

LOUIS QUÉRÉ

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES

L'étude de la construction des problèmes sociaux est un domaine bien établi de la sociologie, en particulier de la sociologie américaine. On y parle tantôt de problèmes sociaux, tantôt de problèmes publics. Choisir une dénomination plutôt qu'une autre n'est pas sans importance. Je fais partie de ceux qui, avec Joseph Gusfield (*The culture of public problems*) considèrent que les deux termes ne sont pas équivalents, et que les problèmes publics constituent une catégorie particulière de problèmes sociaux. C'est à caractériser cette catégorie de problèmes et leur structuration que je veux consacrer mon exposé.

Mon intérêt pour la construction des problèmes publics est triple. Cela fait longtemps que je m'intéresse à la théorie de l'espace public, en particulier à la question de son institution continue par des pratiques socialement organisées. Parmi ces pratiques, j'ai accordé une attention spéciale à la publicisation des événements et à la manière dont le traitement public des événements ouvrait son champ à l'action publique. En second lieu, viennent mes préoccupations dans le domaine de la théorie de l'action. Je conteste aussi bien ceux qui reprennent la psychologie ordinaire comme cadre conceptuel pour analyser l'action d'un point de vue sociologique, que ceux qui soutiennent que les agents sociaux sont déterminés, dans leurs pratiques, par des structures objectives et des *habitus*. Je considère qu'agir c'est autre chose que former des intentions et les réaliser, que délibérer et prendre des décisions et les exécuter, que faire des plans et les suivre: c'est traiter des situations au fur et à mesure qu'elles se présentent en organisant des enchaînements d'actes, ce qui implique de répondre aux événements qui surviennent, le plus souvent inopinément, de se saisir des opportunités qu'ils offrent et de prendre appui sur l'éclairage qu'ils portent sur les situations. Bref, j'essaie

de reconstruire une théorie de l'action dans laquelle les événements et les situations prennent la place des intentions, des buts, des motivations subjectives et des délibérations comme instances de contrôle de l'expérience. En troisième et dernier lieu, j'essaie de comprendre ce qui spécifie l'organisation de l'expérience dans la sphère publique et, en particulier, en quoi elle est très différente de ce qu'elle est dans la vie ordinaire. Pour caractériser cette différence en deux mots, je dirai que l'expérience publique s'organise de part en part dans le cadre d'une «réflexivité discursive», et que la formulation et l'examen discursifs de problèmes publics en sont le pivot. S'il y a un domaine dans lequel «des récits marchent devant les pratiques pour leur ouvrir un champ», pour reprendre la belle formule de Michel de Certeau, c'est bien celui de l'action publique.

Je vais articuler mon argument autour de trois questions. D'abord, pourquoi parler de problèmes publics plutôt que de problèmes sociaux? Ensuite, pourquoi lier expérience publique et événements? Peut-on rendre compte de la construction des problèmes publics sans faire référence aux formes et aux procédures de l'Etat de droit? Enfin, l'impact social des problèmes publics passe-t-il uniquement par l'organisation de l'action publique?

1. Pourquoi parler de problèmes publics?

Il est plus courant de parler de problèmes sociaux, aussi bien dans le langage ordinaire que dans le langage sociologique, que de problèmes publics. Est un problème social tout ce qui fait problème pour une société à un moment donné sur un arrière-plan déterminé de valeurs, de croyances et d'us et coutumes, et en fonction d'un certain «champ d'expérience» et d'un certain «horizon d'attente». Dans la France contemporaine, le chômage, la violence urbaine, la «ghettoïsation» des banlieues des grandes villes, la violence à l'école, l'échec scolaire, la délinquance des mineurs, l'insécurité, l'immigration clandestine, la baisse de la natalité, la progression du divorce, le suicide des jeunes, la faillite imminente du système de la protection sociale, etc., sont des problèmes sociaux actuels, et on pourrait allonger la liste de tout ce qui fait problème aux yeux de toute ou de certaines parties de la population du pays. Mais, comme le soulignait J. Gusfield, tous les problèmes sociaux ne sont pas des problèmes publics. Alors qu'est-ce qui spécifie les problèmes publics? Pour répondre à la question je vais d'abord évoquer un exemple. Ensuite, je prendrai en considération la définition de Gusfield, puis je la discuterai brièvement.

L'exemple est un reportage présenté il y a quelques années à la télévision française sur une catastrophe écologique dans l'ex-URSS : l'assèchement de la mer d'Aral, qui est une mer intérieure, suite au détournement du lit des deux fleuves qui l'alimentaient pour irriguer des zones consacrées à la culture industrielle du coton, ce détournement ayant été décidé et réalisé par les planificateurs de l'Etat sovié-

tique. Cet assèchement s'est traduit par la baisse du niveau de la mer de 14-15 mètres et par le recul des côtes d'au moins 60 km. Ce qui a fait que ce qui était autrefois des ports de pêche s'est retrouvé en pleine terre, ou plus exactement en plein désert — le terrain laissé libre par la mer, dont le sol est du sable mélangé à du sel, constitue en effet un véritable désert balayé par des vents de sable et de sel qui asphyxient progressivement tous les alentours. Economique, cette catastrophe écologique est aussi une catastrophe sanitaire, qui se traduit entre autres, via la pollution de l'eau et l'accroissement de sa teneur en sel, par une augmentation considérable des malformations des enfants. Ce qui m'avait frappé dans ce reportage c'était la manière de réagir des personnes interviewées, en particulier des personnes confrontées aux conséquences économiques et sanitaires de la catastrophe, et qui savaient très bien les analyser. En effet, ces conséquences n'étaient jamais traitées comme relevant d'un problème public. Et cela se sentait à la manière dont était minimisée l'«altérabilité» de la situation (puisque c'est une malédiction divine, qu'y peut-on?), dont étaient établies les responsabilités et envisagés les recours et les solutions possibles. En particulier, les médecins et personnels soignants interrogés n'abordaient jamais la résolution des problèmes qu'en termes d'engagement professionnel, de dévouement individuel ou éventuellement d'information, par le corps médical, de la population sur les risques sanitaires qu'elle encourait. La raison en était, m'avait-il semblé, que faisait totalement défaut, dans l'ex-URSS, ce que Gusfield appelle «une culture» des problèmes et de l'action publics. Seuls les représentants des organisations internationales mobilisées par cette catastrophe l'abordaient en termes de problèmes publics traitables par une action publique.

