



HAL
open science

La transformation des problèmes publics au prisme des rapports entre Etat et professions. Le cas de la lutte contre les drogues et la toxicomanie

Henri Bergeron, Nicolas Fortané

► To cite this version:

Henri Bergeron, Nicolas Fortané. La transformation des problèmes publics au prisme des rapports entre Etat et professions. Le cas de la lutte contre les drogues et la toxicomanie. *Croisades privées et problèmes publics. L'héritage sociologique de Joseph Gusfield*, pp.123-138, 2022. hal-03535620

HAL Id: hal-03535620

<https://hal.science/hal-03535620>

Submitted on 19 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La transformation des problèmes publics au prisme des rapports entre Etat et professions.

Le cas de la lutte contre les drogues et la toxicomanie

Henri Bergeron (CSO, Sciences Po, Chaire Santé, LIEPP, CNRS)

Nicolas Fortané (IRISSO, PSL, CNRS, INRA, Université Paris Dauphine)

La notion de problème public est courante dans l'analyse des politiques publiques en ce qu'elle autorise, entre autres, l'articulation entre la sociologie de l'action publique et la sociologie des mouvements sociaux. Elle permet d'appréhender la façon dont une affaire, un dossier ou ce qui s'établit comme un risque est socialement construit de manière à susciter l'intervention des pouvoirs publics¹. La carrière d'un problème public est ainsi jalonnée de processus conflictuels d'appropriation (ou de rejet), qui sont liés à la circulation dudit problème dans plusieurs espaces sociaux et institutionnels et qui déterminent plus ou moins la façon dont il est finalement « pris en charge » par certaines autorités publiques (Hassenteufel, 2008 ; Le Galès et Lascoumes, 2012).

Récemment, des travaux se sont penchés sur l'articulation, au cœur des processus de problématisation, entre des dynamiques de confinement et de déconfinement (Gilbert et Henry, 2012). Ils montrent que la carrière d'un problème ne s'épanouit pas dans une trajectoire linéaire qui verrait un phénomène privé (une « condition » dirait Gusfield, 1981) devenir progressivement un enjeu politique. Au contraire, le destin (et la définition) d'un problème public peut se jouer dans des espaces discrets et confinés, où vont être remis en question les équilibres et les conventions historiquement institués sur la base desquels se réalisait jusqu'alors le traitement dudit problème. L'intérêt de l'analyse de ces scènes privées, qu'on ne saurait « réduire (...) aux simples coulisses du théâtre de l'espace public » (Gilbert et Henry, *op. cit.*, p. 55) n'est plus à justifier. Ce chapitre s'inscrit dans cette veine de recherches, en permettant l'identification des mécanismes par lesquels diverses opérations de cadrage, qu'elles soient publiquement visibles ou invisibles, contribuent à la définition des problèmes publics. Il entend ainsi explorer non seulement les conditions d'une activité sociale et politique confinée mais également ses effets en termes de « cadrage » ou « framing » sur un problème donné (Bergeron, Castel et Saguy, 2013).

A cette fin, nous proposons de mobiliser certains apports théoriques de la sociologie des professions, dont l'articulation avec la sociologie de l'action publique et la sociologie des mouvements sociaux constitue aujourd'hui une perspective de recherche heuristique (Le Bianic et Vion, 2008 ; Bezes et Demazieres, 2011). En nous appuyant sur le travail d'Abbott sur les « écologies liées » (2005), nous montrons que la tension confinement/déconfinement d'un problème se joue au moment de son appropriation par de nouveaux acteurs qui tentent de s'imposer dans sa prise en charge et, partant, son cadrage. Gusfield (1989, p. 433) définit la notion d'appropriation de la manière suivante : « To "own" a social problem is to possess the authority to name that condition a "problem" and to suggest what might be done about it. It is the power to influence the marshalling of public facilities-laws, enforcement abilities, opinion, goods and services to help resolve the problem ». Abbott offre des outils conceptuels intéressants pour analyser la façon dont s'opère concrètement ce travail d'influence de l'action publique, autrement dit comment le cadrage d'un problème public contribue à la définition des modalités de sa résolution. La notion de « charnière » (« *hinge* ») entre un groupe professionnel (ou expert) et des acteurs administratifs permet en effet de rendre compte du travail d'appropriation par un collectif qui s'allie pour prendre en charge un problème, en articulant un certain nombre de savoirs et d'instruments via lesquels sont définis le problème et sa solution. L'étude des rapports entre État et professions, saisis au prisme de la transformation de certains supports (cognitifs et/ou matériels) « charnières » qui permettent l'alliance écologique entre un groupe professionnel et des acteurs administratifs, autorise une compréhension renouvelée des processus de constitution d'un problème public.

