

Fiche 2.2 : Comment un phénomène social devient-il un problème public?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : On présentera une première approche de la construction des politiques publiques par l'interaction de divers acteurs (lutte contre l'échec scolaire, l'illettrisme, le tabagisme, la délinquance routière, etc.). On montrera comment la définition des problèmes publics et leur inscription à l'agenda politique sont un enjeu de conflit et un objet de coopération.

NOTIONS : Agenda politique, action publique.

SAVOIRS DE REFERENCE SUR LE THEME

L'analyse des politiques publiques, et plus précisément de leur construction, se situe au carrefour de différentes disciplines scientifiques, dont deux concernent plus particulièrement l'enseignement des sciences économiques et sociales, à savoir la science politique et la sociologie.

Rompre avec les représentations communes

L'objectif est d'analyser le processus de construction des politiques publiques, et non de s'intéresser aux différentes étapes qui lui font suite, à savoir le développement du programme d'action, sa mise en œuvre, son évaluation, voire sa phase de clôture.

Comprendre le processus de construction des politiques publiques nécessite de rompre avec les représentations communes ou officielles qui les envisagent en général comme le résultat d'un volontarisme politique, d'ailleurs revendiqué *a posteriori* par les responsables politiques. Il faut ainsi éviter de tomber dans le piège des illusions finaliste (le sens de l'action publique pourrait être déduit de l'objectif allégué par les gouvernants), fonctionnaliste (l'intervention publique serait une réponse nécessaire à un problème préexistant¹), ou encore naturaliste (le problème aurait une essence originelle).

En réalité, la « décision » politique à l'origine de l'action publique n'est souvent que l'officialisation d'un processus multiforme que les responsables politiques sont bien loin de maîtriser. La sociologie politique montre ainsi que les politiques publiques sont le produit d'interactions entre différents acteurs, et que le prétendu problème à résoudre est parfois inventé après coup de façon à justifier ladite intervention. La sociologie préfère ainsi parler d'action publique plutôt que de « politique publique », notion privilégiée par la science politique davantage tournée vers les cercles du pouvoir.

Du problème social au problème politique

Les faits sociaux doivent être distingués des problèmes publics, de même que ces derniers sont à différencier des problèmes politiques. Un fait social ne devient un problème public que s'il devient un sujet d'attention et fait l'objet d'une catégorisation, c'est-à-dire dès lors qu'il est considéré comme problématique par une partie de la société. Un problème public n'existe pas en soi, mais résulte d'un travail collectif de construction, et de confrontation de différentes positions. C'est ainsi que la question de l'alcool au volant est devenue un problème public à partir du moment où l'on a commencé à présenter le conducteur « buveur » comme une menace pour la société, alors que pendant des décennies le problème de la sécurité routière s'était principalement posé en termes de

¹Vincent Dubois, voir bibliographie, p. 315.

sécurité technique². Le problème public ne devient politique qu'à partir du moment où sa solution nécessite une intervention des autorités publiques. La mise sur agenda correspond au moment où les pouvoirs publics prennent un problème en considération et le mettent en forme en vue d'une action publique (ou d'une abstention). L'inscription sur l'agenda apparaît alors comme une mise au format politique : l'enjeu du problème y est requalifié de façon à pouvoir donner lieu à une éventuelle action publique. En témoigne l'exemple du PACS, où la revendication des couples homosexuels - la reconnaissance légale de leur union - a dû être requalifiée de façon à la rendre acceptable, en la différenciant du mariage.

Selon les politistes, tout problème social est susceptible *a priori* de devenir un problème politique et donc de donner lieu à une action publique, la question étant alors de savoir ce qui peut déclencher cette intervention. Les recherches montrent qu'il n'y a pas de relations directes entre l'intensité d'un problème et l'inscription dudit problème sur l'agenda du décideur, mais que l'accès à l'agenda politique est lié à une transformation de la perception que l'on en a. Comprendre pourquoi un problème plutôt qu'un autre est sélectionné par les autorités publiques, dans la profusion des problèmes mis en avant par les acteurs sociaux, suppose de s'intéresser non pas tant à ses propriétés intrinsèques qu'à la façon dont il est mis en visibilité par différents acteurs. Il est alors nécessaire de prendre en compte trois dynamiques qui vont souvent se combiner et faciliter la publicisation d'une question : une logique de mobilisation collective (des groupes plus ou moins organisés cherchant, en recourant à un répertoire d'actions varié, à attirer l'attention de l'opinion publique, des médias et des acteurs politiques) ; une logique de médiatisation (souvent liée à la dynamique de mobilisation, mais qui peut aussi dépendre des logiques du champ médiatique, comme la stratégie éditoriale, par exemple) ; enfin une logique de politisation (certains acteurs politiques pouvant tirer avantage de la mise sur agenda de telle ou telle question, notamment en période de campagne électorale).

Conflit et coopération

La sélection et la construction des problèmes publics sont un enjeu de conflit et un objet de coopération entre les différents acteurs sociaux. Si les « entrepreneurs de cause » attirent particulièrement l'attention par leur rôle de leaders et de porte-parole, l'analyse de la construction des politiques publiques suppose de prendre en considération la multiplicité des acteurs présents dans l'arène publique, les ressources dont ils disposent, ainsi que les positions divergentes qui s'y confrontent. Au sein de cet espace concurrentiel interagissent des acteurs favorables ou, au contraire, opposés à la mise en politique de la question, mais aussi des acteurs qui rivalisent pour imposer leur représentation de l'enjeu. La mobilisation des « Enfants de Don Quichotte »³ témoigne ainsi de cette stratégie de différenciation à l'égard de mobilisations antérieures ou concomitantes en faveur du problème chronique des sans-logis. Elle a réussi à imposer une conception du problème plus politique que caritative et à développer des revendications originales qui ont abouti, en l'espace de quelques semaines, à une réforme des conditions d'hébergement des sans-abri et du droit au logement que d'autres associations réclamaient depuis longtemps.

