

## Congrès AFSP 2009

ST 14 : L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?

Session 3. *Politiques publiques et regards croisés : frontières et disciplines mixtes*

Nollet Jérémie, Lille 2-CERAPS, [jeremie.nollet@univ-lille2.fr](mailto:jeremie.nollet@univ-lille2.fr)

### Croiser analyse des politiques publiques et sociologie des médias : genèses et usages des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes.

Le croisement de l'analyse des politiques publiques avec d'autres spécialités de la science politique ou des sciences sociales est régulièrement invoqué comme une nécessité pour la discipline<sup>1</sup>. Les déplacements des questionnements qui en découlent, mais aussi le renouvellement des outils théoriques ou les interrogations critiques sur les méthodes [Bongrand et Laborier, 2005] peuvent donner l'impression d'une perte de spécificité – voire d'une dilution – de ce champ de recherche, au profit d'une sociologie de l'action publique [Duran, 1999 ; Lagroye et al., 2002, chap. 7 ; Nay et Smith, 2002 ; Lascoumes et Le Galès, 2007]. Ils peuvent aussi être interprétés comme un progrès dans l'autonomie de la discipline, c'est-à-dire une progressive substitution de problématiques proprement scientifiques à des préoccupations plus gestionnaires<sup>2</sup>. On voudrait ici revenir sur cette évolution au prisme d'une question précise : la prise en compte du rôle que jouent les médias dans les processus de production des politiques publiques. La mise en place de ce qui apparaît comme les deux cadres conceptuels les plus souvent mobilisés pour penser cette question est en effet exemplaire des entrecroisements entre l'analyse des politiques publiques et d'autres disciplines, en l'occurrence la sociologie des médias. Il s'agit d'une part de l'approche en termes de *mise à l'agenda*, qui analyse les dynamiques par lesquelles des thèmes politiques s'imposent dans l'opinion publique et/ou l'action publique, notamment par l'intermédiaire des médias, et, d'autre part, de l'approche constructiviste des *social problems*, qui interroge la fabrication collective des problèmes sociaux que les pouvoirs publics sont amenés à prendre en charge ; les médias sont alors étudiés comme un des facteurs de cette construction sociale. S'ils sont parfois associés, ces deux cadres conceptuels sont le produit de deux traditions scientifiques distinctes, caractérisées par l'histoire propre de leurs questionnements, de leurs constructions conceptuelles, de leur instrumentation empirique et de leurs équipes de recherche. Mais ils ont la particularité commune d'être travaillés tant par des spécialistes des politiques publiques que par ceux des médias.

L'objectif de cette contribution est de montrer comment s'est joué, pour chacun de ces deux cadres conceptuels, le rapprochement entre sociologie des médias et analyse des politiques publiques, afin d'expliquer les usages (plus ou moins formalisés) qui en sont faits pour penser la place des médias dans l'action publique, mais aussi d'en pointer les limites et

---

<sup>1</sup> Comme le notent Patrick Hassenteufel et Andy Smith dans un stimulant article [2002 : 72], « l'analyse des politiques publiques peut être un formidable vecteur de décloisonnement de la sociologie politique en permettant un dialogue fructueux avec la sociologie des acteurs politiques (partis, *leaders* politiques, hauts fonctionnaires), avec l'analyse de discours (pour la dimension symbolique), avec la sociologie des organisations (c'est le cas depuis longtemps en France), avec l'économie politique (du fait de la dimension économique inhérente à toute politique publique et du rôle croissant de l'expertise économique), avec la sociologie des médias (pour appréhender en particulier les processus de publicisation des problèmes), avec la sociologie historique de l'État (pour appréhender les changements dans les modes d'organisation étatiques), avec la philosophie politique (autour de la question de la responsabilité politique et de la légitimité), avec la sociologie des relations internationales (l'interdépendance croissante entre l'externe et l'interne, exprimée en termes de transnationalisation, se donne tout particulièrement à voir au niveau des politiques publiques), etc. »

<sup>2</sup> Comme le note Patrice Duran [2006 : 242], « l'abandon progressif du concept de politique publique pour celui d'action publique est significatif de la constitution d'un agenda de recherche dont l'autonomie s'affirme de plus en plus. »

angles morts<sup>3</sup>. Il s'agit ainsi de revenir sur la question du tournant sociologique de l'analyse des politiques publiques. Pour ce faire, on esquissera une réflexion en termes de carrière des concepts [Hauchecorne, 2009 : 84]<sup>4</sup>. En raison de la spécificité des contextes intellectuels, les usages des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes sont en effet assez différents entre la science politique internationale (pour ne pas dire américaine), où ces concepts ont été forgés, et la science politique française, où ils ont été « importés » avec plus ou moins de rapidité.

Dans un premier temps, on reviendra sur la genèse de ces deux approches, afin de montrer dans quels contextes scientifiques ils ont émergé et en particulier quelles difficultés de recherche, se posant à un moment donné tant en sociologie des médias que dans l'analyse des politiques publiques, ces innovations théoriques ont permis de débloquer. Puis nous montrerons en quoi la réception en France des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes a produit des usages infidèles mais souvent heuristiques, déplaçant quelque peu les questionnements sur les rapports entre médias et politiques publiques. Enfin, nous proposerons une discussion des apports et limites de ces cadres conceptuels, pour défendre l'idée que l'analyse de l'action publique peut tirer davantage parti de la sociologie du journalisme.

### ***La genèse américaine des concepts d'agenda et de construction des problèmes sociaux***

Loin d'être le produit d'une évidence logique, l'usage, qui semble s'être stabilisé aujourd'hui tant dans la science politique internationale que française, des cadres conceptuels de la mise à l'agenda et de la construction des problèmes publics pour penser la question des relations entre les médias et l'action publique est le produit de la carrière de ces concepts, à l'intersection notamment des champs de recherche sur l'action publique et sur les médias. Un rapide détour par les quelques articles fondateurs permet de rendre compte de ces trajectoires.

### ***La notion d'agenda dans l'analyse des politiques publiques***

Si le concept d'*agenda* est maintenant d'un usage courant, voire quelque peu routinisé<sup>5</sup>, pour penser les rapports entre « médias » et politiques publiques, il faut noter que ce n'est pas là sa fonction initiale. Malgré le rapprochement nominal et analogique, les approches sont initialement très divergentes<sup>6</sup>. Cet usage du concept d'*agenda* est le fruit du rapprochement tardif de deux traditions nettement distinctes d'utilisation de ce concept. Il est en effet remarquable que celui-ci a émergé de façon concomitante mais séparée, en 1971-1972, dans deux sous-champs des sciences sociales : la sociologie des médias et l'analyse des politiques publiques.

Dans l'analyse des politiques publiques, l'agenda désigne « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques, et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait ou non controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le

---

<sup>3</sup> Pour éviter tout malentendu, précisons que ce texte ne vise qu'à discuter les deux principaux modèles employés pour rendre compte de « ce que les médias font aux politiques publiques ». Il n'a pas pour ambition de proposer un cadre d'analyse des rapports entre médias et politiques publiques. Pour cela, nous nous permettons de renvoyer à une contribution faite lors du précédent congrès de l'AFSP [Nollet, 2007].

<sup>4</sup> De cet emprunt à la sociologie interactionniste [Becker, 1963] de la notion de carrière, nous retenons principalement la nécessité d'insister sur les différentes séquences et la spécificité des contextes pour rendre compte de l'usage scientifique d'un concept.

<sup>5</sup> Nombreux sont maintenant les travaux qui utilisent ce vocable de façon relâchée et commode, sans véritablement s'appuyer sur toute la construction théorique auquel il renvoie, et parfois même sans mentionner de référence bibliographique.

<sup>6</sup> Significativement, les spécialistes de politiques publiques, à la suite de Cobb et Elder, ont longtemps préféré le terme d'*agenda-building* à celui d'*agenda-setting* plutôt utilisé en sociologie des médias.

« marché » politique ou non » [Garraud, 1990 : 27]. Le concept d'*agenda*, tel qu'il est utilisé en politiques publiques, naît dans un champ de la science politique américaine où domine la problématique de la structure du pouvoir, autour de l'opposition entre les thèses élitistes et polyarchiques. Dans ce contexte intellectuel, le concept d'*agenda* est forgé pour nuancer, sans le rejeter, le paradigme élitiste : le concept d'*agenda* permet de concilier l'idée d'une participation politique limitée et d'une domination des élites avec une analyse de la capacité de certains individus à participer au choix des options (*alternatives*) du débat et des décisions politiques. L'argument principal des promoteurs de l'*agenda-building* est que, en se focalisant principalement sur la question de l'occupation des positions de pouvoir, la théorie élitiste produit une représentation excessivement conservatrice du système politique et ne parvient pas à rendre compte des changements politiques<sup>7</sup>. Élargir la réflexion à la question de la sélection des enjeux et des options politiques permet de rendre compte d'un certain changement politique. Cobb et Elder [1971 ; 1972] prônent ainsi une approche processuelle permettant de comprendre comment un enjeu réussit ou échoue à attirer l'attention du système politique. L'objectif général de ce type d'étude est de mettre en évidence les dynamiques de construction de l'*agenda* des gouvernants, c'est-à-dire « les façons dont des groupes expriment des griefs et les transforment en enjeux politiques pérennes qui requièrent des décideurs une solution » [Cobb et Elder, 1971: 905]. Le concept de mise à l'*agenda* donne ainsi une intelligibilité nouvelle aux politiques publiques. Associé à la phase d'émergence des problèmes dans les grilles séquentielles d'analyse des politiques publiques [Jones, 1970], la mise à l'*agenda* offre un cadre pour penser les opérations de sélections des actions publiques. Il montre « comment des enjeux sont produits et pourquoi certaines controverses et enjeux émergeant parviennent à forcer l'attention et susciter l'intérêt des décideurs, alors que d'autres échouent » [Cobb et Elder, 1971: 905].

Se demandant d'où viennent les enjeux auxquels l'action publique répond, les travaux sur la mise à l'*agenda* renouvellent l'analyse des politiques publiques en conceptualisant la nature concurrentielle et proprement politique du travail de détermination des priorités de l'action publique. Il est impossible (et inutile) ici de tenter de rendre compte de façon exhaustive (ou même détaillée) de la constitution progressive de ce concept, tant les références sont nombreuses. Parmi quelques classiques, citons Roger W. Cobb et Charles D. Elder, qui théorisent le passage de l'*agenda* systémique (*i.e.* : l'ensemble des problèmes publics à l'échelle de la société) à l'*agenda* institutionnel (*i.e.* : la liste des problèmes pris en charge par les institutions en position de conduire les politiques publiques) et l'expliquent par la réussite des mobilisations, en insistant notamment sur le rôle des partis politiques et des médias. John Kingdon [1984] insiste quant à lui sur les effets de contexte : une fenêtre d'opportunités s'ouvre pour l'adoption d'une mesure (ou tout au moins la mise à l'*agenda* d'un problème) lorsque des acteurs divers (gouvernants élus ou non, représentants de groupes d'intérêt, chercheurs), répondant à des logiques d'action différentes (construction des problèmes, promotion de solutions ou compétition politique), ont des intérêts convergents à la prise en charge d'un problème. Dans cette perspective, les médias sont considérés comme un des participants du processus de mise à l'*agenda*, mais leur impact sur l'*agenda* des gouvernants apparaît « moindre qu'attendu » [Kingdon, 1995 : 58]. Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones [1991 ; 2005] s'intéressent aux jeux d'acteurs pour accéder à des arènes institutionnelles et y promouvoir une image (positive ou négative) d'une politique publique, la

---

<sup>7</sup> « While modern theory directs our attention to the ubiquitous nature of elites and their critical role in the direction of a polity, it fails to specify the points in the system at which the masses may participate in the shaping and determination of major policy issues and the conditions under which they may do so. Consequently, contemporary political science perspectives do not enable political scientists to cope with or explain how at some particular time a previously dormant issue can be transformed into a highly salient political controversy when the basis of the grievance has existed for some time. » [Cobb et Elder, 1971: 900].

légitimation ou la disqualification du sous-système politique qui en résulte entraînant le maintien ou le changement de la politique. Dans cette perspective, les médias, en ce qu'ils contribuent à la qualification des enjeux (*issues*), peuvent ainsi peser sur le choix des institutions aptes à traiter de ce problème (*institutional venues*) et donc sur les politiques publiques. De façon plus générale, les travaux, développés à la suite de Cobb et Elder, prennent principalement pour objet le rôle différentiel des divers acteurs (élites politiques, médias, mobilisations, etc.) dans les processus de mise à l'agenda, et les facteurs (institutionnels, conjoncturels, etc.) explicatifs de cette participation.

