compte le rôle d'acteurs sociaux dans la définition des problèmes : sont des problèmes collectifs ceux que des individus considèrent comme tels. « Du plus tragique au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un "problème social" s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, *lobbies*, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation, répression...) » (Neveu, 1999). C'est par la mobilisation d'acteurs sociaux que des problèmes deviennent publics. L'objet d'analyse devient alors la façon dont les acteurs sociaux définissent un problème et sont conduits à formuler des demandes auprès d'autorités publiques.

Le rôle des mobilisations d'acteurs extérieurs à l'État

La première question qui se pose donc est celle du rôle des acteurs sociaux, extérieurs à l'État, qui se mobilisent afin de publiciser un problème. On peut distinguer deux cas de figure principaux : celui de la mobilisation des acteurs directement concernés et celui de la mobilisation d'acteurs spécialisés dans la prise en charge de revendications collectives (syndicats, associations, groupes de pression, groupements religieux, partis politiques, médias...). De fait, dans la plupart des situations concrètes, les deux types d'acteurs se mêlent puisqu'on trouve dans le cadre de la mobilisation autour d'un problème, qui permet sa construction en problème public, à la fois des personnes directement concernées et des acteurs revendicatifs spécialisés qui relaient ces demandes. Dans les travaux constructivistes précédemment mentionnés, la notion la plus couramment utilisée est celle de *claimsmaker*, que l'on pourrait traduire par « producteur (ou entrepreneur) de revendication (ou de cause) ». Un des premiers exemples, souvent cité et repris, est celui des « croisades symboliques » analysées par Gusfield (1963).

Les mouvements pour la tempérance et la croisade contre l'alcoolisme

Les mouvements pour la tempérance se sont constitués aux États-Unis à partir du début du XIX^e siècle afin de lutter contre l'alcoolisme. Ils ont transformé cette question en problème public en faisant des buveurs d'alcool une menace pour la société américaine, fondée historiquement sur les valeurs puritaines des premiers immigrants. Ce qui n'est au départ qu'un comportement individuel (la consommation d'alcool) devient un problème public à partir du moment où des acteurs sociaux, regroupés collectivement dans des mouvements de tempérance, le construisent comme une menace pour l'ordre social. L'investissement des élites sociales rurales traditionnelles, puis des classes moyennes, s'explique pour Gusfield par une logique de défense symbolique d'un statut social menacé par l'urbanisation et l'arrivée de nouvelles catégories d'immigrants majoritairement catholiques. L'alcoolisme est ainsi, par un processus de construction symbolique, converti en problème social et moral et par là en problème public.

À l'origine du processus de publicisation d'un problème on trouve donc la mobilisation d'acteurs sociaux touchés ou sensibilisés par une question qu'ils vont diffuser.

ATD Quart-Monde et l'invention de « l'illettrisme »

ATD (Aide à toute détresse) Quart-Monde est une association qui naît à la fin des années 1950, à partir de l'expérience de l'abbé Joseph Wrésinski dans le bidonville de Noisy-le-Grand, où il avait été envoyé par l'abbé Pierre. Elle met l'accent sur l'existence d'un sous-prolétariat, caractérisé à la fois par des problèmes de logement et de savoir, comme l'exprime le terme *quart-monde* qui renvoie à la fois au tiers état et au tiers-monde. Cette association, sous l'impulsion de Joseph Wrésinski, mais aussi d'autres personnalités comme la nièce du général de Gaulle, Geneviève de Gaulle-Anthonioz (ancienne résistante et rescapée des camps), met l'accent sur le thème de la dignité de ce quart-monde, qui repose sur l'accès au savoir, sur l'émancipation par la culture. Cette conception est relayée par l'association et ses porte-parole prestigieux dans des revues, des ouvrages, des colloques et va permettre, à la fin des années 1970, l'invention du terme « illettrisme », qui permet d'abandonner le terme *analphabétisme*, connoté trop négativement. Ce terme est repris par les pouvoirs publics, dans des rapports officiels, dans les années 1980. L'innovation sémantique facilite la publicisation du problème : « Le "isme" fait passer de l'individuel au collectif, du particulier au général, de l'expérience singulière au phénomène de masse, bref, au problème social qui appelle des solutions publiques, politiques. »

Lahire, 1999, p. 61.

Il en résulte que la formulation du problème peut aussi varier en fonction des acteurs mobilisés, comme le montre l'exemple de la pédophilie.

L'émergence des abus sexuels comme problème public : de l'inceste à la pédophilie

À partir des années 1970 la mobilisation des associations féministes et des professionnels au contact des enfants victimes de violences sexuelles conduit à faire prendre conscience de l'importance de l'inceste et à la dénonciation publique des violences patriarcales. Elle permet l'émergence des abus sexuels sur mineures comme problème public au cours des années 1980. Ce mode de problématisation conduit à faire prédominer un traitement en termes de protection de l'enfance centré sur les soins et les filles. Au cours des années 1990 intervient la mobilisation des familles de victimes (à la suite de l'affaire Dutroux en particulier). Elles se focalisent sur la pédophilie (c'est-à-dire les abus sexuels commis en dehors du cadre familial, numériquement moins importants mais plus visibles et souvent plus dramatiques) et mettent la lutte contre la récidive au premier plan. La construction du problème s'effectue désormais en termes de traitement pénal et non plus en termes de soins et prend en compte les mineurs des deux sexes.

Boussaguet, 2008.

Si la plupart des travaux portant sur la construction de problèmes publics mettent l'accent sur des mobilisations collectives, on peut mentionner d'autres modalités d'émergence de problèmes publics comme le rôle des « lanceurs d'alerte », mis en évidence par Francis Chateauraynaud et Didier Torny (1999), dans l'émergence de nouveaux risques diffus (l'amiante, les maladies à prion, les nouveaux virus, les sources radioactives, les antennes relais de téléphonie mobile...).