Cet exemple nous fait entrevoir, par la négative, ce que peut être une «culture des problèmes publics». Mais comment définir une telle culture en termes positifs? Il s'agit manifestement d'une manière bien spécifique de problématiser les événements, de définir l'inacceptabilité et l'altérabilité des situations posées comme problématiques, et d'envisager la façon de les résorber. Mais il faut se garder de l'identifier à une culture politique de l'Etat-providence, qui consiste à se tourner vers l'Etat dès que le moindre problème surgit et de lui demander de le résoudre. Les problèmes publics ne sont pas les problèmes dont on attribue la responsabilité et le traitement aux pouvoirs publics ou à l'Etat-providence. Que sont-ils alors?

Pour répondre à la question, je partirai de la définition de Gusfield. Gusfield a étudié, entre autres, la constitution du problème de l'alcool au volant (i. e. de la conduite automobile sous l'emprise de l'alcool) en problème public. Gusfield est un sociologue; ce qui l'intéresse c'est de mettre en évidence la structuration de la construction des problèmes publics par des systèmes de pensée, des configurations institutionnelles et des rapports de concurrence, de compétition ou de conflit entre groupes sociaux. Selon les critères qu'il introduit, pour qu'un problème soit public, il faut:

- a) qu'il soit thématiqué comme faisant problème pour la société dans son ensemble et comme comportant un enjeu important pour elle. Or, ce qui fait problème pour une société varie historiquement et est fonction, entre autres, de sa sensibilité morale et de sa conception du politique. Ainsi un affinement de la sensibilité morale rendra-t-il intolérables des situations et des pratiques qui ne l'étaient pas auparavant (cf. par exemple l'enfance maltraitée, ou la soumission des femmes). Mais il ne suffit pas qu'une situation soit vécue comme inacceptable (ou anormale, dangereuse, etc.) pour qu'elle devienne un problème public. Il faut aussi qu'elle soit thématiquée à la fois comme problématique et comme altérable; et cette thématiquisation est à la charge de ceux qui, en vertu d'une certaine distribution sociale des pouvoirs et des compétences, sont habilités à définir et à analyser les problèmes qui se posent à la société.
- b) qu'il soit constitué en objet de débat contradictoire et conflictuel dans des arènes publiques (médias, tribunaux, assemblées politiques, réunions de citoyens, discussions entre experts ou scientifiques dans des colloques, des séminaires ou des revues, etc.). C'est à travers un tel débat public, sur fond de concurrences, de conflits de compétences et de luttes autour du pouvoir symbolique, que sont établies les causes de la situation problématique, fixées les responsabilités, défini le domaine de compétences légitimes dont relève son traitement, stabilisée une manière déterminée d'envisager le problème et sa résolution, etc.
- c) qu'il soit constitué en objet d'une action publique visant à le résoudre. Cette action publique est celle d'une instance légitime qui est désignée, dans l'examen public du problème, comme étant l'agent social auquel incombe le traitement du problème. Cette instance peut être telle ou telle composante des pouvoirs publics (le ministère de la Santé, par exemple, et les services administratifs qui en dépendent), une institution existante ou une institution spécialement créée pour traiter tel ou tel aspect du problème, ou n'importe quelle organisation publiquement investie de la responsabilité d'y apporter une solution. Se réclamant de K. Burke et d'E. Goffman, Gusfield souligne l'aspect dramaturgique de cette action publique : d'une part, la formulation et la prise en charge des problèmes tendent à être dramatisées (aux différents sens du terme, dont la ritualisation, la cérémonialisation et la composition d'une fiction, ainsi que le jeu sur une scène devant un public); d'autre part, la rhétorique y joue une place importante, car il s'agit d'une oeuvre de persuasion publique.

Cette conception ne me satisfait pas complètement, pour la raison suivante. Il est normal qu'un sociologue s'intéresse aux systèmes de pensée, aux modes de raisonnement, aux cadres institutionnels et aux rapports sociaux qui structurent la construction des problèmes publics. Mais le risque est quand même grand qu'il

ne donne à ce processus un contexte autre que celui qui est le sien propre, qu'il ne substitue un contexte abstrait, qui n'est qu'un construit analytique, au contexte socio-culturel concret dans lequel le phénomène prend effectivement place. C'est un peu le travers dans lequel je vois Gusfield tomber. Je trouve qu'il ne prend pas assez en considération des dimensions importantes de la construction des problèmes publics, dont les trois suivantes.

La première concerne la dynamique d'ensemble dans laquelle prend place le phénomène. La construction des problèmes publics n'est pas un fait isolé. De ce point de vue, la description sociologique ne peut pas se contenter d'exhiber un contexte social, formulé dans le vocabulaire des sciences sociales; elle doit aussi caractériser une dynamique d'ensemble, et par exemple restituer le caractère «pragmatique» et la structure logique des enquêtes sur les événements ou de l'examen public des situations problématiques. Il y a en effet tout lieu de penser que de telles enquêtes prennent place dans un processus d'organisation de l'expérience publique, dont l'enjeu normal est d'agencer une conduite ou une action appropriée. C'est dans le cadre d'un tel processus qu'on peut saisir l'horizon pratique de l'enquête publique sur une situation problématique. C'est pourquoi il me semble utile d'introduire une problématique de l'expérience publique, dans laquelle l'observation et l'analyse des événements occupent une place centrale. Je vais m'en expliquer dans un instant.