#### *La notion d'agenda dans la sociologie des médias*

Parallèlement à cette conceptualisation de la fonction *d'agenda* dans le champ de l'analyse des politiques publiques, la problématique de la construction de l'agenda se développe en sociologie des médias. La problématique de l'*agenda-setting* introduite par Maxwell McCombs et Donald Shaw [1972] s'inscrit à la suite de la longue tradition de l'étude des effets persuasifs des médias sur les individus<sup>8</sup>. Elle renouvelle les débats sur la propension des médias à déterminer (ou non) les préférences et comportements politiques des individus, et notamment le paradigme dominant des « effets limités ». Elle ne cherche en effet pas à évaluer les effets des médias sur les attitudes politiques des électeurs, c'est-à-dire sur le contenu des choix électoraux, mais à mettre en évidence leur capacité à forcer l'attention du public sur certains enjeux à propos desquels se forment les préférences politiques des électeurs. La formule que les auteurs empruntent à Bernard C. Cohen [1963 : 13] est devenue célèbre : « La presse ne réussit peut-être pas, la plupart du temps, à dire aux gens ce qu'il faut penser mais, elle est extrêmement efficace pour dire à ses lecteurs à quoi il faut penser » [McCombs et Shaw, 1972 : 177]. Comme le souligne Dorine Bregman, la problématique de la fonction *d'agenda-setting* des médias de masse ambitionne de dépasser le paradigme lazarsfeldien à deux niveaux. D'une part, elle entend prendre acte de ce qui est perçu comme une transformation structurelle du jeu électoral : le déclin progressif de l'identification partisane et le développement corrélatif d'un vote stratégique incitent à accorder une moindre importance aux facteurs sociaux d'exposition, de perception et de mémorisation sélectives (propres au « two-step-flow of communication ») au profit d'une revalorisation des enjeux politiques. D'autre part, l'avènement du modèle de l'*agenda-setting* correspond à l'arrivée de docteurs en journalisme<sup>9</sup> dans un domaine de recherche jusque-là tenu par des psychosociologues (Levin et Hovland), des politistes (Harold Laswell) et des sociologues (Paul Lazarsfeld). « Par leur cursus personnel, ces nouveaux chercheurs « savent » que les médias ont des effets, même si les conclusions scientifiques des « pères fondateurs » indiquaient seulement des effets limités. Ce paradoxe entre croyances professionnelles et résultats scientifiques a poussé ces chercheurs à la recherche d'effets forts. C'est probablement pour cette raison que les premières formulations de la fonction *d'agenda* sont restées aussi proches de la problématique lazarsfeldienne, tout en cherchant à s'en démarquer. » [Bregman, 1989 : 192].

D'un point de vue méthodologique, la mesure de cet effet de persuasion des individus se fonde le plus souvent sur une comparaison entre les jugements politiques personnels (objectivés par des sondages d'opinion, des enquêtes par entretiens...) et une analyse de contenu d'un corpus de presse (par exemple, le codage et le comptage des sujets en « une » de certains journaux de presse écrite...). L'enquête fondatrice de Maxwell McCombs et Donald Shaw, lors des élections présidentielles américaines de 1968, compare ainsi les résultats d'une centaine d'entretiens menés dans la ville de Chapel Hill (Caroline du Nord) visant à interroger

<sup>8</sup> Sur l'histoire de cette problématique, voir la synthèse de Grégory Derville [2005].

<sup>9</sup> En 1972, Maxwell McCombs et Donald Shaw étaient professeurs associés de journalisme à l'Université de North Carolina.

les enquêtés sur ce qu'ils estimaient être les « thèmes clé » (*key issues*) de la campagne avec les articles journalistiques classés comme majeurs<sup>10</sup> ou mineurs.

Le principal intérêt de cette approche consiste à reposer la question du pouvoir des médias sous l'angle de la saillance des enjeux politiques. Jean Charon [1995 : 73] parle ainsi d'« un modèle qui établit une relation causale entre l'importance que les médias accordent à certains sujets (*issues*) et la perception qu'ont les consommateurs de nouvelles de l'importance de ces sujets. Les médias influencent l'ordre du jour des affaires publiques dans la mesure où le public ajuste sa perception de l'importance relative des sujets à l'importance que les médias leur accordent. » Le concept d'*agenda* permet ainsi de mettre en évidence la capacité des médias à rendre prioritaires un nombre limité de problèmes publics.

L'évolution de cette problématique a pris des directions contrastées, dont certaines s'éloignent de l'objet de cette contribution. Une première série d'approfondissements des études des effets d'*agenda* sur l'opinion consiste à préciser les mesures des effets des contenus journalistiques sur l'opinion, et notamment sur les électeurs. Ainsi, certains auteurs ont élargi l'analyse des effets d'*agenda* sur des périodes beaucoup plus longues que la seule campagne électorale afin de mettre en évidence des phénomènes plus structurels<sup>11</sup>. Un autre prolongement a consisté à affiner la conceptualisation des mécanismes de persuasion<sup>12</sup>, en ajoutant notamment au mécanisme d'*agenda-setting* celui de *framing* (cadrage)<sup>13</sup> ou de *priming* (amorçage)<sup>14</sup>. Un dernier usage de ce cadre conceptuel procède du déplacement du type d'effets recherchés : par-delà les effets de l'agenda médiatique sur l'opinion un nombre croissant de travaux s'intéresse plus directement à la formation de l'agenda électoral ou de l'agenda gouvernemental, c'est-à-dire à l'influence des médias sur les gouvernants, qu'ils soient en campagne électorale ou au pouvoir.

### Les relations entre médias, opinion publique et politiques publiques

C'est à partir des années 1980 que se rapprochent ces deux champs de recherche utilisant le concept d'*agenda*. Cela apparaît clairement dans l'harmonisation des références bibliographiques qui empruntent à la fois à la sociologie des médias et aux politiques publiques [Erbring et al., 1980]. Les études se développent qui rendent compte du « processus par lequel l'agenda des élites politiques dans la conduite des politiques publiques est influencé par l'agenda des médias et l'agenda des citoyens (les préoccupations de l'opinion publique). » [Bregman, 1989 : 192].

Ce rapprochement génère un véritable champ de recherche, très dynamique, qui étudie la réactivité (« *responsiveness* ») des politiques publiques à l'opinion publique<sup>15</sup>. Pour dire vite, la finalité de ces études est de déterminer si les décideurs (« *policy makers* ») tiennent compte ou non de l'opinion publique. Il alors s'agit de comparer l'agenda institutionnel à l'agenda de l'opinion, souvent mesuré statistiquement par des sondages. La question des médias n'est donc pas centrale dans cette approche, la variable explicative étant l'agenda de l'opinion et

<sup>10</sup> C'est-à-dire, selon la méthode retenue, les reportages télévisés de plus de 45 secondes ou apparaissant dans les trois premiers titres du journal, articles de presse écrite apparaissant en « une » ou les articles politiques en pages intérieures dont le titre s'étend sur au moins trois colonnes, etc.

<sup>11</sup> Voir par exemple, G. Ray Funkhouser [1973]. L'auteur étudie la relation entre la couverture médiatique des principaux événements sur l'ensemble des années 1960 et leur perception par l'opinion publique.

<sup>12</sup> Pour une synthèse de ces travaux, voir Jacques Gerstlé [2004].

<sup>13</sup> Ces travaux étudient non plus la sélection des problèmes opérée par les médias mais leur définition par la récurrence du recours à certains cadres interprétatifs des événements. Voir William A. Gamson et Andre Modigliani [1989].

<sup>14</sup> Ces travaux étudient la capacité à des médias à imposer, non une définition d'un problème, mais des critères d'évaluation d'un problème, d'un responsable politique ou de politiques publiques. Voir Shanto Iyengar et Donald R. Kinder [1987].

<sup>15</sup> Pour une synthèse de ces travaux, voir Glynn et al. [1999] et Gerstlé [2003b].

non celui des médias. Mais, ce cadre d'analyse présuppose que les médias agissent comme un relais entre l'opinion et les gouvernants, ce qui n'est pas sans poser problème. D'une part, parce qu'elle est revient à faire entrer dans l'analyse quelques mythes professionnels des journalistes [Le Bohec, 2000] : leur rôle démocratique, leur fonction de « miroir » de la société, etc. D'autre part, parce qu'elle néglige la gestion stratégique de l'opinion publique par les gouvernants : loin de se réduire à la prise en compte des préférences de l'opinion par les décideurs (vision trop idéalement démocratique), les rapports entre opinion publique et action publique se caractérisent aussi par tout le travail de communication politique qui vise à légitimer auprès de l'opinion des mesures prises selon d'autres logiques [Jacobs et Shapiro, 2000].

D'autres travaux étudient la relation directe (*i.e.* sans la médiation de l'opinion publique) entre agenda médiatique et agenda politique. Ainsi, les effets de persuasion médiatique sont recherchés non plus seulement sur le grand public mais aussi sur les acteurs des politiques publiques. L'objectif est de déterminer si les médias ont un impact sur les politiques publiques. Un des exemples les plus caractéristiques est une enquête menée par plusieurs chercheurs du Center for Urban Affairs and Policy Research, à l'université de Northwestern. Elle étudie l'effet d'*agenda-setting* sur l'opinion, mais aussi sur les décideurs de la diffusion d'une émission sur une grande chaîne américaine de télévision portant sur les fraudes à un programme fédéral de santé publique [Lomax Cook et al, 1983]. Faisant appel à des sociologues des médias comme à des spécialistes des politiques publiques, le protocole d'enquête est ambitieux : l'équipe de recherche interdisciplinaire s'intéresse successivement à la fabrication de l'émission de télévision, à son influence sur l'opinion et sur des décideurs, et à son impact sur les politiques publiques. Cette enquête met en évidence que la diffusion de ce reportage a influé sur les priorités du grand public, mais aussi de certains décideurs (ceux soumis à la sanction électorale), ce qui s'est traduit dans l'action publique (notamment par l'organisation d'auditions au Sénat sur ce thème).

Une des formulations les plus stimulantes de ce type de problématique sur les effets d'*agenda* directs entre médias et politiques publiques est l'enquête méconnue d'Itzhak Yanovitzky [2002] sur les relations entre la médiatisation du problème de la conduite en état d'ivresse et les politiques de prise en charge de ce problème. Il pointe avec pertinence les limites habituelles des études en termes d'*agenda*, et suggère quelques pistes pour les dépasser. Parmi les faiblesses de ce type d'analyse, une des plus gênantes est le manque de cumulativité des résultats. La multiplication des études de cas sur la relation médias/politiques publiques à l'aune du concept d'*agenda* aboutit à des résultats contradictoires. Les chercheurs s'accordant sur le fait que les effets directs des médias sur les politiques publiques ne sont possibles que dans certains cas, les recherches portent donc désormais sur les conditions et les processus par lesquels se réalisent les effets des médias sur les politiques publiques. Mais, note Yanovitzky, la plupart des études ne s'intéressent qu'à des facteurs exogènes aux gouvernants (nombre de problèmes en concurrence pour l'attention politique, puissance des acteurs...), ce qui induit une vision excessivement statique et déterministe de la relation médias / politiques publiques. Yanovitzky prend au contraire pour objet la dynamique de réponse des décideurs à l'information médiatique. Il fait l'hypothèse que la variation au fil du temps de la réactivité des décideurs à l'information médiatique pourrait s'expliquer par des facteurs liés au groupe des décideurs (leurs prédispositions et croyances, leur prise en compte de calculs coût / bénéfice, les contraintes organisationnelles auxquelles ils sont confrontés). S'éloignant les schémas les plus cognitivistes, selon lesquels l'exposition aux médias serait la principale condition des effets sur les jugements et comportements individuels, Itzhak Yanovitzky suggère que la réalisation de ces effets dépend des dispositions des décideurs à prendre en compte le message et l'information qu'il contient, en fonction notamment de

l'intensité de la compétition politique<sup>16</sup> ou de l'ouverture de fenêtre d'opportunité<sup>17</sup>. Au total, l'étude indique que « les périodes d'attention médiatique intense sur des problèmes parviennent à attirer l'attention des décideurs sur des problèmes publics qui sont d'habitude relégués, en créant un sentiment d'urgence parmi les décideurs et de nécessité de produire des mesures immédiates et de court-terme à ces problèmes publics. » [Yanovitzky, 2002 : 444]. Mais que les médias parviennent à attirer l'attention des décideurs n'implique pas nécessairement que ceux-ci vont effectivement prendre de nouvelles mesures. En fait, plus que les effets de mise à l'agenda médiatique, ce sont les préférences personnelles des décideurs sur un problème public qui sont déterminantes. Ou, pour être plus précis, l'impact de l'attention médiatique sur les politiques publiques est fonction de la façon dont le cadrage médiatique d'un problème public peut servir les intérêts des décideurs.

Avec sa double généalogie, le concept d'*agenda* ne s'intéresse pas immédiatement aux rapports entre médias et politiques publiques. L'usage de ce concept en sociologie des médias porte d'abord sur les relations entre les médias et le public. Tandis que du côté des politiques publiques, il conceptualise dans un premier temps les relations entre les divers acteurs des politiques publiques (groupes d'intérêts, élites politico-administratives, experts, journalistes...) et les priorités de l'action gouvernementale. Ce n'est qu'au début des années 1980 que s'est opéré le rapprochement de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des médias. Le concept d'*agenda* a ainsi renouvelé l'analyse du pouvoir des médias, en élargissant le spectre des effets potentiels sur les individus mais surtout en élargissant cette question à des effets plus structuraux (sur les politiques publiques). Il a également contribué à dépêtrer l'analyse des politiques publiques des présupposés *problem-solving* qui ne recherchent les explications de l'action publique (et en l'occurrence de ses priorités) que dans les caractéristiques objectives du problème auquel elle répond. De cette genèse, l'usage de la notion de mise à l'agenda hérite de deux propriétés que l'on discutera plus loin. D'une part, elle imprime à la question des rapports entre médias et politiques publiques un tropisme macroscopique. Les effets sont constatés de l'extérieur, mais leur *modus operandi* n'est pas pris pour objet et constitue une véritable boîte noire. D'autre part, cette question est inscrite dans un paradigme cognitiviste. Les problèmes – en tant que réalité intellectuelle – sont de fait pensés comme seul point de jonction entre les médias et les politiques publiques.