Les lanceurs d'alerte et l'émergence de nouveaux risques

Ces lanceurs d'alerte correspondent à des « personnages ou des groupes non officiels, dotés d'une faible légitimité, ou provenant de personnes liées à des instances autorisées, mais qui, se dégageant de leur rôle officiel, lancent un avertissement à titre individuel et selon des procédures inhabituelles » (Chateauraynaud et Torny, 1999, p. 14). La multiplication des affaires, de Tchernobyl à l'amiante, de la crise de la vache folle à la transfusion sanguine, etc., a été accompagnée d'une montée en puissance de l'alerte dans l'espace public, de l'émergence de lanceurs d'alerte professionnels et de formes inédites de vigilance collective. Ces alertes prennent « la forme d'une démarche, personnelle ou collective, visant à mobiliser des instances supposées capables d'agir et, pour le moins, d'informer le public d'un danger, de l'imminence d'une catastrophe, du caractère incertain d'une entreprise ou d'un choix technologique » (p. 37).

Les processus de construction des problèmes publics

Les travaux constructivistes ne se sont pas seulement intéressés aux acteurs sociaux à l'origine de la dynamique de publicisation des problèmes, mais

aussi à la façon dont s'opérait le processus de publicisation. Fuller et Myers, puis Blumler, ont proposé des modèles séquentiels d'élaboration puis de diffusion et de prise en charge des problèmes par les autorités publiques. Ces modèles ont toutefois tendance à se confondre assez fortement avec le modèle séquentiel de manière générale (c'est très net chez Blumler) sans pour autant s'intéresser précisément aux étapes de la construction des problèmes. C'est dans d'autres travaux que l'on peut trouver des outils d'analyse plus fins du processus de construction d'un problème en problème public, notamment du côté de la sociologie du droit. Dans cette perspective Felstiner, Abel et Sarat (1980-1981) ont élaboré un cadre d'analyse permettant de décrire l'émergence et la transformation des litiges. Ils distinguent trois étapes principales. La première correspond au passage d'une expérience au départ non perçue comme offensante à une expérience perçue comme offensante. Ils qualifient cette première transformation de « *naming* », qui correspond à la prise de conscience et à la désignation d'un problème. La deuxième étape se produit lorsque cette offense est attribuée par une ou plusieurs personnes à un autre individu ou groupe; elle renvoie à la transformation d'une expérience offensante en grief. Cette phase est appelée « *blaming* » et correspond donc à un travail d'imputation de responsabilité. Enfin, la dernière phase se réalise lorsque le grief est exprimé auprès du ou des responsables présumés afin de demander une compensation, une réparation à l'offense de départ. Les auteurs qualifient cette phase de « *claiming* », c'est-à-dire la formulation d'une revendication, d'une demande auprès d'autorités publiques. Si ce modèle ternaire renvoie à l'émergence et à la transformation de litiges, il peut être aisément adapté à la construction des problèmes publics en distinguant les trois phases suivantes :

- phase 1: la formulation du problème en problème public, autrement dit la construction intellectuelle d'un problème individuel en problème collectif;
- phase 2: l'imputation de responsabilité du problème, autrement dit la désignation des causes collectives du problème¹;
- phase 3: l'expression d'une demande auprès d'autorités publiques, qui correspond au sens strict à la publicisation du problème.

1. Deborah Stone (1989) a tout particulièrement mis l'accent sur les imputations causales dans la dynamique de construction des problèmes publics. Plusieurs types de causalité (intentionnelle, non voulue, accidentelle, mécanique) peuvent être mobilisés par des acteurs sociaux pour s'adresser à des autorités publiques. Le type d'imputation causale est choisi en fonction du type d'intérêt défendu (par exemple les victimes des fuites de gaz provoquées par Union Carbide ont dénoncé la responsabilité directe de celle-ci du fait des déficiences du système d'alerte, tandis que ses dirigeants ont plaidé la thèse de l'accident) et, surtout, il est un objet de lutte entre groupes sociaux en concurrence.

Les trois phases de la construction des accidents du travail comme problème public

Phase 1 : Les accidents du travail ne sont plus pensés comme une fatalité ou comme le résultat d'erreurs de la part des ouvriers, mais comme la conséquence de l'industrialisation, du machinisme et du mode d'organisation du travail qu'elle génère. L'accident n'est plus le produit d'une faute individuelle mais fait partie du cours normal de l'activité industrielle comme en atteste sa régularité, mesurée statistiquement.

Phase 2 : La responsabilité des accidents du travail d'individuelle (l'ouvrier comme responsable de l'accident) devient collective : c'est la société tout entière qui est responsable en favorisant l'industrialisation, qui augmente la richesse collective et améliore le mode de vie de l'ensemble de la population. Les accidents du travail sont désormais perçus comme un produit de la vie sociale, une manifestation des interdépendances existant au sein de la société.

Phase 3 : Une demande de solidarité collective, sous la forme d'une assurance accident du travail financée par les employeurs, est formulée, notamment par des syndicats et des acteurs politiques (en France les solidaristes tel Léon Bourgeois). Elle se fonde sur le principe que c'est à la société dans son ensemble de remédier aux maux qu'elle provoque par la mise en place de mécanismes d'assurance collective. Ces premières modalités d'assurance sociale à destination des ouvriers sont mises en place en France, en Allemagne et en Angleterre à la fin du XIX^e siècle.

Ewald, 1986.

Les analyses qui viennent d'être présentées ont une limite importante : elles traitent chaque problème de façon isolée, en négligeant la dimension décisive de la concurrence entre problèmes (Cefaï, 1996). De nombreux obstacles, assimilables à autant de filtres, existent sur la route d'un problème en voie de publicisation, du fait de résistances et d'oppositions (de nature idéologique, culturelle, matérielle, pratique...) à la prise en compte d'un enjeu (Cobb et Ross, 1997) et de la surabondance des problèmes construits comme publics par des acteurs sociaux mobilisés. Comme le soulignent Hilgartner et Bosk (1988) les autorités publiques ne peuvent pas mettre sur agenda l'ensemble des problèmes car « l'attention publique est une ressource rare, dont l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes publiques » (p. 55). De ce fait les « problèmes doivent lutter pour occuper un espace dans les arènes publiques. Cette compétition est permanente ; les problèmes doivent à la fois lutter pour entrer et pour rester sur l'agenda public » (p. 70).

