

L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons

Erik Neveu



Édition électronique

URL : <http://edc.revues.org/2342>
DOI : 10.4000/edc.2342
ISSN : 2101-0366

Éditeur

Université Lille-3

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1999
Pagination : 41-58
ISBN : 2-9514961-0-1
ISSN : 1270-6841

Référence électronique

Erik Neveu, « L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication* [En ligne], 22 | 1999, mis en ligne le 23 mai 2011, consulté le 14 mars 2017. URL : <http://edc.revues.org/2342> ; DOI : 10.4000/edc.2342

Ce document a été généré automatiquement le 14 mars 2017.

© Tous droits réservés

L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons

Erik Neveu

- 1 En France, la notion de « problème public » est encore faiblement intégrée au vocabulaire des sciences sociales. Le contraste est frappant lorsqu'on compare aux recherches anglo-saxonnes où cette notion a graduellement pris une importance centrale pour constituer simultanément la domiciliation d'un vaste ensemble de recherches et le support d'une interdisciplinarité féconde où s'articulent sociologie, science politique et « media studies », où se combinent les analyses des politiques publiques et celles de l'espace public trop souvent dissociées en Europe continentale.
- 2 L'importance de ce chantier de recherches se traduit par l'existence de revues spécifiques (« Social Problems »), d'un véritable corpus de livres fondateurs, par la publication régulière d'études et de monographies. La dynamique de ces travaux exigerait pour être convenablement restituée un énorme *survey*. On proposera plus modestement ici d'explicitier les cadres généraux d'une problématique, de donner aux lecteurs francophones les bases d'une bibliographie¹, et l'envie de s'approprier un outillage théorique d'une très grande productivité.
- 3 Deux repères peuvent aider à cadrer d'entrée l'approche des problèmes publics. Le premier consiste à situer la notion. Un « problème public » (ou « social problem ») n'est rien d'autre que la transformation d'un fait social quelconque en enjeu de débat public et/ou d'intervention étatique. 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...). Le fait se métamorphose alors en problème au terme d'un processus condensé par la trilogie de Felstiner, Abel et Sarat (1980. Trad. fr 1991) : « Naming, Claiming, Blaming ». Réaliser (

namings) c'est définir une expérience comme une offense, une situation génératrice de litige. Il en est par exemple ainsi lorsque des salariés découvrent qu'une maladie qui les frappe est liée à leur travail, qu'ils cessent de la penser comme une fatalité ou un désagrément inexplicable, mais plutôt comme une menace qu'il convient de conjurer. Cette première mutation conduit à transformer l'offense désormais perçue comme telle en grief, donc à faire jouer une imputation de responsabilité, à reprocher (*blaming*) par exemple la maladie professionnelle à un employeur coupable ou négligent. Le reproche conduit enfin à un processus de réclamation (*claiming*) publicisé sous la forme de demande de réformes et de remèdes.

- 4 Parce qu'il insiste à la fois sur la liste potentiellement illimitée des faits éligibles au statut de problème et sur la nécessité d'un travail symbolique de construction du « problème » et des griefs, le cadre théorique ainsi esquissé révèle immédiatement son ancrage dans les approches interactionnistes et constructivistes. Il n'existe pas de lien mécanique entre l'importance « objective » d'un fait social et sa percée en tant que « problème ». La question de la consommation de margarine a pu donner lieu à une activité fébrile des législateurs aux États-Unis pendant plus d'un demi-siècle (Ball & Lilly, 1982) tandis que les violences à enfants n'ont pénétré les arènes de débat public et les ordre du jour législatifs que dans les années 1960 (Pfhol, 1977). La logique de concurrence entre ceux que Becker désigne comme entrepreneurs de problèmes publics ouvre donc une considérable série d'interrogations : Pourquoi certains problèmes réussissent-ils mieux que d'autres ? Comment expliquer les différences de médiatisation et d'accès à l'espace public ? Pourquoi les distorsions observables entre la façon dont un problème donne lieu (ou non) à débat public et à action publique (ou pas)... la seconde pouvant être déconnectée de la première et réciproquement ?
- 5 Trois séries de repérages pourront aider à identifier à la fois une problématique et ses inflexions. Les premiers partiront de l'apport fondateur de la sociologie interactionniste de Chicago. Les seconds évoqueront la mobilisation de ces cadres théoriques par les « media-studies » britanniques, l'attention inédite qu'elles apportent aux médias dans ces processus. Un ultime cadrage permettra de suggérer combien les questionnements ainsi élaborés peuvent permettre aujourd'hui d'enrichir considérablement le chantier de l'étude des politiques publiques par la prise en compte de leur amont cognitif, des processus de genèse des « problèmes » pris en charge (ou non) par les pouvoirs publics.

