

## **Section thématique 14 - L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?**

*Session 1 - « Les concepts et les approches: flux et reflux »*

**Claude GILBERT (UMR CNRS PACTE, MSH-Alpes Grenoble)**

**claude.gilbert@msh-alpes.fr**

**Emmanuel HENRY (UMR CNRS GSPE/PRISME, Université de Strasbourg)**

**emmanuel.henry@misha.fr**

### **Au-delà de la mise sur agenda**

#### **Les processus de définition des problèmes : enjeux-clés pour l'analyse de l'action publique<sup>1</sup>**

Les études sur la mise sur agenda ont apporté énormément à la science politique et plus précisément aux analyses des politiques publiques. En promouvant des interrogations sur la définition des problèmes, ces recherches ont permis de mieux comprendre les raisons pour lesquelles certains problèmes émergent et rendent nécessaire une intervention publique (pour le premier travail réalisé explicitement dans cette perspective, voir [Cobb et Elder, 1983]). Si l'apport des études qui prolongent cette orientation de recherche est indéniable, cette communication se propose toutefois de mener plus avant ces interrogations en pointant certaines de leurs limites.

Ces limites nous sont apparues à travers la question des risques à caractère collectif, notamment ceux ayant des conséquences en termes de santé publique. Si l'attention à ces thèmes tient à nos itinéraires de recherche, elle est liée aussi au statut particulier de ces questions dans nos sociétés. Renvoyant à des menaces tant pour des individus, des groupes que pour des collectifs plus larges, les risques collectifs occupent désormais une place centrale dans les débats publics et ont fait l'objet d'une attention croissante de la part des sciences sociales. Une partie des recherches sur les risques se sont ainsi approprié les questionnements sur la définition des problèmes et leur mise sur agenda. La question posée par ces travaux est la suivante : comment les risques (en tout cas les problèmes labellisés comme tels) ont-ils ou non été inscrits sur différents agendas, ont-ils ou non suscité l'engagement d'actions et de politiques publiques ? Un des enjeux scientifiques a été de déterminer comment s'effectuaient la sélection et la hiérarchisation entre différents types de risques souvent concurrents, compte tenu ce qui pouvait favoriser ou entraver leur reconnaissance comme problème public.

Parmi les différents scénarios d'émergence des problèmes identifiés dans la littérature sur la mise sur agenda (voir pour une présentation synthétique [Garraud, 1990] ou [Favre, 1992a]), ces études en ont surtout privilégié un : celui faisant dépendre la prise en compte d'un problème de sa « publicisation », telle qu'elle résulte de l'engagement de débats publics voire de la dénonciation critique des autorités et de leurs experts (constituant alors le problème comme une « affaire » ou un « scandale »). Ce schéma d'analyse, qui s'est progressivement complexifié à partir des années 1990, a bénéficié d'apports de multiples disciplines et courants de recherche sur les lancements d'alerte, les modes de mobilisation, d'engagement de controverses et de polémiques, les processus de médiatisation et de judiciarisation, les conditions de survenue d'affaires, de scandales, etc. (cf. le travail de synthèse critique dans [Borraz, 2005] et [Gilbert, 2005]). La version la plus simplifiée de ce schéma – celle qui relie étroitement l'émergence ou non d'un risque au résultat de la confrontation publique entre « société civile » et Etat – fait l'objet d'un assez large consensus. Outre une partie des chercheurs en sciences humaines et

---

<sup>1</sup> Nous remercions vivement Isabelle Bourdeaux (MSH-Alpes) pour ses remarques et suggestions.

sociales, un grand nombre d'acteurs (de la politique, de l'administration, de l'économie, de la science, du monde associatif, des médias, etc.) s'accorde pour considérer que le destin d'un risque est lié à sa publicisation (souvent largement confondue avec sa médiatisation). Qu'ils le constatent ou le regrettent, ces acteurs en prennent acte et considèrent que les principaux enjeux se situent sur ces terrains. C'est du moins ce qui ressort de leurs discours lorsqu'ils ont à se prononcer à ce sujet, notamment dans des enceintes publiques.

Ainsi les travaux portant sur la mise sur agenda de ces problèmes tendent à réduire les interrogations à certaines dimensions les plus visibles de ces processus, notamment leurs aspects les plus publics. Le modèle de mise sur agenda présenté dans l'ouvrage classique de Cobb et Elder [Cobb et Elder, 1983] qui souligne l'importance des mobilisations et de la recherche d'alliés – notamment au sein des médias d'information – reste le modèle le plus immédiatement approprié par les chercheurs travaillant sur ces questions. Lorsqu'il est question de construction des risques et de mise sur agenda, une confusion continue à s'établir entre les processus de « mise sur agenda » et « les processus de déconfinement et de publicisation » [Joly et Marris, 2003, p. 44]. Le premier objectif de cette communication est donc d'interroger ce mode d'analyse devenu habituel et dont le succès tient tout autant à son caractère apparemment opératoire – chacun pouvant vérifier l'impact que semblent avoir des mobilisations dans l'émergence de certains problèmes identifiés en tant que risques dans l'espace public – qu'au fait qu'il ouvre sur une réflexion plus large sur la démocratie, son devenir, sa redéfinition ainsi que sur la façon dont un système politique intègre certaines demandes de la société [Schattschneider, 1960]. Et ce d'autant plus que cette réflexion a été plus récemment liée à des interrogations sur les techniques, les sciences, leurs impacts, les incertitudes qu'elles génèrent et les changements de relation que cela peut impliquer entre savants et profanes, société civile et autorités publiques [Callon et al., 2001].

Une façon de changer de perspective est de quitter le terrain de l'espace public et des conflits fortement publicisés pour se centrer sur les groupes d'acteurs jouant un rôle important dans l'orientation d'une politique publique sans nécessairement occuper une place publique importante. La sociologie de l'action publique est aujourd'hui une discipline foisonnante et de nombreux travaux ont mis en évidence les logiques qui influent sur les orientations d'une politique publique dans différents secteurs [Hassenteufel, 2008]. Cependant, tels qu'ils ont été menés jusqu'à présent ces travaux ne portent encore qu'une assez faible attention à la question de la définition des problèmes, que ce soit sous l'angle de luttes définitionnelles entre différentes catégories d'acteurs cherchant à s'approprier un problème ou à orienter l'action publique dans une direction spécifique ; ou bien sous l'angle de l'analyse des contours d'un problème résultant de sa prise en charge par une configuration spécifique d'acteurs (pour une revue de la littérature sur ces points, voir [Rocheffort et Cobb, 1994]). Ainsi, les problèmes tels qu'ils sont pris en charge par des configurations d'acteurs (on pourrait tout aussi bien parler ici de communauté, de réseau ou de coalition) apparaissent souvent aller de soi et ne pas nécessiter d'interrogation quant aux contours de leur définition. Or, cette approche n'est peut-être pas si évidente et il semble nécessaire de s'interroger aussi sur les définitions données d'un problème dans des espaces ne recevant pas en temps normal une publicité importante voire restant extrêmement confinés entre acteurs spécialisés.

En se référant aux acquis de l'analyse des politiques publiques ainsi qu'à des travaux en cours de publication [Gilbert et Henry, 2009], il nous semble donc que deux points aveugles subsistent dans les recherches telles qu'elles sont entreprises. D'une part, la focalisation sur la reconnaissance ou non des risques comme problèmes publics se fait au détriment d'une interrogation sur la définition spécifique qui s'impose au cours de ce processus. En s'interrogeant sur l'émergence ou la non-émergence d'un problème, on tend ainsi à oublier que *le problème* tel qu'il émerge n'est qu'une définition particulière de situations qui auraient pu être « problématisées » et s'imposer sous différentes autres formes. D'autre part, la focalisation sur les phases de publicisation ou de mobilisation occulte d'autres moments tout aussi déterminants dans l'existence et la construction de ces problèmes mais qui se déroulent dans des espaces

moins publics ou plus discrets, entre acteurs moins visibles mais pouvant toutefois jouer un rôle déterminant dans le cadrage et donc dans l'orientation future d'une politique publique.

Cette double remise en perspective des travaux autour de l'émergence des problèmes conduit à replacer ces interrogations dans une réflexion plus large sur l'action publique. Notre objectif est ainsi de mettre en relation plus étroite des travaux centrés sur les phases d'émergence des problèmes avec les travaux de politiques publiques qui s'intéressent aux modalités de gestion routinière des problèmes, travaux habituellement peu attentifs aux questions relatives à la définition des problèmes. Assez proche par certains aspects du modèle de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones [Baumgartner et Jones, 1993], notre approche est toutefois assez différente. Comme ces auteurs, nous cherchons à faire communiquer les phases de mise sur agenda des problèmes avec les périodes marquées par une gestion plus discrète ou plus confinée et à réfléchir à cette articulation. Cependant, nous ne cherchons pas à le faire à travers la mise en évidence de grandes régularités ou de grands mouvements sur le long terme mais plutôt à travers une analyse fine des modalités par lesquelles se négocient les définitions d'un problème au cours du processus de sa prise en charge par les acteurs privés ou publics dans différents types d'espaces, en nous centrant sur l'étude de questions touchant aux risques collectifs ou aux questions de santé publique. Une interrogation demeure toutefois : il s'agit de savoir si ce changement de perspective ne concerne que les risques ou les questions de santé publique qui demeurent des problèmes publics assez singuliers compte tenu du type de publicisation dont ils font l'objet, ou s'il peut aussi s'appliquer à d'autres types de problèmes.