#### Le développement de l'approche constructiviste des problèmes sociaux

Le second cadre d'analyse traditionnellement mobilisé pour penser les relations entre médias et politiques publiques se fonde sur la théorie des *social problems*, c'est-à-dire la construction sociale des problèmes publics, selon laquelle « un « problème public » (ou « social problem ») n'est rien d'autre que la transformation d'un fait social quelconque en enjeu de débat public et/ou d'intervention étatique. » [Neveu, 1999 : 42]. L'usage de ce cadre conceptuel semble – *mutatis mutandis* – plus développé dans la science politique française qu'américaine.

Peu utilisée dans l'analyse classique des politiques publiques<sup>18</sup>, l'analyse des « problèmes sociaux » est cependant une tradition ancienne aux États-Unis. Elle est étroitement liée à

---

<sup>16</sup> Plus le degré de concurrence est fort dans l'univers politiques et plus il sera risqué pour ces acteurs de laisser les médias construire un problème et mobiliser l'opinion publique.

<sup>17</sup> Les décideurs peuvent avoir intérêt à suivre l'agenda médiatique si cela leur permet de « faire passer » des mesures qu'ils envisageaient préalablement.

<sup>18</sup> Par exemple, l'article de synthèse de Paul A. Sabatier et Edella Schlager consacré à la « classification et [à l']évaluation des modèles de l'analyse de l'action publique comportant une dimension cognitive » [2000 : 210] ne mentionne pas les travaux relatifs aux *social problems*.

l'histoire de la sociologie américaine<sup>19</sup>. Pendant toute la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, l'étude des problèmes sociaux participe d'une logique d'ingénierie sociale<sup>20</sup> sur des questions spontanément perçues comme « sociales » (voire comme des fléaux sociaux) : la pauvreté, la délinquance, l'alcoolisme<sup>21</sup>, etc. Ce type d'analyse des problèmes sociaux se caractérise par son objectivisme : conçus comme existant en eux-mêmes, les problèmes sont étudiés à l'aune de leurs propriétés structurelles. Cette approche a notamment beaucoup puisé dans le fonctionnalisme de Robert Merton [Merton et Nisbet, 1961]. Pour Merton, un problème social est constitué lorsque se produit un écart entre des attentes sociales largement partagées et des conditions sociales objectives, ce qui engendre un état dysfonctionnel à l'échelle de la société<sup>22</sup>. Dans le premier numéro de la revue *Social Problems*, publiée par la Society for the Study of Social Problems, autour de laquelle s'organise ce courant de recherche, Ernest Burgess considère ainsi que « la connaissance acquise grâce aux sciences sociales est indispensable pour rendre l'action publique plus réfléchie et pour le choix des politiques publiques relatives à ces problèmes » [Burgess, 1953: 2].

Une véritable « révolution copernicienne » [Neveu, 1999 : 44] est opérée par l'appropriation de ce domaine de recherche par les sociologues de l'école de Chicago, dans les années 1960. L'existence d'un problème social n'est plus imputée à l'importance objective d'un fait social. Loin d'être la conséquence des propriétés intrinsèques d'une situation, la constitution d'une situation en problème social est analysée comme le fruit du travail symbolique d'un ensemble d'acteurs. Cette rupture avec l'analyse fonctionnaliste des problèmes sociaux est permise notamment par la théorie de l'étiquetage (*labelling theory*) qu'Howard Becker a développée en sociologie de la déviance [Becker, 1963] puis pour l'analyse des problèmes sociaux [Becker, 1966]. Prenant ses distances avec une approche naturalisante des problèmes, Howard Becker décrit comment ceux-ci sont constitués en problèmes par des entrepreneurs de morale, qui produisent des normes sociales à l'aune desquelles une situation peut être définie comme problématique. C'est surtout Joseph Gusfield qui, dans un ouvrage canonique paru lui aussi en 1963 (*Symbolic Crusade*), développe l'utilisation de la théorie de l'étiquetage pour l'étude des problèmes sociaux. Prêtant une grande attention aux diverses représentations qu'engagent dans leurs activités les multiples acteurs de ce processus, il y analyse la construction sociale de la consommation d'alcool en problème public (ce qui déboucha sur la prohibition). Il insiste sur la dimension symbolique de ce processus collectif, c'est-à-dire sur les enjeux d'identité sociale à l'œuvre dans ce travail de construction d'un problème public (en l'occurrence, la réaffirmation et l'universalisation des valeurs morales de l'Amérique rurale et puritaire, menacée par les nouvelles formes de vie urbaine attribuées aux récents immigrants provenant des pays catholiques). Poursuivant sur ce thème, il étudie en 1981 le travail symbolique qui est nécessaire pour consacrer la conduite sous l'emprise de l'alcool comme problème public et imposer un cadre interprétatif qui devient dominant [Gusfield, 1981]. Il y conceptualise notamment, sous le nom de « propriétaires du problème public », le rôle des protagonistes qui ont une capacité plus forte à définir la réalité d'un problème et un accès « routinisé » aux

---

<sup>19</sup> Comme le note Daniel Cefaï, « une généalogie de la catégorie de « problème social » devrait être tentée, depuis les travaux des réformateurs sociaux du XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à la reprise de leurs méthodes et de leurs programmes par la sociologie naissante. L'École de Chicago a été l'un des lieux de reformulation des objectifs et des méthodes sociologiques, par distinction par rapport aux agences de bienfaisance humanitaire, auxquelles E. Park prenait part » [Cefaï, 1996 : 45]

<sup>20</sup> Daniel Cefaï parle même d'une « approche technocratique » des problèmes sociaux et rapproche le développement de ces études de celui de l'État-Providence.

<sup>21</sup> De façon significative, la plupart des auteurs de cette période parlent de « social problems » plutôt que de « public problems », à l'exception notable de Joseph Gusfield qui montre comment ces problèmes quittent la sphère du privé et de la morale individuelle [Gusfield, 1981].

<sup>22</sup> Pour une présentation (très) critique de cette approche, cf. John I. Kitsuse et Malcolm Spector [1973a].

institutions gérant un problème dans un secteur donné. Prenant pour objet l'activité sociale et collective de définition et d'étiquetage d'une situation comme problème public, ce cadre conceptuel a la vertu heuristique de dénaturaliser les problèmes sociaux.

Au-delà des travaux fondateurs de Joseph Gusfield, cette problématique scientifique est définie dans une série d'articles publiés dans *Social Problems*. Herbert Blumer propose ainsi une vigoureuse critique des approches fonctionnalistes puis esquisse un cadre d'analyse des problèmes sociaux en s'intéressant à leur carrière publique. Montrant que les problèmes sociaux « sont fondamentalement les produits d'un processus de définition collective, plutôt qu'ils n'auraient une existence propre, en tant qu'ensemble de conditions sociales objectives le définissant intrinsèquement » [Blumer, 1971 : 298], il décrit les cinq phases de l'histoire d'un problème qui correspondent à autant de définitions partiellement autonomes du problème : l'émergence, la légitimation publique, la mobilisation sociale autour de l'enjeu qu'il représente, la prise en charge politique dans un programme d'action publique et la mise en œuvre de ce programme. Dans un autre article fondateur, Malcolm Spector et John I. Kitsuse critiquent l'approche fonctionnaliste des problèmes sociaux qu'ils jugent déterministe, et insistent sur la contingence du processus de construction d'un problème public. Mais, si pour ces auteurs, « chaque problème social a sa propre histoire » [Spector et Kitsuse, 1973b: 146], en fonction des activités des différents groupes mobilisés, une montée en généralité est possible qui consiste à décrire « l'histoire naturelle » des problèmes sociaux, c'est-à-dire la suite des étapes qui constituent leur carrière : les tentatives de faire connaître publiquement une situation comme problématique et de politiser cet enjeu, la reconnaissance officielle de la légitimité de ces revendications, l'émergence de nouvelles réclamations inhérentes à l'insatisfaction générée par la définition officielle du problème et enfin le rejet des solutions officielles et la mise en place d'institutions alternatives. Cette ambition d'élaboration d'une histoire des problèmes sociaux a généré la multiplication des études de cas sur la construction de tel ou tel problème. Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk renouvellent cette approche, sans toutefois s'en démarquer complètement [Hilgartner et Bosk, 1988]. Reprochant à ces histoires naturelles d'étudier un problème public de façon monographique, et non dans sa concurrence avec d'autres problèmes ni dans son encastrement dans un système institutionnel complexe, ils proposent un modèle d'analyse des dynamiques des problèmes sociaux plus attentif aux pratiques spécifiques des acteurs et à la logique d'action particulière qui prévaut dans les espaces sociaux où se déroule ce travail de publicisation. « La définition collective des problèmes sociaux n'intervient pas dans des lieux incertains comme la société ou l'opinion publique mais dans des arènes publiques spécifiques dans lesquelles ils sont cadrés et se développent. » [Hilgartner et Bosk, 1988 : 58] Ils replacent au cœur de la recherche le fonctionnement et le rôle spécifiques de ces arènes (les pouvoirs exécutif et législatifs, les tribunaux, les médias d'information, les partis politiques, les mouvements sociaux, la recherche, le cinéma, etc.), ce qui leur permet de dépasser la simple description des jeux d'acteurs autour de la construction symbolique d'un problème en proposant un cadre explicatif plus systématique liant la production des problèmes publics et le travail des acteurs<sup>23</sup>.

Il reste que cette approche constructiviste est surtout travaillée par des sociologies, les politistes n'y portant qu'un intérêt relatif. Sans être complètement étranger aux travaux

---

<sup>23</sup> Cette tentative ne parvient toutefois pas complètement à construire une véritable sociologie du système qui produit ces problèmes, dans la mesure où ils restent trop focalisés sur les problèmes publics. Malgré l'infexion structuraliste qu'ils apportent à l'étude des problèmes, Stephen Hilgartner et Charles Bosk persistent à voir dans les acteurs avant tout des « opérateurs » (*operatives*) de problèmes publics qui agissent selon des logiques spécifiques, et non des journalistes, hommes politiques, syndicalistes, scientifiques, etc. engagés dans des luttes spécifiques qui produisent des problèmes publics par surcroit.

américains et internationaux en politique publique<sup>24</sup>, ce cadre conceptuel est paradoxalement peu utilisé, alors que la notion de « problème public » y est d'usage courant. Il y complèterait pourtant utilement le modèle de l'*agenda* (ou du cadrage) : grâce à une méthodologie plus ethnographique, il analyse la construction des problèmes sociaux au-delà des seuls effets d'orientation de l'attention d'un public sur un problème (ou sur certaines propriétés d'un problème) ; ce processus met aussi en jeu l'identité sociale des groupes sociaux, leurs pratiques d'action collective, leur légitimité ou leur discrédit.

### *La sociologie du journalisme et la construction des problèmes*

La sociologie du journalisme a par contre très largement tiré parti de la problématique des problèmes publics. Dans les années 1960 en effet se développe une sociologie du journalisme (plus que des médias) qui abandonne la question des effets sociaux des médias pour celle de la fabrication de l'information (le *newsmaking*)<sup>25</sup>. Recourant à des méthodes ethnographiques, les sociologues cherchent alors à rendre compte des pratiques journalistiques et de leurs déterminants sociaux (propriétés sociales des journalistes, organisation du travail dans les rédactions, relations des journalistes à leurs sources d'information, etc.). La sociologie du journalisme s'inscrit ainsi dans ce même courant constructiviste : l'information médiatique n'est plus considérée comme le reflet de la réalité, mais comme le produit du travail journalistique. Dans cette perspective, dès les années 1970, en Grande-Bretagne, certains sociologues, au lieu de se cantonner à un simple usage descriptif des médias<sup>26</sup>, ont posé la question du rôle de la presse dans la construction des problèmes publics. Stanley Cohen [1972], étudiant la publicisation (davantage que la construction) du problème de la violence de la jeunesse populaire, s'intéresse au rôle de la presse comme amplificateur d'un problème public. Celle-ci génère de véritables « paniques morales », en adoptant des cadres d'interprétation excessivement dramatisants et surtout en « sur-médiatisant » ces bagarres qui surviennent à des moments creux pour l'actualité. Il attribue ainsi aux médias un rôle relativement autonome dans l'émergence d'un problème public. Mais, ne s'intéressant guère aux sources d'information ni à la manière dont les journalistes ont travaillé, Stanley Cohen surévalue l'autonomie du fonctionnement de la presse et la puissance de ses effets. Il considère en effet que leur narration du problème marque durablement les cadres interprétatifs par lesquels l'opinion comme les gouvernants locaux perçoivent ces événements, ce qui favorise l'adoption de mesures répressives.

L'explication de la construction journalistique des problèmes s'est étoffée avec la prise en compte du rôle des sources d'information. Les journalistes ne sont ainsi plus les seuls acteurs de la construction journalistique du problème public. Dans une approche marxiste de l'hégémonie culturelle inspirée d'Antonio Gramsci, Stuart Hall et ses collaborateurs introduisent le concept de « défisseur primaire » pour désigner les sources « officielles » qui disposent d'un accès privilégié aux médias et parviennent ainsi à imposer durablement leur cadrage interprétatif par l'intermédiaire de ceux-ci [Hall et al., 1978]. Ils montrent ainsi que le ministère de l'Intérieur et la police britanniques ont un quasi-monopole de la problématisation de la montée de la délinquance, en raison des inégalités de ressources et de légitimité pour accéder aux médias. Philip Schlesinger [1990], tout en dénonçant vigoureusement le structuralisme de Stuart Hall qui réifie la domination des sources d'information officielle, approfondit l'étude du rôle des sources d'information dans la production de l'actualité

---

<sup>24</sup> Par exemple, Deborah Stone [1989 : 282] fait référence – de façon louangeuse – aux travaux de Joseph Gusfield.