L'apport de Chicago : d'une sociologie de la déviance à une sociologie des problèmes publics

- 6 La matrice conceptuelle de la problématique des problèmes publics peut s'identifier chez Howard Becker (1963. Trad. Fr 1985). On rappellera de façon cavalière la véritable révolution copernicienne qu'il introduit dans l'analyse de la déviance. En rupture avec l'approche que réalisent les institutions et spécialistes chargés de la traiter et réprimer, Becker formalise une véritable approche sociologique dans laquelle la déviance n'est plus réductible aux caractéristiques, substantielles, à la nature intrinsèque des actes pénalement réprimés mais à leur qualification comme actes délinquants par des agents sociaux disposant d'un pouvoir de produire des normes juridiques et des jugements moraux. Ici « la déviance - au sens... d'action publiquement disqualifiée - est toujours le résultat des initiatives d'autrui » (p. 186). Cette problématique est illustrée, d'une façon désormais classique, par son étude de la pénalisation de la consommation de marijuana.

Becker souligne que, jusqu'au début des années trente, une telle consommation n'était pas réprimée dans une majorité des états fédérés des États-Unis, jusqu'à ce qu'une loi fédérale prohibe en 1937 ce type de produit. Il associe le succès de cette « croisade morale » à trois registres explicatifs : l'identité sociale des fumeurs qui appartiennent pour l'essentiel aux populations noires ou d'origine mexicaine et sont à ce titre faciles à stigmatiser, l'opprobre qui s'attache traditionnellement dans une société d'éthique protestante à des produits capables de faire perdre le contrôle de soi et de provoquer une excitation hédoniste sans productivité rationnelle, enfin l'action des dirigeants du Bureau Fédéral des narcotiques qui voient là l'occasion d'étendre leurs compétences et de se constituer en défenseur de la morale et de la santé publique. Née d'une sociologie de la déviance, cette théorie de l'étiquetage allait être déployée par un autre sociologue de Chicago, Joseph Gusfield, vers une problématique graduellement centrée sur les problèmes publics. Le terrain de Gusfield - la consommation d'alcool - n'est au départ guère différent de celui de Becker. Mais à travers une vaste étude historique sur les mouvements pour la tempérance aux USA depuis le début du XIX^e siècle, Gusfield (1963) se donne les moyens d'analyser avec beaucoup de finesse les modalités et les motivations d'une « croisade symbolique » visant à constituer les buveurs d'alcool en menace sur une American way of life alors associée à l'« athlétisme moral » protestant, aux traditions d'une Amérique rurale et puritaine, menacée par la dépravation de nouvelles formes de vie urbaine introduites par les nouveaux immigrants des nations catholiques. L'un des apports essentiels du travail de Gusfield est de souligner combien la construction des « problèmes publics » par des entrepreneurs de morale n'est pas automatiquement explicable par une logique simplette de l'intérêt. Les croisés de la tempérance ne sont pas actionnaires de compagnies de soda ou d'eau minérale. Gusfield rend au contraire visible la manière dont le fait matériel de la consommation de boissons alcooliques réfracte une ensemble de tensions sociales, culturelles, ethniques au sein de la société américaine. Les familles patriciennes au début du XIX^e, plus tard les classes moyennes qui forment le fer de lance du combat antialcoolique n'y trouvent aucun intérêt matériel. Leur investissement s'explique par une logique de « status », où la stigmatisation du buveur fonctionne comme outil de réassurance de groupes sociaux redoutant le déclin, qui trouvent dans une posture de défenseurs des valeurs morales de l'Américanité le moyen de réaffirmer une supériorité symbolique. Centré sur un objet peut être pittoresque pour des yeux français, l'étude de Gusfield n'en offre pas moins un outillage dont la portée va bien au delà du cas exploré. Elle suggère l'intelligibilité d'une vaste famille de processus de construction de problèmes publics qu'il associe à la notion de « fondamentalisme ». Celui-ci fonctionne par conversion de problèmes liés à des identités sociales en problèmes d'éthique et de status. Le particularisme de tels processus de genèse de problèmes publics renvoie à des questions originales et essentielles. Comment faire « tenir » une mobilisation qui par définition ne prend pas appui sur les structures et réseaux liés à un groupe social ou professionnel ? Quels autres réseaux (religieux par exemple) peuvent soutenir cette action collective ? Il invite aussi à donner à la notion de « symbolique » une autre densité que celles que suggèrent sa réduction au discursif ou une expression comme « protestation symbolique ». Lorsqu'il exprime des identités, la quête de reconnaissance, le besoin de réassurance d'un groupe, le symbolique produit des effets qui ne sont pas que symboliques.