Dans un premier temps, nous nous attacherons donc à préciser quelle est la nature des enjeux liés aux processus définitionnels relatifs aux problèmes publics puis, dans un second temps, nous resituerons ces processus tant par rapport aux « espaces privés ou discrets » que par rapport aux espaces publics.

### ***1. Un ou des problèmes ? Les enjeux des processus définitionnels***

Le schéma d'analyse des conditions d'émergence des risques comme problème public qui tend aujourd'hui à s'imposer constitue un outil d'analyse simple souvent mobilisé. Il est ainsi largement admis que la prise en compte d'un risque dépend de la confrontation publique entre les acteurs porteurs de ce problème (notamment ceux identifiés comme émanant de la société civile) et les acteurs à qui revient ou semble revenir sa prise en charge ainsi que son règlement en raison des prérogatives et des responsabilités qui leur sont attribuées (essentiellement les acteurs étatiques interpellés dans leur rôle régalien dès lors qu'il est question de sécurité collective, d'intérêt général). Dans cette perspective, l'attention s'est essentiellement portée sur la façon dont des personnes, des groupes voire des collectifs plus larges directement concernés par un risque – réalisé ou potentiel – pouvaient le faire re-connaître comme problème public, compte tenu des contraintes propres à la mobilisation [Bastin *et al.*, 1993 ; Favre, 1992b ; Barbot, 2002], au lancement d'alertes [Chateauraynaud et Torny, 1999], à l'accès aux médias [Champagne et Marchetti, 1994], à la justice [Hermitte, 1996], etc. C'est en effet de la capacité d'acteurs mobilisés à susciter des débats publics, via des polémiques et des controverses, voire à constituer des affaires, des scandales [Chateauraynaud et Torny, 1999] que semble effectivement dépendre la mise sur agenda de risques collectifs (certains pouvant être reconnus et d'autres rester « orphelins »). Dans cette perspective, les problèmes apparaissent avoir acquis un certain caractère d'évidence lorsque s'engagent les confrontations qui vont décider du degré d'urgence avec lequel ils doivent être traités et des solutions à leur apporter. Même lorsque le mode de définition des problèmes est apparu comme un enjeu important voire essentiel aux yeux de certains acteurs mobilisés – comme, par exemple, lorsqu'il s'est agi de considérer le sida comme une maladie spécifique aux homosexuels ou comme une maladie concernant l'ensemble de la population [Barbot, 2002 ; Pollak, 1991] – cet aspect a été le plus souvent analysé comme étant simplement contingent des luttes sociales analysées. De fait, l'attention se porte moins sur la

façon dont des problèmes sont définis – ou pour le dire autrement « constitués » [Cefaï, 1996 ; Joly et Marris, 2003] – que sur la façon dont ils sont portés, font ou non carrière compte tenu d'un ensemble de contraintes et d'opportunités.

Or, une analyse plus précise de certaines questions « faisant problème » fait apparaître : 1) qu'elles sont habituellement traversées par des définitions différentes voire concurrentes ; 2) que ces différentes définitions correspondent à des confrontations, parfois conflictuelles, parfois non, entre différents acteurs autour de la « propriété » des problèmes et des modalités de leur prise en charge ; 3) que c'est à travers l'appropriation des problèmes, notamment via des instruments, que s'opère leur « cadrage », qu'est donc déterminé à la fois ce qu'ils sont et ne sont pas, la façon dont ils peuvent ou non être résolus.

### ***Les « problèmes » : carrefour de définitions différentes voire concurrentes***

La notion de problème est loin de renvoyer à une définition évidente et univoque en science politique ou dans le domaine plus précis de l'analyse des politiques publiques. Un des points d'accord reste toutefois qu'un problème se distingue d'une condition ou d'une situation objective par une démarche d'ordre cognitif et/ou normatif au cours de laquelle un acteur définit une situation comme devant ou pouvant être différente de ce qu'elle est dans la réalité [Kingdon, 1984 ou Padioleau, 1982]. Ainsi ce qui était auparavant une situation méconnue, acceptée ou à laquelle des acteurs s'étaient résignés, devient un problème sur lequel il est nécessaire voire urgent d'intervenir [voir aussi Felstiner *et al.*, 1980]. Cette approche qui s'est imposée en science politique fait souvent l'objet d'un usage restrictif au sens où l'on insiste sur le passage du statut de condition à celui de problème sans insister sur le fait que le problème qui s'impose comme nécessitant une intervention publique n'est qu'une formulation parmi d'autres possibles, elle-même fortement induite par l'orientation des réponses publiques qui seront apportées à la situation en cause [Gusfield, 1981]. Si la notion de problème fait l'objet d'une définition assez unanimement acceptée lorsqu'on reste centré sur le moment de leur émergence, elle devient plus délicate à cerner lorsqu'on s'intéresse à d'autres phases de l'action publique. Or, il n'est pas toujours évident de désigner le problème qu'une intervention publique est censée traiter. Pour comprendre au mieux l'action publique, il est d'ailleurs parfois nécessaire d'abandonner l'idée même qu'elle a pour objectif de résoudre des problèmes.

Ce qui est désigné comme un problème est ainsi loin de renvoyer à une situation univoque mais paraît au contraire très dépendant de la façon dont il est abordé ou approprié. Ainsi, ce qui apparaît comme *le* problème de l'amiante est-il de nature assez différente selon qu'on le considère comme un problème de risque professionnel concernant une catégorie d'acteurs circonscrite ou comme un problème environnemental et de santé publique menaçant l'ensemble de la population [Henry, 2007]. De même le problème des accidents de la route change-t-il selon qu'on l'approche sous l'angle du scandale des « tués » sur la route résultant de comportements criminels des conducteurs ; d'un problème structurel mettant à la fois en jeu des véhicules, des infrastructures et des « opérateurs » ; ou d'un problème de santé publique en raison du grand nombre de blessés annuels<sup>2</sup>. De même encore, le problème du risque de pandémie grippale, actuellement d'actualité, diffère-t-il selon qu'on le considère comme un problème essentiellement d'ordre sanitaire, d'ordre public ou de continuité des activités, de résilience donc [Gilbert, 2007a]. De fait ce qui s'impose comme *un* problème apparaît comme le lieu de rencontre un temps stabilisé entre diverses définitions qui, selon la façon dont elles s'agrègent, pèsent sur sa constitution, déterminent sa géométrie ou bien encore sa « structure » [Gusfield, 2009, p. 6]. Le problème de l'amiante a ainsi eu une géométrie évolutive, en étant « élargi » à un problème environnemental avant de redevenir principalement un problème professionnel. Le problème des accidents de la route se présente comme un problème composite : sa définition la plus publique (le scandale des tués sur la route) s'accommode d'une

---

<sup>2</sup> De récents travaux d'épidémiologistes font état de 500 000 blessés par an au total dont 60 800 graves et parmi eux 7 500 avec séquelles majeures [Amoros *et al.*, 2008].

définition plus discrète (un problème structurel) à laquelle se réfèrent pratiquement un grand nombre d'acteurs, notamment au plan territorial, et intègre progressivement, mais de manière tout aussi discrète, une dimension santé publique [Gilbert, 2009]. Quant au risque de pandémie grippale, stabilisé autour des questions sanitaires et d'ordre public, il est « sous tension » compte tenu de l'introduction d'interrogations plus larges sur le maintien des activités vitales et la vulnérabilité des sociétés modernes contemporaines. Ce que l'on désigne donc comme *un problème* ne correspond en fait le plus souvent qu'à une définition circulant dans des espaces publics, permettant une présence plus discrète dans des espaces « moins publics » de définitions complémentaires, concurrentes voire contradictoires. *Un problème* peut donc avoir (parfois simultanément) différentes formes d'existence, connaître des « métamorphoses » dès lors que différentes définitions peuvent cohabiter, avoir plus ou moins d'importance selon les conjonctures comme dans le cas du saturnisme infantile qui oscille entre un problème médical, un problème de santé publique et un problème de logement social – après avoir été un problème lié à des pratiques culturelles de certaines catégories de populations immigrées [Dourlens, 2003]. De même, une crise sanitaire, comme celle de la canicule peut, à travers les multiples rapports officiels qui ont tenté d'en rendre compte, donner simultanément lieu à différentes lectures puisqu'elle est considérée comme résultant aussi bien d'une catastrophe naturelle, d'une carence de l'alerte, de l'incapacité du système de santé à gérer des crises, d'une mauvaise prise en charge médico-sociale des personnes âgées, d'une déficience structurelle du système de santé [Laroche, 2009]. Autant d'approches différentes qui « font » le problème canicule tout en multipliant ses facettes.

Toutefois, les définitions d'un problème correspondent à des enchaînements de propositions solidaires qui peuvent souvent avoir un fort caractère paradigmatique générant de façon presque automatique des oppositions et des exclusions [Gusfield, 2009 ; Snow *et al.*, 1986]. Dire, par exemple, que l'insécurité routière, la violence routière sont liées à l'incivilité voire aux comportements criminels de certains automobilistes, signifie *ipso facto* : situer ce problème sur un plan moral (conduire, c'est bien se conduire), associer la sécurité au respect des règles et faire porter la responsabilité sur « le » conducteur. Etant a priori incompatible avec le paradigme concurrent, cette définition ne peut donc être modifiée sur un seul des aspects qui la composent. En mettant en cause un des points qui la soutient, c'est l'ensemble de l'édifice qui est fragilisé, laissant potentiellement la voie plus ouverte à l'émergence d'une définition concurrente. De même inclure l'amiante à l'ensemble des risques professionnels conduit à engager pour ce toxique une politique de gestion de ce risque selon les règles en vigueur dans les entreprises avec les acteurs habilités à traiter cette question et avec les moyens habituellement déployés vis-à-vis de ce type de problème. Faire basculer l'amiante vers une définition en termes environnementaux ne permet pas de modifier marginalement cette situation. Elle conduit au contraire à une redéfinition de l'ensemble du problème à partir d'un nouveau point de départ et donc à une redéfinition progressive des règles du jeu vis-à-vis de cette question – même si à moyen terme les positions des différents acteurs auparavant impliqués arrivent à se reconstituer discrètement et progressivement [Henry, 2004].