La mise sur agenda des problèmes publics

Pour analyser ce processus il faut, tout d'abord, tenir compte de la multiplicité des agendas. Roger Cobb et Charles Elder (1972, p. 85 *sq.*) ont proposé de

distinguer deux grands types d'agendas : l'agenda systémique et l'agenda institutionnel. Le premier comprend tous les problèmes perçus par les membres de la communauté politique comme méritant une attention publique et devant entrer légitimement dans la juridiction des autorités gouvernementales existantes. Sur l'agenda systémique figurent donc des problèmes définis de façon très générale (Cobb et Elder donnent comme exemple la fin de la discrimination raciale). Sur l'agenda institutionnel on trouvera, en revanche, des problèmes plus spécifiques, plus concrets. Une grande partie de ces problèmes sont des problèmes routinisés (c'est par exemple le cas du vote du budget, dont plus de 90 % du contenu est reporté d'une année sur l'autre). Cette distinction très générale peut être affinée en distinguant les agendas des trois grandes catégories d'arènes publiques (Hilgartner et Bosk, 1988) : les arènes médiatiques, les arènes d'expression collective (partis politiques, syndicats, associations...) et les arènes institutionnelles (le gouvernement, les assemblées parlementaires, les administrations...). Ces arènes ont des principes de fonctionnement différents (Cefaï, 1996, p. 56) : les arènes médiatiques sont régies par la concurrence entre les différents médias en termes d'audience, les arènes d'expression collective sont régies par la compétition pour des électeurs et des adhérents, les arènes institutionnelles dépendent fortement des principes de fonctionnement propres des structures qui les constituent. Au sein de ces différentes arènes, interconnectées entre elles, les agendas sont divers. C'est en particulier le cas pour les arènes institutionnelles (celles qui concernent le plus directement les politiques publiques) parce que chaque autorité publique possède son propre agenda : on parle ainsi de l'agenda gouvernemental (formellement les sujets à l'ordre du jour du Conseil des ministres), de l'agenda législatif (formellement les sujets à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et du Sénat en France), de l'agenda administratif (il existe un agenda propre à chacun des ministères), de l'agenda d'une collectivité territoriale, de l'agenda judiciaire... La question qui se pose ici à l'analyse de l'action publique est donc celle de savoir comment et pourquoi un problème est inscrit sur un agenda institutionnel (en particulier l'agenda gouvernemental et l'agenda législatif).

Les principes de sélection des problèmes publics

Pour y répondre Hilgartner et Bosk proposent de distinguer trois grands principes de sélection au sein des arènes qui permettent à certains problèmes d'émerger, au détriment d'autres : l'intensité dramatique du problème, sa nouveauté et son adéquation aux valeurs culturelles dominantes. La dramatisation est souvent liée à un événement qui met en scène de façon exacerbée le problème et qui suscite des prises de position multiples et une forte médiatisation contribuant à la cristallisation du problème.

Le procès de Bobigny (1972) et la cristallisation du problème de l'interruption volontaire de grossesse

Dans le cas de l'IVG en France le procès de Bobigny en 1972, qui concernait une adolescente de dix-sept ans ayant avorté après avoir été violée, a joué un rôle décisif. La défense de l'accusée a été assurée par une des principales figures du Mouvement de libération des femmes, Gisèle Halimi, ce qui a fortement accru l'audience publique du procès portant sur un cas particulièrement choquant et dramatique. Le procès a suscité de multiples prises de position qui ont cristallisé un système d'opposition entre, d'un côté, le mouvement féministe (en particulier le mouvement pour le planning familial, qui a mis en place des centres d'orthogénie et qui organise des voyages pour être avorté à l'étranger, et le mouvement pour la liberté de l'avortement et de la contraception), de l'autre, les mouvements traditionalistes et d'inspiration catholique (notamment « Laissez-les vivre » et les associations « pour le respect de la vie »), également relayés par des figures publiques. Les prises de position des médecins, directement concernés par le problème, ont aussi joué un rôle important, non seulement parce que de grandes personnalités de la médecine (le professeur Milliez par exemple) se sont exprimées en faveur de l'IVG, mais aussi parce que le problème a fait l'objet de vives controverses au sein du corps médical (prises de position de l'Ordre des médecins contre l'avortement, contestation de celles-ci par plusieurs groupements de médecins issus de mai 1968 demandant la suppression de l'Ordre...). Les affrontements publics, à l'occasion d'un événement dramatique, occupent une place importante dans la publicisation d'un problème ; ils en sont un vecteur décisif. Toutefois d'autres facteurs y ont contribué : l'importance (et la croissance) du nombre des avortements à l'étranger, le fait que le problème de l'IVG pouvait être traduit dans des termes simples, concrets et accessibles au plus grand nombre sans grandes difficultés, le contexte de l'après-mai 68...

Padioleau, 1982, p. 23-47.

Le deuxième élément qui facilite la prise en charge d'un problème par des arènes publiques est sa nouveauté. Il ne s'agit pas là en général d'un élément intrinsèque du problème mais qui découle plutôt de la manière de le construire. Le plus souvent c'est le recours à un registre scientifique, fondé sur des chiffres et des statistiques qui permet d'objectiver la nouveauté mais aussi (voire surtout) l'importance du problème en le quantifiant. La légitimation par le chiffre apparaît comme une ressource clé dans la lutte pour la publicisation des problèmes. Les données quantitatives permettent, en particulier, de mettre en scène l'urgence du problème en faisant office de preuve de son extension et de son aggravation (par une augmentation du nombre d'individus concernés ou de cas repérés)¹. Surtout, les chiffres produisent un effet de réel lié à la légitimité scientifique du comptage.