Une deuxième dimension qui me paraît négligée par Gusfield est le lien entre les problèmes publics et la culture politique qui se développe dans un Etat de droit démocratique. A mes yeux, il ne suffit pas de conjuguer l'aspect enjeu sociétal, l'aspect débat public ou confrontation dans une arène publique et l'aspect dramaturgique pour spécifier le caractère public des problèmes publics tels que nous les connaissons. Empruntant à la philosophie des sciences la notion de «référentiel» (un «référentiel» est ce qui encadre ou informe la représentation d'un phénomène, ou la configuration de l'objet visé par la connaissance scientifique), je dirai que les problèmes publics sont configurés dans un référentiel particulier, celui de l'action publique dans un Etat de droit (impliquant entre autres la notion de bien public, des principes éthico-juridiques tels que ceux de justice, de solidarité, de défense des droits individuels, de respect des identités, etc., et surtout les formes et les procédures de l'Etat constitutionnel).

La troisième et dernière dimension concerne des aspects plus particuliers de la thématization des problèmes publics, que Gusfield ne relève pas et qui me paraissent importants. J'en relève deux qui m'intéressent plus particulièrement. Le premier, sur lequel je reviendrai, est une médiation assez particulière de la construction des problèmes sociaux en général: la création d'espèces sociales (*social kinds*) de personnes et d'actes, qui ont des propriétés assez singulières. Le second est la détermination du contenu des problèmes à la fois par les possibilités d'explication et de résolution pratique disponibles.

Je vais examiner d'un peu plus près ces trois points.

2. La logique des événements

Les problèmes publics surgissent de plusieurs manières. Ils peuvent résulter d'impératifs techniques ou gestionnaires. Par exemple, la réduction des dépenses de santé en France est présentée comme une exigence si l'on veut éviter l'implosion du système de la protection sociale, compte tenu de son mode de financement et de l'évolution de la consommation médicale. Il s'agit, entre autres, d'amener les médecins, qui pratiquent la médecine de manière libérale, à diminuer leurs prescriptions. Le problème est construit de façon à faire tenir ensemble deux principes incompatibles: la gestion rationnelle du dispositif de protection sociale, donc la soumission à des contraintes d'équilibre budgétaire, et le respect de l'exercice libéral de la médecine. Mais les problèmes publics peuvent aussi surgir d'initiatives ou de décisions politiques. En France on débat fort ces jours-ci de l'opportunité d'inscrire dans la Constitution le principe de la parité hommes/femmes dans la composition des assemblés politiques élues au suffrage universel. Cette question a sans doute été constituée en problème public depuis plusieurs années, en particulier à la faveur du développement des mouvements féministes. Mais le débat particulier en cours est dû à une initiative du gouvernement qui veut moderniser la vie politique, dans un contexte très spécifique, celui d'une concurrence vive entre les deux têtes de l'exécutif, le Premier Ministre et le Président de la République, celui aussi d'un blocage de ce type de réforme par le parti du Président (au Sénat en particulier). Il est cependant une autre source, me semble-t-il plus importante, des problèmes publics: ce sont les événements de l'actualité. Il me semble non seulement que des événements sont à l'origine de nombre de problèmes publics importants, mais aussi que c'est à travers l'examen public d'événements saillants que des problèmes publics sont formulés, thématifiés et rendus manipulables. En ce sens, l'enquête sur les événements fait apparaître et structure des champs problématiques où ils trouvent leur sens. Par champ problématique, j'entends un ensemble de problèmes enchevêtrés, dont l'analyse est plus ou moins établie (en termes de causes et de conséquences, de types d'agents et de type de raisons d'agir) et dont le traitement est envisagé en termes d'alternatives relativement définies.

Quelques exemples d'abord. Dans l'actualité immédiate, considérez la manière dont on a rendu compte, dans la presse, de la mort du Roi Hussein de Jordanie. D'une certaine manière cette mort annoncée n'a pas retenu l'attention pour elle-même, mais pour le champ problématique dans lequel elle a pu être inscrite: l'équilibre précaire actuel des forces au Moyen-Orient, l'avenir du processus de paix israélo-palestinien, la viabilité même de l'Etat jordanien, menacé de partition du fait de la composition de sa population (elle est composée à plus de 60% de Palestiniens), etc. La mort du Roi Hussein affecte cet équilibre, compte tenu du rôle politique que le souverain a pu jouer ces dernières décennies dans cette région du

Moyen-Orient. On voit bien ici comment un événement singulier peut révéler un champ problématique plus général, l'éclairer sous un jour nouveau, faire apparaître non seulement des risques et des dangers, qu'il crée en partie, mais aussi des occasions et des opportunités à saisir, et ainsi relancer l'examen des problèmes, faire émerger de nouvelles tâches ou de nouvelles perspectives pour l'action publique.