Le cas étudié est celui des politiques de lutte contre les drogues et les addictions. En associant nos travaux respectifs (Bergeron, 1999 ; Fortané, 2011), composés de larges corpus d'archives et d'entretiens, nous pouvons rendre compte de près de trente années d'évolution du problème public de la toxicomanie et des

¹ « J'utilise le concept de "problème public" pour désigner le processus au travers duquel un état de fait devient un enjeu de réflexion et de protestation publiques et une ressource et une cible pour l'action publique » (Gusfield, 2003, p. 71).

politiques publiques afférentes². On analysera plus particulièrement trois moments historiques où le problème a été redéfini, conséquence de la formation d'une nouvelle charnière. En décrivant ainsi finement comment, à travers la carrière d'un seul et même problème public, des charnières se font et se défont, on montrera combien l'orientation d'une politique publique dépend de l'alignement de deux écologies, administrative d'une part, et professionnelle de l'autre (Bergeron et Nathanson, 2014). Cette étude des processus d'appariement sélectif entre écologies permet l'identification, sous un jour nouveau, des conflits juridictionnels dans lesquels s'engagent certaines professions mais aussi certains acteurs politico-administratifs, afin d'exercer, à la fois ensemble et chacun de leur côté, le contrôle d'un espace social ou d'une activité. En effet, en articulant le concept d'appropriation avec ceux de responsabilité causale et politique, Gusfield (1981) souligne le fait que le travail d'appropriation d'un problème passe par la définition non seulement des causes ou des origines dudit problème, mais aussi des acteurs qui ont la légitimité pour le prendre en charge. Dans notre cas, nous verrons que les charnières professionnelles/administratives qui se sont formées pour redéfinir le problème des drogues et de la toxicomanie étaient composées d'acteurs qui revendiquaient non seulement la propriété du problème mais également sa responsabilité politique. Autrement dit, ils ont produit des cadrages du problème des drogues et la toxicomanie au sein desquels leurs savoirs et leurs instruments étaient censés être les plus à même de résoudre le problème, par opposition à ceux d'acteurs concurrents. Ici, l'appropriation d'un problème est donc aussi l'appropriation d'une juridiction, puisque nous sommes en présence d'acteurs qui font alliance pour construire une définition du problème leur permettant de contrôler et s'accaparer les modalités de sa prise en charge, par la fabrique d'une politique publique les plaçant dans une telle position (Vézinat, 2016). En croisant sociologie des problèmes publics et sociologie des professions, ce chapitre vise ainsi à apporter de nouveaux éclairages sur les processus de changement dans l'action publique.

Nous dressons tout d'abord un rapide état des lieux de la littérature qui s'est penchée sur la question des rapports entre État et professions et nous indiquons dans quelles mesures ces travaux, en étudiant la formation d'une « charnière » entre segments professionnels et administratifs, peuvent contribuer à la sociologie des problèmes publics. Dans un second temps, nous exposons notre cas d'étude et nous nous livrons à une comparaison des trois « moments historiques » pendant lesquels la politique française de lutte contre les drogues et la toxicomanie a été redéfinie au cours des années 1980 et 1990.

1. Ce que la définition des problèmes publics doit aux « alliances » entre groupes professionnels et acteurs administratifs

On observe depuis une dizaine d'années une série de travaux principalement issus du champ de la sociologie des professions qui tentent de renouveler la question de l'articulation entre État et professions. Nous nous appuyons ici sur Le Bianic (2008, 2013) pour resituer cette dynamique académique dans l'histoire de la sociologie des professions, en particulier anglo-saxonne, et partageons avec lui le constat selon lequel, en dépit d'un regard plus serré sur le fonctionnement de l'État, cet ensemble de travaux n'a pas totalement accompli le programme de recherche qu'il s'était fixé, à savoir traiter, symétriquement, l'État et les groupes professionnels. On verra dans un second temps dans quelles mesures se pencher spécifiquement sur les diverses opérations sociales qui permettent la formation d'une alliance entre groupes professionnels et acteurs administratifs permet d'enrichir notre compréhension de la (trans)formation des problèmes publics et des politiques afférentes.

