

# QU'EST-CE QU'UNE QUESTION SENSIBLE ?

PAR

Jacques CHEVALLIER

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)*

**I / Le concept de "question sensible" est un concept équivoque.**

1° Sans doute, se retrouvera-t-on aisément autour de trois critères. La "sensibilité" dont il est question ici est en effet :

- une sensibilité *sociale*, et non pas seulement politique : dire qu'il s'agit d'une "question politiquement sensible" signifie, de manière paradoxale, qu'elle déborde précisément le cadre de l'interaction politique, qu'elle touche à des intérêts sociaux, qu'elle risque de susciter une mobilisation ; et ceci interdit de recourir à un traitement politique normal ou routinier.

- une sensibilité *collective* : même s'il y a bien entendu ici interaction entre individuel et collectif, les questions sensibles débordent le terrain de la simple sensibilité "individuelle" ; au-delà des zones de sensibilité qui sont propres à chacun, elles trouvent un écho auprès d'un large public. Mieux encore, le propre d'une question sensible est sans doute qu'elle se présente comme une question transversale ou "désectorisée", touchant peu ou prou tous les secteurs de la vie sociale, tous les groupes sociaux.

- une sensibilité *construite* : il n'y a pas de questions "objectivement" sensibles, c'est-à-dire sensibles en soi, indépendamment de toute référence à un contexte social ; toute question sensible est le produit d'une construction qui, certes, ne part pas de rien, s'appuie sur des données réelles, mais suppose aussi un travail de visibilisation, d'interprétation, d'activation, passant par l'intermédiaire d'acteurs sociaux.

2° A partir de là, se dessinent cependant des *catégories différentes* de questions sensibles. On peut en distinguer au moins de deux types, qui s'opposent sur plusieurs points essentiels.

- Des questions qu'on peut appeler "*conjoncturellement sensibles*", c'est-à-dire des questions qui émergent brusquement en tant que questions sensibles — qu'elles soient nouvelles (par exemple, le SIDA ou "la Vache folle") ou anciennes, mais suscitant une sensibilité nouvelle (par exemple, la corruption politique). Ce qui caractérise ce type de questions, c'est :

- \* l'importance des processus de construction ;
- \* le fait que ces questions sont censées appeler une intervention publique ;
- \* la facilité de la "mise sur agenda", qui relève d'un processus quasi-automatique ;
- \* le particularisme des modes de traitement politique.

- Des questions qu'on peut appeler "*structuralement sensibles*", c'est-à-dire des questions qui constituent par nature, dans une société donnée, des questions sensibles, parce qu'elles touchent aux fondements du consensus politique, voire même du lien social (par exemple, en France, la question de l'école ou de la protection sociale). Ce qui caractérise ce type de questions, c'est :

\* le fait qu'il n'est pas nécessaire de les construire conjoncturellement comme questions sensibles : elles le sont d'emblée, de plein droit ; les acteurs sociaux et entrepreneurs politiques concernés chercheront à s'appuyer sur une sensibilité préexistante autour de ces questions, pour s'opposer à une initiative du pouvoir (par exemple, le projet Devaquet en 1986 ou le CIP en 1993 pour l'école, le plan Juppé en 1995 pour la protection sociale) ; la construction concerne donc ici, non pas la "question" elle-même, mais la mesure envisagée, dont il s'agit de dévoiler le "signification" et la portée véritables ;

\* le fait que l'intervention publique n'est pas ici appelée, mais perçue comme une "menace" ;

\* il s'agit dès lors plutôt d'empêcher que la question soit mise sur agenda, ou à défaut d'obtenir son retrait, et en tous cas pour les gouvernants d'éviter qu'elle soit débattue en "arène ouverte", sous le regard vigilant du public ;

\* le traitement politique visera plutôt à "refroidir" la question, en évitant que la sensibilité sociale sur ce terrain ne dégénère en crise politique.

**II / Les questions conjoncturellement sensibles** doivent être considérées comme un type particulier d'enjeu social et politique.

1° Pour évaluer leur singularité, il convient de rappeler ce qu'est un *enjeu social et politique*.

- Les enjeux sont construits à partir de problèmes sociaux réels, débouchant sur une *demande sociale* en direction de l'Etat : exprimant un état d'insatisfaction, une situation de manque, cette demande révèle l'existence d'un "écart", générateur de tension, entre le réel, tel qu'il est perçu, et les

aspirations ; et elle implique qu'un appel soit adressé aux autorités politiques pour qu'il y soit remédié. La demande sociale est donc la résultante d'un processus de politisation des besoins/désirs, qui dépend de normes culturelles et idéologiques.