Cet exemple concerne un cas où le champ problématique est déjà constitué pour l'essentiel. Un exemple similaire dans l'actualité récente de la France est le problème de l'insécurité urbaine lié au problème des banlieues et à celui de la délinquance des mineurs. Ces problèmes sont récemment revenus sur le devant de la scène à la faveur de plusieurs événements, dont des émeutes dans un quartier de la banlieue de Toulouse au mois de décembre 1998, provoquées par le meurtre d'un jeune du quartier par un policier, puis par la multiplication des incendies de voitures dans plusieurs grandes villes la nuit du nouvel an (les «feux de la Saint Sylvestre», qui tendent à devenir un rituel annuel, auquel les médias sont désormais quasiment invités à assister!). S'ajoute à ces événements le contexte politique à la fois de la cohabitation à la française, où les deux têtes de l'exécutif se sont récemment livrées à une surenchère électorale sur le problème de la sécurité, et de la «majorité plurielle» où plusieurs sensibilités politiques coexistent et s'affrontent. En fait, tous ces événements ont été inscrits dans des champs problématiques relativement bien définis : le problème des banlieues, de la délinquance juvénile, de la cohabitation, de la viabilité de la diversité de la «majorité plurielle», etc. Mais ils ont aussi permis de faire apparaître ces champs sous un nouveau jour, d'y révéler de nouveaux aspects (par exemple, le développement de nouvelles formes de violence urbaine ou l'expérimentation, en cours, de nouvelles formes de prise en charge des jeunes délinquants dits «multirécidivistes»).

Il se peut cependant que le champ problématique à associer à un événement ne soit pas déjà constitué : dans ce cas, c'est à la faveur de la réception publique de l'événement que le champ problématique est défini. Un exemple actuel en France est le débat public sur le PACS, lancé par un projet de loi des socialistes. Ce débat porte, entre autres, sur la question de savoir s'il convient de garantir par la loi l'égalité des formes de vie sexuelle, donc de savoir si la société doit traiter sur le même pied les différentes formes d'union, qu'elles soient hétérosexuelles ou homosexuelles, ou encore si la loi doit cautionner la forme de relativisme moral que traduit cette revendication d'égalité des formes de vie sexuelle. Un exemple plus ancien est l'affaire dite du «foulard islamique», dans laquelle un incident local dans un lycée de la région parisienne — le refus par des lycéennes de famille musulmane de tomber le tchador à l'école, ce qui a été interprété comme une infraction au principe de la laïcité qui régit le fonctionnement de l'Education nationale en France — a monté en généralité, devenant ainsi le point d'appui de la construction d'un nouveau champ problématique : faut-il, oui ou non, adapter les

principes qui sont au fondement de nos institutions sociales et politiques au développement d'une société multi-ethnique et multi-culturelle? On peut noter en passant que le passage de l'événement au problème public implique, outre une montée en généralité, un effacement de la singularité de l'événement, un changement radical de contexte et la substitution d'un problème, qui est une entité discursive formulée dans un langage déterminé, à une occurrence mondaine.

Ces exemples illustrent l'argument pragmatiste que je veux introduire, et que j'exprimerai dans les termes suivants:

1. Il y a un lien étroit entre événements et champs problématiques, tout comme il y en a entre événements et intrigues dans une herméneutique du récit. Je reprendrai les termes de G. Deleuze pour formuler ce lien: «les événements sont des singularités qui se déploient dans un champ problématique et au voisinage desquelles s'organisent des solutions». On peut expliciter cet énoncé comme suit: notre expérience des événements n'est jamais une expérience d'objets isolés, mais toujours d'événements qui font partie d'un «tout contextuel» (J. Dewey). Ces tous contextuels peuvent être des situations, qui ont une structure d'intrigue ou d'histoire, ou des champs problématiques, au sens défini *supra*. Une formule de J. Dewey permet de préciser cet aspect: «il y a toujours un champ dans lequel se produit l'observation d'un événement singulier. L'observation de ce dernier sert à découvrir ce champ par référence à quelque réponse active d'adaptation à faire pour promouvoir un train de comportement (*a course of behavior*)».
2. L'attention aux événements singuliers n'est donc pas gratuite, ni uniquement commandée par un intérêt de connaissance. Elle est prise dans une enquête ou dans une exploration dont la visée est pragmatique: il s'agit de réduire l'indétermination et l'éclatement de la situation à laquelle on est confronté de manière à produire une conduite cohérente, intelligible, appropriée et proportionnée aux circonstances. Donc, la détermination de l'événement (comprendre de quoi il s'agit exactement, pourquoi c'est arrivé, etc.) permet d'identifier une situation locale par rapport à un problème soumis à l'enquête, situation qui est critique par rapport à l'organisation d'un cours d'action. Les événements singuliers auxquels on prête attention sont ainsi cruciaux pour l'étape du développement d'une situation globale à laquelle on est parvenu. Dans le traitement de cette situation globale on est confronté à une succession de situations locales dont on identifie les traits problématiques en se focalisant sur un objet ou un événement particulier, en référence à l'enquête à effectuer *hic et nunc*. Cette situation globale est toujours présente en arrière-plan comme ce qui réunit et intègre les phases successives et les oriente vers une fin. Dans les termes de

Dewey, «si la séquence n'était déterminée par une situation globale dont la nature qualitative envahit et réunit chaque étape successive, l'activité serait une affaire incohérente et dépourvue de signification.» (in *Logique, théorie de l'enquête*, Paris, PUF, 1993, p. 191).