### ***Concurrences, luttes définitionnelles et appropriations des problèmes***

Les différences voire divergences entre plusieurs définitions pouvant constituer un problème, les tensions et incompatibilités qui peuvent en résulter mettent en évidence les enjeux associés aux processus définitionnels. Chaque définition correspond en effet non seulement à un mode de construction spécifique d'un problème sur le plan cognitif mais aussi, de façon étroitement liée, à un mode d'appropriation pratique de ce problème – en acte ou en projet – également spécifique. Définir un problème (plus exactement, opter pour une définition) c'est se l'approprier, ou désigner ceux qui doivent réaliser cette appropriation [Gusfield, 2009], sans que l'on puisse distinguer le processus définitionnel des processus d'appropriation. Dans cette perspective, définir un problème renvoie bien à des enjeux cognitifs ou de rattachement à une catégorie plus générale d'action publique. Mais dans le même temps et de façon peut-être plus

fondamentale, la forme donnée à la définition d'un problème détermine la désignation des types de solutions ou de réponses qui devront lui être apportées ainsi que la sélection des acteurs ou groupes d'acteurs qui devront intervenir dans leur mise en œuvre. La définition d'un problème est donc de façon indissociable un travail cognitif et social dans le sens où les enjeux, s'ils sont pour partie cognitifs, se traduisent aussi de façon immédiate dans les rapports entre acteurs intéressés par un problème : à travers leur positionnement vis-à-vis d'un problème se joue en effet leur position vis-à-vis d'autres acteurs ou groupes d'acteurs et donc les hiérarchies entre différents groupes.

Définir le problème de l'amiante comme étant (avant tout) un problème d'ordre professionnel, c'est clairement désigner les syndicats, ouvriers et patronaux, comme des acteurs occupant un rôle central dans la définition des solutions à apporter au problème et dans leur mise en œuvre. On comprend dès lors pourquoi les acteurs qui ont joué un rôle important dans la redéfinition de ce problème comme relevant de la santé environnementale soient extérieurs à ces cercles d'acteurs. Parmi eux, les associations de victimes jouent un rôle moteur qui, par contrecoup, les positionne en acteurs centraux dans le cadre de cette nouvelle définition. De la même manière, d'autres catégories d'acteurs mobilisent aussi cette nouvelle définition dans le but de se positionner de façon plus centrale, que ce soient les journalistes qui y voient une façon d'investir une question suscitant un nouvel intérêt, ou les acteurs politiques ou administratifs comme ceux relevant du ministère de la Santé susceptibles de l'intégrer dans leur champ de compétences. Approcher la question des accidents de la route sous l'angle de « l'insécurité routière », de la « violence » routière revient à désigner comme propriétaires de ce problème les associations de victimes et de parents de victimes, mais surtout les autorités en charge du contrôle et de la répression : donc des acteurs relevant des ministères de l'Intérieur et de la Justice et non les experts publics, les chercheurs, les collectivités locales, les épidémiologistes insistant sur des aspects structurels ou de santé publique. De même, la focalisation sur les dimensions sanitaires et d'ordre public fait du risque de pandémie grippale un problème relevant des instances régaliennes – et non pas des entreprises, des collectivités locales, des structures de la société civile, comme cela pourrait être envisagé si la priorité était donnée aux capacités de résilience « de la société » lors de crises de longue durée. Dans l'ensemble des cas, les options privilégiées pour définir un problème déterminent donc quels sont les acteurs ayant la légitimité à l'instruire et quelles sont les voies à suivre pour le traiter.

Les processus de définition sont donc, de diverses manières, sources d'enjeux pour les acteurs qui s'y impliquent. Ils sont tout d'abord, à travers le positionnement ou le repositionnement de certains acteurs vis-à-vis de la prise en charge d'un problème, l'occasion de peser sur la hiérarchisation entre les différentes parties prenantes. Ils le sont aussi dans le sens où les définitions qui s'imposent ou prennent le pas sur d'autres définitions ne sont pas exclusives (comme déjà indiqué) d'autres définitions portées par d'autres groupes potentiellement intéressés<sup>3</sup>. Les processus définitionnels sont donc l'occasion de prises de position, de concurrences voire de luttes qui les inscrivent de fait dans un champ de pouvoir, même si l'intensité des confrontations est très variable. Ces confrontations n'ont d'ailleurs pas nécessairement une unité de lieu et de temps ou, pour le dire autrement, n'ont pas toujours lieu dans les mêmes enceintes voire sur les mêmes scènes. Ces processus renvoient à la capacité qu'ont, pour reprendre la terminologie de Gusfield, les « propriétaires » d'un problème à imposer ou maintenir durablement les contours d'une définition et les formes d'imputation de responsabilité qui lui sont liées [Gusfield, 2009, p. 10-12]. Si l'on suit Gusfield, les propriétaires peuvent certes se reconnaître dans la façon dont ils interviennent dans la résolution d'un problème mais surtout et essentiellement dans la capacité qu'ils ont à l'instruire, à imposer des modes de résolution avec les partages de rôles (et de responsabilité) que cela implique. « Etre

---

<sup>3</sup> Proposition à rapprocher de celle avancée en référence aux travaux de P. Sabatier et selon laquelle « pour une même politique publique, coexistent plusieurs systèmes de croyances spécifiques à chacune des coalitions » [Bergeron et al., 1998, p. 203].

propriétaire » peut en effet aussi signifier avoir la capacité de transférer la charge de la résolution du problème à d'autres acteurs.

Dès lors, une question centrale est celle des conditions dans lesquelles des acteurs s'affirment en tant que propriétaires d'un problème mais sont aussi reconnus ou tolérés comme tels. Plusieurs types de problèmes peuvent ainsi être distingués en fonction de la capacité de leurs propriétaires à garder prise sur leur définition. Le cas des accidents de la route correspond à une définition stabilisée, faisant l'objet d'un consensus à la fois large et tacite de la part de nombreux acteurs potentiellement concernés (constructeurs automobiles, concepteurs d'infrastructures, gestionnaires de grands flux, assureurs...) qui ont ainsi pu rester en retrait, sans que leur responsabilité ne soit engagée. Conforté par l'intervention des associations qui ont mis en avant « l'insécurité routière », la « violence routière », ce consensus a également comme effet de maintenir en marge les acteurs porteurs d'une définition différente des accidents (problème structurel, problème de santé publique). On peut d'ailleurs rapprocher ce cas de celui des déchets nucléaires qui est dominé par une « solution » (l'enfouissement profond) correspondant à la problématisation privilégiée par les acteurs les plus puissants sachant que les acteurs porteurs d'autres « solutions » (entreposage de surface, transmutation...) demeurent « dans le jeu » tout en occupant une position marginale [Barthe, 2006]. Ce débat sur les déchets nucléaires ne peut d'ailleurs être pleinement analysé si on ne souligne pas qu'au moment où cette question a été publiquement débattue, des décisions ont été « discrètement » prises concernant les investissements nécessaires à la préparation des prochaines générations de centrales nucléaires [Cahiers Risques, 2006]. Le cas de l'amiante est lui marqué par une redéfinition radicale des dimensions publiques du problème qui contraint les acteurs qui jouaient auparavant un rôle central dans sa gestion à se repositionner. A l'inverse, les acteurs politiques qui occupaient une position marginale sur les questions de risque professionnel sont contraints de prendre clairement position face à une question redéfinie sous forme de scandale. L'élargissement aux risques pour la population générale pousse ensuite les acteurs du domaine de la santé publique à jouer un rôle vis-à-vis de ce problème qui leur paraissait auparavant relever du seul secteur du ministère du Travail. Cet élargissement légitime aussi l'intervention d'une nouvelle catégorie d'acteurs : les victimes et leurs représentants associatifs. Enfin, la forte publicisation de l'amiante modifie les rapports de force entre les acteurs intervenant traditionnellement sur les questions d'ordre professionnel en contraignant les acteurs administratifs à s'investir plus fortement dans ces domaines. Assez différent est le cas du risque de pandémie grippale dont l'examen est plus contemporain et qui renvoie à un processus définitionnel en voie de stabilisation. La concurrence, plutôt feutrée, entre les différentes définitions possibles de ce problème (problème sanitaire, d'ordre public ou de maintien des activités vitales), que l'on retrouve d'ailleurs au plan international [Scoones et Forster, 2008], semble aujourd'hui déboucher sur l'appropriation de ce problème par des autorités (ministère de l'Intérieur) qui, en référence au Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale (2008), aux nouvelles doctrines de la sécurité globale, se repositionnent comme acteurs centraux de l'interministérialité. Mais l'émergence d'une catégorie d'acteurs ayant une mainmise particulière sur le problème ne se traduit pas par l'exclusion des autres groupes d'acteurs. Ceux-ci, tout en restant en retrait, « prennent place » dans le problème tel qu'il est redéfini (les questions de santé publique et de résilience devenant dépendantes de la gestion plus large d'un risque global). Si donc les processus définitionnels font émerger des enjeux de pouvoir, ils débouchent sur des confrontations de nature assez variable, le conflit ouvert étant une modalité parmi d'autres. Ainsi, dans certains cas, comme par exemple dans celui du saturnisme, n'y a-t-il pas ou peu de confrontations directes entre les acteurs porteurs de différentes définitions du problème qui pratiquent « l'esquive », « l'équivoque » et assurent ainsi la co-existence de ces définitions dans des sphères compartimentées [Dourlens, 2009].