1. Le rôle des scientifiques du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1988 dans la mise sur agenda de la lutte contre le réchauffement climatique fournit un exemple de la mise au jour d'un nouveau problème à partir du recueil de données scientifiques.

La légitimation scientifique de la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme

La lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, deux problèmes publics qui tendent à n'en faire qu'un, sollicite très fortement les travaux scientifiques portant sur ces questions. À partir des années 1950, les schèmes probabilistes et les techniques de calcul forgées par des épidémiologistes, des démographes et des statisticiens ont conduit à reproblématiser l'alcoolisme et le tabagisme (et de plus en plus les effets cumulés de ces deux comportements) dans les catégories du risque, du fait de la montée des cancers et des pathologies cardio-vasculaires. Le lien établi, par de nombreux travaux, entre consommation d'alcool et de tabac et ces pathologies, devenues le premier facteur de mortalité après la seconde guerre mondiale, a permis de qualifier ces comportements de comportements à risque appelant une intervention des pouvoirs publics. Ces travaux scientifiques ont très fortement contribué à une reproblématisation de l'alcoolisme et du tabagisme et donc à une nouvelle forme de publicisation de ces enjeux. Mais, en passant de la sphère scientifique à des arènes publiques, les statistiques des épidémiologues sont l'objet d'un processus continu de réification et de fétichisation, puisqu'ils sont isolés de leurs prémisses méthodologiques.

Berlivet, 2000.

Le troisième principe renvoie à l'adéquation entre la construction du problème et les valeurs dominantes qui facilitent sa prise en compte. Il s'agit là d'une dimension moins évidente à cerner puisqu'elle suppose en quelque sorte une modélisation de «l'air du temps», d'un contexte idéologique, culturel et politique favorisant la publicisation d'un problème. Mais il est net que la mise sur agenda de l'IVG ne peut pas se comprendre sans faire référence au contexte de l'après-mai 1968 en France (diffusion de valeurs telles que la libération sexuelle, l'égalité des sexes, le refus des croyances religieuses...), celle de l'illettrisme sans prendre en compte la redécouverte de la pauvreté en France au milieu des années 1980 (émergence des thématiques de la nouvelle pauvreté puis de l'exclusion), ou encore la problématisation en termes de risques de l'alcoolisme et du tabagisme sans la mettre en relation avec la forte baisse de la mortalité, qui rend d'autant plus dramatiques et visibles les décès de quadragénaires ou de quinquagénaires liés au cancer et aux pathologies cardiovasculaires.

Le plus souvent, seule la combinaison de ces éléments, correspondant à autant de ressources pertinentes dans le cadre de la compétition entre les problèmes au sein des arènes publiques, permet la publicisation au sein des différentes arènes publiques. Ce sont donc moins les propriétés intrinsèques du problème (gravité, nombre de personnes concernées, urgence...) que sa mise en forme dramatique et statistique, son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné ainsi que les ressources de pouvoir de ceux qui le relaient qui expliquent sa mise sur agenda.

Celle-ci ne peut donc pas se comprendre sans tenir compte des acteurs qui interviennent dans ce processus et de leurs interactions.

Les modalités de la mise sur agenda

Deux modèles explicatifs basés sur les acteurs ont dominé les premiers travaux sur l'agenda (Parsons, 1995, p. 125). Le premier peut être qualifié de pluraliste, on peut aussi parler de modèle de l'influence. Dans cette perspective tout problème est susceptible d'être inscrit sur l'agenda politique à condition que des individus se mobilisent et s'organisent pour publiciser le problème. Par l'organisation collective, il y a une remontée démocratique des demandes sociales vers les autorités publiques. On se situe ici dans le cadre d'une vision systémique du politique, où les autorités politiques répondent (par des *outputs*) à des sollicitations extérieures (qualifiés d'*inputs*).

Mais ce modèle est fortement à nuancer par le fait que certains groupes ont plus de facilités que d'autres à parvenir à placer leur demande sur l'agenda politique du fait des différences de ressources entre acteurs cherchant à faire inscrire un problème sur l'agenda institutionnel. Ces inégalités sont liées à des facteurs tels que la proximité, notamment sociale, d'un groupe par rapport aux décideurs politiques, l'importance des ressources mobilisables, la cohésion du groupe, la position du groupe dans la structure économique ou sociale, la reconnaissance sociale du groupe, son prestige...

Il existe donc de fortes inégalités dans les possibilités pour un groupe de transmettre ses demandes. Ainsi dans le second modèle, le modèle élitiste, seul un groupe restreint et socialement dominant peut transmettre ses demandes (on peut également parler de modèle du contrôle social). Ce modèle explicatif est également trop général puisque, même s'il existe de fortes inégalités entre groupes, elles ne signifient pas que seul un petit nombre d'individus parvient à transmettre ses demandes et à les faire inscrire sur l'agenda politique. Les inégalités entre groupes entraînent des stratégies d'action collective différentes qui permettent parfois à des groupes dominés (par exemple historiquement la classe ouvrière) de faire inscrire des problèmes sur l'agenda.

Aucun de ces deux modèles, parce que trop généraux et englobants, ne se révèle donc adéquat pour l'analyse des politiques publiques. Il paraît plus opératoire, et surtout plus pertinent, de mettre en avant la diversité des modalités de la mise sur agenda liés à la multiplicité des acteurs qui y participent et à leurs interactions.

Pour cela on peut partir de la typologie élaborée par Philippe Garraud (1990). Il propose de distinguer cinq modèles de processus de mise sur agenda à partir de la prise en compte de cinq éléments : l'action de groupes organisés ; la mobilisation de l'opinion (construction d'une demande sociale repérable par des prises de position ou des sondages, existence de conflits publics, stratégies d'appel à l'opinion...) ; l'intervention d'acteurs politiques ;

la médiatisation; enfin le rôle d'événements. Les cinq types que propose Philippe Garraud sont des types idéaux¹: il est plus fréquent que dans la réalité on rencontre des cas mixtes, hybrides, combinant simultanément des éléments de plusieurs types. Plus qu'une description fidèle de la réalité, ces types permettent de repérer les principales logiques à l'œuvre dans le processus de mise sur agenda d'un problème, qui ne sont pas réductibles à un schéma d'explication simple et unilatéral.