<sup>25</sup> Pour une synthèse de ces travaux, voir par exemple Michael Schudson [2000].

<sup>26</sup> Les discours de presse sont en effet souvent utilisés comme un moyen d'objectivation d'une définition dominante d'un problème à un moment donné.

journalistique<sup>27</sup>. Il plaide ainsi pour une analyse plus stratégiste : les sources d'information, officielles et non officielles, sont impliquées dans une compétition permanente pour l'accès aux médias, en fonction de ressources matérielles et symboliques inégalement distribuées. « Dans ce sens, les sources d'information peuvent être considérées comme des « entrepreneurs politiques » qui, dans un cadre instable de contraintes, tentent d'utiliser au mieux les ressources dont ils disposent. Le but de cet « entrepreneurship » est d'atteindre les différents publics concernés par le processus politique en influant sur son déroulement, de donner la forme recherchée à l'interprétation des questions qui se posent, et de répondre à tout événement qui, d'une manière ou d'une autre, peut nécessiter le recours à une source d'information. » [Schlesinger, 1992 : 92] Ce faisant, Philip Schlesinger théorise les limites médiacentriques du rôle des médias dans la production de l'information. Il met en avant l'usage stratégique que les pouvoirs publics peuvent faire des médias (ce qui apparaît peu dans le modèle de l'*agenda*) et montre combien il est impossible de comprendre la fabrication de l'information si l'on ne regarde que du côté des journalistes. L'analyse de la construction sociale des problèmes publics s'articule ainsi aisément à cette sociologie des pratiques journalistiques, pour montrer les produits que celles-ci génèrent.

S'il n'apparaît guère dans le champ *stricto sensu* de l'analyse des politiques publiques, le cadre conceptuel de la construction sociale des problèmes publics apporte une contribution décisive en éclairant la question de l'émergence et la mise en forme des problèmes pris en compte par les pouvoirs publics, et permet de faire le lien entre sociologie du journalisme et analyse des politiques publiques. Ce faisant, il complète utilement la problématique de la mise à l'*agenda* (qui opère ce rapprochement de façon plus explicite mais aussi beaucoup plus formaliste et macroscopique), à laquelle il est parfois associé<sup>28</sup>. Plus attentif aux acteurs, à leurs pratiques, à leurs logiques d'actions, et aux enjeux d'identité sociale et de légitimité, qu'ils investissent en participant à la construction d'un problème, il laisse voir que ces rapports entre médias et politiques publiques tiennent moins d'un effet mécanique que d'un jeu social complexe.

### ***L'importation des modèles de l'agenda et de la construction des problèmes dans la science politique française***

L'usage des concepts de mise à l'*agenda* et de construction des problèmes est sensiblement différent dans la science politique française. Leur contribution à l'analyse des politiques publiques et à la sociologie du journalisme est en effet pour partie déterminée par la spécificité nationale des problématiques développées dans ces sous-champs disciplinaires<sup>29</sup>. Ainsi, alors que le concept d'*agenda* ne donne pas lieu à l'abondance de travaux (notamment sur les rapports entre politiques publiques et médias) que dans la science politique internationale, la problématique de la construction sociale des problèmes publics a été beaucoup investie ces dernières années, tant par des auteurs se revendiquant de la sociologie de l'action publique que par des sociologues du journalisme.

---

<sup>27</sup> Il insiste notamment sur les concurrences entre les sources officielles d'information, mettant en doute l'homogénéité de la définition primaire des problèmes publics. Il montre aussi que le statut de défineur primaire n'est pas partagé également par tous les acteurs du champ politique (dans la mesure où ils subissent des inégalités d'accès aux médias) et évolue au fil du temps. Enfin, il indique que sur certains sujets, les journalistes ont une importante marge d'initiative si bien que la relation des médias et des sources d'information n'est pas aussi unidirectionnelle que le laisse entendre Stuart Hall.

<sup>28</sup> C'est par exemple ce que fait Jean Padoleau, dans le premier chapitre de *l'État au concret* [1982], consacré à la mise à l'*agenda* du problème de l'interruption de grossesse.

<sup>29</sup> Sur les spécificités du champ français d'analyse des politiques publiques, voir Leca et Muller [2008].

### L'importation du modèle de l'agenda

La réception française des travaux sur l'*agenda*, issus de la sociologie des médias, s'est d'abord faite à propos de la formation de l'agenda électoral [Bregman et Missika, 1986 ; Sawicki, 1991 ; Gerstlé, 2003a]. Mais cet usage du concept d'*agenda* est resté limité. Peu d'auteurs français travaillent le concept à la suite de McCombs et Shaw, à l'exception notable de Jacques Gerstlé, qui a beaucoup œuvré pour faire connaître cette littérature en France, grâce notamment à une série de synthèses érudites [1992, 1996, 1997, 2001b, 2003b, 2004], sans susciter beaucoup de travaux empiriques. La plupart des travaux français mobilisant le concept d'*agenda* s'inspirent finalement moins de ces recherches issues de la sociologie des médias que de celles qui ont forgé le concept d'*agenda* dans le champ d'étude des politiques publiques<sup>30</sup>. Cet usage politiste du concept d'*agenda*, qui permet notamment d'étudier la relation entre médiatisation et action publique au prisme de la sélection des enjeux politiques, traite de l'agenda davantage comme une variable dépendante qu'une variable explicative des comportements individuels<sup>31</sup>. La réception française des travaux sur l'*agenda* (en politiques publiques) doit beaucoup à l'article précurseur de Jean Padioletto, « La lutte politique quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique » publié dans *l'État au concret* [1982]. Cette importation de travaux américains, favorisée par des séjours de recherche aux États-Unis, permet de prendre en compte la lutte politique dans une analyse des politiques publiques alors dominée par la sociologie des organisations. Mais cette ouverture aux travaux américains reste longtemps sans suite significative. Il faut en effet attendre une dizaine d'années pour lire les premiers articles français sur l'*agenda* politique. Ceux-ci visent à rendre compte des travaux américains et à présenter de façon synthétique les divers mécanismes d'accès des problèmes publics à l'agenda gouvernemental, en proposant des typologies descriptives des processus de mise à l'agenda [Garraud, 1990 ; Favre, 1992]. Ces articles proposent des modèles en fonction des canaux ou des acteurs de la mise à l'agenda : groupes organisés, « demande sociale », organisations politiques, médias, etc. Depuis, les réflexions théoriques sur les modalités de mise à l'agenda se font rares, au profit d'une multiplication d'études de cas. Ces travaux, plus récents, s'attachent à rendre compte, de façon monographique, à la mise à l'agenda d'un problème. L'usage du concept d'*agenda* se fait alors de façon routinisée, avec au mieux la mention des références obligées, américaines (Cobb et Elder, Kingdon, etc.) ou françaises (les deux articles de synthèse précités). Par exemple, Pierre-Benoit Joly et Claire Marris [2002] analysent le processus de prise en charge des problèmes posés par les organismes génétiquement modifiés et expliquent la qualification de cet enjeu (c'est-à-dire « les dimensions cognitives et normatives du problème », p. 61] par sa publicisation et notamment par les ressources (argumentatives) et les opportunités que celle-ci offre aux acteurs impliqués dans cet enjeu. Dans ce type d'étude, le concept d'*agenda* est utilisé pour rendre compte du destin politique d'un problème (son émergence, sa prise en charge politique, sa disparition), et le rôle des acteurs est généralement évoqué de façon peu sociologique, sur un mode plus descriptif qu'explicatif de leurs comportements<sup>32</sup>. Cette spécificité française de l'usage du concept d'*agenda* n'est pas sans lien avec une des propriétés de l'analyse des politiques publiques en France, pointées par Jean Leca et Pierre Muller : les travaux français se caractérisent en effet par l'importance des monographies et « le refus (...) des méthodes quantitatives avec, corollairement, l'accent mis sur les méthodes

<sup>30</sup> Par exemple, Dorine Bregman [1996] a comparé la formation de l'agenda médiatique et celle de l'agenda gouvernemental lors de l'adoption de la contribution sociale généralisée en 1990.

<sup>31</sup> Les études s'intéressent davantage à la description, et éventuellement à la formation, de l'agenda politique qu'à ses effets sur les électeurs.

<sup>32</sup> Les « acteurs » sont souvent réduits à une identité nominale ou institutionnelle, et leurs conduites sont décrites sur le mode de l'évidence, sans que ne soit véritablement travaillée la question de leurs logiques d'action spécifiques (inhérentes à la division du travail social) ou des ressources mobilisées.

qualitatives et notamment l'entretien comme source de données privilégiées » [2008 : 38]. Il faut toutefois noter que cette tendance commence à être corrigée par les travaux de quelques chercheurs des IEP de Bordeaux et de Paris, qui, dans le sillage de Baumgartner et Jones, entreprennent de décrire statistiquement le contenu des agendas politiques français [Brouard et Grossman, 2008].

Dans la science politique française où les études statistiques sur ce thème sont très rares, la question des effets de l'agenda médiatique sur l'agenda gouvernemental (imposition médiatique d'un problème ou de solutions), correspondant au modèle de la médiatisation, décrit par Philippe Garraud, dans lequel « il existe un agenda médiatique qui impose certains champs d'action à l'autorité gouvernementale en faisant bénéficier certains événements d'une audience et d'un impact considérables » [Garraud, 1990 : 34]<sup>33</sup>, est abordée de façon plutôt ethnographique. Le meilleur exemple est sans doute l'ouvrage dirigé par Jacques Gerstlé, *Les effets d'information en politique* [2001], issu d'une table-ronde du congrès de l'Association française de science politique de 1999, qui offre un intéressant panorama des principaux travaux français sur l'impact des informations (principalement médiatiques) sur les comportements politiques : effets sur les préférences politiques individuelles et le vote, mais aussi sur des pratiques dont les liens avec l'information ont été moins étudiés (les mobilisations, l'action publique). Ainsi, Arnaud Mercier propose une analyse des effets d'information sur la prise en charge politico-administrative de trois risques environnementaux ou sanitaires. Dans une perspective proche de la sociologie de la traduction, il s'intéresse au « cheminement des informations vers le niveau de décision politique, à travers l'ensemble des réseaux d'acteurs, depuis l'identification d'un problème jusqu'aux décisions qui en résultent » [2001 : 175]. Il tente plus particulièrement de préciser le « rôle que peuvent jouer les médias dans la saisie d'un problème par les pouvoirs publics » [2001 : 176]. Il conclut sur la puissance des déterminismes de l'action publique et son imperméabilité relative aux effets d'information<sup>34</sup>, tout en décelant un effet de résonance provisoire qui mobilise l'action publique à court terme. Dans une étude sur l'agenda du Conseil des ministres entre 1974 et 1988, Pierre Favre parvient à des conclusions similaires. Selon lui, le poids de ses déterminations structurelles induit une faible sensibilité du travail gouvernemental aux effets d'information médiatique. Il rejette ainsi la thèse d'une action publique « au coup par coup, sous la pression de l'urgence et des médias » [2001 : 148]. Dans ces travaux, le concept d'*agenda* permet de renouveler la question du pouvoir des médias : celui-ci n'est plus seulement examiné sous l'angle des effets sur les électeurs, mais aussi plus directement sur les décideurs et les politiques publiques. Jacques Gerstlé considère ainsi que « les médias de par leur diffusion massive sont en mesure d'affecter profondément les dimensions cognitives de l'activité politique. De façon conjoncturelle, ils peuvent rendre saillants certains problèmes en les visibilisant spectaculairement et ainsi capter l'attention du public et des décideurs » [2001 : 24]. De tels travaux restent toutefois peu nombreux en France.

La réception du cadre conceptuel de la mise à l'agenda dans la science politique française se caractérise par la relative rareté (en comparaison de leur profusion dans la science politique internationale) des recherches explicitement centrées sur ce modèle, et par leur caractère monographique, bien éloigné des travaux américains fondés sur l'exploitation d'un lourd corpus de *data* statistiques. Cette parcimonie tranche avec le succès du terme d'*agenda* sous

<sup>33</sup> Ce modèle se caractérise par « l'absence de demande sociale constituée ; une controverse publique autour d'un rôle joué par l'autorité gouvernementale ou administrative ; un rôle de relais de certains groupes organisés, et encore pas nécessairement ; une exploitation politique ponctuelle et essentiellement tactique » et « conduit généralement à des mises sur agenda rapides même si éphémères ou peu durables. » [Garraud, 1990 : 35]

<sup>34</sup> « Le pouvoir des médias de mettre durablement sous les projecteurs un dossier sensible, de déclencher une crise, ne compense pas le pouvoir d'inertie des administrations de refaire tomber un dossier dans la pénombre. » [Gerstlé, 2001 : 191].

la plume des politistes français, dans des usages routiniers mais théoriquement peu construits, dans le cadre de monographies plus qualitatives.

#### L'importation du modèle de la construction des problèmes

Alors que l'usage en France de la théorie de l'*agenda* ne paraît pas à la hauteur du développement de cette problématique à l'échelle internationale, l'importation de la théorie des problèmes publics connaît un essor aussi récent que prometteur. Depuis quelques années, les études au croisement des politiques publiques, de la sociologie des mobilisations et de celle des médias se multiplient, qui se réfèrent aux travaux anglo-saxons sur la construction des problèmes publics, et fournissent de stimulants apports.