1.1. Bref retour historique sur la place de l'État dans la sociologie des professions

La sociologie des professions a été dominée dans les années 1940 et 1950 par les approches fonctionnalistes (Parsons et Merton notamment) qui ont développé une conception à la fois téléologique et normative des professions, les érigeant en un mode de régulation sociale intermédiaire entre l'État et le marché. Les années 1950 et 1960 ont vu se développer les approches interactionnistes (école de Chicago)

² Il s'agit de deux recherches doctorales qui, réunies, permettent d'étudier les transformations du problème public des drogues et des toxicomanies/addictions du début des années 1970 au début des années 1990 en France. Ces recherches s'appuient sur des entretiens semi-directifs réalisés avec les professionnels (essentiellement médecins) et les responsables politiques et administratifs des différentes politiques publiques qui ont visé à prendre en charge ce problème sur la période considérée, ainsi que sur des archives administratives, permettant de rendre compte des différents enjeux et controverses qui ont présidé à la fabrique de ces politiques publiques.

qui ont mis en évidence la dimension construite (donc relative) de l'autonomie professionnelle, en montrant qu'elle reposait sur des jeux d'acteurs autour de la définition de la profession. Parmi ces auteurs, certains ont toutefois développé une sociologie plus volontiers relationnelle qu'interactionniste, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas seulement appréhendé la construction de l'autonomie professionnelle dans une perspective microsociologique (situations de face à face, épreuves du travail...) mais ont également montré le rôle de l'État comme garant de la profession (Hughes et Freidson notamment).

Ces premières intuitions sur le rôle de l'État ont permis à de nouveaux courants de se développer dans les années 1970 et 1980, en particulier les approches néo-wébériennes qui, dans la continuité de Freidson, perçoivent l'État comme une chambre d'enregistrement des luttes entre groupes professionnels concurrents, validant juridiquement la conception des vainqueurs (Le Bianic, 2008, p. 263-267). Cette conception dépasse ainsi le débat entre fonctionnalisme et interactionnisme en montrant que la profession se définit bien par son autonomie relative et sa capacité à s'auto-réguler (droit d'entrée, contrôle, définition des normes professionnelles, sanction, etc.) mais que cette autonomie (ou « fermeture de marché ») ne peut exister sans être validée par les pouvoirs publics. Par la suite, Abbott (1988) construit la notion de juridiction pour rendre compte des processus de construction/définition des territoires professionnels et de leurs frontières. Il synthétise ainsi approches micro- et macrosociologiques en considérant que les conflits de juridiction se jouent dans trois arènes : celle du travail, celle du public et celle du droit (ou État).

Il subsiste cependant quelques limites dans ces approches, en particulier celle de ne pas vraiment ouvrir la boîte noire de l'État et de considérer que celui n'intervient qu'en dernier recours dans la délimitation des juridictions professionnelles pour sanctionner le travail opéré sur les lieux de travail et dans les rapports avec le public. Les années 1980 et 1990 ont alors vu se développer des approches s'appuyant sur le concept de gouvernementalité pour remettre en question la césure analytique entre État et profession, considérant que ce sont tous les deux des formes de gouvernement qui « équipent » la société en techniques, procédures, dispositifs, savoirs, etc. permettant à la fois la construction et le traitement des problèmes publics (Le Bianic, 2008, p. 267-270). Enfin, Abbott a lui aussi repris son premier modèle pour le faire évoluer, à partir de la notion d'« écologie liées » (2003), estimant qu'il n'avait jusqu'à présent qu'insuffisamment pris en compte le fait que l'État soit lui-même un espace soumis à des jeux concurrentiels entre les différents segments administratifs qui le composent et que ces derniers pouvaient instrumentaliser les conflits de juridiction entre segments professionnels pour parvenir à leurs fins³. Il met notamment en avant la notion de « charnière » (« *hinge* ») pour décrire l'alliance entre certains groupes professionnels et certains acteurs administratifs et dont la formation est nécessaire à l'affirmation de l'autonomie professionnelle.