Le premier modèle de mise sur agenda que Philippe Garraud distingue est celui de la participation (ou de la mobilisation externe). Dans ce cas, l'initiative revient à des groupes extérieurs à l'État plus ou moins fortement organisés qui se mobilisent, parfois de façon conflictuelle, auprès des autorités publiques. Le soutien de l'opinion publique est recherché afin de faire pression sur l'État et de légitimer des revendications. Les actions menées (grèves, manifestation, actions symboliques, violences...) visent à attirer l'attention des médias et par-delà celle des acteurs politiques et de l'opinion. Souvent sont également recherchés des relais qui vont porter un problème au sein d'arènes publiques. Ceux-ci peuvent être de nature très diverse: acteurs politiques, acteurs économiques, personnalités scientifiques, porte-parole d'associations ou de syndicats, journalistes, intellectuels, vedettes de cinéma, de la musique ou du sport, autorités morales et religieuses...

Les relais d'ATD Quart-Monde

ATD Quart-Monde a eu très tôt une stratégie de respectabilité sociale, «d'honorabilité publique» en s'appuyant sur des personnalités ayant un accès direct aux élites politico-administratives. On peut notamment mentionner, outre Geneviève de Gaulle-Anthonioz (membre du Comité économique et social), l'avocat Paul Bouchet (président de la Commission consultative des droits de l'homme), le directeur adjoint de Marcel Dassault, le sociologue Jean Labbens, etc. ATD trouve également des relais dans des structures associations catholiques, associations humanitaires, entreprises, le Rotary Club... Pour populariser la cause de la lutte contre l'illettrisme, l'association a aussi recours à des colloques (à l'Unesco notamment), à des vastes réunions publiques (comme «le Défi» en 1977) et à des campagnes médiatiques, comme «l'appel des 26» signé par 26 personnalités, dont le nom commence par une des lettres de l'alphabet (de Pierre Ardit à Zinedine Zidane).

Lahire, 1999.

1. En cela, il prolonge et affine la typologie proposée par Cobb et Ross (1976). Ils distinguent trois grands modèles de mise sur agenda: 1) le modèle de l'initiative extérieure (*outside initiative model*) dans le cadre duquel un groupe extérieur à l'État promeut un problème en cherchant des soutiens élargis afin de le faire inscrire sur l'agenda [modèle 1 de Garraud]; 2) le modèle de la mobilisation (*mobilisation model*) dans le cadre duquel un problème est inscrit à l'agenda à l'initiative de leaders politiques [modèle 3 de Garraud]; 3) le modèle de l'accès interne (*inside access model*) dans le cadre duquel la mise sur agenda se fait sans participation de l'opinion publique, à l'issue d'un processus qui reste interne à l'État [modèle 4 de Garraud].

Philippe Garraud donne comme exemple de ce premier modèle le rôle du mouvement SOS Racisme dans la mise sur agenda de la question de la non-discrimination des Français d'origine étrangère (et des étrangers de manière générale) dans les années 1980 en France. Un exemple plus récent est fourni par la mobilisation des Enfants de Don Quichotte en faveur des SDF durant l'hiver 2006-2007, qui a pris la forme spectaculaire de l'installation de plusieurs centaines de tentes le long du canal Saint-Martin à Paris. Elle a entraîné la mise sur agenda du principe du « droit au logement opposable » inscrit dans une loi votée peu de temps après.

Le deuxième modèle est celui de la médiatisation. Si celle-ci est parfois fortement liée aux mobilisations collectives comme on vient de le voir, elle peut aussi avoir une certaine autonomie et dépendre principalement des logiques du champ médiatique : stratégies professionnelles, stratégies éditoriales, structure de l'actualité (par exemple choix d'événements dans un contexte d'actualité peu chargée) comme l'ont souligné Mac Combs et Shaw (1972). Selon eux les médias hiérarchisent les problèmes par ordre d'importance supposée pour l'opinion publique. Par conséquent l'attention médiatique détermine aussi l'attention de l'opinion publique, celle-ci entraînant la mise sur agenda des problèmes. Un événement joue fréquemment un rôle déclencheur dans la prise en charge d'un problème par les médias. La mise sur agenda d'un problème peut trouver son origine dans des événements auxquels la couverture médiatique donne une forte audience. C'est aussi le mode de couverture médiatique qui met en avant la responsabilité d'autorités publiques. Les groupes organisés n'ont pas un rôle initiateur, ils peuvent cependant dans certains cas jouer un rôle de relais. La mobilisation est absente, mais la controverse publique peut être importante. Enfin, la politisation est ponctuelle et secondaire, elle ne joue pas un rôle moteur dans la médiatisation, mais en revanche les acteurs politiques peuvent être conduits à réagir du fait de la médiatisation.

Les exemples que donne Philippe Garraud (affaire du *Rainbow Warrior*, affaires liées au financement des partis politiques) ne renvoient pas directement aux politiques publiques. D'autres exemples peuvent être donnés : la médiatisation d'accidents dans les transports (à partir de 1999 les accidents dans les chemins de fer britanniques ont conduit progressivement à une remise en cause de leur privatisation par le gouvernement Blair), de faits divers dramatiques (ainsi l'enlèvement d'un enfant de cinq ans par un pédophile sortant de prison en août 2007 qui a entraîné la mise sur agenda d'une loi mettant en place la rétention de sûreté) ou encore des décès de personnes âgées liés à la canicule de l'été 2003, qui a remis sur l'agenda la prise en charge de la dépendance (Milet, 2005).