L'introduction en France de cette sociologie s'est faite tardivement, à la fin des années 1990<sup>35</sup>. Quelques articles de synthèse, dont l'origine trouve à s'expliquer dans la trajectoire des auteurs (séjour de recherche aux États-Unis, direction de thèses sur ces problématiques...), présentent à un public français cette littérature très largement inédite [Rinaudo, 1995 ; Cefaï, 1996 ; Neveu, 1999]. Mais ce sont surtout des travaux innovants, mettant à l'épreuve ces outils théoriques pour étudier « l'invention » de problèmes publics [Lahire, 1999], voire la production de politiques publiques [Berlivet, 2000 ; Henry, 2000], qui confortent l'usage de cette problématique dans la science politique française. Le début des années 2000 voit le développement de nombreuses études constructivistes en sociologie et en science politique [Tissot, 2007 ; Pierru, 2007]. L'usage de cette problématique de la construction sociale des problèmes publics est favorisé par son articulation à d'autres approches utilisées depuis quelques années dans la science politique française, comme la sociologie des classements sociaux [Boltanski, 1982]<sup>36</sup> ou la sociologie politique des institutions<sup>37</sup>. L'étude des politiques publiques, à laquelle il est souvent reproché de s'enferrer dans un formalisme désincarné, est ainsi nettement renouvelée dans la mesure où ces études se montrent plus soucieuses de la diversité des acteurs (politiques, administratifs, économiques, syndicaux, associatifs, experts, intellectuels, etc.) aux prises avec le problème public et de la division du travail de production des politiques publiques. En plaçant le travail « concret » de ces acteurs au centre de l'analyse de la construction des problèmes pris en charge par les institutions publiques (dans le cadre d'une sociogenèse des catégories d'intervention étatiques), et en l'expliquant grâce à l'enchaînement des emprunts à différents sous-champs de la sociologie (de l'État, des partis politiques, des mobilisations, de l'expertise, du journalisme, de l'administration, etc.), ce cadre conceptuel permet de penser avec réalisme leur contribution aux politiques publiques, c'est-à-dire en la résitant dans des logiques d'action spécifiques.

La théorie de la construction des problèmes publics a connu une réception tout aussi fructueuse dans la sociologie du journalisme. Cette approche constructiviste de l'information et des problèmes publics s'inscrit en effet parfaitement dans les évolutions récentes de cette sous-discipline, qui se caractérise par son empirisme et l'attention particulière accordée aux conditions sociales de fabrication de l'information. Elle est en fait le socle des recherches

---

<sup>35</sup> Significativement, cette littérature est absente du numéro de *Politix* portant sur la construction des causes politiques au début de cette même décennie [« Causes entendues. Les constructions du mécontentement », n°16, 1991] : il n'y figure presque aucune référence à cette littérature américaine, mise à part la traduction de l'article William L. F. Felstiner, Richard L. Abel et Austin Sarat [1980-1981]. Mais on peut faire l'hypothèse que la consécration de cet article comme référence obligée dans les premiers travaux français sur la construction des problèmes publics est davantage la conséquence que la cause de sa traduction française relativement précoce. Il s'agit initialement d'un article de sociologie du droit (les références bibliographiques de cet article relèvent toute de cette dernière spécialité) plus que d'un « classique » du courant des *social problems* (aucune référence n'est faite aux auteurs classiques sur ce thème).

<sup>36</sup> Pour une brève histoire de ce courant d'analyse, voir Christian Topalov [2003].

<sup>37</sup> Voir par exemple Vincent Dubois [1999].

actuelles sur les médias, qui s'intéresse principalement à la co-production de l'information et des événements par les journalistes et leurs sources, à l'articulation de l'analyse des cadrages médiatiques des problèmes et de l'étude de la division du travail journalistique, à la sociohistoire des spécialités journalistiques, etc. Parmi les premiers travaux français sur la construction journalistique des problèmes sociaux se trouve un article de Patrick Champagne sur le problème des banlieues. L'auteur y montre que si celui-ci a pu attirer très largement l'attention des médias et des pouvoirs publics dans les années 1980, c'est qu'il prend « les formes de malaises qui, spontanément, attirent les journalistes parce qu'ils sont « hors du commun » ou dramatiques ou émouvants et répondent ainsi à la définition sociale, commercialement rentable, de l'événement digne de faire « la une » des médias » [Champagne, 1991 : 65]. Poursuivant dans cette veine, Dominique Marchetti [1997] propose, dans sa thèse, un modèle explicatif plus systématique de la construction médiatique des événements et des problèmes, fondé sur une sociologie du champ journalistique. À partir du cas du problème du Sida il explique la production du cadrage journalistique comme « affaire » de santé publique par la division du travail journalistique en différentes spécialités [Marchetti, 2002]. À ces dernières correspondent en effet différentes vision des événements, en fonction des rapports spécifiques que les journalistes entretiennent avec leurs sources d'information, des routines professionnelles propres, de l'exposition différentielle aux contraintes économiques de temps et de place, des registres d'écriture particuliers, etc. L'analyse de la construction journalistique des problèmes sociaux peut s'appuyer sur de nombreux travaux portant sur les journalistes spécialisés. Ce type d'étude connaît depuis quelques années un bel essor permettant de connaître, entre autres exemples, le travail des journalistes spécialistes des questions éducatives [Padioleau, 1976], médicales [Marchetti, 1997], économiques [Duval, 2004], sociales [Lévêque, 2000], européennes [Bainsnée, 2003], ou politiques [Neveu, 1993 ; Kacif, 2005 ; Saitta, 2006], ainsi que sur les journalistes d'investigation [Marchetti, 2001 ; Lemieux, 2001] et les éditorialistes [Riutort, 1996]. En raison de la relative spécialisation du travail des différents types de journalistes, sont produites des représentations de l'actualité qui sont partiellement différentes et concurrentes. Le cadrage médiatique dominant d'un problème à un moment donné s'explique alors par l'état des relations entre les spécialités ou plutôt entre les journalistes appartenant à ces spécialités [Marchetti, 2006]. Le concept de champ journalistique permet d'analyser de façon systématique ces relations : hiérarchie entre spécialités journalistiques, relations de coopération (reprises, circulation des informations, des sources...) ou de concurrence (course aux scoops ou à l'audience...), etc.

Le rapprochement avec l'étude des politiques publiques survient au début des années 2000, à la faveur de travaux qui s'intéressent moins à la (co-)production journalistique de l'information médiatique qu'aux processus plus vastes de construction sociale d'un problème public particulier. La sociologie des médias, associée à celle des mobilisations ou de l'action publique, a ainsi permis d'éclairer des objets aussi divers que le déficit de la Sécurité sociale [Duval, 2002], le risque nucléaire [Bainsnée, 2001] ou l'amiante [Henry, 2003]. De telles monographies portant sur la construction sociale de tel ou tel problème, tendent actuellement à se multiplier. Sans être encore parfaitement reconnues dans le champ d'étude des politiques publiques<sup>38</sup>, leur apport heuristique à l'analyse de l'action publique est indéniable car elles permettent de mettre à distance les approches naturalisantes des problèmes sociaux, et surtout d'expliquer de façon réaliste la fabrication de ces problèmes, en mettant à jour les conditions sociales de leur émergence, de leur formalisation et de leur prise en charge (ou non) par les pouvoirs publics. Elles permettent notamment de penser l'articulation médias / politiques publiques de façon plus subtile et incarnée que le modèle de l'*agenda*, plus formelles et abstraites.

<sup>38</sup> La distance entre cette littérature et l'analyse des politiques publiques semble toutefois moins grande en France qu'aux États-Unis.

### ***Limites et perspectives du croisement entre action publique et sociologie des médias***

Le rapprochement de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des médias, au moyen des notions de mise à l'agenda ou de la construction des problèmes publics, a connu des modalités bien différentes dans les sciences politiques française et internationale. Mais, par-delà la singularité de leurs usages pour rendre compte de l'influence des médias sur les politiques publiques, ces cadres conceptuels ont en commun de se fonder sur une « approche par les problèmes ». Il apparaît nécessaire de discuter ce présupposé, parce qu'il éclaire certaines limites de l'analyse des politiques publiques et plaide pour un rapprochement plus intime de la sociologie du journalisme avec celle de l'action publique.

#### *Les limites du concept d'agenda pour penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques*

Les critiques faites aux travaux sur la mise à l'agenda sont nombreuses. La plupart sont d'ordre méthodologique<sup>39</sup>. D'autres portent sur les rendements décroissants de ces études<sup>40</sup>. Sans entrer dans le détail de ces discussions, on voudrait pointer un angle mort dans la façon dont ces enquêtes rendent compte des « effets » des médias sur les politiques publiques. Il nous semble en effet que, malgré ses perfectionnements successifs, le modèle de l'*agenda* est fondé sur un présupposé intellectualiste qui fait obstacle à la compréhension de ce que les médias « font » aux politiques publiques.

Le modèle de l'*agenda* focalise l'analyse des rapports entre médias et politiques publiques sur les seuls aspects symboliques [Charron, 1995] : hiérarchisation des thèmes de l'action publique, énonciation des problèmes publics, sélection des options, etc. Dans ce cadre, la réalité sociale de la fabrication des politiques publiques est réduite à des opérations de connaissance (classement, formulation, etc.). L'approche par les problèmes qui prime dans le modèle de l'*agenda-setting* conduit à n'accorder qu'un intérêt superficiel aux acteurs, à leurs jeux et aux explications structurelles de ceux-ci<sup>41</sup>. Les acteurs ne sont évidemment pas absents des travaux sur l'*agenda*. Mais ce modèle n'offre pas de cadre conceptuel pour rendre compte de leur logique d'action spécifique et donc leur contribution à la production des politiques publiques. C'est particulièrement visible dans les études de politiques publiques qui font un usage routinisé et relâché du concept d'*agenda* : faute d'un travail précis sur les acteurs (*i.e.* sur les raisons et leurs moyens spécifiques d'agir), elles en viennent à postuler *de facto* une force intrinsèque des idées, qui seraient notamment capables de faire et défaire les décisions politiques, les rapports de force entre acteurs<sup>42</sup>, etc. Tout se passe comme si les déterminants des politiques publiques ne reposent que sur des « effets d'information », c'est-à-dire à des mécanismes cognitifs opérant sur les décideurs. L'exposition aux médias (et donc

<sup>39</sup> Les discussions sur les protocoles de recherche visant à mesurer l'agenda public par des sondages, l'agenda médiatique par des analyses statistiques des corpus de journaux, ou l'agenda politique par les financements accordés à des programmes publics ou des auditions devant le Congrès semblent faire les délices des auteurs anglo-saxons.

<sup>40</sup> Par exemple, George Edwards et Dan Wood [1999 : 328] rappellent que « la recherche sur les effets des médias sur l'attention des décideurs semble aboutir à des résultats contradictoires. »

<sup>41</sup> De façon significative, le dépassement de la théorie élitiste par Cobb et Elder s'est fait au prix d'un certain intellectualisme. L'étude de l'occupation des *positions* de pouvoir par des élites sociales est supplante par l'analyse de la domination de certaines *visions* du monde. En d'autres termes, à une approche par la sociologie des acteurs succède une approche par la lutte des idées.

<sup>42</sup> Nombreuses sont les formulations qui, comme la suivante, reposent sur un raccourci intellectualiste en vertu duquel les configurations d'acteurs sont pensées comme une variable dépendante de phénomènes purement symboliques (et non l'inverse) : « Cette nouvelle qualification [du problème des boues d'épandage comme risque alimentaire] s'accompagne d'un changement de cadre de référence, d'un changement d'importance relative donnée à différents arguments *et, donc*, de l'influence relative des différents protagonistes. » [Joly et Marris, 2002 : 45. Nous soulignons]

à sa hiérarchisation des problèmes et des solutions) formerait les préférences et perceptions des décideurs, et donc les décisions<sup>43</sup>. On voit ici les traces de la double invention de la théorie de l'*agenda*. De sa genèse dans le champ des politiques publiques, elle a conservé un présupposé macroscopique, relativement peu attentif aux acteurs. De sa mise en place en sociologie des médias, elle a hérité un tropisme cognitif.

Ces phénomènes psychosociologiques sont plus souvent postulés à partir de l'objectivation statistique de la correspondance des agendas médiatique et politique que réellement pris pour objet. Faute d'enquête spécifique, le passage de l'agenda médiatique à l'agenda politique est davantage supposé qu'expliqué ; il repose ainsi sur ce que l'on pourrait désigner comme un effet structural symbolique, c'est-à-dire un transfert de la structure symbolique (la hiérarchie des problèmes) des médias vers le politique. Cela ne serait pas un problème s'il ne s'agissait que d'un raccourci assumé, une expression commode pour désigner par métonymie un processus social complexe. Mais, précisément, ce processus n'est jamais pris pour objet. L'analyse des effets des médias sur les politiques publiques par le modèle de l'*agenda* souffre d'un biais mécaniste : le passage d'un agenda à l'autre semble automatique, sans qu'il s'agisse là du travail (sociologiquement analysable) d'acteurs, ni sans qu'il existe des conditions sociales de possibilité de ce phénomène. Pour le dire autrement, le modèle de l'*agenda-setting* ne construit pas d'explication permettant de rendre compte de la circulation des priorités entre les médias et le gouvernement, car il ne donne pas les moyens d'expliquer les pratiques de divers acteurs par lesquelles se réalise cette circulation.