Ainsi peut se dresser, très grossièrement, un état des lieux de la sociologie des professions dans les années 2000. Sur la base de la notion d'« écologies liées » de Abbott (2003) nous ne cherchons pas seulement à comprendre comment un groupe professionnel parvient à saisir l'attention d'un auditoire (l'État) pour construire son autonomie et définir sa juridiction, mais aussi à expliquer pourquoi un segment de l'État utilise cette occasion pour construire sa propre autonomie et redéfinir son territoire juridictionnel à l'intérieur de l'appareil administratif. Pour le dire autrement, redéfinir les frontières d'une juridiction professionnelle passe par la transformation de l'action publique sectorielle concernée et réciproquement. Néanmoins, s'il semble aujourd'hui acquis que les professions et les politiques publiques se construisent dans un système d'écologies liées, il existe à notre connaissance très peu de travaux qui se penchent sur le processus particulier de constitution d'une écologie liée. C'est justement ce que propose de faire ce chapitre en analysant simultanément la formation de plusieurs écologies (dans une même politique publique), mais surtout, comme le recommande Abbott lui-même en 2005, en se penchant sur les conditions qui rendent possibles ou non les alliances entre écologies. Or, c'est justement sur ce point que la discussion avec la sociologie des problèmes publics nous semble particulièrement heuristique. L'analyse d'un processus de construction de problème (en particulier les dynamiques d'appropriation, en lien avec celles de responsabilisation) permet de comprendre comment se justifient ou se critiquent, se font ou se

³ La notion de segment professionnel, souvent utilisée pour discuter de l'œuvre de Abbott (Demazières et Jouvenet, 2016), est issue des travaux de Bucher et Strauss (1961). Elle permet de distinguer des sous-groupes en concurrence à l'intérieur des groupes professionnels. Nous la mobilisons dans ce chapitre car elle est particulièrement appropriée pour décrire les luttes d'appropriation (ou conflits juridictionnels pour parler dans la terminologie abbottienne) qui ont lieu au sein de la médecine spécialisée dans la prise en charge des toxicomanes, où s'affrontent notamment différents types de psychiatres et psychothérapeutes.

défont, des alliances entre groupes professionnels et acteurs administratifs, en mettant notamment en évidence les ressources tant matérielles que cognitives qui permettent la (re)définition du problème et des juridictions des acteurs qui en sont les propriétaires/responsables.

1.2. Charnières, problèmes et politiques publiques

Partant de la thèse d'Abbott selon laquelle la liaison entre écologies sert chacun des deux segments liés dans la compétition qui l'oppose, au sein de son écologie « naturelle », à d'autres segments concurrents, nous posons l'hypothèse qu'une partie de ce travail de liaison se réalise par la construction d'une « solution » à une crise (elle-même construite au préalable comme condition de la liaison), affectant un secteur d'action publique donné et à propos duquel les segments professionnels et administratifs concernés revendiquent la propriété et la responsabilité. En effet, il serait réducteur de considérer que les alliances entre Etat et professions puissent être recherchées en elles-mêmes et pour elles-mêmes ou à des simples fins « concurrentielles ». Au contraire, elles s'articulent à des entreprises de redéfinition et de réorientation de l'action publique : pour les acteurs publics, changer d'alliés professionnels est un moyen de changer de politique, tandis que pour les acteurs professionnels c'est également un moyen de modifier leurs conditions concrètes de travail (ce qui illustre par la même occasion que le contrôle de ces conditions de travail constitue un instrument important de professionnalisation, celle-ci ne se limitant donc pas à l'obtention d'un statut, d'un mandat ou d'un monopole d'exercice).