Toutefois de nombreux travaux ont discuté cette thèse et ont conduit à nuancer l'impact des médias sur la mise sur agenda, ceux-ci jouant plus souvent un rôle de relais par rapport à des problèmes portés par d'autres acteurs, qu'un rôle initiateur (Nollet, 2010). L'autonomie des acteurs politiques dans

la sélection des problèmes en vue de leur mise sur agenda a également été soulignée, ce qui renvoie au troisième modèle : celui de l'offre politique.

Ici, les acteurs politiques, et non plus les groupes organisés, jouent le rôle moteur. Un thème est politisé et mis en avant par un ou plusieurs acteurs politiques afin de renforcer leur position dans la compétition politique. La médiatisation est forte puisque c'est le principal instrument d'action sur lequel s'appuient les acteurs politiques. En revanche, la mobilisation de groupes organisés joue un rôle réduit. Comme le montre l'exemple donné par Philippe Garraud (celui de la mise sur agenda de thèmes comme l'insécurité et l'immigration à la suite de leur politisation par le Front national dans les années 1980 en France) deux logiques principales sont à l'œuvre : une logique électorale (espérance de gains électoraux dans la mise sur agenda d'un problème) et une logique d'identification politique (affirmation d'une identité politique par la mise sur agenda de thèmes marqueurs et le plus souvent clivants). La première logique se traduit le plus nettement en période de campagne électorale (par exemple la question de l'insécurité, en particulier la délinquance des mineurs, dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle française de 2002 ou celle du travail et du pouvoir d'achat en 2007). Les thèmes mis en avant pendant les campagnes électorales par le parti ou le candidat victorieux se retrouvent ensuite sur l'agenda politique. Ainsi, en France, les premiers projets de loi mis sur agenda après une élection présidentielle ont un rôle clef de marqueur politique (augmentation des minima sociaux et nationalisations après l'élection de François Mitterrand en 1981, loi travail et pouvoir d'achat contenant de nombreuses diminutions d'impôts et loi sur la récidive prévoyant la création de peines planchers après l'élection de Nicolas Sarkozy en juillet 2007). En dehors des périodes électorales la mise sur agenda à l'initiative d'acteurs politiques (en général au sommet de l'exécutif) peut aussi symboliser la capacité d'action du pouvoir politique comme le montre l'exemple de la mise sur agenda de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques à l'initiative de Nicolas Sarkozy, dans le cadre d'une conférence de presse, en janvier 2008. Toutefois il ne faut pas non plus surestimer le poids des acteurs politiques dans la détermination de l'agenda, celui-ci étant le plus souvent fort sur quelques enjeux à des moments particuliers comme on le verra plus bas. L'analyse de longue durée tend à relativiser le poids des acteurs politiques : ainsi entre 1986 et 2006 en France les variations dans l'attention portée aux différents domaines de politiques publiques dans les agendas gouvernementaux et parlementaires ne sont que faiblement corrélées aux changements électoraux (Baumgartner, Brouard, Grossman, 2009).

Ces trois premiers modèles ont pour point commun de comprendre des controverses publiques, une importante médiatisation, des actions visibles (événements, mobilisation...). La publicité (au sens habermassien de débat public) est donc forte. Mais il existe cependant deux autres modèles que

Philippe Garraud qualifie de « silencieux » : la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et les actions visibles très limitées.

Dans celui de l'anticipation, le rôle moteur appartient aux autorités publiques, l'expertise administrative jouant un rôle central. L'initiative gouvernementale est décisive, c'est elle qui rend le problème visible. En revanche la médiatisation est faible, la politisation également, la mobilisation et les événements sont absents. Le rôle des groupes organisés est limité. Philippe Garraud donne comme exemple la loi sur la formation professionnelle de 1972 et l'instauration du *numerus clausus* pour les études médicales en 1971.

Le cinquième modèle est celui de l'action corporatiste silencieuse. Ici l'initiative appartient plus clairement que dans le cas précédent à un groupe organisé qui bénéficie d'un accès privilégié aux autorités publiques. L'autre différence avec le modèle précédent est le fait que le problème est plus ciblé, concerne un public plus restreint. Là aussi la politisation, la médiatisation et la mobilisation sont faibles. Le huis clos est recherché par les acteurs concernés. Philippe Garraud donne l'exemple de la programmation des équipements militaires (oppositions entre différentes armes, rôle du *lobby* militaro-industriel). On peut également donner celui de l'énergie nucléaire (rôle corporatiste central d'EDF en faveur de la multiplication des centrales nucléaires). Ces deux aspects (initiatives administratives, rôle d'un *lobby*) peuvent toutefois être liés comme le montre l'exemple de l'instauration du *numerus clausus* pour les études médicales, liée à la convergence de revendications de segments de la profession médicale, soucieux de la préservation de leurs revenus et de leur prestige, et de préoccupations administratives orientées vers la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie (Déplaudé, 2007, p. 307-377). Plus largement, ces modalités de mise sur agenda conduisent à analyser les « espaces confinés » où sont définis des problèmes par des acteurs spécialisés (experts, acteurs administratifs, groupes d'intérêts...) hors de l'attention publique – médiatique et politique (Gilbert, Henry, 2009).