Les conséquences de cette abstraction, fréquente de l'analyse des politiques publiques, sont rendues visibles par leur confrontation à la sociologie du journalisme, car elles constituent une erreur qui est particulièrement interrogée dans cette dernière sous-discipline : le biais médiocratique, qui conduit à surévaluer le pouvoir des médias<sup>44</sup>. Le modèle de l'*agenda-setting* laisse entendre que les médias imposeraient par eux-mêmes leurs priorités aux gouvernants, c'est-à-dire qu'ils détiendraient un pouvoir propre de prescrire des problèmes à prendre en charge. Le « décrochage interprétatif » [Lahire, 2005 : 45] qui consiste à voir une relation de causalité dans la covariation congruente des agendas médiatiques et politiques est en effet fréquent. Or, ce n'est pas parce que l'agenda politique correspond à l'agenda médiatique que le second a nécessairement déterminé le premier, c'est-à-dire que des journalistes ont pesé sur les priorités de l'action gouvernementale. Si cette

---

<sup>43</sup> Itzhak Yanovitzky qui cherche pourtant à dépasser les apories des études d'*agenda-setting* à l'échelle individuelle par une analyse des effets d'*agenda* sur les décideurs à un niveau agrégé, ne parvient pas à remettre en cause ce mécanisme cognitif. Ainsi, sa justification méthodologique du passage d'un niveau individuel à un niveau agrégé repose sur l'examen des conditions sociales qui garantissent que le « processus cognitif » [2002 : 426] par lequel un décideur réagit à l'information médiatique au niveau individuel soit sensiblement similaire pour les autres décideurs si bien que l'on puisse monter en généralité en agrégant.

<sup>44</sup> L'adjectif « médiocratique » désigne toutes les théories spontanées (notamment les croyances professionnelles des journalistes) ou savantes qui consistent peu ou prou à croire que les médias ont *en eux-mêmes* le pouvoir de consacrer, et donc de sélectionner, des hommes politiques, des problèmes, des solutions, etc. Séduisantes, ces théories ne résistent pourtant pas à l'analyse : elles sont trop massives et univoques. Étudiant les propriétés sociales et politiques des invités à l'émission *L'Heure de vérité*, Éric Darras montre que les journalistes n'ont pas la liberté de choisir les hommes politiques qu'ils consacreraient : en raison des logiques du travail journalistique comme du fonctionnement du champ politique, les invitations dans les émissions de télévision ne font que reproduire les hiérarchies du champ politique. « Les invités politiques de la télévision ne sont pas des leaders politiques parce qu'ils sont médiatiques, mais ils sont médiatisés parce qu'ils sont déjà des leaders politiques consacrés. » [Darras, 1995 : 187] Par extension, on définit le biais médiocratique comme la tendance à (laisser) penser que les journalistes détiennent un pouvoir propre de sélection du personnel politique, mais aussi de définition des thèmes du débat politique, des problèmes sociaux et des solutions à leur apporter. Cela revient à survaloriser le pouvoir des journalistes et à négliger que, si l'accès des hommes politiques à la visibilité télévisuelle est bien une ressource très rare dans le jeu politique, il existe une « *subordination structurale* du champ journalistique par rapport au champ politique. Les hiérarchies, les problèmes, les urgences et les sanctions propres au second s'imposent, dans l'ensemble, au premier. » [Gaxie, 2000 : 72]

erreur peut passer inaperçue dans une science des politiques publiques abstraite et macroscopique<sup>45</sup>, elle pose de plus en plus problème dans une sociologie du journalisme beaucoup plus empirique (notamment en France), qui insiste beaucoup sur la dépendance des journalistes à leurs sources d'informations [Chupin et Nollet, 2006].

#### *Les limites de la problématique de la construction des problèmes publics pour penser l'influence des médias sur l'action publique*

De même, si les travaux sur la construction des problèmes publics permettent d'expliquer l'émergence des problèmes et de préciser le rôle des médias dans ce processus, ils ne parviennent pas complètement à penser l'influence des médias sur les politiques publiques. Dans la sociologie des problèmes publics, l'analyse des jeux d'acteurs est en effet mobilisée pour expliquer la définition du problème public à un moment donné. Mais une fois que la construction du problème public est expliquée, tout se passe comme s'il s'imposait automatiquement aux acteurs et aux politiques publiques. Pour résumer, on a souvent l'impression que les politiques publiques « répondraient » au problème tel qu'il est (co)construit par les médias<sup>46</sup> ou seraient le produit mécanique d'un rapport de force entre acteurs consacrés par une certaine définition médiatique du problème.

Faire comme si la définition publique du problème (les causalités, les imputations de responsabilités...) expliquait les décisions, c'est certes s'écartez des approches fonctionnalistes selon lesquelles les décisions seraient prises en fonction des propriétés objectives du problème, mais c'est rester dans une conception de l'action publique où les pratiques des acteurs s'expliquent d'abord en fonction du problème, de sa construction, de sa perception, c'est-à-dire d'enjeux de connaissance. Or, les problèmes sociaux *n'existent pas* (en tant que tels). Nous n'entendons pas par là que le monde social est un monde sans problème, ni que les acteurs des politiques publiques n'agissent pas *aussi* en fonction d'enjeux symboliques<sup>47</sup>, mais que ces « problèmes » sont en partie un artefact scientifique. En effet, au fondement de toute analyse de la construction des problèmes publics se trouve une opération de description (de l'enjeu, des causalités...), pas toujours assumée en tant que telle<sup>48</sup>, qui vise à réduire en une représentation simplifiée et rendue cohérente (à des fins d'intelligibilité) une réalité phénoménologiquement éclatée et inscrite dans la logique de la pratique. Il ne s'agit évidemment pas ici de récuser cette opération d'abstraction, car elle est absolument nécessaire à la pratique scientifique, mais de la prendre pour ce qu'elle est – une construction scientifique qui ne se présente presque jamais comme telle dans la pratique – et d'en expliciter les présupposés et de pointer les limites qu'elle impose à la connaissance du phénomène qu'elle prend pour objet. Les acteurs ne pensent pas les problèmes publics seulement comme des problèmes, c'est-à-dire comme des jeux intellectuels, des problèmes de définition, indépendants d'enjeux sociaux (concurrences, rapports de force, carrière...)

<sup>45</sup> Cette erreur est d'autant plus fréquente que le « pouvoir » des médias est un des présupposés de sens commun les mieux ancrés dans les discours savants ou profanes. On aurait d'autant moins de mal à passer trop vite de la définition médiatique de la réalité à ses conséquences en matière de politique publique que l'on a généralement « envie d'y croire ». Cet inconscient de la pratique scientifique ordinaire n'est pas sans lien avec le rapport très spécifique que les intellectuels entretiennent avec les médias : grands consommateurs d'information journalistique, ils appréhendent les médias d'abord à partir des produits finis (articles, journaux audiovisuels...) *lus, vus ou entendus*, ce qui les amène à étudier les médias comme si le « contenu » était la principale manifestation du phénomène social qu'est le journalisme.

<sup>46</sup> Sur les limites de ce schéma explicatif, articulant une offre de politique publique à une « demande sociale » construite par les médias, nous nous permettons de renvoyer à un article écrit avec Nicolas Bué [2008].

<sup>47</sup> Bernard Lahire, conjurant la « peur du *linguistic turn* » dans l'analyse des problèmes publics, souligne justement que « la rhétorique des discours » publics « existe et est un élément constitutif de la réalité publique des problèmes sociaux. » [1999 ; 25 et 31].

<sup>48</sup> Lorsque l'analyse prétend résumer ou faire le bilan des discours publics ou médiatiques sur un problème, sans comprendre que cette simple opération est toujours une construction, une mise en sens.

urgents et nécessaires [Padioleau, 2003 : 55-77]. Faire des problèmes publics le principe des politiques publiques, c'est-à-dire de l'action des décideurs et d'autres acteurs de ces politiques, reviendrait à confondre la description scientifique d'un jeu et d'un enjeu avec les représentations et les actes symboliques des protagonistes<sup>49</sup>.

Faute de s'attaquer frontalement aux pratiques variées par lesquelles s'opère le transfert des problèmes publics tels qu'ils sont (co)construits par les médias aux catégories de l'action publique<sup>50</sup>, on presuppose que les médias ont le pouvoir d'imposer par eux-mêmes les cadrages qu'ils consacrent. Malgré une attention à la sociologie des divers promoteurs des problèmes publics, la théorie de la construction journalistique des problèmes souffre d'un biais médiocratique qui la rapproche des travaux en termes d'*agenda*.

Ce que ces concepts nous apprennent de l'analyse des politiques publiques (en général) et du rôle qu'y tiennent les médias (en particulier)

Les biais mécanistes et médiacentriques qui subsistent dans l'appréhension scientifique du rôle attribué aux médias dans l'action publique, tant dans le modèle de l'*agenda-setting* que dans celui de la construction sociale des problèmes publics, sont sans doute le meilleur indice de l'insuffisance du décloisonnement de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie du journalisme, et plus particulièrement de la différence et de l'incompatibilité persistantes des théories de l'action implicitement employées dans ces deux disciplines.

On l'a vu, avec les modèles de l'*agenda* médiatique ou la construction journalistique des problèmes, qui ne permettent de concevoir la fabrication des politiques publiques que comme le produit de seules opérations de catégorisation (hiérarchisation ou définition des problèmes), voire, dans le cadre de l'*agenda-setting*, comme un mécanisme cognitif de persuasion, l'appréhension de l'influence des médias sur les politiques publiques se caractérise par un biais intellectueliste : seules les structures symboliques sont analysées comme le principe de l'action<sup>51</sup>. Les analyses en termes d'*agenda-setting* et de construction des problèmes publics ne s'intéressent que peu aux opérations et mécanismes sociaux de prise en compte des médias par l'action publique. Si la circulation des agendas ou des définitions des problèmes ressemble à un phénomène sans agent ni pratiques sociales, c'est parce que le processus social par lequel l'*agenda* ou les cadrages journalistiques s'imposent à l'action publique n'a pas été constitué en objet de recherche. Cela tient notamment aux bases conceptuelles de l'analyse des politiques publiques qui produisent une représentation désincarnée de l'action publique<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> On pourrait adresser la même critique à l'analyse cognitive des politiques publiques. Le postulat qui, par-delà la diversité des théories, fonde ce type d'analyse (*i.e.* prendre en compte les phénomènes symboliques dans la production des politiques publiques) n'est pas en cause, tant il est répondu à une nécessité scientifique. Mais en raison du grand degré d'abstraction et de généralité avec laquelle elle traite des « idées » et faute d'un cadre théorique solide pour saisir sociologiquement ces phénomènes symboliques [Hassenteufel et Smith, 2002 : 60], elle ne permet pas de rendre compte des modalités spécifiques par lesquelles les acteurs les prennent en compte, en fonction de leurs logiques d'action spécifique.

<sup>50</sup> Ce travail supposerait notamment une véritable sociologie des acteurs (politiques, administratifs, etc.) des politiques publiques, afin d'expliquer comment les « idées » se manifestent concrètement pour eux.

<sup>51</sup> De telles opérations de connaissance et de reconnaissance sont certes un aspect essentiel de la compréhension du travail des acteurs des politiques publiques, mais ne pas les articuler à d'autres éléments d'explication reviendrait à « traiter le monde social comme un univers d'échanges symboliques et [à] réduire l'action à un acte de communication » [Bourdieu, 2001 : 59], en négligeant d'autres facteurs explicatifs. Ce serait réduire l'analyse de la fonction sociale des médias dans le cadre de l'action publique à la seule description des phénomènes d'intellection (énonciation publique de thèmes d'intervention publique, définition de problèmes, formulation de solutions...). Sur les biais intellectuelistes de l'étude des politiques publiques, voir Fabien Desage et Jérôme Godard [2005 : 655-660].

<sup>52</sup> Comme le note Vincent Dubois, « les stratégies d'établissement scientifique de la spécialité ont (...) favorisé l'abstraction et la multiplication de notions *ad hoc*, donnant souvent lieu à des discussions conceptuelles plus qu'à la formulation d'hypothèses sociologiquement heuristiques (que l'on pense à « path dependance » ou « advocacy coalition », pour ne prendre que des exemples récents). Et force est de constater qu'une très grande

Pour le dire de façon trop grossière et brutale (faute de place), celle-ci tend à travailler à partir de concepts macrosociaux et « déshistoricisants » qui décrivent trop abstrairement des processus sans agent ou avec des acteurs standards (un peu à la manière de l'*homo œconomicus* [Bourdieu, 2000 : 19] de la théorie économique néo-classique<sup>53</sup>).

Cela se traduit par la tendance de nombreux auteurs à réifier « les médias » et les constituer en un « acteur » des politiques publiques, au même titre qu'un ministre, une association ou un haut fonctionnaire. Des formulations qui avancent qu'« après quarante ans de recherches en sociologie de la communication et en science politique, il est admis aujourd’hui de considérer les médias comme un acteur à part entière des processus sociaux et politiques dans les sociétés démocratiques » [Bregman, 1989 : 191], sont problématiques car, par un usage incontrôlé de cette métaphore anthropomorphiste pour désigner un système complexe d'acteurs, elles conduisent à prêter à celui-ci une capacité d'action (voire une volonté) surévaluée. Cette facilité d'écriture bien compréhensible fait obstacle à l'explication réaliste des effets des médias sur les politiques publiques. D'une part, elle véhicule implicitement une représentation substantialiste du champ journalistique (en laissant entendre que « les médias » existent comme un tout homogène et agissant en tant que tel) et se rend donc incapable de penser l'extrême hétérogénéité caractéristique du microcosme médiatique, bien montrée par la sociologie empirique du journalisme [Marchetti, 2002]. D'autre part, elle presuppose que ce pouvoir de sélection est une relation de causalité univoque, alors qu'il conviendrait de l'envisager comme une réalité contingente et non-unidirectionnelle, comme l'indiquent les travaux récents sur les relations entre les journalistes et les sources d'information [Schlesinger, 1990].