### ***La définition des problèmes en pratique***

Si les processus définitionnels sont inséparables de confrontations entre acteurs, parfois conflictuelles, parfois non, ils le sont également de l'engagement de divers moyens, outils, instruments pour prendre en charge un problème [Lascoumes et Le Galès, 2004]. La question des « moyens » ne doit en effet pas être comprise comme celle d'instruments au service d'une définition donnée (en accordant ainsi le primat à la dimension cognitive) ou au service d'une visée de pouvoir donnée (en accordant ainsi le primat à la dimension stratégique), mais comme des « équipements » dont la mise en œuvre participe immédiatement à la construction du problème, à sa définition, ainsi qu'à la façon dont il est approprié. Dans cette perspective, l'attention se porte ainsi tout autant sur les débats de tout ordre (technique, scientifique, administratif, politique...) développés dans différentes sphères, enceintes ou espaces qui, via divers types d'arguments, donnent forme aux problèmes que sur différents outils, instruments dont l'introduction, avec ou sans débats, va de pair avec l'imposition de définitions spécifiques. Ainsi, la constitution du problème de la « sécurité routière » est-elle inséparable de la mise en place d'un appareil statistique qui associe ce problème au franchissement d'un ensemble de seuils (vitesse, alcool notamment) et qui ne comptabilise que les tués (les blessés ayant été longtemps « perdus de vue »). Quant au problème de la pandémie grippale, il est structuré par la mise en œuvre d'un plan (gouvernemental puis national) qui s'inscrit d'emblée dans la perspective d'une confrontation avec une menace à laquelle il est répondu par la constitution de moyens de défense (mobilisation de personnel, constitution de stocks d'antiviraux, de masques, etc.). Les définitions de problèmes sont donc aussi introduites et portées par des instruments, des dispositifs qui « cristallisent » des choix effectués, des distributions d'acteurs, des attributions de responsabilités. La simple mise en œuvre d'instruments – comme, par exemple, les tests de dépistage de drogue au travail aux USA – peut suffire à faire apparaître, donc définir des problèmes nouveaux [Crespin, 2009]. Le propre de ces instruments et dispositifs est d'ailleurs souvent de se déployer « silencieusement ». C'est ainsi le cas de la « carte du bruit » élaborée par la Ville de Paris qui associe le problème du bruit à la circulation routière – et non au voisinage. En créant cette carte, la municipalité s'approprie un problème qui jusqu'alors relevait plutôt du périmètre préfectoral. Par sa matérialité même, notamment par la distinction de zones silencieuses et bruyantes, cette carte devient rapidement productrice d'évidences [Zittoun, 2009]. C'est également le cas de l'épisode du chikungunya à La Réunion lors duquel a rapidement été mis en place le dispositif classique de lutte anti-vectorielle. Le problème identifié est devenu celui des « moustiques », propulsant en première ligne les acteurs en charge de la désinsectisation. Dans le même mouvement, était occulté le problème de santé publique pourtant immédiatement posé par la multiplication des malades et les difficultés liées à leur prise en charge par les acteurs des structures sanitaires [Metzger, 2009].

S'attacher à montrer la complexité des processus définitionnels, c'est-à-dire à montrer qu'ils renvoient tout à la fois et de façon indissociable aux dimensions cognitives des problèmes, à leur cadrage mais aussi à leurs modes d'appropriation et de prise en charge par les acteurs qui interviennent dans leur gestion ainsi qu'aux outils et instruments déployés, fait clairement apparaître l'importance des enjeux qui leur sont associés. Porter une attention à ces dimensions conduit de fait à remettre en perspective la question fréquemment ramenée à celle de la « reconnaissance » des problèmes. Elle conduit ensuite à remettre en perspective ces processus qui se déroulent dans des espaces publics avec des processus similaires ayant lieu dans d'autres types d'espaces.

### ***II. Les espaces de déploiement des processus définitionnels***

Le schéma qui tend à s'imposer pour analyser les conditions d'émergence et la carrière des problèmes identifiés comme des risques se caractérise donc par l'importance décisive accordée à l'espace public, à l'accès à l'espace public tel qu'il est habituellement compris depuis

Habermas<sup>4</sup>. Dans cette perspective, un risque semble n'acquiescer le statut de problème public que lorsqu'il fait l'objet d'une re-connaissance publique suite à des mobilisations et des alertes, des controverses et polémiques (des débats publics donc) ; lorsqu'il est susceptible de devenir une « affaire » contraignant les autorités à lui prêter une attention, à procéder à une mise sur agenda et à engager des actions et politiques adéquates. Et de fait, nombre de risques passés semblent pouvoir être analysés *via* ce schéma, qu'il s'agisse des problèmes associés au sida (contamination des hémophiles, des transfusés), aux hormones de croissance, à l'amiante, à la pollution environnementale, etc. De même, nombre de problèmes contemporains (téléphonie mobile, ondes électromagnétiques, vétérans des essais nucléaires, etc.) semblent également relever d'un tel schéma. Dans l'ensemble de ces cas, la re-connaissance de risques, réalisés ou à venir, voire de menaces avec parfois une forte composante d'incertitude, apparaît dépendre de la capacité d'acteurs mobilisés (victimes réelles ou potentielles, experts, etc.) à interpeller les différentes autorités (politiques, administratives, scientifiques...) en prenant à témoin l'opinion publique, le « public » via les médias. Les logiques, notamment les logiques de pouvoir, pouvant être développées à cette occasion par différentes catégories d'acteurs, y compris ceux qui se trouvent interpellés, ne sont pas ignorées. Mais elles apparaissent généralement secondaires et dépendantes de ce qui est considéré comme essentiel, soit la confrontation publique entre les porteurs de problèmes et les autorités. D'importants enjeux d'ordre politique, associés aux « risques politiques » [Borraz, 2008], semblent en effet apparaître avec des problèmes mettant en cause la santé, la sécurité de groupes de personnes voire de collectifs plus larges. L'espace public (ou bien encore l'arène publique) tend à se présenter comme le principal voire comme l'unique lieu où se décide l'existence d'un problème. Il est ainsi admis que c'est vers ce « théâtre » que convergent les débats et affrontements dès lors qu'il y a rupture des routines, que « survient un problème donc » et que c'est sur cette scène que solutions et compromis peuvent être trouvés. De là, dans la plupart des approches s'attachant à la définition des problèmes publics (comme chez Gusfield), une focalisation sur l'espace public. Focalisation que l'on retrouve aussi chez les auteurs qui ont pointé le caractère mosaïque de l'espace public [François et Neveu, 1999] ou ceux qui ont exploré les articulations et espaces intermédiaires entre le théâtre de l'espace public et les secteurs ou champs d'activités : par exemple via les distinctions faites entre arènes et forums de politiques publiques [Jobert, 1995], entre forums de politiques publiques et arènes politiques [Hassenteufel et Smith, 2002] ou bien encore via la prise en compte d'une multiplicité d'arènes considérées comme des « lieux de confrontation symboliques où se discutent les problèmes publics, selon des règles du jeu prédéfinies » [Joly et Marris, 2003, p. 46]. D'une manière ou d'une autre, tout semble en effet devoir se conclure et ne pouvoir prendre sens qu'à travers une mise en scène.

Lorsque certains travaux se centrent moins sur le seul espace public, ils le font souvent en cloisonnant ce qui se passe dans les espaces de débat public et ce qui se déroule dans des scènes plus confidentielles. Ainsi pour prendre l'exemple des travaux nord-américains qui insistent beaucoup sur cette dimension, Schattschneider différencie très nettement les conflits et négociations qui se déroulent dans le cadre de la politique des groupes de pression (*pressure politics*) et ce qui se passe dans l'espace des oppositions entre partis politiques (*party politics*) en posant l'hypothèse que les problèmes qui se gèrent dans l'espace des oppositions partisans sont avant tout des problèmes qui n'ont pas pu être durablement gérés au sein de l'espace des groupes de pression [Schattschneider, 1960]. Dans le prolongement de ce texte et des travaux de Cobb et Elder [Cobb et Elder, 1983], le modèle de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones aboutit aussi à une dichotomie assez nette, bien que moins marquée que dans d'autres travaux, entre les périodes au cours desquelles les problèmes sont appréhendés au sein de monopoles de politique publique (*policy monopoly* ou *policy subsystem*) et les moments où certains problèmes font l'objet d'une émergence publique et d'une mise sur agenda sous une définition différente

---

<sup>4</sup> Depuis Habermas, comme le rappelle Daniel Cefaï, l'espace public « est pensé comme le lieu de médiation entre les pouvoirs publics (...), la société politique (...), la société civile (...) et les mass média » [Cefaï, 2002, p. 51].

[Baumgartner et Jones, 1991 et Baumgartner et Jones, 1993]. D'une certaine manière, chez tous ces auteurs, les modalités de définition d'un problème, lorsqu'elles ont lieu dans un espace confiné, ne sont pas interrogées mais font l'objet d'une simple description comme si ne pouvait correspondre à un système d'acteurs, à un système d'action qu'un seul type de définition de problème. Dans le même temps, les redéfinitions sont étudiées en tant que telles lorsqu'elles ont lieu dans l'espace public et sont identifiées via les changements observés dans la couverture médiatique. Ainsi, les représentations circulant dans l'espace public modifieraient alors celles existant dans les espaces plus confinés. Pour le dire autrement, les définitions des problèmes seraient produites dans les espaces de débat public et reportées dans les espaces plus confinés.