3. Cette manière d'organiser l'expérience en se servant des événements singuliers comme pivots pour l'enquête sur un champ ou une situation problématique, et pour l'organisation d'une conduite, ne vaut pas seulement pour l'expérience individuelle, mais aussi pour l'expérience publique. Car l'organisation de l'expérience est une affaire anonyme de transaction avec un environnement, et elle est contrôlée par des situations «qualitatives et qualificatives». Elle ne requiert donc pas le support d'un sujet, d'une conscience ou d'un esprit individuel. L'enquête peut être publique, c'est-à-dire distribuée sur une multitude d'agents focalisés sur un même champ problématique, tout comme peut l'être la définition d'un «train de comportement» approprié à la situation. En tout cas, l'enquête et l'action publiques ne requièrent pas quelque chose comme un macro-sujet, doté de compétences, cognitives et pratiques, calquées sur celles du sujet individuel.
4. La seule chose que l'on doit présupposer, dans mon argument, c'est qu'il y a quelque chose comme un registre particulier d'activité sur lequel se déploie l'organisation de l'expérience publique. On peut considérer que ce registre est défini par les principes éthico-juridiques et les cadres institutionnels de l'activité politique dans un Etat de droit. Ce qui distingue ce registre d'organisation de l'expérience publique par rapport à l'expérience de la vie courante est d'une part que l'arrière-plan en fonction duquel est établi le caractère problématique des événements et des situations est plus restreint et plus spécifié que les «*background expectancies of everyday life as a morality*» (Garfinkel) qui servent à problématiser des aspects de la vie quotidienne et, d'autre part, que l'enquête qui réduit l'indétermination de ces mêmes événements et situations, et qui définit un mode d'investissement et un train de comportement appropriés, est, beaucoup plus que dans la vie courante (dont elle n'est cependant pas absente, loin de là), de l'ordre de la réflexivité discursive. Ajoutons qu'il y a, implicite dans cette manière de raisonner, l'idée que le domaine public n'est pas «un panorama d'apparitions et de disparitions soudaines et discontinues», et que l'expérience publique n'est pas une succession de phases sans rapport les unes avec les autres focalisées sur des événements «soudains et discontinus»: par définition, l'organisation de l'expérience tire des configurations signifiantes de simples successions; elle introduit des connexions, des relations d'ordre et de la continuité là où il y a dispersion, discontinuité, éclatement. Et cela vaut aussi pour ce registre d'activité qu'est l'action publique.

3. Le référentiel des problèmes publics

Voilà donc la dynamique d'ensemble dans laquelle il convient, me semble-t-il, de placer la thématization des problèmes publics. Il me faut maintenant revenir à la définition du caractère public de ces problèmes, dont j'ai dit qu'il ne me semblait pas défini de manière tout à fait satisfaisante par Gusfield, qui considère que ce qui rend publics ces problèmes c'est qu'ils sont configurés dans des arènes publiques (les arènes sont des lieux de confrontation et de lutte pour le pouvoir symbolique) et qu'ils font l'objet d'une présentation dramaturgique sur la scène publique. Je me suis proposé de remédier aux lacunes du modèle de Gusfield en essayant de spécifier le caractère public des problèmes publics en référence aux principes et aux institutions de l'Etat de droit démocratique, en particulier à la forme qu'y prend l'activité publique. C'est le point que je vais tenter d'éclairer maintenant.

Je partirai de nouveau d'un exemple que j'ai étudié avec Michel Barthélémy il y a quelques années. Il s'agit de l'affaire du cimetière israélite de Carpentras. Un beau matin du printemps 1990, le gardien du cimetière a découvert que des tombes avaient été profanées dans la nuit, et un cadavre exhumé, sur lequel un empalement avait été simulé à l'aide d'un piquet de parasol. Rapidement prévenu, le Ministre du Culte de l'époque avait immédiatement réagi, condamnant vivement la profanation, la qualifiant d'acte antisémite et l'attribuant à des militants d'extrême-droite, membres ou sympathisants du Front national qui, à l'époque, était en très forte progression dans les élections et les sondages. L'enquête policière et judiciaire qui, faute d'aboutir, avait plus ou moins abandonné la piste de l'extrême-droite pour s'intéresser à des jeunes de bonne famille de la ville, qui avaient l'habitude de se retrouver au cimetière pour s'y livrer à diverses activités, dont des jeux de rôles, a finalement trouvé son issue l'an dernier avec l'autodénonciation d'un des auteurs du délit (qui faisaient effectivement partie à l'époque de groupuscules fascistes). En tant que profanation, cet événement ne pose pas de problème public (je laisse de côté les aspects enquête politico-judiciaire et sanction pénale d'un délit): d'une part, son caractère problématique existe d'abord et avant tout pour une communauté religieuse, sur un arrière-plan de croyances et de pratiques dotées de valeur, et bafouées par un tel comportement, ou encore pour tout homme qui considère qu'on doit certaines formes de respect aux défunts; d'autre part, le traitement de la situation problématique créée par cet événement passe essentiellement par le rétablissement d'un ordre matériel et symbolique perturbé et, en particulier, par la réparation rituelle de l'offense commise vis-à-vis de Dieu, du défunt, de ses proches, de la communauté israélite, etc. Par contre, sa caractérisation comme acte antisémite dans le cadre d'une dénonciation publique des idées et des agissements de l'extrême-droite l'inscrivait dans un champ problématique relativement bien défini: celui de l'inquiétude suscitée par la progression électorale du Front national en France et par le succès populaire (dans un contexte

de crise économique et de fracture sociale) d'une idéologie fondamentalement contraire aux principes et aux idéaux de la démocratie et de la République, et donc dangereuse pour l'intégration de la société. Le traitement de cette situation problématique, découverte à partir d'une certaine description de l'événement, devait prendre les voies instituées de l'action publique: non seulement la recherche et la sanction des auteurs du délit, mais aussi la mobilisation collective contre la montée de l'extrême-droite, allant des grandes manifestations de rue aux formes multiples du combat idéologique.

Il me semble qu'on a là une illustration correcte de la configuration des problèmes publics dans le cadre d'un référentiel particulier, celui des principes de l'Etat de droit, celui des orientations éthiques de base de la forme de vie instituée dans ce type d'Etat, incorporées dans ses lois et dans son droit, et celui du langage dans lequel une communauté politique définit son identité collective, formule les règles de la coexistence de ses membres et énonce la conception que les citoyens ont d'eux-mêmes et de leur «vivre-ensemble». Ce référentiel, informulé mais néanmoins disponible (et explicitable à la lumière des événements qui se produisent), donne des repères d'arrière-plan pour établir le caractère problématique des événements et des situations, pour définir et formuler les problèmes soumis à l'enquête et à la discussion publiques et pour définir les actions et les agents qui vont les traiter. Considérons brièvement ces aspects. La réponse que je vais esquisser est plutôt de l'ordre d'une conjecture, sur laquelle j'aimerais avoir votre jugement.