- 7 Dans un livre provocateur, Gusfield (1981) reviendra vingt ans plus tard sur la question de l'alcool, à propos de la constitution de l'alcoolisme au volant comme problème public

émergent des années 1970. Si la matrice théorique demeure, elle s'enrichit de nouvelles interrogations et de nouveaux concepts. Gusfield souligne en particulier l'importance du travail symbolique que requiert la consécration d'un « problème public » : nécessité de mobiliser une véritable rhétorique associant l'autorité de la science sous la forme des statistiques, rapports officiels et discours d'experts, production de « cadres » interprétatifs. Il faudra un énorme travail de remise en cause des représentations sociales pour substituer au schème traditionnel (entretenu par l'industrie automobile) de l'accident-fatalité provoqué par *'l'abruti au volant'*, un nouvel « ordre cognitif » fondé sur la perception de l'accident-crime provoqué par le chauffard alcoolique. Comme toute redéfinition des cadres de l'expérience, cette nouvelle approche engendre aussi un ce-qui va de soi, un impensé².

« Ce n'est pas que l'alcool soit sans rapport avec les accidents d'automobile. C'est que le système des questions posées exclut des façons alternatives de répondre. Ainsi l'automobile elle-même - sa conception et son utilisation de masse - n'est pas perçue comme une source possible d'accidents qu'il soit possible de contrôler. Pas plus que ne sont pris en compte l'âge ou des variables non liées à l'intoxication du conducteur (comme le sommeil ou la détresse émotionnelle par exemple) ». (187).

- 8 Gusfield insiste aussi sur l'inégale capacité des groupes et individus à accéder aux arènes de débat public, introduisant la catégorie des « propriétaires de problèmes publics », définie comme l'ensemble des protagonistes qui, à un moment donné, bénéficient d'un accès routinisé aux instances politico-administratives qui gèrent un problème reconnu comme tel. La liste de ces propriétaires n'est pas immuable. Ainsi les représentants du clergé qui avaient conquis au siècle dernier un statut de propriétaire sur de nombreux problèmes liés aux mœurs l'ont-ils perdu au milieu du XX^e siècle, au point de donner ce que Gusfield appelle « le baiser de la mort » aux causes qu'ils prenaient en charge. Le poids acquis durant les années Reagan par les porte-paroles de la « majorité morale » incite à se demander si un nouveau retournement ne s'est pas produit.
- 9 Au delà des contributions des fondateurs, la lecture de quelques numéros de « Social Problems » pourra donner une idée de la richesse et de la variété des débats et analyses développés par les sciences sociales américaines depuis bientôt un demi siècle autour des processus d'émergence, de cadrage et de traitement des problèmes sociaux.

Le modèle des « paniques morales ». Vers une valorisation de la dimension médiatique

- 10 Si Becker avait souligné la manière dont la pénalisation de la marijuana avait pris appui sur une véritable campagne d'opinion par le truchement de la presse, si les travaux de Gusfield prêtaient une attention soutenue aux dimensions symboliques et discursives de la construction des problèmes publics, il serait cependant excessif de soutenir que la question de leur médiatisation ait occupé une place centrale dans les recherches américaines. L'évocation de la presse est bien présente dans de nombreux articles de « Social Problems ». Mais la référence à la présence d'un thème dans la presse constitue en règle générale un élément d'objectivation destiné à attester de la visibilité sociale d'un enjeu, non le point de départ d'une réflexion sur la contribution spécifique des médias à l'émergence des problèmes publics.

- 11 L'importation au Royaume-Uni des problématiques interactionnistes par des auteurs appartenant au courant des « Cultural Studies » va aboutir à une profonde revalorisation du rôle des médias dans l'analyse de l'émergence des problèmes publics.
- 12 Ce virage est particulièrement visible dans le livre que le Sud-Africain Stanley Cohen consacre en 1972 à l'émergence en Grande-Bretagne d'une polarisation du débat public sur les évolutions de la jeunesse, à travers la mise en scène des affrontements entre 'Mods' et 'Rockers'. Les « Cultural Studies » ont surabondamment exploré le sens de cette opposition entre deux sous-cultures issues de la jeunesse ouvrière et populaire (Hebdige, 1979 ; 1988). L'originalité de la contribution de Cohen peut se cerner dans un double processus de démarcation. Si son objet appartient au monde des sous-culture il entend moins en développer une analyse culturelle interne qu'en analyser la transformation en problème public. A l'égard du legs de Chicago, il s'inscrit dans des continuités évidentes en se fixant sur un type spécifique de problème public lié à la déviance, en mettant au centre de son cadre théorique une notion de « panique morale » qui semble au départ malaisément différenciable des « croisades » morales ou symboliques identifiées par Becker et Gusfield :
- « Une condition sociale, un épisode, une personne ou un groupe émerge, se voit défini comme menace pour les valeurs et les intérêts de la société ; sa nature est représentée d'une façon stylisée et stéréotypée par les médias, les barricades morales sont édifiées par les rédacteurs en chefs, les évêques, les hommes politiques et autres gens bien pensants ; des experts socialement accrédités prononcent leurs diagnostics et leurs solutions ; des traitements sont formalisés et le plus souvent mis en œuvre » (p. 9).
- 13 Le travail de Cohen recèle cependant un basculement de l'analyse. Alors que les travaux américains avaient davantage valorisé une séquence genèse-formulation des problèmes publics, Cohen met plus l'accent sur un aval en termes de médiatisation-reception de ceux-ci.
- 14 Dans le cas des Mods et des Rockers la presse apparaît comme un agent relativement autonome de construction du problème public. Intervenant dans des contextes d'actualité creuse, les affrontements entre Mods et Rockers dans les stations balnéaires anglaises, durant divers week-ends fériés font l'objet d'une sur-couverture médiatique (« over-reporting »). De façon convergente la presse britannique construit un cadre interprétatif qui dépeint sur un mode quasi-épique le déferlement sur de paisibles stations balnéaires, de deux types de bandes organisées de jeunes souvent d'origine aisée, venant de Londres en motos et scooters pour se livrer à des rixes et de graves violences sur les biens. Cohen n'a guère de mal à montrer que chacun des ingrédients de ce cadrage est erroné. Les jeunes arrêtés sont en général de milieu populaire, ils se déplacent majoritairement en train, peu appartiennent à des bandes, beaucoup ne sont pas londoniens et les violences sont grandement exagérées. A travers un système de métaphores référant au vocabulaire de l'invasion, de la guerre, du déclin moral, de la catastrophe naturelle (un journal évoque les pluies de sauterelles !) la presse produit un double processus de grandissement. Surdimensionnement des faits d'abord : selon la plaisante expression de McFall « des taupinières objectives deviennent des montagnes subjectives »³. Processus de « montée en généralité » ensuite puisque les affrontements entre jeunes sont thématiques comme les symptômes d'une crise morale de la jeunesse britannique. La presse construit la figure que Cohen nomme « Folk Devil », expression largement intraduisible si ce n'est sous l'équivalent du « fléau social », personnalisé dans une figure-repoussoir (Le mod, le drogué, le pédophile)