Là encore, ce schéma apparaît réducteur en conduisant de fait : 1) à négliger voire à ignorer les processus définitionnels qui, hors de « l'espace public » ou d'espaces sujets à une véritable publicisation, contribuent fortement à « cadrer » les problèmes ; 2) à surdéterminer l'importance de la phase de publicisation des problèmes, tout en la réduisant à une phase d'enregistrement ; 3) à ne pas analyser la dialectique qui s'instaure entre traitement « discret » et « public » des problèmes lors des processus définitionnels.

### ***Les processus définitionnels hors de l'espace public***

L'extrême attention portée à la publicisation des problèmes et donc à l'accès à l'espace public a comme première conséquence d'occulter les enjeux liés aux processus définitionnels (*cf. supra*). Une autre conséquence est d'accorder assez peu d'intérêt aux échanges, interactions ou confrontations qui ont lieu dans des espaces moins exposés aux regards d'un public large ou suscitant moins l'intérêt des médias d'information. Ces espaces peuvent être qualifiés « d'espaces discrets » ou « d'espaces spécialisés » dans le sens où ils regroupent surtout des acteurs intervenant à un titre ou à un autre dans le processus de l'action publique ou dans les arbitrages vis-à-vis d'un problème sans pour autant être sous les feux de l'attention publique. Ces échanges qui, publiquement parlant, ne « posent pas problème », qui n'ont qu'une faible visibilité sociale ne sont pas spontanément identifiés comme des moments décisifs dans la constitution des problèmes<sup>5</sup>. Or, la définition et la gestion d'un grand nombre de problèmes, y compris de ceux pouvant être qualifiés de risques collectifs, s'effectuent dans ces espaces faiblement soumis à l'impératif de publicité et en fonction des compromis réalisés entre les partenaires concernés (compte tenu, bien sûr, de leur rapport de force et de faiblesse).

La notion d'« usage contrôlé de l'amiante » résume ainsi bien la façon dont la question a été traitée dans les années 1980 avant son émergence comme problème public prioritaire. Cette définition correspond au choix d'utiliser un produit pour ses qualités alors même que son caractère cancérigène est connu. Comme la plupart des arbitrages touchant des toxiques professionnels, ce choix résulte de compromis élaborés dans des instances ayant une faible visibilité sociale et réunissant des acteurs intervenant habituellement dans ces secteurs (organisations syndicales, représentants des employeurs, représentants de l'administration et scientifiques). L'orientation de cette politique apparaît ainsi fortement contrainte par les espaces au sein desquels elle se définit et par les règles régissant les relations entre les acteurs qui y interagissent<sup>6</sup>. Les espaces au sein desquels se déploient ces relations apparaissent ainsi produire

---

<sup>5</sup> A noter qu'il s'agit moins d'un problème d'ordre méthodologique ou théorique que d'un problème d'ordre pratique : les investigations en ce sens prennent du temps, appellent un travail d'enquête difficile et nécessitent d'obtenir la confiance des acteurs. Elles sont donc « coûteuses » pour les chercheurs, en tout cas plus que les travaux passant par la collecte d'informations disponibles dans l'espace public et accessibles par l'intermédiaire de bases de données de mieux en mieux alimentées.

<sup>6</sup> Tels que nous les entendons, ces espaces renvoient, de diverses façons, à différentes notions : celle de « système d'action concret » [Crozier et Friedberg, 1981], de « sous-système politique » [Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 et Bergeron et al., 1998] ; celle de « secteur » [Jobert et Muller, 1987] à travers lequel un lien étroit est établi entre les aspects cognitifs et les relations de pouvoir ; ou bien encore celles de « monde » ou de « mondes sociaux », en référence aux travaux de A. Strauss, de H. Becker [Baszanger, 1995].

des biais réduisant les définitions envisageables ou possibles d'un problème<sup>7</sup>. Le fait qu'une question fasse l'objet d'une prise en charge dans ce type d'espace discret conduit à lui donner des formes spécifiques liées aux types d'acteurs qu'ils rassemblent et aux règles spécifiques régissant leurs relations. Le fait notamment que les acteurs n'aient pas à justifier publiquement leurs choix et les compromis qu'ils acceptent conduit à l'établissement d'accords qui ne pourraient pas s'effectuer dans les mêmes modalités dans des espaces plus publics [Baumgartner et Jones, 1991]. C'est pour partie ce qui explique la publicisation de la question de l'amiante sous forme de crise. Des compromis qui faisaient l'objet d'une acceptation tacite dans des espaces confinés deviennent totalement inacceptables voire indicibles dans l'espace public. Les compromis pourtant stabilisés depuis des décennies sont alors très vite dénoncés comme des compromissions [Henry, 2007]. Dans les deux cas de figure, des configurations d'acteurs produisent des définitions spécifiques du problème. Dans les espaces spécialisés au sein desquels se construit l'action publique, la définition résulte des décisions prises et des actions entreprises par les acteurs. Dans les espaces plus publics, par contre, la définition discursive du problème est première, portée par les acteurs qui rendent public le problème (associations ou médias d'information notamment).

Des processus définitionnels, avec tout ce que cela implique comme positionnement, luttes, mise en œuvre d'instruments se développent donc dans des espaces spécialisés, sans que ne s'engagent nécessairement des débats débordant ces espaces ou sans que ces débats ne soient véritablement décisifs dans la définition du problème. La question des risques liés à la périnatalité, par exemple, qui a fait l'objet d'une campagne de presse avec l'évocation de la perte de milliers de nouveau-nés ou d'enfants venant au monde « arriérés », a ensuite suscité une lutte autour de la qualification de ce problème. Cette lutte, qui n'a impliqué que les acteurs de ce domaine d'activité spécialisé, s'est développée dans un « entre soi », la question étant de savoir si les risques associés aux naissances constituaient un problème spécifique appelant une médicalisation et une technisation accrue (avec un report vers les grands établissements et donc sous le contrôle de « l'élite hospitalo-universitaire de l'obstétrique ») ou un problème restant ordinaire et pouvant encore être (au moins en partie) la propriété des obstétriciens exerçant dans le secteur libéral [Carricaburu, 2009]. Au-delà donc de l'analyse de la prise en charge d'un problème par des groupes spécialisés dans des espaces relativement discrets, l'enjeu de ces processus est aussi la question des formes qui seront données à un problème et donc, par conséquent, la désignation des acteurs qui seront habilités à le prendre en charge et les modalités à travers lesquelles cela devra être fait. Cette définition n'est pas toujours explicitée en tant que telle mais elle peut se lire dans les orientations dégagées par un groupe d'acteurs ou un système institutionnel et par celles qui au contraire sont fermées.

Alors que dans beaucoup de travaux de sociologie de l'action publique, l'interrogation sur les modalités de définition des problèmes se limite à ce qui se déroule sur les scènes publiques lors de la mise sur agenda des problèmes, nous proposons de développer les mêmes types d'analyse quels que soient les espaces au sein desquels se négocient ces définitions ou les phases de l'action publique – c'est-à-dire même si ces définitions s'opèrent plus dans l'ordre des pratiques que des discours. Ainsi, pour reprendre l'exemple des accidents de la route, même si cette question a fait l'objet de mises en débat régulières devant un large public, les principaux compromis qui structurent les orientations de ces politiques sont issus d'accords entre des acteurs intervenant surtout dans des espaces spécialisés. C'est notamment le cas lorsque, dans les années 1960-1970, un certain nombre de décisions sont prises pour réduire le nombre d'accidents de la route (notamment limitation de la vitesse, du taux d'alcool au volant et obligation du port de la ceinture). En privilégiant ce type de réponse, c'est une définition du problème centrée sur le conducteur et son comportement qui se trouve confortée, facilitant une réduction du problème à ces seules dimensions. Cette définition est d'autant plus facilement acceptée que les solutions qui

---

<sup>7</sup> « All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflicts and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. » [Schattschneider, 1960, p. 71].

lui sont liées génèrent des coûts administratifs, politiques et économiques relativement faibles et qu'elle exonère certains des « propriétaires » du problème, notamment les constructeurs automobiles, d'une responsabilité plus directe. De plus, elle se trouve renforcée par la dénonciation d'un scandale de l'insécurité routière par les associations de victimes insistant sur le rôle des conducteurs criminels et sur l'insuffisante répression des comportements fautifs. Cette définition dominante qui repose donc à la fois sur des compromis entre les principaux propriétaires du problème et sur des discours publics qui la confortent, n'est ainsi qu'à peine fragilisée par les experts appelant depuis la fin des années 1960 à un changement de paradigme ou par les épidémiologistes s'efforçant de constituer un nouveau scandale de la santé publique (en soulignant notamment qu'1 enfant sur 4 est impliqué dans un « accident de la route »). Malgré un important investissement, la constitution d'un observatoire, l'élaboration de nouvelles séries statistiques, etc., les épidémiologistes intervenant dans ce domaine ne réussissent de toute évidence pas à reconfigurer le problème « sécurité routière » en problème de « santé publique », à la différence par exemple de ce qui a pu être observé à propos de la pollution atmosphérique [Boutaric et Lascoumes, 2008].