Comme je l'ai déjà dit, une situation n'est pas problématique en soi. D'un point de vue pragmatique, une situation est problématique quand, n'étant pas suffisamment déterminée, elle ne contrôle pas l'organisation de l'expérience et empêche la production d'une conduite cohérente et appropriée. Mais une situation peut aussi être problématique parce que l'un ou l'autre de ses éléments va à l'encontre de ce qui était attendu, de ce qu'on croyait être le cas, ou des croyances, principes et valeurs que l'on pensait partager avec les autres membres de la collectivité — ce qui oblige à réviser ses croyances. Une situation peut ainsi être problématique parce qu'elle ne concorde pas avec les attentes de comportement que nous formons sur la base d'une sensibilité morale et d'orientations éthiques développées dans notre forme de vie culturelle. C'est ainsi que certains comportements à l'égard des enfants, qui allaient de soi au 19^{ème} siècle, en sont venus à constituer des cas de maltraitance répréhensibles moralement et sanctionnés par la loi. On peut dire que ce problème est devenu un problème public (et pas seulement un problème social) dès lors qu'il a été thématiqué en référence aux droits subjectifs fondamentaux garantis par l'Etat de droit, et aux orientations éthiques développées dans notre forme de vie, et dès lors qu'il a fait l'objet de dispositions juridiques visant à protéger les enfants et à sanctionner les comportements abusifs, et de dispositions institutionnelles mettant en place des dispositifs publics de prévention, de surveillance et d'accueil des enfants maltraités. C'est un cas où le développement

historique d'une certaine sensibilité morale a conduit à publiciser le problème, au sens fort du terme. On pourrait cependant envisager le cas où ce problème n'aurait été pris en charge que par des associations caritatives, spécialisées dans ce domaine, qui l'auraient exposé sur la place publique, et ainsi l'auraient fait connaître de tous, mais sans faire aucunement référence au système des droits fondamentaux des citoyens, ou aux principes éthico-juridiques qui président à l'action concertée des citoyens, mais plutôt à des valeurs fondamentales ou à des principes moraux. Serait-ce un problème public? Compte tenu du critère que j'ai introduit, j'aurais tendance à dire qu'il ne serait public qu'en un sens faible, et qu'il ne deviendrait public au sens fort que lorsqu'il serait reformulé en référence au système des droits subjectifs garantis par l'Etat de droit, lorsqu'il serait reconnu comme impliquant des comportements qui doivent être prévenus, sanctionnés et réparés par des dispositions juridiques et institutionnelles inspirées par les principes éthico-politiques d'une société démocratique, lorsqu'il entrerait donc dans le domaine traité par cette activité spécifique qui, dans une société démocratique, vise l'auto-organisation, par les citoyens, via un certain nombre de procédures et grâce à la disposition des moyens de la Loi et du droit, des cadres symboliques et normatifs de l'existence collective. Le but de l'action publique n'est pas simplement de résoudre des problèmes sociaux ou économiques (par des dispositions administratives ou techniques, par exemple); il est surtout d'instaurer un monde commun par l'action concertée des citoyens, qui déterminent entre eux ce qu'ils ont à faire ensemble en tant que citoyens libres et égaux, soucieux non pas d'un certain nombre de valeurs fondamentales ou de principes moraux, mais de principes éthico-juridiques (l'équité, la justice, la solidarité, le respect des identités, etc.). Le but de la construction des problèmes publics est ainsi d'instituer, à travers l'enquête et la discussion publiques, un agir concerté des citoyens, qui disposent d'un certain nombre de relais institutionnels (juridiques, administratifs, techniques, etc.) pour faire aboutir leurs préoccupations.

On pourrait prendre un autre exemple, celui de l'insécurité urbaine. Il devient un véritable problème public non pas lorsqu'il est pris en charge par les pouvoirs publics, par la police et la justice par exemple, mais par l'Etat en tant qu'il garantit des droits fondamentaux (dont celui à la sécurité, mais aussi à des conditions de vie décentes, à l'égalité sociale des chances de vie, etc.) et qu'il est traité en tant que problème présentant des risques pour l'intégration ou l'identité collective de la société. Bien sûr, il convient que tant l'élaboration du problème que la définition d'un traitement possible se fassent dans des arènes publiques, et qu'elles ne soient pas réservées aux techniciens de l'action administrative, de l'éducation de rue, de l'organisation des interventions policières ou de la gestion de l'argent public. D'ailleurs, rien n'implique que le traitement du problème relève d'un monopole des pouvoirs publics et des services administratifs qui sont à leur disposition. Les voies de l'action publique sont multiples, et elles incluent en particulier la mobilisation

et l'investissement d'associations et de comités de citoyens. Par exemple, s'agissant d'insécurité urbaine et de délinquance des mineurs, les journaux ont rapporté, au moment de la crise française du mois de janvier, les exemples de traitement dans les pays scandinaves, où l'action d'associations de parents, «les mamans et les papas en ville», constitue un des maillons importants de la prévention du développement de la délinquance juvénile dans les quartiers périphériques des grandes villes. On pourrait cependant concevoir que leur investissement repose sur des mobiles religieux ou moraux, ou sur un attachement à des valeurs fondamentales, sans aucune référence au bien public (défini comme ce dont se soucient les citoyens); dans ce cas, leur action ne serait publique qu'en un sens faible; elle ne serait publique au sens fort que si elle s'adossait aux principes éthico-juridiques qui fournissent leur cadre de référence à l'action publique des citoyens dans un régime démocratique. Mais là j'introduis un concept très normatif de «public», qui prend position par rapport à un certain nombre de débats actuels en philosophie politique.