- 15 Toute l'originalité de l'analyse de Cohen consiste à prêter attention aux patrons narratifs du discours de la presse, plus encore à tenter de comprendre son impact, sa capacité à susciter dans l'opinion publique une émotion intense et volatile que désigne la « panique » morale. Par toute une série d'outils bricolés d'investigation - comme de faire écrire des rédactions sur le sujet à des collégiens, d'analyser le courrier des lecteurs - il montre combien les cadrages interprétatifs de la panique morale pénètrent dans le corps social pour y alimenter un mécanisme circulaire proche de la prophétie autocréatrice. Policiers et édiles des petites villes de la côte, affolés par les reportages, déploient des mesures répressives. Perçues comme provocatrices par les jeunes, elles stimulent des réactions conflictuelles. La presse s'empare de ces violences pour nourrir la couverture du « problème » qui, elle-même, entretient la mobilisation de l'opinion, suggère la nécessité d'une action publique (La chambre des Communes délibérera bientôt sur le durcissement de la législation anti-émeutes).
- 16 Vingt-cinq ans après sa publication, l'ouvrage de Cohen apparaît rétrospectivement peu sophistiqué. S'il a contribué à réorienter l'attention vers le rôle de la presse dans la construction de certains problèmes publics, c'est aussi au prix d'une forme de « médiacentrisme », peu attentive au réseau des relations avec les sources, aux procès de travail dans les rédactions. L'action de la presse est excessivement autonomisée, ou posée sans grande démonstration comme automatiquement accordée aux intérêts et croyances des tenants de l'ordre social⁴.
- 17 Publié en 1978, le travail de l'équipe du CCCS de Birmingham dirigé par Stuart Hall sur une « panique » liée à la montée de la délinquance⁵ apportera une relative sophistication au modèle posé par Cohen. Les chercheurs de Birmingham analysent d'une part la succession de paniques morales visant largement la jeunesse comme un outil de gestion de ce que Gramsci désignait comme l'hégémonie, sous forme ici d'une restauration conservatrice. Ils apportent surtout un élément fort de réflexion sur les processus de construction médiatique des paniques et problèmes via le concept de « définisseur primaire »⁶. La place centrale de certains cadrages, de certains modes de traitement des faits sociaux en « problèmes » s'explique ici par l'existence d'une inégalité structurelle entre les sources. Certaines disposent d'un ensemble de ressources (moyens matériels, légitimité, possibilité d'offrir des scoops) qui leur permettent en temps normal de faire passer leurs données et leur vision des problèmes comme une forme de ce qui va de soi repris par les journalistes, de refouler d'autres approches. Dans le cas de la délinquance, le « Home Office » et la police constituent les définisseurs primaires par excellence. Ils détiennent l'information et produisent des statistiques, organisent des points de presse réguliers. Ils symbolisent aussi la défense difficile de la loi et de la paix civile. Mettre régulièrement en cause leurs informations comporte enfin des risques sérieux de rétorsion pour la rédaction qui s'y risquerait. Un sociologue de la déviance, la famille d'un adolescent jamaïcain auteur d'une agression ou victime d'une bavure policière cumulent rarement un tel ensemble de ressources. Cette attention à la compétition entre des sources inégalement puissantes introduit une complexité féconde dans le modèle des paniques morales. En introduit-elle assez ? La critique sévère de Philip Schlesinger (1990. Trad. fr 1992) suggère assez que tel n'est pas le cas. Trop « structurale », trop fixiste, l'approche de l'équipe de Birmingham sous-estime la complexité des interdépendances entre médias et sources, les failles possibles dans le pouvoir des sources institutionnelles. S'ils existent, les définisseurs primaires ne sont pas immuables. Même les institutions les plus puissantes ne sont pas à l'abri des tensions internes, des fuites, des propos « off », des