De manière plus générale, comme le souligne Philippe Garraud, ces modèles sont le plus souvent mêlés dans la réalité. On peut reprendre l'exemple de la mise sur agenda de la loi sur le logement opposable qui est non seulement liée à la mobilisation fortement médiatisée¹ des « Enfants de Don Quichotte » en décembre 2006 mais aussi au fait que le principe du droit au logement opposable était discuté et proposé depuis 2002 dans une enceinte plus discrète : le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Houard, 2009). Par ailleurs, ces différentes dynamiques peuvent se succéder dans le cadre du processus de mise sur agenda qui le plus souvent s'inscrit dans la durée comme le montre l'exemple du sida (Favre, 1992) pour lequel se sont succédé (et progressivement mêlés) entre 1983 et 1986 une mise sur

1. Notamment parce qu'elle s'est produite à une période (fêtes de fin d'année) de faible occupation de l'agenda médiatique et de plus forte sensibilisation de l'opinion à la détresse humaine et à la misère.

agenda silencieuse (à l'initiative de chercheurs), une mise sur agenda liée à l'action de groupes organisés (défenseurs des homosexuels et des victimes du sang contaminé), la médiatisation (du scandale du sang contaminé) et la politisation (par le Front national notamment). De même, les parcours des problèmes peuvent fluctuer entre des phases de plus ou moins forte publicisation comme on peut le voir avec l'exemple de l'amiante passé d'un problème confiné dans les années 1970, car pris en charge par des acteurs (victimes, scientifiques, acteurs de la politique des risques professionnels) dotés de ressources limitées, à un problème fortement publicisé à partir du milieu des années 1990 du fait de l'élargissement de la mobilisation et du recours à des actions judiciaires progressivement médiatisées (Henry, 2007). Cette perspective d'analyse qui met en relation les processus de mise sur agenda avec la structure des interactions et des rapports de force entre les acteurs a toutefois tendance à négliger le contexte dans lequel ils s'opèrent.

Les dimensions contextuelles de l'agenda

La mise sur agenda n'est pas en effet forcément liée directement à l'intervention de ces différents acteurs. Il existe des mises sur agenda plus contraintes, correspondant à un contexte non maîtrisé par les acteurs de la publicisation des problèmes mis en avant par Philippe Garraud. La mise sur agenda peut, notamment, être liée à des décisions judiciaires (en particulier des décisions d'une cour constitutionnelle, mais c'est parfois le cas avec des décisions d'autres juridictions comme le montre la mise sur agenda de la question de l'indemnisation du handicap à la suite de l'arrêt Perruche, prononcé par la Cour de cassation en février 2002), au calendrier institutionnel (par exemple la discussion parlementaire annuelle sur le budget et sur le financement de la Sécurité sociale met à date fixe sur agenda les politiques fiscales et de protection sociale), à des décisions européennes (par exemple la mise en œuvre d'une directive européenne qui conduit à une mise sur agenda institutionnelle en France ou dans tout autre État de l'Union européenne), au contexte économique (par exemple la montée des prix du pétrole qui met sur agenda la question des compensations pour certains groupes particulièrement affectés, celle de la fiscalité sur les carburants ainsi que la recherche d'énergies alternatives ou la transformation de l'agenda des politiques économiques à la suite de la crise financière de l'automne 2008), à des évolutions démographiques (qui jouent un rôle déterminant, même s'il est plutôt indirect, dans la mise sur agenda de la réforme des retraites, et plus généralement d'un certain nombre de mesures dans le domaine de la protection sociale). Il est également nécessaire de tenir compte des interdépendances entre les différents domaines de politiques publiques du fait de la concurrence entre eux pour capter l'attention forcément limitée des autorités publiques (Baumgartner et Jones, 2005).

La prise en compte des différentes dimensions du contexte de la mise sur agenda a été modélisée par John Kingdon (1984). Il part de la distinction

entre trois types de flux indépendants qui déterminent l'agenda des politiques publiques.

Le premier flux est celui des problèmes (*problem stream*). Il est formé par les problèmes auxquels les autorités publiques prêtent attention (autrement dit les problèmes qui ont accédé à des arènes publiques). Pour Kingdon, trois mécanismes principaux conduisent à fixer l'attention des autorités publiques sur des problèmes¹ : des indicateurs (c'est-à-dire des mesures, statistiques en particulier), des événements marquants et des effets de rétroaction d'une politique (c'est-à-dire des informations, dans le cadre d'une évaluation en particulier, faisant état d'échecs d'une politique publique).

Le deuxième flux est celui des politiques publiques à proprement parler (*policy stream*). Il correspond à l'ensemble des solutions d'action publique disponibles – pour les désigner Kingdon utilise la métaphore de la « soupe primordiale » – et qui sont susceptibles d'être prises en charge par les acteurs des politiques publiques. Cette prise en compte dépend de critères tels que leur faisabilité technique, leur compatibilité avec les valeurs dominantes et leur capacité d'anticipation des contraintes à venir.

Enfin, le troisième flux est celui de la politique (*political stream*). Il est composé de quatre éléments principaux : l'opinion publique, les forces politiques organisées (partis politiques en particulier), le pouvoir exécutif et la négociation collective.

La mise sur agenda s'opère au moment de la conjonction de ces trois flux, lorsqu'« un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes » (p. 174). Ce moment singulier est qualifié par Kingdon de « *policy window* », expression qui renvoie à l'image de la fenêtre de tir et que l'on traduit habituellement par « fenêtre d'opportunité politique ».

Une fenêtre d'opportunité politique : le prix unique du livre (1981)

La mise sur agenda de la question du prix unique du livre à l'été 1981 (dans le cadre de la session extraordinaire du Parlement) s'opère au moment de la conjonction des trois flux que distingue Kingdon.

- Le flux des problèmes. Un certain nombre d'indicateurs attestent des problèmes que pose la liberté du prix du livre : fermeture de petites librairies, problèmes financiers des petits éditeurs...
- Le flux des politiques. La solution du prix unique du livre (au nom de l'idée selon laquelle le livre n'est pas une marchandise comme une autre) est portée

1. On retrouve là en partie les principes de sélection qui permettent à des problèmes d'accéder à des arènes publiques.

par une coalition d'acteurs, regroupant notamment des petits éditeurs et des libraires.

- Le flux politique. L'arrivée de la gauche au pouvoir (à la suite de l'élection présidentielle de François Mitterrand et la victoire de la gauche aux élections législatives de juin 1981) entraîne l'arrivée de Jack Lang, très favorable à la mesure, qui fait partie des 110 propositions du candidat Mitterrand, très proche du nouveau Président, au ministère de la Culture. La mise sur agenda s'opère d'autant plus facilement que c'est une mesure simple à adopter et à mettre en œuvre, sans coût financier pour l'État (contraintes faibles) mais à la forte portée symbolique (refus d'une logique libérale de marché) et politique (activation du clivage gauche/droite).