4. La construction des problèmes publics comme fabrication de mondes sociaux

Dans son travail sur la construction des problèmes publics, Gusfield a beaucoup insisté sur trois aspects: l'obtention du pouvoir de définir et de décrire le problème, dans le cadre d'une lutte entre plusieurs compétiteurs dans une arène publique; l'explication causale du phénomène; et la fixation de la responsabilité de son traitement (la désignation de l'agent auquel incombe l'obligation d'intervention). Il me semble que, dans cette analyse, deux aspects mériteraient d'être mieux examinés. Le premier est l'implication de *social kinds*, le second, le statut des explications causales du problème. A travers ces deux aspects on peut saisir des facettes supplémentaires de l'impact social de la construction des problèmes publics.

J'évoquais plus haut le problème de l'enfance maltraitée (depuis la violence parentale jusqu'à la pédophilie). C'est un problème auquel Ian Hacking, philosophe des sciences de son état, a consacré deux articles très intéressants. Hacking ne s'intéresse pas à la construction sociale des problèmes publics, mais à la dimension sémantique ou conceptuelle de la configuration des problèmes sociaux par le discours public. En effet, une des caractéristiques de la construction socio-discursive des problèmes publics est l'émergence et la stabilisation relative d'une dénomination du problème et d'une catégorisation des actes et des personnes impliqués: le problème des banlieues, ceux de la violence urbaine, de la violence à l'école, de l'insécurité urbaine, etc., qui impliquent des actes et des scènes de violence (y compris de la part de la police), des émeutes et des émeutiers, des

pillards et des délinquants «multirécidivistes», ou des «sauvageons», etc. Dans le langage de Hacking, la formulation d'un problème social passe par la création de telles catégories, plus exactement d'espèces sociales, de *social kinds*. Hacking, qui suit le philosophe Nelson Goodman (*Manières de faire des mondes*), formule sa thèse en termes goodmaniens: on fabrique des mondes sociaux en fabriquant des espèces sociales (de personnes et d'actes, d'événements et de situations). Changez ces espèces sociales, vous aurez un nouveau monde social. En construisant des problèmes sociaux, on fabrique aussi des mondes sociaux.

Hacking oppose les *social kinds* aux *natural kinds*. Ce qui sépare les premières des secondes, c'est qu'elles ont des effets rétroactifs sur les personnes et les actions classées, qui modifient leur contenu. En d'autres termes, les choses sociales catégorisées, en particulier les personnes, réagissent de différentes manières à leur catégorisation. Si bien que ces *social kinds* sont condamnées à s'ajuster continuellement à la réactivité de ce sur quoi elles portent. Un des aspects les plus spectaculaires de ces effets rétroactifs est la capacité qu'a une nouvelle catégorie de changer le passé et le futur des personnes concernées: des gens en viennent ainsi à considérer qu'ils ont de fait été victimes de sévices quand ils étaient enfants, en réinterprétant, à la lumière de la catégorie «enfance maltraitée», des événements passés qu'ils avaient jusque-là ignorés ou vus différemment, ou même des comportements qu'ils avaient pu trouver justifiés. Avec le développement de cette catégorie d'actes et de personnes, des adultes ont pu ainsi en venir à considérer les comportements de leurs propres parents comme réellement délictueux. Pareillement, pour ce qui est du futur, à partir du moment où la catégorie se met à exister et à être appliquée, les enfants vont avoir une expérience différente des violences qu'ils subiront et des souffrances qu'elles provoqueront, et les auteurs des mauvais traitements une expérience différente de leur comportement. «Les gens sont affectés par la façon dont nous les appelons et, surtout, par les classifications disponibles à l'aide desquelles ils peuvent décrire leurs propres actions. Les gens agissent et décident sous des descriptions, et dès que de nouvelles possibilités de description apparaissent, de nouvelles sortes d'action émergent» (et aussi de nouvelles émotions, motivations, etc.).

Selon Hacking, on ne découvre pas un problème social en découvrant de nouveaux faits ou de nouvelles situations, comme on peut par exemple découvrir les causes et les processus d'une maladie, mais d'une part «en affinant notre sensibilité morale» ou en modifiant nos orientations éthiques, d'autre part en inventant de nouvelles espèces sociales de personnes, d'actions et d'événements. Bref, changez vos descriptions, modifiez vos orientations éthiques et affinez votre sensibilité morale, l'expérience d'une situation ou d'un événement sera toute différente, et un nouveau monde surgira.

Les espèces sociales (les *social kinds*) sont, continue Hacking, des espèces morales. Par exemple, il n'est pas possible de dire, au sujet de quelqu'un, qu'il a

maltraité un enfant ou qu'il en a abusé sexuellement sans l'accuser d'un délit et sans le condamner moralement. Les concepts qui dénomment ces espèces sociales sont des concepts évaluatifs. Quand on construit ainsi une catégorie d'acte, on met en fait ensemble plusieurs sortes de comportements, qui suscitent chacune des réactions morales différentes, mais une fois ces sortes de comportements mises ensemble dans une catégorie, celle-ci représente quelque chose d'absolument répréhensible du point de vue moral, maltraiter un enfant, par exemple (or il y a des manières très différentes de maltraiter un enfant, qui n'ont pas toutes la même gravité). Les espèces sociales-morales sont chargées de valeurs; c'est pourquoi les gens impliqués dans ces espèces changent ou travaillent à modifier les catégories. Avec l'apparition d'une nouvelle catégorie émergent ainsi de «nouvelles personnes à être» ou qu'il faut «éviter d'être», ou qu'il a été bon d'être («résistant/collaborateur» en France, par exemple). Émergent aussi de nouvelles appréciations que les personnes ont de leur valeur personnelle, ou du type moral de personnes qu'elles sont. C'est bien pourquoi l'introduction d'une nouvelle espèce sociale «crée un monde de différence». Outre ses implications sur l'auto-évaluation des personnes et de leurs comportements, il y a celles sur les pratiques et les institutions: par exemple, pour prévenir la pédophilie, on met en garde les enfants contre certains comportements des adultes, on leur donne une information dans les écoles, sans compter toutes les institutions, organisations et associations qui se mobilisent contre le phénomène.