contradictions qui affectent leur gestion médiatique des dossiers (Bregman, 1996). Outsiders ou mouvements sociaux peuvent aussi exploiter ou créer des situations qui leur donnent accès aux médias (Sur le cas de problèmes d'écologie voir Anderson, 1997 ; Derville, 1997). Un travail postérieur (Schlesinger et Tumber, 1994) sur la couverture des problèmes de délinquance viendra montrer que si la position de force du « Home Office » comme source centrale est empiriquement vérifiable, elle ne correspond ni à un monopole, ni à une fermeture permanente des médias aux thèmes et approches de sources non-institutionnelles comme des associations de parents ou d'épouses de prisonniers par exemple. Pour citer les conclusions, en forme d'invite à une approche relationnelle, d'une recherche sur le traitement médiatique de l'affaire de la « Poll Tax » : « La définition primaire intervient sans aucun doute » mais « C'est un processus pas une caractéristique de ceux qui exercent ce privilège » (Deacon & Golding, 1994)

- 18 On ajoutera sur le mode d'un post-scriptum à cette évocation des travaux britanniques les remarques récentes de deux chercheuses (McRobbie & Thornton, 1995) relatives à la banalisation du concept et de l'usage des « paniques morales ». Peu usité en France, le terme de « panique morale » est par contre rentré dans le vocabulaire journalistique britannique où il contribue à une forme de réflexivité des professionnels des médias puisqu'il n'est pas rare de voir la presse elle-même analyser des stratégies d'hommes politiques visant à catalyser des « paniques morales », critiquer la manière dont les tabloïds oeuvrent à en déclencher. Mais la banalisation vient aussi de ce que le jeu sur les paniques morales est devenu une stratégie explicite de promotion de marchandises culturelles (disques, livres) en jouant sur le scandale. La question peut d'ailleurs être posée d'un usage quasi-ludique des paniques morales par la presse populaire pour doper ses ventes, susciter une indignation amusée contre certains comportements, accentuant le statut de bulle événementielle que peuvent prendre ces mobilisations éphémères de l'opinion publique.

Vers une problématique élargie ?

- 19 En rester au corpus de recherches évoqué ici serait rester prisonnier de ses limites. Trois sont immédiatement visibles. Les problèmes publics qui ont concentré l'attention des chercheurs sont pour l'essentiel - et l'influence de l'école de Chicago n'y est pas étrangère - liés à des questions de déviance qui n'épuisent pas la palette des problèmes sociaux. La réflexion sur ces problèmes est par ailleurs largement déconnectée de l'énorme et riche littérature sur les politiques publiques, qui constituent pourtant la réponse la plus tangible aux problèmes publics. Ce second constat conduit à un troisième : malgré la prise en compte croissante des interdépendances entre sources et journalistes et le souci, visible chez Schlesinger, d'ouvrir la boîte noire du fonctionnement des rédactions, l'approche des problèmes publics développée par des chercheurs en majorité liés aux cultural studies reste trop médiacentrique.
- 20 Les développements récents de la recherche tendent à mettre en place un cadre problématique plus extensif et plus fédérateur, qui contribue à articuler dans une sociologie des problèmes publics des recherches jusque là éclatées entre études sur les médias, les politiques publiques, les mouvements sociaux, les analyses de la mise à l'agenda. L'émergence de ce cadre d'analyse élargi est le résultat d'un processus de désenclavement né de l'interdisciplinarité et de l'articulation entre des traditions

nationales de recherche jusque là disjointes. On peut analytiquement associer à trois dynamiques cette redéfinition des problématiques.