La question des rapports entre les médias et l'action publique apparaît ainsi pensée dans des catégories un peu trop formalistes et désincarnées qui semblent davantage inspirées par la conceptualisation propre au champ de recherche sur l'analyse des politiques publiques qu'aux instruments de la sociologie du journalisme. En d'autres termes, le rapprochement des deux disciplines n'a pas (encore ?) débouché sur une homogénéisation des cadres conceptuels. La différence persistante des boîtes à outils théoriques empêche de prendre la juste mesure du rôle des médias dans l'action publique.

#### Poursuivre le décloisonnement : de la question des effets à celle des usages

Sans succomber à la prétention de proposer un modèle d'analyse des rapports entre médias et politiques publiques alternatif à ceux de l'*agenda* ou de la construction des problèmes publics<sup>54</sup>, on voudrait pour terminer expliciter quelques pistes de travail qui permettraient de poursuivre le décloisonnement entre sociologie des médias et de l'action publique. L'enjeu est de rechercher les explications, non du seul côté des médias, mais aussi dans la relation des acteurs sociaux, politiques ou administratifs (qui sont aussi des sources d'information), avec les journalistes.

L'explication ne réside pas dans la description d'un phénomène subi, d'une causalité univoque, d'un mécanisme sans agent, mais comme pour toute analyse d'un pouvoir, dans

---

partie de la littérature sur les politiques publiques relève soit de la théorisation générale quelque peu désincarnée soit de l'étude de cas empirique faiblement problématisée, beaucoup plus rares étant les travaux qui articulent de manière sociologiquement convaincante les résultats d'une enquête originale à un travail d'élaboration problématique. » [Dubois, 2001 : 7-8].

<sup>53</sup> On observe des tentatives d'élaboration d'une théorie de l'action par des spécialistes de politiques publiques [Palier et Surel, 2005], mais l'articulation entre ses différents éléments (intérêts, institutions et idées) est encore loin d'être aussi complètement réalisée qu'en sociologie [Bourdieu, 2003]. Les explications restent encore largement dominées par le primat intellectualiste accordé aux motifs de l'action.

<sup>54</sup> Ce n'est, rappelons-le, pas l'objet de ce texte.

une analyse relationnelle<sup>55</sup>. On peut en effet émettre l'hypothèse que, si les politiques publiques reprennent la définition médiatique des problèmes et des solutions, c'est bien parce que celle-ci est intégrée à certaines étapes des processus sociaux de fabrication des politiques publiques. Pour être plus précis encore, c'est parce que certains acteurs des politiques publiques ont intérêt à contribuer à la fabrication des politiques publiques en suivant ces logiques médiatiques. En d'autres termes, pour sortir de ces conceptions mécanistes et médiacentriques, il faut prendre en compte le « rôle » actif des acteurs des politiques publiques dans leur soumission aux logiques médiatiques. Plutôt que de considérer que l'agenda ou la construction médiatique des problèmes s'impose aux acteurs des politiques publiques, il est plus judicieux d'essayer d'expliquer comment ceux-ci sont amenés à les reprendre à leur propre compte. Cela suppose de prendre pour objet les usages que les acteurs font des médias, c'est-à-dire à la fois d'étudier les formes spécifiques que prennent ces usages des médias, leur impact sur la contribution de ces acteurs à la production des politiques publiques, mais aussi les conditions sociales qui nécessitent ces usages<sup>56</sup>.

Or, les études de *réception* des messages médiatiques, qui ont pris le pas – à partir des années 1960 – sur la mesure des *effets* des médias sur les publics montrent clairement qu'on ne peut comprendre les usages des médias sans les rapporter à la logique d'action spécifique des usagers [Le Grignou, 2003 : 35-46]. La prise en compte de la spécificité sociologique des acteurs (politiques et administratifs) des politiques publiques<sup>57</sup> est ainsi nécessaire pour comprendre que les usages qu'ils font des médias prennent des formes très spécifiques, du fait même qu'ils sont acteurs (réels ou potentiels) de l'information journalistique. Ils en sont l'objet, lorsque les médias parlent d'eux ou de leurs activités. Mais ils en sont parfois aussi le sujet, quand ils cherchent à accéder aux médias pour y imposer leur point de vue, parce que ces pratiques sont devenues constitutives de la concurrence politique [Champagne, 1990] ou administrative à laquelle ils participent nécessairement. En d'autres termes, loin de se résumer à la seule consommation de biens d'information journalistique, c'est-à-dire de n'user des médias qu'en s'exposant aux discours journalistiques (lecture de la presse, audition de la radio ou de la télévision, etc.), comme dans la plupart des études de réceptions, l'usage des médias par les acteurs des politiques publiques est bien davantage un usage stratégique de l'accès aux médias<sup>58</sup>. Or, cet usage stratégique de l'accès aux médias n'est pas sans conséquence sur leurs activités. Comme le souligne Daniel Gaxie, « tous ceux qui cherchent à occuper les espaces de débats publics doivent composer avec ces lois du champ journalistique, en même temps qu'ils tentent avec plus ou moins de bonheur de les faire jouer en leur faveur » [Gaxie, 2000 :

<sup>55</sup> Fay Lomax Cook et al. [1983] expliquent ainsi que les effets d'*agenda* des médias sur les politiques publiques ne résident ni dans la diffusion des informations, ni dans la pression du public sur les élus, mais dans la « collaboration active » entre les journalistes et les décideurs dans le processus de production de l'information journalistique. Les auteurs parlent d'une « relation symbiotique » entre journalistes et homme politiques, où les intérêts professionnels des premiers convergent avec ceux des seconds.

<sup>56</sup> Dans une démarche comparable, Patrick Lehingue suggère de substituer à l'étude des effets des sondages celle de leurs usages : « Mieux vaut opérer un détour par les pratiques réelles, par les usages concrets des sondages, par les intérêts que revêtiraient le fait d'en commander, de les lire, et au-delà, le fait de leur accorder – ne serait-ce que partiellement ou épisodiquement – confiance et crédit. » [Lehingue, 2007 : 217].

<sup>57</sup> « Ici comme ailleurs, il faut partir des hommes tels qu'ils sont, c'est-à-dire, dans le cas présent, des hommes politiques [ou des acteurs bureaucratiques], appartenant à des groupes, disposant de ressources, insérés dans des relations d'interdépendances, animés par des préoccupations, soumis à des contraintes, développant des stratégies politiques [ou bureaucratiques] et exerçant par surcroit diverses « fonctions » dans l'État. » [Gaxie, 1992 : 371-372] Dans cette perspective, il nous paraît important en particulier de ne pas négliger la division du travail de production des politiques publiques entre acteurs politiques et administratifs, car leurs logiques d'actions sont relativement spécifiques. Recourir aux concepts de champs politique et bureaucratique permet de prendre en compte la spécialisation des enjeux, des trophées, des règles du jeu... qui expliquent les pratiques de ces acteurs.

<sup>58</sup> Voir les textes fondateurs de Harvey Molotch et Marylin Lester [1996] et de Philipp Schlesinger [1992], et les études de Jean Charron [1994] et de Grégory Derville [1997].

76]<sup>59</sup>. Jouer de l'accès aux médias dans le cadre de ses luttes spécifiques conduit à rechercher certaines ressources (reconnaissance, notoriété...), mais aussi à se soumettre à des conditions de possibilité de l'accès aux médias, ce qui structure partiellement le processus de production des politiques publiques. C'est ainsi en comprenant comment les acteurs des politiques publiques se servent de l'accès aux médias que l'on expliquera comment ils se plient à leurs contraintes, et notamment comment se réalisent les effets d'*agenda* ou de cadrage. Cela suppose de ne plus analyser les politiques publiques avec des concepts *ad hoc* mais au contraire avec le fond commun sociologique, applicable à toute activité sociale, et notamment au *policymaking* comme au *newswmaking*. L'objectif serait de penser avec les mêmes concepts le travail des acteurs faisant les politiques publiques (ministres, hauts et « petits » fonctionnaires...) à la fois en tant que source d'information pour les journalistes, qu'acteurs politique ou administratifs cherchant à agir *via* les médias et que producteurs des politiques publiques.

### **Conclusion**

La carrière des concepts de mise à l'*agenda* et de construction des problèmes publics, aux États-Unis puis en France, éclaire l'histoire du rapprochement de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie du journalisme. Elle en souligne les apports heuristiques et donne à voir certains présupposés hérités de la longue genèse de ces concepts. Du côté de l'analyse des politiques publiques, ce rapprochement a aidé à penser la prise en compte du jeu politique dans l'action publique et a donc contribué à ne pas réduire celle-ci à la prise en charge politique rationnelle d'un problème objectif. Du côté de la sociologie du journalisme, il a contribué à repenser la vieille question du pouvoir des médias, enfermée dans la problématique de la persuasion individuelle (celle des « effets ») en l'articulant plus directement à l'étude de la fabrication de l'information journalistique.

Mais la cristallisation de ce rapprochement disciplinaire dans des cadres conceptuels focalisés sur les « problèmes » se traduit par la persistance d'un biais intellectualiste dans la construction théorique de ce phénomène. Pour le dire autrement, faute de comprendre les usages croisés que les acteurs politiques et administratifs font des médias dans l'action publique<sup>60</sup> et des politiques publiques dans la médiatisation<sup>61</sup>, l'appréhension des effets des médias sur l'action publique est réduite à des « effets d'information » [Gerstlé, 2001], c'est-à-dire à des phénomènes symboliques. Elle se condamne ainsi à survaloriser le « pouvoir » des médias sur les politiques publiques en minimisant la part qui revient aux acteurs des politiques publiques dans le jeu social qui consiste à conformer les politiques publiques à des attentes médiatiques. En ce sens, le décloisonnement entre sociologie de l'action publique et sociologie du journalisme semble ne pas être allé au bout des rendements que l'on peut en attendre, du fait du formalisme hérité de la *policy analysis* américaine. Ce point de blocage doit pouvoir être dépassé non par une dilution ou une hybridation de l'analyse des politiques publiques mais par la banalisation de celle-ci, c'est-à-dire par une sociologie de l'action publique apte à appréhender l'objet politiques publiques avec les mêmes concepts des

---

<sup>59</sup> Le sociologue québécois Jean Charron ne dit pas autre chose, quand il affirme que « le communicateur ne parvient à exercer une influence sur le journaliste que dans la mesure où il se plie jusqu'à un certain point aux exigences du journaliste, c'est-à-dire dans la mesure où il accepte de subir une influence de la part du journaliste. » [Charron, 1991 : 203]

<sup>60</sup> Ce qui, en plus des interrogations sur la réactivité des gouvernants aux médias ou à l'opinion, pose aussi la question de la légitimation de l'action publique par la communication politique [Riutort, 2006].

<sup>61</sup> Cela pose notamment la question de la dimension symbolique des politiques publiques, et de ses usages politiques [Edelman, 1991 ; Le Bart, 1992]

sciences sociales que n'importe quel autre objet<sup>62</sup>, et notamment ceux de la sociologie du journalisme<sup>63</sup>.

### Bibliographie

- Bainsnée Olivier, « Publiciser le risque nucléaire. La polémique autour de la conduite de rejets en mer de l'usine de La Hague », *Politix*, n° 54, 2001, p. 157-181.
- Bainsnée Olivier, *La production de l'actualité communautaire. Éléments d'une sociologie comparée du corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne (France/Grande-Bretagne)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes I, novembre 2003.
- Baumgartner Frank R. and Jones Bryan D., « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 53 (4), 1991, p. 1044-1074.
- Baumgartner Frank R. and Jones Bryan D., *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 2005, 316 p.
- Becker Howard S., *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York: Free Press of Glencoe, 1963, 179 p. [Édition française : *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris : Métailié, 1985, 247 p.].
- Becker Howard S. (ed.), *Social Problems. A Modern Approach*, New York : Wiley, 1966, 770 p.
- Berlivet Luc, *Une santé à risque. L'action publique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en France (1954-1999)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Rennes 1, juillet 2000.
- Best Joel, « Constructing the Sociology of Social Problems : Spector and Kitsuse Twenty-Five Years Later », *Sociological Forum*, 17 (4), p. 699-706.
- Blanchard Robert O., *Congress and the News Media*, New York : Hastings House, 1974, 506 p
- Blumer Herbert, « Social Problems as Collective Behaviour », *Social Problems*, 18 (3), 1971, p. 298-306 [Traduction française : « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, n°67, 2004, p. 185-199].
- Bongrand Philippe et Laborier Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 73-111
- Bourdieu Pierre, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1992), 567 p.
- Bourdieu Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris : Seuil (Liber), 2000, 289 p.
- Bourdieu Pierre, *Pouvoir et langage symbolique*, Paris : Seuil (Points Essais), 2001, 423 p.
- Bourdieu Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil (Points Essais), 2003 (1997), 391 p.
- Bregman Dorine et Jean-Louis Missika, « La sélection des controverses politiques » in Elizabeth Dupoirier et Gérard Grunberg (dir.), *Mars 1986 : La drôle de défaite de la gauche*, Paris : PUF, 1986, p. 97-116
- Bregman Dorine, « La fonction d'agenda : une problématique d'avenir », *Hermès*, n°4, 1989, p. 191-202.

<sup>62</sup> Voir par exemple Christine Musselin [2005] ou Renaud Payre et Gilles Pollet [2005].

<sup>63</sup> Merci aux participants du séminaire de doctorants du CERAPS pour leurs commentaires sur une première version de ce texte.

Bregman Dorine, « Le cadrage du débat public. Le projet de CSG », *Réseaux*, 14 (75), 1996, p. 111-133.