La nécessité de rompre avec une vision des politiques publiques trop exclusivement centrée sur la prééminence de l'État ne doit pas néanmoins conduire à sous-estimer le rôle de ce dernier. Il arrive souvent que les pouvoirs publics instrumentalisent l'événement, ou créent de toutes pièces des interlocuteurs appropriés. Au début des années 1960, l'État français a ainsi mis en place des dispositifs de soutien qui ont favorisé l'émergence du mouvement consumériste, ou, plus récemment, a contribué à la création du conseil des musulmans de France, instance de dialogue avec les autorités politiques nationales.

² Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Economica, 2009.

³ Cet exemple sert de fil conducteur à Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès pour illustrer certaines analyses du chapitre qu'ils consacrent à la définition des problèmes publics et à leur mise en agenda. Voir bibliographie pp. 66-77.

RESSOURCES ET ACTIVITES PEDAGOGIQUES PROPOSEES

Activité 1 : La construction des politiques publiques : un « cas d'école »

Finalité : Les travaux portant sur la construction de politiques publiques sont nombreux et l'on peut commencer par essayer de fournir aux élèves un « cas d'école » illustrant les mécanismes d'accès à l'agenda politique d'un problème social.

Étapes et ressources préconisées :

- Analyse de processus de construction des politiques publiques, de l'émergence du problème à la prise de décisions publiques. Un très large spectre d'exemples est envisageable, parmi lesquels :

L'interruption volontaire de grossesse : cet exemple représente, selon Pierre Muller, un « véritable cas d'école tant les processus et les acteurs qui concourent à la mise sur agenda sont identifiables dans un espace de temps bien circonscrit » ; voir les travaux de Jean-Gustave Padioleau sur la question, *L'État au concret*, PUF, 1982.

L'alcool au volant : on pourra se référer à l'ouvrage de Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Economica, 2009.

- Analyse comparative des spécificités de la construction des problèmes publics dans différents pays. Les politiques de lutte contre la pédophilie peuvent constituer une bonne entrée en matière : voir notamment les travaux de Laurie Boussaguet sur cette question : *La pédophilie, problème public : France, Belgique et Angleterre*, Dalloz, 2008.

« L'étude de similarités temporelles dans un processus d'émergence : le cas de la pédophilie en France, en Belgique et en Angleterre », chapitre 5 de l'ouvrage collectif dirigé par Bruno Palier et Yves Surel, *Quand les politiques changent : temporalité et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, 2010.

Activité 2 : La construction des politiques publiques : l'apprentissage d'une démarche de recherche

Finalité : amener les élèves à une compréhension, minimale, des étapes d'une démarche de recherche sur la genèse des politiques publiques.

Étapes et ressources préconisées :

Travail de recherche de la part des élèves, éventuellement par groupes, sur une question d'actualité récente. S'appuyer sur la stratégie de recherche développée par Pierre Muller (Voir bibliographie, pp. 87-97),

Par exemple, mise en agenda du principe du « droit au logement opposable » suite à la mobilisation des « Enfants de Don Quichotte » en faveur des SDF durant l'hiver 2006-2007. Étude de la question de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées remise sur l'agenda lors de la crise de la canicule de l'été 2003. Pour des politiques récentes plus controversées, on peut s'intéresser à la réforme des retraites de 2010 ou encore à celle du permis à points, par exemple.

- Définition d'un questionnement empirique, délimitation du champ de la recherche (quelle loi ou quel décret ? quels acteurs ? quelles ressources ? quelles stratégies ? etc.).
- Recherche d'informations : délimitation de la période pertinente et recherche documentaire ; éventuellement rencontre d'acteurs concernés par le problème soulevé.
- R2dactio d'une synthèse.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008.

[Pour mieux comprendre pourquoi certains problèmes sociaux relèvent de l'action publique, comment se construisent les politiques publiques, et quels en sont les effets, l'auteur montre, à l'aide de nombreux exemples la réalité de l'action publique, loin de l'image idéale d'un décideur informé et rationnel.]

Hassenteufel P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 1/2010 (n° 157), p. 50-58.

Disponible en ligne : [UUUhttp://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-50.htm](http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-50.htm)

[Un article qui traite de façon complète, claire et très synthétique la question.]

Lascombes P., Le Gallès P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2007.

[Un éclairage bien documenté sur ce que la sociologie peut apporter à la compréhension de l'action publique (notion préférée à celle de « politique publique ») et notamment à l'étude des cinq éléments que les auteurs retiennent comme constitutifs de l'action publique : la représentation, le processus, les résultats, les institutions et les acteurs. Le chapitre 4 en particulier « Problèmes publics : des controverses aux agendas ») traite en une vingtaine de pages l'essentiel de la question au programme.]

Muller P., *Les politiques publiques*, PUF, *Que sais-je ?*, 8e édition, 2009.

[Une introduction claire et synthétique à l'étude des politiques publiques. L'auteur propose notamment, dans le chapitre IV (pp. 87-97), une « stratégie pour l'étude des politiques publiques » issue de ses propres travaux de recherche.]

Bibliographie complémentaire

Dubois V., « L'action publique » pages 311 à 332, in Cohen A., Lacroix B. et Riutort P., *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2009.

Boussaguet L., (sous la direction) et alii , *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 3^{ème} édition, 2010.