On voit ainsi que (trans)former une alliance entre segments professionnels et étatiques repose sur la (re)définition d'un problème et de sa solution, ou plus exactement sur le « couplage » d'un problème et d'une solution (Zittoun, 2013). Or, nous estimons que ce travail de couplage, dimension essentielle de la construction d'un problème public, est justement ce qui se réalise lors de la formation d'une charnière, autrement dit d'une alliance écologique entre groupes (ou segment de groupes) professionnels et acteurs administratifs. Même s'il n'a pas véritablement approfondi ces réflexions, Gusfield (1989), dans ses travaux sur la construction du problème social de l'alcoolisme, suggère d'ailleurs lui-même de porter attention aux liens entre processus de professionnalisation et de problématisation, au sens où la reconnaissance d'un problème (et de son public) va de paire avec la reconnaissance d'un groupe professionnel censé le prendre en charge. Mieux, l'autorité (morale ou politique) d'un groupe sur un problème dépend bien souvent des territoires professionnels qu'il aura su construire (au dépend de groupes concurrents) en rapport avec la définition du problème (par exemple, si la toxicomanie est une maladie mentale, sa prise en charge incombe plutôt à des psychothérapeutes, tandis que si elle est une maladie avant tout somatique elle implique d'autres spécialités médicales).

La sociologie des problèmes publics permet ainsi d'apporter un nouvel éclairage sur la question des écologies liées. Elle permet, en effet, de s'intéresser à l'ensemble des opérations qui assurent la formation de ces alliances en se penchant sur les processus de problématisation d'une affaire, d'une condition ou d'un risque donné, que celle-ci soit de nature politique ou technique (Barthes, 2003) ou qu'elle se déroule dans un espace public ou discret et confiné (Gilbert et Henry, 2012). Néanmoins, les monographies qui ont cherché à décrire dans quelles mesures la construction d'un problème public avait partie liée au renouvellement de charnières entre Etat et professions se sont surtout intéressés au rôle des intérêts (voir Alam, 2007, 2010) et n'ont guère insisté sur les savoirs et instruments qui permettent la formation de ces alliances entre segments professionnels et étatiques. Il n'est ainsi guère de travaux qui ont ouvertement cherché à caractériser les multiples supports, tant cognitifs que matériels, de ces processus d'appariement sélectif, à quelques exceptions près (Déplaud, 2015 ; Fortané, 2014b ; Le Bianic, 2013 ; Bergeron et Nathanson, 2014).

Or, c'est vraisemblablement à l'aune de telles analyses, empiriquement fouillées, que l'on peut lever le voile sur les mécanismes par lesquels deux segments parviennent à constituer une alliance. L'enjeu central de cette opération réside dans la construction d'une « solution » (à ce qui a été défini comme « crise » ou « problème ») qui apparaisse « praticable » (Bergeron et Jouzel, 2011) pour chacune des deux écologies. Au fond, les intérêts comme les formes de la mobilisation des groupes qui réalisent les opérations de liaison ne déterminent pas à eux seuls la réussite de l'opération ni la forme de liaison qui se stabilise. C'est au contraire grâce à un subtil et méticuleux travail d'alignement et d'appariement que deux segments parviennent à constituer une charnière et entraîner dans ce même mouvement un changement dans le secteur d'action publique considéré. Nous nous appuyons à cet égard sur de récents travaux en sociologie

de l'expertise (Eyal, 2013) qui suggèrent d'analyser les multiples supports permettant la formation et l'assemblage de « réseaux d'expertise » : comment sont liés, dans un même scénario, des savoirs, des objets, des dispositifs techniques, ainsi que divers acteurs alliés ou concurrents. Ainsi, la compréhension des processus de définition des problèmes – et des politiques – publics ne peut se limiter à une analyse des intérêts et/ou des idéologies portés par différents groupes ou mouvements sociaux, encore faut-il saisir le travail d'élaboration d'une « solution » qui soit conjointement praticable par les différentes parties prenantes.

En outre, il convient de préciser qu'appréhender les segments professionnels comme des réseaux d'expertise permet d'adapter la théorie des écologies liées à des professions non constituées. En effet, il paraît heuristique de ne pas limiter l'approche en termes d'écologies liées aux seules professions patentées ou établies, mais de l'étendre à l'étude des activités que peuvent mener certains groupes professionnels (Demazière et Gadéa, 2009) ou groupes d'experts (Eyal, 2013) que l'on ne peut strictement définir comme des professions, au sens où on l'entend (la sociologie fonctionnaliste en particulier) pour les médecins ou les avocats. Eyal (2013) montre judicieusement, en effet, combien la sociologie des professions nourrit une définition des professions qui est trop restrictive pour pouvoir efficacement rendre compte de ce qu'Abbott lui-même appelle « la division du travail expert » dans les sociétés contemporaines. Selon Eyal, la compétition juridictionnelle ne se réalise pas entre les seules professions établies, mais entre tous les groupes, segments ou formations sociales (y compris les patients), qui sont capables de revendiquer une expertise, sur la base de la possession d'un savoir (plus ou moins) abstrait et du contrôle (plus ou moins lâche) de diverses technologies et de leur diffusion. C'est ce que nous allons désormais monter à partir de notre cas d'étude sur les transformations de la politique française des drogues dans les années 1980 et 1990.