- Des acteurs sociaux vont se *mobiliser* pour donner force expressive aux demandes sociales, pour les agréger, les catalyser, et du même coup les construire comme problèmes susceptibles d'être traités politiquement. Pour qu'un problème attire l'attention des autorités politiques, encore faut-il qu'on soit capable de le "nommer" (*Naming*), de le "dénoncer" (*Blaming*), en imputant la responsabilité à quelqu'un, et de "revendiquer" (*Claiming*), par la prise de parole et en étant prêt à agir.

- Cette mobilisation ne suffit pas à elle seule à entraîner la prise en charge politique et l'inscription des problèmes sur l'agenda politique : encore faut-il que ces problèmes entrent dans le champ du débat et des controverses politiques, qu'ils retiennent l'attention politique, qu'ils soient considérés comme appelant un traitement politique. Même s'ils renvoient à des enjeux sociaux, les enjeux politiques sont construits aussi en fonction de la logique de la compétition politique, de la structure de l'interaction politique.

Le poids de cette logique se traduit par une série d'effets :

- \* effet de *censure* (exclusion de questions considérées comme ne relevant pas du ressort des autorités politiques) ;
- \* effet de *refoulement* (élimination des problèmes jugés trop coûteux ou peu rentables politiquement) ;
- \* effet de *décantation* (sélection et hiérarchisation des priorités) ;
- \* effet d'*activation* (mobilisation des groupes d'intérêt) ;
- \* effet de *torsion* (modification de la consistance de la demande sociale).

2° En quoi consiste dans ces conditions le *particularisme* des "questions sensibles" ?

- D'abord, dans l'*acuité particulière du problème*, qui paraît imposer d'évidence une intervention publique : on est en présence de ce que Pierre Favre appelle "l'émergence instantanée" d'un problème, liée à la soudaineté et à la gravité de la situation problématique. La question sensible naît :

\* d'une situation de menace, de risque, voire de péril imminent ou encore d'incertitude ;

\* qui concerne des biens (la vie, la santé...) ou des valeurs (la justice...) considérés comme essentiels.

L'augmentation du nombre des "questions sensibles" dans les sociétés contemporaines s'explique par une aspiration à être protégé contre les risques de toute nature, entraînant une élévation continue du "seuil de sensibilité".

- La sensibilité sociale au problème se développe à travers un processus de *mobilisation*, qui présente ici encore des caractéristiques singulières :

\* c'est un processus de mobilisation *transversal*, qui affecte divers secteurs de la société — "désectorisation" pouvant, comme l'a montré M. Dobry, déboucher sur une crise politique — et impose aux autorités politiques d'intervenir ;

\* c'est un processus de mobilisation qui se déroule *en arène ouverte*, sous le regard de l'opinion, et en profitant de la caisse de résonance des médias ;

\* c'est un processus de mobilisation qui passe souvent par la constitution *de mouvements sociaux ad hoc* qui, prenant à revers les dispositifs de médiation existants, se constituent dans et par l'action : il y a alors coagulation, précipitation, condensation, autour d'une "cause" ; mouvements parfois circonstanciels et éphémères, mais qui parfois aussi s'institutionnalisent, dès l'instant où l'intervention publique ne parvient pas à éradiquer le problème ou à diminuer par refroidissement le niveau de sensibilité sur le problème (voir *Act up* pour le SIDA).

- La *logique de la compétition politique* donne aux questions sensibles une particulière importance.

\* La sensibilité sociale au problème incite d'emblée les acteurs politiques, et notamment les partis, vecteurs privilégiés de politisation des problèmes et de construction des enjeux politiques, à s'y intéresser, en proposant certaines modalités de prise en charge.

\* Cependant, la question sensible peut aussi apparaître comme trop complexe ou trop délicate (par exemple le SIDA ou La Vache folle) pour être constituée en enjeu politique, en étant mise au centre du débat politique et en servant de principe de démarcation entre les forces politiques : aussi les partis peuvent-ils décider d'un commun accord, comme pour le SIDA, de mettre la question hors jeu, en la "dépolitisant" (processus de *refroidissement*) — même si quelques récalcitrants ou minoritaires essaient alors, comme le Front national pour le SIDA, de s'en emparer pour mieux affirmer leur "différence" (processus d'*activation*).

- Cette mise hors jeu ne signifie pas pour autant que le problème ne soit pas inscrit sur l'agenda politique : la sensibilité sociale au problème exclut un tel processus de censure ou de refoulement ; tout au contraire, le problème est considéré comme méritant attention et justifiant un traitement adéquat. Il y a donc *inscription immédiate sur agenda*, mais sans pour autant constitution d'un authentique "enjeu politique", c'est-à-dire d'un problème faisant l'objet de débat, mis en discussion.