Enfin, dit Hacking, les concepts d'espèces sociales sont des «concepts normalisateurs». En effet, certaines pratiques, comportements, situations acquièrent leur caractère problématique en fonction de leur écart à ce qui est jugé normal, à des standards de conduite socialement recommandés et valorisés du point de vue du sens commun, à un moment donné. Par exemple, le mauvais traitement des enfants a été progressivement considéré comme anormal, déviant, voire pathologique. Mais pour que cette catégorie de comportement apparaisse, il a fallu que soient configurés des standards de normalité, ce qui s'est fait à travers la division progressive des comportements entre ce qui était normal et ce qui ne l'était pas. L'idée de normalité est des plus complexes, puisque ce qui est perçu comme normal correspond à la fois à ce qui est usuel, conforme aux us et coutumes, à ce qui est typique, ce qui introduit la référence à ce que pense et fait le plus grand nombre, et à ce qu'il est juste ou bon de faire, conformément aux définitions légitimes de l'ordre des choses. Quand il y a déplacement de la frontière entre le normal et l'anormal, les gens en viennent à se voir différemment et à modifier ce qui est usuel dans leurs conduites, car «il est bon d'être normal» et ils sont bien contents d'être dans la normalité. Car «ce qui est inusuel devient anormal et ce qui est anormal devient mauvais (*wrong*)», sinon pathologique.

Ainsi donc, en utilisant des catégories, des *social kinds*, pour construire des problèmes publics — en France, nous avons désormais la catégorie des «sauva-

geons» qui poussent dans les banlieues défavorisées — le discours public fabrique aussi des mondes sociaux. Et cela parce que les concepts utilisés ne sont pas purement cognitifs et descriptifs : ils ont aussi une charge morale et évaluative, qui affecte ceux à qui ils sont appliqués et les amène à se voir et à se comporter différemment, et à modifier ce qui est usuel dans leurs conduites. Mais je ne suis pas sûr qu'on puisse élargir ce constat à tous les problèmes publics.

Sur un autre point, Hacking conteste le lien qui est spontanément établi entre un problème et ses causes. Si l'on prend le champ problématique de la violence urbaine dans les banlieues des grandes villes, on a toute une batterie de causes qui sont immédiatement disponibles pour expliquer le phénomène, depuis les erreurs urbanistiques commises dans les années 60 jusqu'au manque d'intégration et de représentation des jeunes des banlieues à problèmes dans la vie politique de la cité, en passant par le chômage, l'exclusion du système scolaire, l'absence d'intelligence et de tact de la police, le trafic de drogue, etc. La définition de ces causes fait intrinsèquement partie de la construction du problème (et des catégories qui sont utilisées pour le spécifier), ainsi d'ailleurs que celle des actions envisageables pour l'éradiquer. Mais, nous dit Hacking, on n'a pas d'abord le problème et ensuite ses causes et leur traitement, on a d'abord les causes et les idées pour les réduire, et ensuite le problème : «les idées que nous avons sur les causes précèdent les idées que nous avons sur ce dont elles sont les causes». En d'autres termes, nous configurons les problèmes d'après (ou à travers) les causes et les solutions pratiques (qui sont fonction de nos institutions et de nos habitudes d'action) que nous leur trouvons : «les gens ont eu différentes conceptions des causes du mauvais traitement des enfants ; certains ont invoqué la pauvreté, d'autres la maladie, d'autres encore une violence endémique ou la cruauté patriarcale. En fait la perception des causes du mauvais traitement des enfants et les formes de prévention qu'on en a dérivées, ont déterminé, dans une grande mesure, la classe des événements qu'on a considérés comme sévices infligés aux enfants». Si l'idée de la précession des causes et des solutions sur les problèmes est peut-être exagérée, ce que Hacking lui-même reconnaît, il faut cependant reconnaître que son analyse met le doigt sur un fait avéré : les problèmes publics sont configurés en fonction des causes et des remèdes pratiques que nous leur trouvons, dans le cadre de nos habitudes de penser et de nos habitudes (et de nos capacités) d'action. Ainsi, le problème de la violence urbaine aurait-il une allure complètement différente, et serait constitué de faits différents, si l'on définissait autrement ses prétendues causes et si sa prévention et son traitement pratiques étaient envisagés en d'autres termes ; il serait tout simplement un autre problème.

Bibliographie

- D. Cefai, «La construction des problèmes publics», *Réseaux*, 75, 1996, p.43-67.
- Certeau, M. de, *L'invention du quotidien*, Paris, UGE, 1980.
- J. Dewey, *Logique. La théorie de l'enquête*, Paris, PUF, 1993 [1938].
- J. Gusfield, *The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, University of Chicago Press.
- J. Habermas, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998 (1996).
- I. Hacking, «The making and molding of child abuse», *Critical inquiry*, 17, 1991, p. 253-288.
- I. Hacking, «World making by kind making», in M. Douglas & D. Hull, *How classification works*, Edinburgh University Press, 1992.
- E. Tassin, «Qu'est-ce qu'un sujet politique? Remarques sur les notions d'identité et d'action», *Esprit*, 230-231, 1997.