- 21 Un premier mouvement vient de l'énorme littérature sur les politiques publiques. Celle-ci a longtemps privilégié une vision que l'on pourrait qualifier de technicienne et de décisionniste qui valorisait l'identification des séquences d'élaboration des politiques publiques (politique agricole, politique industrielle, etc.), le repérage des acteurs pertinents, des processus de négociation, l'évaluation des impacts des décisions, une fois celles-ci mises en œuvre sur le terrain. Depuis les années quatre-vingt, l'attention des chercheurs s'est largement déplacée vers les dimensions cognitives des politiques publiques. Les travaux font désormais une large place à des interrogations relatives aux croyances, aux socles cognitifs, au travail politique de diffusion d'idées qui contribuent à hiérarchiser et cadrer les problèmes publics, à définir les façons d'y répondre, tantôt de façon largement cosmétique, tantôt plus effectivement. Dans ce cadre général, des problématiques élaborées en France - par ce que l'on a parfois nommé l'École de Grenoble, illustrée par Pierre Muller et Bruno Jobert (Faure, Pollet, Warin, 1995), aux Etats-Unis (Haas, Kingdon (1984), Sabatier), en Grande-Bretagne (Le Galés et Thatcher, 1995 pour une synthèse) - convergent largement pour prêter attention au poids des idées dans la genèse des problèmes publics et de leur traitement, au rôle de réseaux d'experts ou d'institutions comme les '*think-tanks*' (Stone, 1996 ; Dixon 1998), aux disparités considérables dans le degré de médiatisation des processus de politiques publiques. Ce redéploiement de la recherche se paye d'un capharnaüm conceptuel où l'apparition régulière de nouvelles notions (réseaux de politiques publiques, communautés de politiques publiques, communautés épistémiques, advocacy coalitions) suggère parfois tout autant des logiques de distinction que des percées théoriques. Il demeure que ce désordre fécond a définitivement fait sortir l'étude des politiques publiques de sa réduction à une plomberie de la décision ou un exercice très économiste de mesure de leur efficacité, pour donner les moyens de les articuler à une problématique de l'espace public, à une interrogation sur leur degré d'opacité ou d'ouverture sur le débat public (François et Neveu, 1999).
- 22 La sociologie des médias a également contribué à l'unification interdisciplinaire des problématiques. Elle l'a d'abord fait à travers la redéfinition des problématiques de l'agenda (Garraud, 1990 ; Charron, 1995), de plus en plus soucieuses de dépasser l'identification d'une hiérarchie des objets d'attention de l'opinion ou des médias, au profit d'une compréhension des mécanismes qui font émerger ou refoulent des problèmes à l'issue de luttes et d'interdépendances entre sources, entrepreneurs de cause, journalistes. Elle y a aussi contribué à travers l'essor récent de multiples monographies et ethnographies du travail journalistique qui - en particulier lorsqu'elles se fixent sur des segments spécialisés de la profession (Journalisme médical, Marchetti, 1998 ; journalisme social, Levêque, 1997 ; correspondants de guerre, Pedelty, 1995) - permettent de reconstituer très finement les réseaux d'agents et d'institutions dont l'imbrication contribue à définir les problèmes médiatisables et les conditions de leur éléction aux statuts d'événements ou de problèmes.
- 23 Les évolutions récentes de l'étude des mouvements sociaux ont également fortement contribué à une problématique unifiée. La capacité croissante de la recherche à expliquer les conditions d'émergence et de développement des mouvements sociaux, la sortie de cet objet du ghetto scientifique où le refoulait une vision normative des formes légitimes de participation politique (réduites au vote) ont contribué à y introduire de nouvelles

questions. Comment s'institutionnalisent les mouvements sociaux ? Comment réussissent-ils (ou non) à obtenir l'attention des médias ? A faire intégrer (ou non) leurs demandes dans des politiques publiques dont ils deviennent parfois les gestionnaires (Spanou, 1991).

- 24 De ce paysage scientifique désormais plus émancipé des protectionnismes de discipline, plus ouvert à une circulation internationale des travaux (même si ses modalités concrètes offrent une rente de situation scientifiquement injustifiable à la production anglo-saxonne) émerge une grille d'interrogation qui replace le rôle des médias et de leurs professionnels dans une logique d'interdépendances et de réseaux d'acteurs qui, tout en permettant de comprendre le rôle essentiel de la médiatisation, conjure le risque du médiacentrisme, vient rappeler la très inégale ouverture de l'espace public aux problèmes que des entrepreneurs de cause inégalement dotés en ressource tentent d'y porter. Le travail de Philippe Garraud (1990) sur les modes de mise à l'agenda développe sur ces questions une synthèse provisoire qui met fortement en lumière l'existence de modes de traitement des problèmes qui contournent l'espace public. L'article-programme plus récent de Hilgartner et Bosk (1988) offre également une synthèse très utile des développements récents de la recherche, tout en évitant le jeu stérile de la surenchère conceptuelle. Il part classiquement de la vision d'une compétition opposant à la fois des porteurs de problèmes, eux-mêmes divisés par des définitions contradictoires des mêmes enjeux. Il emprunte à la tradition d'étude des politiques publiques son attention à des « arènes » institutionnelles qui sont autant de lieu de médiatisation (presse, élections) ou de traitement (judiciaire, administratif, législatif) des problèmes publics. Dans chacune de ces arènes opèrent des principes de sélection qui peuvent tenir à des données juridiques (la compétence à agir devant un tribunal), ou à la capacité d'un dossier à répondre aux impératifs de mise en scène de l'information pour un journal télévisé. Mais ces arènes sont aussi analysées ici comme un véritable réseau marqué par des connexions, des interactions comme lorsqu'un procès suscite une couverture médiatique ou une intervention du législateur. Le modèle proposé est également attentif à la manière dont une culture peut fonctionner comme un filtre laissant plus ou moins passer des problèmes selon leur adéquation à des croyances et mythes socialement partagés. Enfin et surtout, Hilgartner et Bosk invitent à penser l'existence d'une « communauté d'opérateurs », associant dans des espaces sociaux distincts des agents concernés par un même dossier comme une condition stratégique de réussite d'un problème public. On peut illustrer le propos en notant que la visibilité croissante des questions écologiques est inséparable dans de nombreux pays de la construction graduelle de ce réseau sous la forme d'administrations chargées de l'environnement, d'un tissu d'associations mais aussi de journalistes spécialisés, du développement d'une fonction environnement dans les entreprises. Par delà leurs divergences, parfois leurs antagonismes, les protagonistes du réseau sont liés par un intérêt commun pour le problème, parfois par une épistémé convergente dans la manière de formaliser les enjeux.
- 25 Les problématiques de la construction des problèmes publics ont aujourd'hui tous les traits d'un chantier, avec son inachèvement, le sentiment de confusion qui naît de la multiplicité des corps de métiers des sciences sociales qui y interviennent. Elles n'ont pas encore totalement dépassé l'alternative entre des monographies fines mais dont la généralisation reste incertaine et d'ambitieux programmes peu encombrés de l'intendance du terrain. Il s'agit pourtant là d'un des secteurs les plus prometteurs des sciences sociales parce qu'il oblige à renoncer aux spécialisations disciplinaires étroites et