Brouard Sylvain et Grossman Emiliano, « L'étude des agendas politiques : objectifs, méthodologie et résultats », communication au séminaire de sociologie politique du CEVIPOF, mars 2008.

Bué Nicolas et Nollet Jérémie, « Gouverner au nom des habitants. Métier d'élu, action publique et médias locaux », in Anquetin Virginie et Freyermuth Audrey (dir.), *La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes : PUR (Res Publica), 2008, p. 35-54.

Burgess Ernest W., « The Aims of the Society for the Study of Social Problems », *Social Problems*, 1 (1), 1953, p. 2-3

Cefaï Daniel, « La construction des problèmes publics. Définition de situations dans les arènes publiques », *Réseaux*, 14 (75), 1996, p. 43-66.

Champagne Patrick, « La construction médiatique des malaises sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°90, 1991, p. 64-75.

Champagne Patrick, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris (Minuit), 2001 (1990), 311 p.

Charron Jean, Lemieux Jacques et Sauvageau Florian, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, Montréal : Gaëtan Morin éditeur, 1991, 237 p.

Charron Jean, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Montréal : Éditions du Boréal, 1994, 446 p.

Charron Jean, « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'agenda-setting », *Hermès*, n°17-18, 1995, p. 73-89.

Chupin Ivan et Nollet Jérémie, *Journalisme et dépendances*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2006, 311 p.

Cobb Roger W. et Elder Charles D., « The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory », *The Journal of Politics*, 33 (4), 1971, p. 892-915

Cobb Roger W. et Elder Charles D., *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building*, Boston : Allyn and Bacon, 1972, 182 p.

Cohen Bernard C., *The Press and the Foreign Policy*, Princeton : Princeton University Press, 1963, 288 p.

Cohen Stanley, *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and the Rockers*, Oxford : Blackwell, 1972, 224 p.

Commaille Jacques, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de science po, 2006, p. 415-423

Darras Éric, « Le pouvoir « médiocratique » ? Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, n°30, vol. 8, 1995, p. 183-198

De Virieu François-Henri, *La médiocratie*, Paris : Flammarion, 1990, 292 p.

Derville Grégory, « Le combat singulier Greenpeace - SIRPA. La compétition pour l'accès aux médias lors de la reprise des essais nucléaires français », *Revue française de science politique*, 47 (5), 1997, p. 589-629.

Derville Grégory, *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*, Grenoble : PUG, 2005 (1997), 207 p.

Desage Fabien et Godard Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 55 (4), 2005, p. 633-661

Dubois Vincent, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris : Belin (Socio-histoires), 1999, 381 p.

Dubois Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica, 1999, 208 p.

Dubois Vincent, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie*, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, 2001, 264 p.

Duran Patrice, *Penser l'action publique*, Paris : LGDJ (Col. Droit et société), 1999, 212 p.

Duran Patrice, « Genèse de l'analyse des politiques publiques », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de science po, 2006, p. 234-244.

Duval Julien, « Une réforme symbolique de la Sécurité sociale. Les médias et « le trou de la Sécu » », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°143, 2002, p. 53-67.

Duval Julien, *Critique de la raison journalistique. Les transformations de la presse économique en France*, Paris : Seuil (Liber), 2004, 366 p.

Edelman Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991 (1988), 249 p.

Edwards III George C. and Wood B. Dan, « Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media », *The American Political Science Review*, 93 (2), 1999, p. 327-344.

Erbring Lutz, Goldenberg Edie N., Miller Arthur H., « Front-Page News and Real-World Cues : A New Look at Agenda-Setting by the Media », *American Journal of Political Science*, 24 (1), 1980, p. 16-49.

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

Favre Pierre, « Travail gouvernemental et agenda généralisé », in Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 143-174.

Felstiner William L. F., Abel Richard L. et Sarat Austin, « The emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, 15 (3-4), 1980-1981, p. 631-654 [« L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer... », *Politix*, n°16, 1991, p. 41-54]

Funkhouser G. Ray, « The Issues of the Sixties : an Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion », *Public Opinion Quarterly*, 37 (3), 1973, p. 62-75.

Gamson William A. et Modigliani Andre, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : a Constructionist Approach », *The American Journal of Sociology*, 95 (1), 1989, p. 1-37.

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

Gaxie Daniel, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 333-375.

Gaxie Daniel, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2000, 160 p.

Gerstlé Jacques, *La communication politique*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 1992, 127 p.

Gerstlé Jacques, « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture », *Revue française de science politique*, 46 (5), 1996, p. 731-752.

Gerstlé Jacques, « La persuasion de l'actualité télévisée », *Politix*, n°37, 1997, p. 81-96.

Gerstlé Jacques (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, 378 p.

Gerstlé Jacques, « Les effets d'information. Émergence et portée », in Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001b, p. 11-28

Gerstlé Jacques, « Une fenêtre d'opportunité électorale » in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le vote de tous les refus*, Paris : Presses de Science Po, 2003a, p. 29-52.

Gerstlé Jacques, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, 53 (6), 2003b, p. 859-885.

Gerstlé Jacques, *La communication politique*, Paris : Armand Colin (Compact Civis), 2004, 297 p.

Glynn Carroll J., Herbst Susan, O'Keefe Garrett J., Shapiro Robert Y., Jacobs Lawrence R., « Public Opinion and Policymaking », in Carroll J. Glynn, Susan Herbst, Garrett J. O'Keefe, Robert Y. Shapiro (eds.), *Public Opinion*, Boulder : Westview Press, 1999, p. 299-340

Gusfield Joseph, *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana : University of Illinois Press, 1963, 198 p.

Gusfield Joseph, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago : University of Chicago Press, 1981, 263 p. [Traduction française : *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris : Économica, 2009, 354 p.]

Hall Stuart, Crichter Chas, Jefferson Tony, Clarke John, Brian Roberts, *Policing the Crisis. Mugging the State and Law and Order*, London : MacMillan, 1978, 425 p.

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

Hauchecorne Mathieu, « L'expertise d'État rattrapée par l'université ? Les usages de la théorie de la justice de John Rawls au sein des organismes d'étude ministériels », *Raisons politiques*, n°33, février 2009, p. 81-102.

Henry Emmanuel, *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne, octobre 2000 [publiée sous le titre : *Amiante, un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes : PUR (Res Publica), 2007, 308 p.]

Henry Emmanuel, « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, 21 (122), 2003, p. 237-272.

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

Iyengar Shanto et Kinder Donald R., *News that Matters : Television and American Opinion*, Chicago : Chicago University Press, 1987, 196 p.

Jacobs Lawrence R. et Shapiro Robert Y., *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, Chicago : University of Chicago Press, 2000, 448 p.

Joly Pierre-Benoît et Marris Claire, « La trajectoire d'un problème public : une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis », in Claude Gilbert (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris : L'Harmattan (Risques collectifs et situations de crise), 2002, p. 41-63.

Jones Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970, 170 p.

Kaciaf Nicolas, *Les métamorphoses des pages politique dans la presse écrite française (1945-2001)*, Thèse de doctorat en science politique, université Paris 1, décembre 2005

Kingdon John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown, 1995 (1984), 253 p.

Kitsuse John I. et Spector Malcolm, « Toward a Sociology of Social Problems : Social Conditions, Value-Judgements, and Social Problems », *Social Problems*, 20 (4), 1973a, p. 407-419.

Lagroye Jacques, François Bastien et Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002, 599 p.

Lahire Bernard, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris : La Découverte (Textes à l'appui), 1999, 370 p.

Lahire Bernard, *L'esprit sociologique*, Paris : La Découverte, 2005, 444 p.

Lascombes Pierre et Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin (Col. 128), 2007, 128 p.

Le Bart Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris : Pedone (Vie locale), 1992, 192 p.

Le Bohec Jacques, *Les mythes professionnels des journalistes. L'état des lieux en France*, Paris : L'Harmattan, 2000, 115 p.

Leca Jean et Muller Pierre, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in Giraud Olivier et Warin Philippe (dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris : La Découverte (Recherches / Territoires du politique), 2008, p. 35-72

Le Grignou Brigitte, *Du côté du public. Usages et réceptions de la télévision*, Paris : Économica (Études politiques), 2003, 239 p.

Lehingue Patrick, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Bauges : Croquant (Savoir/agir), 2007, 267 p.

Lemieux Cyril, « Heurs et malheurs du journalisme d'investigation en France », in Christian Delporte, Michael Palmer, Denis Ruellan (dir.), *Presse à scandale, scandale de presse*, Paris : L'Harmattan, 2001, p. 85-96.

Levêque Sandrine, *Les journalistes sociaux. Histoire et sociologie d'une spécialité journalistique*, Rennes : PUR (Res Publica), 2000, 234 p.

Lomax Cook Fay, Tyler Tom R., Goetz Edward G., Gordon Margaret T., Protess David, Leff Donna R., Molotch Harvey L., « Media and Agenda Setting : Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy », *The Public Opinion Quarterly*, 47 (1), 1983, p. 16-35.

Marchetti Dominique, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. A propos d'« événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat en sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, décembre 1997.

Marchetti Dominique, « Le « journalisme d'investigation ». Genèse et consécration d'une spécialité journalistique », in Jean-Louis Briquet et Philippe Garraud (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes : PUR (Res Publica), 2001, p. 167-191.

Marchetti Dominique, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, 20 (111), 2002, p. 21-56.

Marchetti Dominique, « La division du travail journalistique et ses effets sur le traitement de « l'événement ». L'exemple du « scandale du sang contaminé » », in Ivan Chupin et Jérémie Nollet (dir.), *Journalisme et dépendances*, Paris : L'Harmattan (Cahiers Politiques), 2006, p. 141-159.

McCombs Mawell E. et Shaw Donald L., « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), 1972, p. 176-187.

Mercier Arnaud, « Amiante, sida, caulerpa taxifolia : l'apport d'une sociologie de l'incommunication à la compréhension des dysfonctionnements des politiques publiques », in Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 175-192.

Merton Robert K. et Nisbet Robert A., *Contemporary Social Problems. An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Disorganization*, New York : Hartcourt, Brace and World, 1961, 754 p.

Molotch Harvey et Lester Marylin, « Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements », *Réseaux*, 14 (75), 1996, p. 23-41.

Musselin Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 51-71.

Nay Olivier et Smith Andy, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Economica, 2002, 237 p.

Neveu Erik, « Pages « politique » », *Mots*, n°37, décembre 1993, p. 6-28

Neveu Erik, « L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, n° 22, 1999, p. 41-57.

Nollet Jérémie, « L'économie journalistique de l'action publique. Les ressorts sociaux de la dépendance aux médias des politiques de sécurité sanitaire des aliments », table-ronde n°4 « La médiatisation du politique. Regards croisés, regards comparés », Congrès de l'Association française de science politique, IEP de Toulouse, 5-7 septembre 2007.

Padiolet Jean-Gustave, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, n°3, 1976, p. 256-282.

Padiolet Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris : PUF (Sociologies), 1982, 222 p.

Padiolet Jean-Gustave, *Arts pratiques de l'action publique ultramoderne*, Paris : L'Harmattan, 2003, 193 p.

Palier Bruno et Surel Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 7-32

Payre Renaud et Pollet Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 133-154

Pierru Frédéric, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Beaumes : Le Croquant (Savoir/agir), 2007, 319 p.

*Politix*, « Causes entendues. Les constructions du mécontentement », n°16, 1991, dossier p. 6-97

Rinaudo Christian, « Qu'est-ce qu'un problème social ? Les apports théoriques de la sociologie anglo-saxonne », *Cahiers de l'URMIS. Notes et travaux sociologiques*, n°1, 1995, p. 72- 87

Riutort Philippe, « Grandir l'événement : l'art et la manière de l'éditorialiste », *Réseaux*, 14 (76), 1996, p. 61-81.

Riutort Philippe, « Quand les conseillers en communication produisent des professionnels de la politique à leur image : le « cas » Bernard Tapie », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (18e-20e siècles)*, Paris : PUF, 2006, p. 403-419.

Sabatier Paul A. et Schlager Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 209-234

Saitta Eugénie, « Le désenchantement des journalistes politiques. Une comparaison France/Italie », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (18e-20e siècles)*, Paris : PUF, 2006, p. 385-402.

Sawicki Frédéric, « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral », *Revue française de science politique*, 41 (2), 1991, p. 171-196

Schattschneider Emler E., *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*, Hinsdale : Dreden Press, 1960, 147 p

Schlesinger Philip, « Rethinking the Sociology of Journalism. Sources Strategies and the Limits of Media-Centrism », in Marjory Fergusson (ed.), *Public Communication : The New Imperatives*, London : Sage, 1990, p. 61-83 [Traduction française : « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 10 (51), 1992, p. 75-98].

Schudson Michael, « The Sociology of News Production Revisited (Again) », in James Curran et Michael Gurevitch, *Mass Media and Society*, London: Arnold, 2000 (3ème éd.), p. 175-200

Spector Malcolm et Kitsuse John I., « Social Problems : a Re-Formulation », *Social Problems*, 21 (2), 1973b, p. 145-159.

Stone Deborah A., « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 104 (2), 1989, p. 281-300

Tissot Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Seuil (Liber), février 2007, 300 p.

Topalov Christian, « Un paysage intellectuel renouvelé », in Pierre Encrevé et Rose-Marie Lagrave, *Travailler avec Bourdieu*, Paris : Flammarion (Champs), 2003, p. 195-207.

Yanovitzky Itzhak, « Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions. A Closer Look Into the Media-Policy Connection », *Communication research*, 29 (4), 2002, p. 422-451