L'instruction des problèmes, leur mise en forme s'opèrent donc habituellement « en interne », les débordements dans l'espace public étant souvent la marque de ruptures de compromis, d'effritement des alliances réalisées autour de la définition d'un problème, notamment d'un risque. C'est ainsi sous cet angle que l'on peut comprendre l'émergence de problèmes aussi différents que celui de l'épandage des boues d'épuration [Borraz et Salomon, 2003], des risques liés aux pratiques sportives en montagne [Caille et Deschamps, 2003], etc. Les espaces « discrets », « spécialisés » sont donc à considérer comme étant souvent les premiers voire les principaux lieux où se situent les processus définitionnels qui donnent aux problèmes, et en l'occurrence aux risques, leurs caractéristiques tout en déterminant leurs conditions d'existence. De là des interrogations sur l'importance et le sens habituellement donnés à la phase de publicisation.

### ***Spécificité de la phase de publicisation***

La phase de publicisation est habituellement considérée comme déterminante voire comme « décisive », puisque la re-connaissance d'un risque apparaît étroitement liée à la capacité qu'ont les acteurs qui le portent à l'inscrire dans l'espace public via l'engagement de débats publics. La re-connaissance du risque de contamination lié à la transfusion sanguine, par exemple, a ainsi semblé se confondre avec l'effort entrepris par les associations de victimes pour rendre publique leur situation via les médias et obtenir de la justice qu'elle se saisisse de cette question. Plus largement, les travaux de politiques publiques dissocient assez nettement les phases au cours desquelles la définition apparaît aller de soi et ne fait plus l'objet d'interrogation, de celles correspondant à l'émergence des problèmes ou à leur mise sur agenda pour lesquelles une interrogation explicite en termes de construction ou de définition est formulée. Dans le cas des phases discrètes, les travaux analysent les modalités de l'action publique en prenant pour acquis les contours d'un problème et les formes des réponses publiques qui lui sont apportées. A l'inverse, dans le cas des épisodes de publicité, l'interrogation porte sur le cadrage ou la définition du problème mais tend à autonomiser ces épisodes de ceux se déroulant dans d'autres arènes. Elle ne prend dès lors pas suffisamment en compte le fait que la redéfinition d'un problème est aussi un enjeu de lutte pour les acteurs qui n'apparaissent pas sur les scènes publiques.

Ainsi faisant, la phase de publicisation tend à être assimilée au pire à l'enregistrement d'un problème et au mieux à la phase exclusive de redéfinition de ses contours et de ses solutions alors qu'elle correspond tout à la fois : 1) à une mise en forme spécifique et momentanée des problèmes et 2) à une appropriation de ces derniers par les intervenants spécialisés de l'espace public. Des travaux portant sur les conditions nécessaires devant être réunies pour qu'une question, notamment un risque, acquière le statut de scandale, d'affaire, ont clairement mis en évidence les contraintes en termes de présentation des problèmes, d'argumentation ainsi que de

positionnement des acteurs qu'impliquait le passage par l'espace public. Ainsi, les montées en généralité ont été analysées comme des ressources pour des lanceurs d'alertes (non institutionnels comme institutionnels d'ailleurs) pour se faire entendre, faute de pouvoir négocier à bas bruit social le problème dont ils étaient porteurs [Chateauraynaud et Torny, 1999]. De même, les conditions d'entrée dans le théâtre de l'espace public avec la distribution de rôles que cela entraîne ont été clairement pointées [Cefaï, 2002].

Mais, en étant essentiellement tournés vers l'accès à l'espace public, vers l'analyse des conditions de « félicité » pour accéder à cet espace, ces travaux ont de fait peu pris en compte les *changements* de rôle et de discours correspondant à un tel passage, notamment pour les acteurs intervenant habituellement peu dans l'espace public. La phase de forte publicisation de l'amiante correspond ainsi à un moment où l'ensemble des acteurs partageant la même position de compromis au sujet de l'utilisation de l'amiante se trouvent amenés à prendre d'autres positions et donc à s'engager dans de nouveaux modes de relations. Les ouvriers deviennent des « victimes », les employeurs les « responsables » d'atteintes graves à la santé de leur personnel voire à celle du public et les acteurs publics sont représentés sous l'entité « Etat » incapable de garantir la sécurité collective. Une reconfiguration s'opère donc, obligeant ces différents acteurs à intégrer de nouvelles règles du jeu, avec ce qu'elles impliquent comme prise de position, comme mode d'argumentation (qu'il soit offensif ou défensif), comme mode de règlement aussi des conflits. Ce qui apparaît comme l'irruption des victimes de l'amiante sur la scène publique semble ainsi plus justement devoir être analysé comme la transformation de la façon dont certaines catégories d'acteurs s'impliquent ou s'engagent dans l'espace social. Dès lors qu'une question ne relève plus d'échanges effectués dans des espaces discrets ou spécialisés, elle est d'une certaine manière détachée de ce qui constitue les modalités de sa gestion quotidienne. Elle s'inscrit dès lors dans des registres spécifiques au débat public instaurant un nouveau mode de désignation des acteurs et de leurs relations ainsi qu'une nouvelle rhétorique faisant appel à des catégories générales, aux règles de droit, aux principes moraux, à des systèmes de valeurs idéalisés. On entre dans un espace où ce ne sont plus des acteurs concrets mais de grandes catégories qui s'affrontent et sont mises en scène. C'est dans ces moments-là que sont abordées des questions dites fondamentales, qu'elles aient trait à la démocratie, au rôle de l'Etat, à ses responsabilités, au développement des sciences et des techniques et de leurs effets, etc. De tels passages et transformations sont particulièrement observables à propos de problèmes identifiés comme des risques qui, plus que d'autres, favorisent les montées en généralité et, plus encore, les montées aux extrêmes, au point que, dans une perspective propre aux sciences humaines et sociales, on peut avancer qu'un risque est peut être avant tout une forme (extrême) donnée à un problème [Gilbert, 2007b]. En d'autres termes, des problèmes se présentent sous la forme de « risque » lorsque des discussions autour de dangers et menaces échappent aux débats internes ou bien ne trouvent pas ou plus la possibilité de s'inscrire dans des débats internes (comme, c'est notamment le cas pour la téléphonie mobile [Borraz, 2009] ou les nanotechnologies).

Par ailleurs, l'inscription d'une question dans l'espace public correspond aussi à la prédominance des acteurs qui en maîtrisent les règles, les codes, les discours, notamment ceux qui interviennent dans le champ médiatique, dans le champ intellectuel (au sens large du terme), ainsi que dans le champ judiciaire, qu'ils en soient des professionnels ou des amateurs entraînés. C'est en effet à travers leur intervention que s'opère la transformation des problèmes qui permet à ceux-ci d'avoir la forme adéquate pour être pris en charge par les acteurs spécialisés de l'espace public. La transformation du problème de l'amiante en scandale de santé publique est la conséquence du rapprochement qui a pu s'effectuer entre des acteurs directement concernés, des associations, des journalistes, des juristes aussi [Henry, 2009]. Ce travail de mise en forme qui aboutit à la transformation des problèmes a deux conséquences. Il correspond tout d'abord à une prise en charge de ces problèmes en premier lieu par les acteurs spécialisés de l'espace public qui poursuivent, selon leurs propres logiques, le processus de redéfinition. Il ouvre de nouvelles perspectives en termes socio-politiques dès lors que l'évocation de problèmes spécifiques en termes généraux ou extrêmes, comme dans le cas des risques, peut devenir l'occasion

d'entreprises plus vastes à caractère politique visant l'ordre, tel qu'il est établi (qu'il s'agisse de réformes ou de changements plus profonds). Ainsi, pour les acteurs impliqués de façon habituelle dans des échanges et négociations au sein d'espaces spécialisés le passage par l'espace public, avec tout ce que cela implique, peut fournir des opportunités (notamment en termes de renégociation) tout en comportant des risques (notamment en termes de désappropriation). De là, la nécessité de revisiter la relation s'établissant entre espaces discrets et espaces publics.

### *La tension ou dialectique entre espaces discrets et espaces publics*

L'approche de cette relation, lorsqu'elle est envisagée, tend souvent à se réduire à la façon dont des problèmes non éclairés (et donc, implicitement, non existants) peuvent acquérir de la visibilité dans l'espace public (et ainsi exister). Trop souvent, les espaces discrets ou spécialisés ne sont pas analysés en tant que tels et sont limités à des relations entre acteurs qui, notamment dans le cadre de la science politique, ne sont pas suffisamment explorées. Ainsi, concernant les risques, sait-on finalement assez peu de choses sur la façon dont s'établissent l'ordinaire des relations entre acteurs alors que, de toute évidence, on est en présence de systèmes d'acteurs et de modalités d'appropriation chaque fois singuliers. Des risques apparemment très proches comme, par exemple, les risques associés à la production d'énergie nucléaire et ceux associés à l'industrie chimique font l'objet d'appropriations très différentes qui pèsent sur leur définition et leur gestion. De même, la façon dont les systèmes de transfusion sanguine européens ont géré l'irruption du sida dans les années 1980 apparaît avoir été étroitement déterminée par les « systèmes d'action » qui les caractérisaient et les cadrages spécifiques des problèmes qu'ils impliquaient [Setbon, 1993]. Il subsiste pourtant trop souvent une méconnaissance de la façon dont, cas par cas, se structurent les espaces spécialisés ou discrets. La complexité d'analyse des espaces discrets explique en partie l'attention portée aux scènes publiques et à ce qui se passe sur ces scènes qui peuvent plus facilement faire l'objet de généralisations.