contraint le chercheur à se tourner vers de nouveaux savoirs, parce qu'il implique pour aboutir à des développements significatifs l'investissement en profondeur de terrains bien choisis par de véritables équipes. Les travaux les plus aboutis sont déjà là pour témoigner que la richesse des découvertes possibles vaut ces investissements.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, A.**, (1997), « Media, Culture and the environment », UCL Press, London.
- Ball, R., Lilly, R.**, (1982), « The menace of margarine : the rise and fall of a social problem », *Social Problems*, vol 29,5, pp. 488-498.
- Becker, H.**, (1963), « Outsiders », AM Metaillié, 1985 (1^{re} Ed The free press of Glencoe).
- Bregman, D.**, (1996), « le cadrage du débat public : le projet de CSG », *Réseaux*, n° 75, pp. 111-133.
- Charron, J.**, (1995), « Les médias et les sources, les limites du modèle de l'agenda-setting », *Hermès*, n° 17-18, pp. 73-92.
- Cohen, S.**, (1972), « Folk devils and moral panics. The invention of mods and rockers », Réed Blackwell 1987.
- Deacon, D. & Golding, P.**, (1994), « Taxation and Representation. The media, Political communication and the Poll Tax », London, J Libbey.
- Derville, G.**, (1997), « Le combat singulier Greenpeace-SIRPA », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, 1997, pp. 589-629.
- Dixon, K.**, (1998), « Les évangélistes du marché », Paris, Liber-Raisons d'agir.
- Faure, A., Pollet, G., Warin, P.**, (Eds), (1995), « La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel », Paris, L'Harmattan.
- Felstiner, W. LF, Abel, R. L., Sarat, A.**, (1991), « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, n° 16, pp. 41-54.
- François, B. & Neveu, E.**, (Dir.), (1999), « Espaces Publics : Acteurs, Arènes et Rhétoriques des débats publics contemporains », Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Garraud, P.**, (1990), « Politique Nationale : Elaboration de l'Agenda. », *L'Année sociologique*, pp. 17-41.
- Goode, E. et Ben-Yehuda, N.**, (1994), « Moral panics. The social construction of deviance », London, Blackwell.
- Gusfield, J.**, (1963), « Symbolic Crusade. Status Politics and the american temperance movement » (2^e ed). University of Illinois Press.
- Gusfield, J.**, (1981), « Drinking Driving and the symbolic order. The culture of public problems. The University of Chicago Press.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J. & Roberts, B.**, (1978), « Policing the Crisis Mugging, the state and law and order », London, Mc Millan.

