

LES PROCESSUS DE MISE SUR AGENDA : SÉLECTION ET CONSTRUCTION DES PROBLÈMES PUBLICS

Patrick Hassenteufel

Caisse nationale d'allocations familiales | « Informations sociales »

2010/1 n° 157 | pages 50 à 58

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-50.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales.

© Caisse nationale d'allocations familiales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics

Patrick Hassenteufel – politiste



Comment une question devient-elle un sujet de préoccupation politique ? Par un processus de mise en visibilité, plus ou moins publicisé ou discret, auquel une certaine diversité d'acteurs est susceptible de contribuer. Le rôle de ces derniers dans la formulation des problèmes a un impact décisif sur les politiques publiques élaborées pour les prendre en compte.

La notion d'agenda, que l'on peut définir 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), n'a émergé dans l'analyse des politiques publiques qu'au début des années 1970 (Nollet, 2009). Les *policy sciences*, qui se sont affirmées après la Seconde Guerre mondiale aux États-Unis, étaient focalisées sur l'analyse de la décision publique dans l'objectif de lui donner des fondements (plus) scientifiques et rationnels (Hassenteufel, 2008). L'amont – mais aussi l'aval – de la décision étaient par conséquent fortement négligés et considérés comme un aspect non problématique et fortement contrôlé par les décideurs publics. Avant de décider de mesures de politiques publiques, les autorités

“ La compréhension des processus de sélection des problèmes constitue (...) le premier apport des analyses en termes de mise à l'agenda. ”

publiques choisissent de traiter plutôt tels problèmes et de ne pas en traiter tels autres. La compréhension des processus de sélection des problèmes constitue, de ce fait, le premier apport des analyses en termes de mise à l'agenda. Elle

suppose de prendre en compte notamment les logiques de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation, auparavant fortement négligées dans les analyses de politiques publiques, et conduit à élargir le spectre

des acteurs aux mouvements sociaux, aux médias et aux élus. L'ensemble de ces acteurs participe ainsi au cadrage de l'action publique, y compris dans sa phase décisionnelle, en formulant et en construisant des problèmes publics. Nous pointerons également deux risques majeurs des analyses en termes d'agenda : celui de la focalisation sur les dynamiques de publicisation (en négligeant des formes de mise sur agenda plus souterraines ou silencieuses) et celui de l'occultation des contraintes qui pèsent sur les acteurs porteurs et constructeurs de problèmes.

La sélection des problèmes

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 Stephen Hilgartner et Charles 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 ; [ils] doivent à la fois lutter pour entrer et pour rester sur l'agenda public* » (p. 70). Ainsi, ces auteurs mettent au cœur de leur analyse les principes de sélection au sein des arènes qui permettent à certains problèmes d'émerger au détriment d'autres. Pour comprendre la publicisation d'un problème et sa mise sur agenda, il est nécessaire d'identifier les dynamiques ⁽¹⁾ facilitant sa prise en charge par des autorités publiques, qui, le plus souvent, se combinent.

La mobilisation

La première de ces dynamiques est celle de la mobilisation, qui correspond au modèle de mise sur agenda basé sur la participation (Garraud, 1990). Dans ce cas, l'initiative revient à des groupes plus ou moins fortement organisés, qui se mobilisent le plus souvent de façon conflictuelle avec les 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, manifestations, actions symboliques, violences...) visent à attirer l'attention des médias et par là celle des acteurs politiques et de l'opinion. Des relais sont également souvent recherchés afin de porter un problème au sein d'arènes publiques : 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... On peut donner l'exemple de la mobilisation

“ *Le soutien de l'opinion publique est recherché afin de faire pression sur l'État et de légitimer des revendications.* ”

des « Enfants de Don Quichotte » en faveur des personnes sans domicile fixe, 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, fortement relayée médiatiquement. Elle a entraîné la mise sur agenda du principe du « droit au logement opposable », inscrit dans une loi votée peu de temps après.

La médiatisation

La deuxième dynamique est celle la médiatisation. Si elle est parfois fortement liée aux mobilisations collectives, elle peut aussi avoir une certaine autonomie et dépendre principalement des logiques du champ médiatique :

“ *La mise sur agenda d'un problème trouve (...) souvent son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience.* ”

stratégies professionnelles, stratégies éditoriales, structure de l'actualité (par exemple, le choix d'événements dans un contexte d'actualité peu chargée), comme l'ont souligné Michael Mac Combs et Daniel Shaw (1972). Selon ces auteurs, les médias

hiérarchisent les problèmes par ordre d'importance pour l'opinion publique. La mise sur agenda d'un problème trouve donc souvent son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience. On peut donner l'exemple 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 concernant 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 d'initiateur.

La politisation

La mise sur agenda dépend aussi des bénéfices politiques (électoraux, symboliques, stratégiques...) attendus. Un enjeu de politique publique est politisé et mis en avant par un (ou plusieurs) acteur(s) politique(s) afin de renforcer sa (ou leur) position dans la compétition politique. Si cette modalité de mise sur agenda est la plus nette en période de campagne électorale, elle ne s'y limite pas. On peut prendre l'exemple du Revenu de solidarité active (RSA), dont la mise sur agenda est liée à la fois à la politique d'ouverture à gauche (il s'agit d'une mesure préconisée par Martin Hirsch, Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté) et à son inscription dans une des thématiques fortes de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy (la valorisation du travail).