Or, il est possible de formuler une hypothèse générale sur les rapports entre espaces discrets et espaces publics en considérant que l'activation ou non des espaces publics est avant tout fonction de « ce qui se joue » au sein des espaces spécialisés, notamment, et comme déjà relevé, en fonction des compromis établis, c'est-à-dire de leur degré de robustesse ou, au contraire de leur degré de fragilité. La publicisation, avec l'intégration d'un problème dans l'espace public, peut donc se comprendre comme un débordement consécutif à un dysfonctionnement, un défaut de régulation au sein des espaces spécialisés. La publicisation n'apparaît ainsi que comme un processus spécifique qui, une fois réalisé, produit ses effets propres mais qui trouve ses principales causes « en interne ». Si l'on voulait faire un peu de science politique fiction, cela signifierait par exemple que la possibilité pour les épidémiologistes de voir émerger la question des accidents de la route comme un problème de santé publique (soit comme le scandale ignoré des blessés de la route) dépend moins de leur capacité de mobilisation, d'intéressement d'autres acteurs, que de l'effritement de l'accord tacite entre les acteurs majeurs [pour reprendre le terme de Allison et Halperin, 1972] qui se retrouvent pour circonscrire cette question au problème du comportement des conducteurs. Mais la publicisation, même rapportée à ce qui se joue dans les espaces discrets, ne peut être réduite à un défaut de régulation, à un dysfonctionnement. Elle constitue aussi une ressource pour les acteurs négociant ou renégociant leur position dans le système d'acteurs en charge d'un problème ou d'un risque. Dans le cas des éthers de glycol, certains acteurs (en l'occurrence des syndicats de salariés) s'engagent dans un processus de publicisation (en se rapprochant d'acteurs associatifs, d'experts indépendants), sans cependant le mener à son terme [Jouzel, 2009]. La menace de publicisation apparaît ainsi comme une ressource pour des acteurs faibles. Mais d'autres cas de figure peuvent être évoqués, comme par exemple la tremblante ovine où la menace de publicisation, avec les risques économiques que cela induit pour la filière concernée, est agitée par des acteurs de l'administration sanitaire qui reprennent ainsi formellement la main sans cependant empêcher les acteurs économiques d'explorer des solutions « acceptables » pouvant faire l'objet d'un nouveau compromis discret [Granjou, 2009].

De ces différents exemples, il ressort que les relations qui s'éprouvent dans le cadre des espaces spécialisés, discrets, le sont en constante référence avec un possible déconfinement du traitement des problèmes examinés, une possible publicisation (avec tous les risques de perte de contrôle, de désappropriation que cela suppose). La publicisation de l'amiante ne conduit ainsi pas à une redéfinition brutale et définitive du problème, ni encore moins à une « prise de conscience de l'ampleur du scandale » chez l'ensemble des acteurs mais donne au contraire lieu à l'éclatement du problème en différentes définitions qui vont connaître des carrières différenciées dans plusieurs espaces de circulation de discours et conduire à plusieurs types de réponse publique. Si le scandale public contraint les acteurs politiques à annoncer quelques décisions présentées comme spectaculaires et définitives, dans certains espaces plus discrets le problème reste défini de façon assez indépendante de la définition en termes de scandale qui s'est imposée dans l'espace public. Pour les gestionnaires des questions de santé au travail, l'amiante reste en premier lieu un toxique professionnel qu'il faut continuer de gérer comme plusieurs dizaines de milliers d'autres toxiques, en négociant avec les mêmes acteurs et en proposant des réponses en phase avec les moyens mobilisables dans ce secteur ministériel [Henry, 2004]. La publicisation de l'amiante n'est évidemment pas sans conséquence sur sa gestion dans les espaces plus confinés mais, dans ces espaces, ces effets apparaissent très indirects, jouant essentiellement un rôle à travers la modification des rapports de force entre acteurs qu'elle induit. Dans d'autres cas, la possibilité de déconfinement n'est qu'un élément d'une « discussion interne » et fait l'objet d'une certaine maîtrise, d'un certain contrôle (comme pour les éthers de glycol, la tremblante du mouton). Cela conduit à envisager qu'au sein des espaces spécialisés les processus définitionnels se développent en s'inscrivant dans le cadre d'une tension permanente (ou au moins potentielle) entre les logiques propres à ces espaces et celles des espaces publics, même si ceux-ci ne sont qu'évoqués, projetés. C'est donc en fonction de cette tension ou, pour le dire autrement, de cette dialectique, que s'opère le plus souvent la définition des risques comme problème sachant que, dans certains cas, l'examen de ces problèmes bascule entièrement dans l'espace public et relève alors d'autres logiques et d'autres appropriations.

Parmi les pistes de réflexion, l'hypothèse d'une forme de régulation de l'ordinaire par l'échappée momentanée vers l'extraordinaire peut être avancée. C'est par exemple le cas du problème des faibles doses dans le domaine du nucléaire qui, après avoir été porté dans l'espace public par des scientifiques devenus dissidents, a été normalisé à la faveur de changements institutionnels et de la marginalisation des acteurs initialement porteurs du problème [Boudia, 2009]. Parfois encore, des dissociations durables peuvent s'opérer entre le traitement discret des problèmes et leur traitement public [Gilbert, 2008]. Dans cette perspective, on est conduit à faire l'hypothèse d'une non-communication voire d'une incompatibilité entre les problèmes traités dans les espaces spécialisés et ceux exposés dans l'espace public, avec comme conséquence des phénomènes de crise quasi-permanents, parfois stabilisés (comme, par exemple, dans le cas des antennes relais de téléphonie mobile [Borraz, 2009] et l'instauration de pratiques de type schizophrénique, les acteurs modulant leurs pratiques et discours en fonction des espaces dans lesquels ils s'inscrivent.

Les processus définitionnels se développent donc aussi bien dans les espaces discrets, spécialisés que publics, sachant que le passage d'une catégorie d'espace à une autre, des espaces privés à des espaces publics, se comprend moins comme l'enregistrement d'un problème que comme sa transformation. Dès lors, une interrogation surgit sur le type de lien et de tension existant entre espaces spécialisés et espaces publics.

### ***Conclusion***

Dans ce texte, deux types de déplacements ont été proposés. Le premier vise à situer les principaux enjeux de la « construction des problèmes » non pas dans le processus de mise sur agenda, tel qu'il est habituellement associé aux phases de publicisation, mais dans des processus définitionnels tels qu'ils se développent essentiellement dans des espaces discrets, semi-publics

et qui correspondent tout à la fois à des opérations d'ordre cognitif, des prises de position ou/et de pouvoir, des déploiements d'instruments et de dispositifs cadrant (de façon parfois très concrète) la réalité. Le second vise à resituer les phases de publicisation, habituellement au cœur des analyses dans un processus plus global qui les fait apparaître comme un moment spécifique, mais un moment parmi d'autres dans la construction des problèmes ; il conduit également à réinterroger les relations qui s'établissent entre espaces spécialisés et espaces publics et à mieux prendre en compte ce qui se joue dans ces différents espaces.

Ce double déplacement amène à corriger certains excès de simplification dans l'analyse des risques comme problèmes publics, qui tendent parfois à réduire l'approche de ces questions aux enjeux propres à l'espace public. Il concourt à réintroduire dans le champ d'observation, d'autres espaces, d'autres catégories d'acteurs et, ainsi, à montrer les limites de la métaphore théâtrale telle qu'elle tend à prévaloir dans l'analyse des risques. Plus exactement, il contribue à montrer quand et comment s'instaure ce théâtre et quelles sont ses fonctions dans le processus global de définition des problèmes identifiés comme des risques. Il conduit aussi à réintroduire dans les travaux d'analyse des politiques publiques une interrogation en termes de définition des problèmes qui est habituellement réservée exclusivement à certaines phases limitées de l'action publique.

Mais au-delà de ces « corrections », ces déplacements invitent à un changement de perspective plus large.

En premier lieu, ils conduisent à engager l'analyse des risques à partir des arrangements et compromis qui, de diverses façons et dans divers secteurs ou champs, structurent (déjà) la relation entre acteurs autour de problèmes stabilisés et ayant été, pour la plupart, « naturalisés ». Dans la quasi-totalité des cas, c'est par rapport à cet existant, ce « déjà-là » [Lascombes, 1994] que les nouveaux problèmes, notamment les problèmes dits émergents, se trouvent définis (qu'ils empruntent les formes déjà présentes ou qu'ils s'en distinguent). Les problèmes véritablement « nouveaux » ont peu de chance d'exister faute de « structures d'accueil » si l'on peut dire. Aussi semble-t-il nécessaire, pour comprendre les dynamiques engendrées par les « nouveaux problèmes », de s'attacher à ce qu'ils confortent ou modifient, « font trembler » ou non dans l'existant tel qu'il est établi dans les espaces spécialisés ; ce qui, bien sûr, conduit à appréhender différemment la question de « l'émergence » des problèmes publics. C'est notamment en fonction des possibilités d'inscription mais aussi de changements au sein de ces espaces spécialisés que « l'émergence » des nouveaux problèmes prend le plus souvent sens (comme par exemple dans le cas de la question des faibles doses dans le domaine du nucléaire [Boudia, 2009] ; comme aussi, dans un tout autre domaine, dans le cas des abus sexuels sur mineurs en Europe [Boussaguet, 2009]).

En second lieu, ces déplacements conduisent à mieux caractériser les logiques propres aux espaces spécialisés et aux espaces publics, à mieux montrer comment elles s'articulent. Sur la base de divers exemples empruntés au domaine des risques, il ressort assez clairement que non seulement la phase de publicisation n'est souvent qu'un moment dans un processus plus large mais que, plus encore, il n'est pas nécessaire qu'elle soit véritablement engagée pour peser – en tant qu'éventualité – dans le processus définitionnel. L'analyse de la relation entre ce qui se joue dans les espaces spécialisés et ce qui se joue ou pourrait se jouer dans les espaces publics est donc assez complexe. Surtout si l'on intègre le fait que « l'ouverture de l'espace public » ou tout simplement la « convocation de l'espace public », avec tout ce que cela suppose, peut aussi bien traduire des ruptures ou des fins de compromis que renvoyer à des stratégies d'acteurs « en interne ».