Surel, 1997.

Les fenêtres d'opportunité politique correspondent donc à des moments d'ouverture de l'agenda pour des acteurs qui en sont, en conjoncture habituelle, écartés. Baumgartner et Jones (2009) l'ont systématisé en termes de cycles : à une période d'équilibre, au cours de laquelle la structure de l'agenda est stable et où existe un accord large sur la façon de définir les problèmes, succède une période, plus courte, d'ouverture de l'agenda à des acteurs auparavant exclus, et au cours de laquelle les médias jouent un rôle important dans la promotion d'alternatives. Cette ouverture de l'agenda ouvre la voie à une nouvelle période d'équilibre stabilisé, sur la base, notamment, de la création de nouvelles institutions.

L'analyse des processus de construction des problèmes publics et des dynamiques de mise sur agenda présente de nombreux intérêts pour la compréhension des politiques publiques.

Tout d'abord, elle amène à prendre en compte la dynamique temporelle de l'action publique : le temps est à la fois une ressource et une contrainte pour les différents acteurs. Par là est intégrée la part d'aléatoire et de contingent du fait de la prise en compte d'événements, mais aussi de certaines conjonctures favorables à la mise sur agenda d'un problème (fenêtre d'opportunité politique en particulier). Elle conduit aussi à inscrire l'analyse de l'action publique dans des dynamiques de longue durée (Baumgartner, Jones, 2002).

Cette analyse permet également de mettre au jour la multiplicité des acteurs intervenant dans les politiques publiques : groupes organisés, médias, acteurs politiques, acteurs gouvernementaux, acteurs administratifs, « opinion publique », etc. et donc de sortir du « stato-centrisme » qui est une des principales limites du modèle séquentiel, comme on l'a vu dans le chapitre précédent. Ce déplacement permet d'articuler l'analyse des politiques publiques avec d'autres approches relevant de la sociologie politique : l'étude de l'action collective (pour comprendre les phénomènes de mobilisation), l'étude des médias (pour comprendre la médiatisation des problèmes) et l'étude de la compétition politique (pour comprendre la politisation des

problèmes). L'étude de la mise sur agenda relève ainsi pleinement d'une sociologie politique de l'action publique centrée sur les interactions d'acteurs multiples.

Elle conduit aussi à mettre en évidence l'importance des processus cognitifs du fait du rôle décisif de la formulation et de la perception des problèmes. Elles déterminent, en effet, largement les séquences ultérieures en faisant prédominer un mode de problématisation qui structure l'espace du choix des options envisagées, et qui est même parfois associé étroitement à la promotion de telle ou telle mesure ou instrument permettant de répondre au problème¹. De ce fait la séparation entre mise sur agenda et décision est très floue, puisque la mise sur agenda est déjà en soi une décision lourde de conséquences pour l'ensemble d'une politique publique, tout comme l'est la non-mise sur agenda et dans la mesure où un choix porté par certains acteurs précède souvent la mise sur agenda en étant étroitement lié à la construction du problème. Ainsi, plus qu'un moment ou une séquence clairement identifiable, la construction des problèmes et la mise sur agenda correspondent à un processus continu de redéfinition et de réémergence d'enjeux et de mesures qu'il est nécessaire de prendre en compte dans toute analyse de l'action publique.

Références bibliographiques principales

BAUMGARTNER F., JONES B. (2009) (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

BECKER H. (dir.) (1966), *Social Problems: A Modern Approach*, New York, John Wyler.

CEFAÏ D. (1996), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n° 75, p. 43-66.

COBB R., ELDER C. (1972), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allyn and Bacon.

COBB R., ELDER C. (1997), "Agenda setting and the denial of agenda access: key concepts", dans COBB R., ELDER C. (dir.) *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, University Press of Texas, p. 3-23.

FELSTINER W., ABEL R., SARAT A. (1980-1981), "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming", *Law and Society Review*, 15 (3-4), p. 631-654 (trad. fse dans *Politix*, n° 16, 1991, p. 41-54).

GARRAUD P. (1990), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p. 17-41.

1. Les instruments préexistants ont eux-mêmes un effet sur la définition des problèmes comme le montre l'exemple des tests de dépistage des drogues dont l'utilisation dans les entreprises américaines a contribué à la définition du problème de la consommation de drogues au travail comme la conséquence de comportements individuels moralement condamnables et non pas comme un effet de la détérioration des conditions de travail (Crespin, 2009).

HILGARTNER S., BOSK C. (1988), "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model", *American Journal of Sociology*, 94 (1), p. 53-76.

JONES B., BAUMGARTNER F. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritize Problems*, Chicago, University of Chicago Press.

KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Ppublic Policies*, Boston, Little Brown and Company.

NEVEU E. (1999), «L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons», *Études de communication*, 22.

STONE D. (1989), "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quaterly*, 104 (2), p. 281-300.

Études de cas

BECKER H. (1963), *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press (trad. fr., 1985).

BERLIVET L. (2000), «Une santé à risques. L'action publique de lutte contre l'alcoo- lisme et le tabagisme en France (1954-1999) », thèse pour le doctorat de science poli- tique, Université Rennes-I.

BOUSSAGUET L. (2008), *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz.

CHATEAURAYNAUD F., TORNÉ D. (1999), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éd. de l'EHESS.

EWALD F. (1986), *L'État-providence*, Paris, Fayard.

GILBERT C., HENRY E. (2009), «Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes», dans GILBERT C., HENRY E. (dir.), *Comment se construi- sent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, p. 9-33.

GUSFIELD J. (1963), *Symbolic Crusades. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana, University of Illinois Press.

LAHIRE B. (1999), *L'invention de l'illettrisme*, Paris, La Découverte.

PADIOLEAU J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.

SUREL Y. (1997), *L'État et le livre*, Paris, L'Harmattan.