La mise sur agenda s'opère dans un contexte spécifique, comme l'a modélisé John Kingdon (1984). Celui-ci distingue trois types de flux indépendants qui déterminent l'agenda des politiques publiques.

Le premier est celui des problèmes (*problem stream*) auxquels les autorités

publiques prêtent attention. Pour J. Kingdon, trois mécanismes principaux conduisent à fixer l'attention des autorités publiques : des indicateurs (c'est-à-dire des mesures, statistiques notamment), 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 et qui sont susceptibles d'être adoptées. 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 (les 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, [qu']une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, [qu']un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et [que] les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes* » (Kingdon, 1984, p. 174). Ce moment singulier est qualifié par J. Kingdon de « *policy window* », traduit habituellement par l'expression « fenêtre d'opportunité politique ».

Ainsi ce sont moins les propriétés intrinsèques d'un problème (sa gravité, le nombre de personnes concernées, son urgence...) que sa mise en visibilité par différents acteurs (à travers des mouvements sociaux, des médias, des experts...), les ressources de ceux qui le portent et le relaient, les réponses disponibles en termes d'action publique et son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné qui expliquent sa mise sur agenda par des autorités publiques.

La construction des problèmes publics

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), à partir duquel un problème devient un sujet de préoccupations collectives. Il est par conséquent nécessaire d'analyser la construction de problèmes en problèmes publics, ce qui suppose une rupture avec une conception « objectiviste », conduisant à mettre l'accent sur le rôle clef d'acteurs qui effectuent ce travail de construction.

« *Aucun problème n'est intrinsèquement public, du fait de propriétés spécifiques.* »

Howard Becker a contribué de manière décisive au développement de cette perspective « constructiviste » des problèmes sociaux, à partir de l'idée 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 H. Becker qualifie d'« *entrepreneurs moraux* »), dans le cadre d'un processus politique.

La mobilisation des acteurs sociaux

L'apport principal du constructivisme est 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, p. 42).

“ *Dans les 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.* ”

La première question qui se pose est celle de l'identité des acteurs qui se mobilisent afin de construire un problème en problème public, puisque sa formulation varie en fonction des acteurs mobilisés, comme le montre l'exemple de la pédophilie (Boussaguet, 2008). Dans les 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 de faire émerger les abus sexuels sur mineurs en tant que problème public au cours des années 1980. Ce mode de problématisation conduit à la prédominance d'un traitement en termes de protection de l'enfance centré sur les soins. Au cours des années 1990 intervient la mobilisation des familles de victimes (à la suite de l'affaire Dutroux, en particulier). Celles-ci 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.

Le processus de publicisation

Les travaux s'inscrivant dans cette perspective ont aussi cherché à analyser la façon dont s'opérait le processus de publicisation. William Felstiner, Richard Abel et Austin 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 non perçue, au départ, comme offensante, à une expérience perçue comme

offensante. Ils qualifient cette première transformation de *naming*, qui signifie la prise de conscience et la désignation d'un problème. La deuxième étape se produit lorsque cette offense est attribuée par une ou par 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, c'est-à-dire la désignation des causes collectives du problème (2) ;
- ▶ phase 3 : l'expression d'une demande auprès d'autorités publiques, qui correspond, au sens propre, à la publicisation du problème.

Les mises sur agenda silencieuses et contraintes

Le modèle silencieux

Il existe des modèles de mise sur agenda que Philippe Garraud (1990) qualifie de « silencieux » : la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et les actions visibles très limitées. Dans certains cas, le rôle moteur appartient aux autorités publiques, les structures d'expertise auprès des ministères 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, et la mobilisation est absente. P. Garraud donne comme exemple la loi sur la formation professionnelle de 1972. L'initiative peut aussi appartenir à un groupe organisé qui bénéficie d'un accès privilégié aux autorités publiques. Le huis clos est recherché par les acteurs concernés. On le voit à travers l'exemple de l'énergie nucléaire, avec le rôle corporatiste central d'EDF en faveur de la multiplication des centrales nucléaires. Ces deux aspects (les initiatives administratives et le rôle de *lobby*) peuvent être liés, comme le montre notamment l'instauration du *numerus clausus* pour les études médicales au début des années 1970, 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). Plus largement, ces modalités de mise sur agenda conduisent à analyser les « *espa-*

ces discrets » où sont définis des problèmes par des acteurs spécialisés (experts, acteurs administratifs, groupes d'intérêts...) hors de l'attention publique (médiatique et politique) (Gilbert et Henry, 2009).