En troisième lieu, enfin, ces déplacements conduisent à s'interroger sur le « destin » des problèmes faisant l'objet d'une forte publicisation ou, pour le dire autrement, d'un basculement dans l'espace public. Se pose en effet à la fois la question de la désappropriation, momentanée ou durable, des « problèmes » ainsi « transférés » dans l'espace public (pour ce qui concerne les acteurs qui, dans les espaces spécialisés, en « conservent » la propriété) et la question de l'appropriation par les acteurs « spécialistes » de l'espace public (ou par les acteurs qui, dans une

conjoncture donnée, y ont accès). Cette appropriation qui peut servir de multiples logiques, dont des logiques politiques, est donc source de grandes incertitudes ce qui contribue à mettre en évidence le caractère « risqué », pour les acteurs en place, de toute publicisation.

Ce chantier concerne la question des risques mais aussi, dans des conditions qu'il faut définir, d'autres types de problèmes. L'hypothèse peut en effet être faite que la question des risques, particulièrement propice à l'application d'un schéma simplifié, ne fait que révéler de façon « excessive » ce que l'on peut constater dans d'autres domaines. C'est donc avec prudence mais avec une certaine conviction que l'on suggère que notre propos critique peut être généralisé.

## **Bibliographie**

Allison Graham T. et Halperin Morton H. (1972), « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », in Tanter Raymond et Ullman Richard A. (eds.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, p. 40-79.

Amoros Emmanuelle, Martin Jean-Louis et Laumon Bernard (2008), « Estimation de la morbidité routière, France, 1996-2004 », *Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire*, 19, p. 157-160.

Barbot Janine (2002), *Les malades en mouvement. La médecine et la science à l'épreuve du sida*, Paris, Balland.

Barthe Yannick (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.

Bastin Nicole, Cresson Geneviève et Tyberghien Jean (1993) *Approche sociologique de la demande en réparation du préjudice thérapeutique : le cas du sida*, Rapport pour l'Agence Nationale de Recherche sur le Sida, Lille: CLERSE.

Baszanger Isabelle (1995), *Douleur et médecine, la fin d'un oubli*, Paris, Seuil.

Baumgartner Frank R. et Jones Bryan D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

Baumgartner Frank R. et Jones Bryan D. (1991), « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, vol. 53, 4, p. 1044-1074.

Bergeron Henri, Surel Yves et Valluy Jérôme (1998), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, 41, p. 195-223.

Borraz Olivier (2005), « Vers une sociologie des risques ? », in Borraz Olivier, Gilbert Claude et Joly Pierre-Benoît (dir.), *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Grenoble, CNRS - MSH Alpes, coll. Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, p. 21-67.

Borraz Olivier (2008), *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po.

Borraz Olivier (2009), « Le cadrage par les risques sanitaires. Le cas des antennes relais de téléphonie mobile », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, sous presse.

Borraz Olivier et Salomon Danielle (2003), « Reconfiguration des systèmes d'acteurs et construction de l'acceptabilité sociale : le cas des épandages de boues d'épuration urbaines », in Gilbert Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, p. 145-160.

Boudia Soraya (2009), « Les problèmes de santé publique de longue durée. Les effets des faibles doses de radioactivité », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Boussaguet Laurie (2009), « Les "faiseuses" d'agenda : les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2, p. 221-246.

Boutaric Franck et Lascoumes Pierre (2008), « L'épidémiologie environnementale, entre science et politique. Le cas de la redéfinition des enjeux de la pollution atmosphérique en France », *Sciences sociales et santé*, vol. 26, 4, p. 5-38.

Caille Frédéric et Deschamps Damien (2003), « Du partenariat à la controverse. Intervention des autorités judiciaires et remise en cause d'une "autogestion" des risques : le cas des activités sportives de montagne », in Gilbert Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, op. cit., p. 161-172.

Callon Michel, Lascoumes Pierre et Barthe Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Carricaburu Danièle (2009), « Confinement et déconfinement des luttes définitionnelles : les cas de la périnatalité et des infections nosocomiales », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Cefaï Daniel (2002), « Qu'est-ce qu'une arène publique ? Quelques piste pour une approche pragmatiste », in Cefaï Daniel et Joseph Isaac (dir.), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 51-82.

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

Champagne Patrick et Marchetti Dominique (1994), « L'information médicale sous contrainte : A propos du "scandale du sang contaminé" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 101-102, p. 40-62.

Chateauraynaud Francis et Torny Didier (1999), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS.

Cobb Roger W. et Elder Charles D. (1983), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore-Londres, John Hopkins University Press.

Crespin Renaud (2009), « Quand l'instrument définit les problèmes. Le cas du dépistage des drogues dans l'emploi aux Etats-Unis », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Crozier Michel et Friedberg Erhard (1981), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.

Dourlens Christine (2003), *Saturnisme infantile et action publique*, Paris, L'Harmattan.

Dourlens Christine (2009), La « construction » des problèmes fluides. A propos du saturnisme infantile », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Favre Pierre (1992a), « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Favre Pierre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, p. 5-37.

Favre Pierre (dir.) (1992b), *Sida et politique. Les premiers affrontements 1981-1987*, op. cit.

Felstiner William L.F., Abel Richard L. et Sarat Austin (1980), « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. », *Law and Society Review*, vol. 15, 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation, p. 631-654.

François Bastien et Neveu Erik (1999), « Introduction : Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains », in François Bastien et Neveu Erik (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 13-58.

Garraud Philippe (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.

Gilbert Claude (2005), « L'analyse des crises : entre normalisation et évitement », in Borraz Olivier, Gilbert Claude et Joly Pierre-Benoît (dir.), *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, op. cit., p. 175-223.

Gilbert Claude (dir.) (2007a), *Les crises sanitaires de grande ampleur : un nouveau défi ?*, Paris, La Documentation française.

Gilbert Claude (2007b), « Les risques : problèmes à gérer, objets de politiques publiques ou formes données à un problème ? », in Campana Aurélie, Henry Emmanuel et Rowell Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 109-133.

Gilbert Claude (2008), « Quand les débats se séparent de l'action. A propos des risques collectifs », in Giraud Olivier et Warin Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, p. 241-259.

Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.) (2009), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, sous presse.

Gilbert Claude (2009), « Définir et occulter. Lorsque la sécurité routière éclipse la santé publique », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Granjou Céline (2009), « Entre santé animale et santé publique, un problème « discret ». La carrière de la tremblante ovine », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Gusfield Joseph R. (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, Londres, University of Chicago Press.

Gusfield Joseph R. (2009), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica (traduction et post-face par Cefai Daniel).

Hassenteufel Patrick (2008), *Sociologie politique. L'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hassenteufel Patrick et Smith Andy (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, vol. 52, 1, p. 53-73.

Henry Emmanuel (2004), « Quand l'action publique devient nécessaire. Qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, 2, p. 289-314.

Henry Emmanuel (2007), *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Henry Emmanuel (2009), « Espaces de circulation des définitions de problèmes, confinement et déconfinement. Ce que nous apprend le cas de l'amiante », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Hermitte Marie-Angèle (1996), *Le sang et le droit. Essai sur la transfusion sanguine*, Paris, Seuil.

Jobert Bruno (1995), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche », in Faure Alain, Pollet Gilles et Warin Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 13-24.

Jobert Bruno et Muller Pierre (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Joly Pierre-Benoît et Marris Claire (2003), « La trajectoire d'un problème public. Une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis », in Gilbert Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, op. cit., p. 41-63.

Jouzel Jean-Noël (2009), « Entre deux mondes : la trajectoire publique d'une menace chimique à bas bruit », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, op. cit., sous presse.

Kingdon John W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins publishers.

- Lascombes Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascombes Pierre et Le Galès Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Laroche Hervé (2009), « La crise, les rapports et les problèmes. Le cas de la canicule d'août 2003 », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique, op. cit.*, sous presse.
- Metzger Pascale (2009), « L'épidémie de chikungunya : un problème de moustiques ? », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, *op. cit.*, sous presse.
- Padioleau Jean Gustave (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Pollak Michael (1991), « Constitution, diversification et échec de la généralisation d'une grande cause. La lutte contre le Sida », *Politix*, vol. 4, 16, p. 80-90.
- (2006), *Recherche et déchets nucléaires. Une réflexion interdisciplinaire*, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, coll. Cahiers Risques Collectifs et Situations de Crise.
- Rocheffort David A. et Cobb Roger W. (1994), « Problem Definition: An Emerging Perspective », in Rocheffort David A. et Cobb Roger W. (dir.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 1-31.
- Sabatier Paul et Jenkins-Smith Hank C. (1993), *Policy Change and Social Learning*, Boulder, Westview Press.
- Schattschneider Elmer Eric (1960), *The Semisovereign People: a Realist's View of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Scoones Ian et Forster Paul (2008), *The International Response to Highly Pathogenic Avian Influenza: Science, Policy and Politics*, Brighton, STEPS Centre, coll. STEPS Working Paper 10.
- Setbon Michel (1993), *Pouvoirs contre sida. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil.
- Snow David A., Rochford E. Burke, Jr., Worden Steven K. et Benford Robert D. (1986), « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, vol. 51, 4, p. 464-481.
- Zittoun Philippe (2009), « Entre problème, public et instrument, les enjeux d'un agencement cartographique », in Gilbert Claude et Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique, op. cit.*, sous presse.