- Hebdige, D.**, (1979), « Subcultures », London, Routledge.
- Hebdige, D.**, (1988), « Hiding in the light », London, Routledge.
- Hilgartner, S. et Bosk, C.**, (1988), « The Rise and Fall of Public Problems », *American Journal of Sociology*, vol 94, pp. 53-78.
- Kingdon, J. W.**, (1984), « Agendas, Alternatives and Public Policies », Harper and Colins.
- Le galès, P. & Thatcher, M.**, (1995), « Les réseaux de politique publique », Paris, L'Harmattan.
- Levêque, S.**, (1997), « La Construction journalistique d'une catégorie du débat public », Thèse, Paris 1.
- Marchetti, D.**, (1998), « Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90 », Thèse, EHESS.
- McRobbie, A. & Thornton, S. L.**, (1995), « Rethinking 'moral panic' for multi-mediated social worlds », *British Journal of Sociology*, vol 46, 4, pp. 559s.
- Pedelty, M.**, (1995), « War Stories », London, Routledge.
- Pfhol, S.**, (1997), « The 'discovery' of child abuse », *Social Problems*, pp. 310-323.
- Schlesinger, P.**, (1992), « Repenser la sociologie du journalisme », *Réseaux*, n° 51, pp. 75-98.
- Schlesinger, P. & Tumber, H.**, (1994), « Reporting Crime. The Media politics of criminal Justice » Clarendon press, Oxford.
- Spanou, C.**, (1991), « Militants et Fonctionnaires. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux », Paris, L'Harmattan.
- Stone, D.**, (1996), « Capturing the political imagination. Think-Tanks and the policy process », London, Frank Cass.
- Woolgar, S. & Pawluch, D.**, (1985), « Ontological Gerrymandering. The anatomy of social problems explanations », « *Social Problems* », vol 32, 3.
- Zafiroopoulos, M. & Pinell, P.**, (1982), « Drogues, déclassement et stratégies de disqualification », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n° 42, pp. 61-75.

NOTES

1. Un encadré regroupe les références bibliographiques qui nous ont paru les plus essentielles.
2. Ainsi jusqu'à la fin des années soixante, les statistiques fédérales sur les accidents automobiles, quand elles existent, ne permettent pas de prendre en considération le type de voirie routière où intervient l'accident, ni les caractéristiques du véhicule accidenté, ce qui ne risque guère de stimuler une problématisation dans des termes qui mettent en cause les industriels de Detroit ou les responsables politico-administratifs de Washington.
3. Sans développer un débat épistémologique, on peut discerner ici un des points sur lesquels s'appuie la critique de ces problématiques. Comment le chercheur saurait-il que ce que telle autorité sociale désigne comme montagne n'est qu'une taupinière ? Woolgar et Pawluch (1985) dénoncent ce « charcutage ontologique » qui permet selon eux au chercheur de renvoyer les représentations des acteurs au monde de la construction sociale tout en revendiquant pour lui un ancrage permanent dans la connaissance objective des faits. Si elle a le grand mérite d'inviter à objectiver l'objectivation et d'inciter à une saine réflexivité sur les limites des statistiques et autres datas utilisées, cette critique est plus naïve que radicale. Le constructivisme n'est pas un

relativisme invertébré, posant un signe d'équivalence entre tous les savoirs sur le monde social. Il postule modestement en matière de « problèmes publics » que leur hiérarchie n'est pas le pur reflet d'une échelle objective d'enjeux qui seraient eux-mêmes autant de « billes brillantes, posées sur la plage et n'attendant que le regard aigu d'hommes et de femmes avisés pour être découverts » (Schutz). Partant, il ne s'interdit pas un recours (critique) aux instruments d'objectivation traditionnels comme les statistiques... qui permettent par exemple de savoir si l'alcool fait plus de victimes que la marijuana, et d'en tirer quelques réflexions sur le traitement du « problème de la drogue » (Pinell & Zafirooulos, 1982).

4. Goode et Ben Yehuda (1994) ont systématisé depuis une typologie plus complexe et plus performante des conditions d'émergence des paniques morales.

5. Emprunté au vocabulaire policier américain, le 'mugging' désigne des vols avec violences. Cette criminalité, décrite comme en pleine expansion, est associée à un nouveau 'folk-devil' : le jeune voyou noir issu de l'immigration.

6. Il existe une homologie entre ce qu'est le « définisseur primaire » en matière de médiatisation des problèmes et le « propriétaire de problème public » (Gusfield) en matière d'élaboration des politiques.

RÉSUMÉS

L'auteur s'attache à montrer comment s'est progressivement élaboré, dans la littérature anglo-saxonne, un courant constructiviste dans l'approche des « problèmes publics ». La sociologie interactionniste de Chicago en est l'axe fondateur. Le courant des Cultural Studies et, notamment, l'analyse des « paniques morales » participent également de cette filiation. Des travaux plus récents sur l'« amont cognitif » des problèmes et politiques publics complètent le faisceau des approches constructivistes guidant vers une compréhension la plus multipolaire possible des « social problems ».

INDEX

Mots-clés : problème social, presse, École de Chicago, politique publique

Keywords : social problem, press, Chicago School, public policy

AUTEUR

ERIK NEVEU

Erik Neveu est Professeur en Science Politique à l'Institut d'Études Politiques de Rennes. Il est membre du Centre de Recherches Administratives et Politiques (CNRS – UPR – 60- 51). Ses recherches sont consacrées aux rapports Science politique-Espace public et à la structuration sociale des arènes de débats. Il est l'auteur, avec Bastien François, d'« Espaces publics mosaïques », paru en 1999, aux Presses Universitaires de Rennes.