Le modèle contraint

À cela s'ajoute le fait que la mise sur agenda n'est pas forcément directement liée à l'intervention d'acteurs. Elle peut être contrainte, car non maîtrisée par les acteurs habituels de la publicisation de problèmes. Elle est parfois

“ (...) *la mise sur agenda n'est pas forcément directement liée à l'intervention d'acteurs.* ”

liée à des décisions judiciaires (décisions d'une Cour constitutionnelle ou 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, l'annualité de la loi de finances et de la loi de 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) ; à des évolutions économiques (telle 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) ; et 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).

Pour conclure, l'analyse des processus de mise sur agenda présente un grand intérêt 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 (grâce aux « fenêtres d'opportunité politique » en particulier).

Cette analyse met également 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 » des *policy sciences*. 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 décrypter les phénomènes de mobilisation), l'étude des médias (pour comprendre la médiatisation des problèmes) et celle de la compétition politique (pour saisir

la politisation des problèmes). La compréhension de la mise sur agenda relève d'une sociologie politique de l'action publique, puisqu'elle suppose d'appréhender les politiques publiques en termes d'interactions d'acteurs contextualisées (Hassenteufel, 2008). En effet, fondamentalement, la mise sur agenda se conçoit à partir des ressources dont disposent non seulement les acteurs favorables à la prise en compte d'un problème qu'ils ont construit comme public mais aussi ceux qui s'y opposent (Cobb et Ross, 1997), dans un contexte à la fois conjoncturel (prenant en compte le calendrier politique et institutionnel, la situation économique et financière, l'état de l'opinion publique...) et structurel (caractérisé par des valeurs socialement et culturellement dominantes, par les connaissances disponibles, par un système politico-administratif, par des structures socio-économiques et démographiques...).

Enfin, l'analyse de l'agenda conduit à mettre en évidence l'importance des processus cognitifs, en raison du rôle décisif joué par la formulation et par la perception des problèmes. Ces dernières cadrent, en effet, fortement l'action publique en faisant prédominer un mode de problématisation qui restreint l'espace du choix des mesures envisagées. De ce fait, la séparation entre mise sur agenda et décision est très floue, puisque la mise sur agenda est déjà, en elle-même, une décision lourde de conséquences pour l'ensemble d'une politique publique, tout comme l'est d'ailleurs la non-mise sur agenda.

“ (...) fondamentalement, la mise sur agenda se conçoit à partir des ressources dont disposent non seulement les acteurs favorables à la prise en compte d'un problème qu'ils ont construit comme public mais aussi ceux qui s'y opposent (...) ”

Notes

1 - S. Hilgartner et C. Bosk distinguent trois grands principes de sélection au sein des arènes publiques : l'intensité dramatique du problème, sa nouveauté et son adéquation aux valeurs culturelles dominantes.

2 - Deborah Stone (1989) a tout particulièrement mis l'accent sur les imputations causales dans la dynamique de construction des problèmes publics. Plusieurs types de causalités (intentionnelle, non voulue, accidentelle, mécanique) peuvent être mobilisés par des acteurs sociaux pour s'adresser à des autorités publiques.

Bibliographie

- Becker H. (dir.), 1966, *Social Problems : A Modern Approach*, New York, John Wiley.
- Becker H., 1963, *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press (traduction française, 1985).
- Boussaguet L., 2008, *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz.

Comment fabriquer une politique sociale ?
Les acteurs des politiques sociales

- Cobb R. et Ross M., 1997, « **Agenda Setting and the Denial of Agenda Access : Key Concepts** », in Cobb R. et Ross M. (dir.), *Cultural Strategies of Agendas Denial : Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 3-23.
- Déplaud M.-O., 2007, « **L'emprise des quotas. Les médecins, l'État et la régulation démographique du corps médical (années 1960 - années 2000)** », thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-I.
- Ewald F., 1986, *L'État-providence*, Paris, Fayard.
- Felstiner W., Abel R. et Sarat A., 1980-1981, « **The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming** », *Law and Society Review*, vol. 15, n° 3-4, p. 631-654 (traduit en français dans *Politix*, n° 16, 1991, p. 41-54).
- Garraud P., 1990, « **Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda** », *L'Année sociologique*, p. 17-41.
- Gilbert C. et Henry E., 2009, « **Au-delà de la mise sur agenda. Les processus de définition : enjeux clés pour l'analyse de l'action publique** », communication au X^e congrès de l'Association française de science politique, Grenoble.
- Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hilgartner S. et Bosk C., 1988, « **The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arena Model** », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-76.
- Kingdon J., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company.
- Mac Combs M. et Shaw D., 1972, « **The Agenda Setting Function of the Mass-Media** », *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, p. 176-187.
- Milet M., 2005, « **Cadres de perception et luttes d'imputation dans la gestion de crise. L'exemple de "la canicule" d'août 2003** », *Revue française de science politique*, n° 55 (4), p. 573-605.
- Neveu E., 1999, « **L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons** », *Études de communication*, n° 22, p. 41-57.
- Nollet J., 2009, « **Croiser analyse des politiques publiques et sociologie des médias : genèses et usages des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes** », communication au X^e congrès de l'Association française de science politique, Grenoble.
- Stone D., 1989, « **Causal Stories and the Formation of Policy Agendas** », *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, p. 281-300.