Cette *saisie politique spécifique* des questions sensibles, sous-tendue par l'exigence de refroidissement et complétée par des stratégies de "re-sectorisation", se prolonge par des *modalités de traitement spécifiques* :

\* accent mis sur la prise en charge du problème par une forte *visibilité* et l'*affichage* des actions menées, notamment par la mise en place de structures spécifiques de prise en charge : par là, les gouvernants entendent manifester leur propre sensibilité au problème et leur aptitude à les prendre en charge ;

la labellisation d'un problème comme "question sensible" remplit à cet égard la fonction d'un opérateur idéologique, de nature à conforter la légitimité du pouvoir ;

\* appel fait à des "experts" ou à des "sages" pour attester du bien-fondé des actions menées (nouvelle illustration du processus de "dépolitisation") ;

\* recours à des circuits de dérivation, tels que la voie juridictionnelle.

Tout se passe donc comme si la question devenue conjoncturellement sensible risquait, du fait de cette sensibilité même de la société, de subvertir l'ordre politique, en devenant facteur de crise : il convient donc de la prendre en charge au plus vite, par le recours à un traitement adéquat, sous-tendu par l'exigence de refroidissement.

Cette menace pour l'ordre existant est plus explicite encore dans le cas des questions structurellement sensibles, mais dans un contexte profondément différent.

**III / Les questions structurellement sensibles** sont de nature différente. On entendra par là les *enjeux politiques majeurs*, placés par essence au coeur du débat politique, les *questions cruciales*, inscrites en permanence sur l'agenda politique, mais aussi les *sujets-tabous*, sur lesquels il est difficile, voire impossible, de légiférer.

- Tout ordre politique comporte en effet un ensemble de *significations fondamentales* (le code politique), qui déterminent, non seulement les règles qui président à l'organisation du jeu politique (configuration de l'espace politique et ordonnancement des positions en son sein, structuration des rôles politiques et modalités de leur exercice, conditions d'entrée dans l'arène politique et rituels à respecter pour y participer...), mais encore les valeurs qui constituent son soubassement profond : on ne peut s'attaquer à ces significations sans déstabiliser l'ordre social et politique tout entier.

- Les questions sensibles sont celles qui touchent à ce noyau des significations fondamentales, et partant à la *consistance même du lien politique*.

\* C'est ainsi qu'en France l'école a été conçue, dans le cadre de ce qu'on a pu appeler le "pacte républicain", comme un instrument privilégié d'égalité des chances et de mobilité sociale ; aussi toute mesure qui sera perçue comme portant atteinte à cette conception ne peut manquer de susciter une forte mobilisation collective (en témoignent les manifestations de 1984, 1986 et 1993).

\* Il en va de même pour le système de protection sociale (la "Sécu"...), comme le mouvement social de novembre-décembre 1995 en a fait la démonstration.

- Toute mesure touchant à ces questions sensibles risque dès lors de susciter une *mobilisation transversale* (comme pour les questions conjoncturelle-

ment sensibles) : il suffit qu'elle soit présentée par certains acteurs sociaux et politiques comme une "menace" (construction d'autant plus facile qu'elle entre en résonance avec la "sensibilité" du public), pour permettre cette mobilisation. Les gouvernants s'efforceront au contraire d'éviter qu'elle soit perçue en ces termes et de la traiter en arène fermée, sur un mode "technique" ou "dépolitisé" ; mais cette entreprise est aléatoire, du fait de l'existence d'agents actifs de mobilisation (partis, syndicats, groupes de pression...), qui s'attachent à ouvrir l'arène, en espérant en tirer un ensemble de profits matériels et symboliques.

Là encore, une fois la sensibilité sociale réveillée, la seule solution pour désamorcer la crise sera de *refroidir le problème*, notamment par le retrait de la mesure envisagée de l'agenda politique.

Au-delà des différences qui les opposent, les questions conjoncturellement et structurellement sensibles posent en fin de compte une même question de "gouvernabilité" : limitant la marge de manoeuvre et la faculté de libre détermination des gouvernants, elles les obligent à composer avec la "sensibilité" du public, en tenant compte de ses exigences et de ses interdits ; et cette "sensibilité" commande, au moins en partie, les mécanismes de construction de l'agenda politique, en imposant l'inscription ou au contraire le retrait de certains problèmes. Les questions sensibles constituent ainsi un vecteur privilégié d'intrusion, voire d'irruption, du social dans le fonctionnement politique, par-delà le jeu bien huilé des rouages de la démocratie représentative.