2. La transformation des alliances entre les psychiatres et l'administration sanitaire dans la politique française des drogues

Nous étudions ici trois moments historiques où se recomposent les alliances entre deux écologies : les professionnels de l'intervention en toxicomanie et l'administration sanitaire en charge de la lutte contre la toxicomanie. Après avoir exposé les caractéristiques des processus de constitution de ces charnières, via lesquels le problème des drogues et de la toxicomanie, ainsi que la politique publique qui le prend en charge, ont été redéfinis, nous discutons des conclusions que cette étude permet de tirer sur l'articulation entre sociologie des problèmes publics et sociologie des professions.

2.1. Les trois « charnières » historiques des années 1980 et 1990

La politique française contemporaine de lutte contre la drogue et la toxicomanie prend forme avec la fameuse loi de 1970, relative à l'usage de stupéfiants. Celle-ci prévoit des dispositions à la fois pénales et sanitaires. Elle est considérée comme une loi particulièrement répressive (au regard notamment des dispositifs législatifs que mettent en œuvre d'autres pays européens à la même époque) dans la mesure où elle incrimine jusqu'au simple usage de drogues, qui est considéré comme un délit et est passible d'une peine d'emprisonnement. La loi de 1970 prévoit néanmoins une exemption des poursuites pénales pour les toxicomanes « usagers simples » qui acceptent de suivre une cure de désintoxication (cette procédure est connue sous le nom d' « injonction thérapeutique »). Pour ce faire, un dispositif de prise en charge sanitaire est mis en place via la création de ce que deviendront plus tard les Centres de soins spécialisés en toxicomanie (CSST) et qui vont être investis par divers groupes professionnels (psychiatres « intervenants en toxicomanie », psychologues, éducateurs spécialisés, assistants sociaux, ex-toxicomanes, etc.) et où va se développer une médecine sociale, plus ou moins émancipée de la tutelle psychiatrique asilaire.

Première charnière

Une petite dizaine d'années après la mise en place de ce dispositif, la politique française de lutte contre la drogue et la toxicomanie connaît une première inflexion via la mainmise des psychiatres d'obédience psychanalytique et de leurs alliés au Ministère de la Santé sur son volet sanitaire. Alors que le réseau de CSST faisait preuve d'une importante diversité en termes de modes de prise en charge des toxicomanes et

d'organisation entre les différents professionnels, les psychiatres (réunis autour de l'Association nationale des intervenants en toxicomanie - ANIT) parviennent à centrer la prise en charge autour de la cure psychanalytique (adaptée aux singularités du patient toxicomane). Ils s'allient pour ce faire aux agents d'un bureau de la Direction générale de la santé (DGS) du ministère de la Santé pour s'approprier le dispositif qui est à l'époque disputé par une autre « alliance écologique », à savoir les éducateurs et travailleurs sociaux et la Direction de l'action sociale (DAS), elle aussi alors rattachée au ministère de la Santé. La formation de cette charnière s'accompagne d'une redéfinition du problème de la toxicomanie qui devient un problème davantage médical que social, relevant plus particulièrement d'une question de santé mentale nécessitant l'intervention de professionnels de la psychothérapie (l'évolution du nom du bureau de la DGS en charge de la toxicomanie, à la fin de cette première « période », est d'ailleurs caractéristique de cette redéfinition)⁴.

Le réseau d'expertise en charge de la lutte contre la toxicomanie est alors constitué de la charnière ANIT/DGS, consacrant la prise de pouvoir de l'administration sanitaire et des psychiatres d'obédience psychanalytique sur le dispositif, qui sont parvenus à s'approprier le problème de la toxicomanie de telle sorte qu'ils s'en attribuent la responsabilité politique. En outre, un tel travail définitionnel a été rendu possible par la désignation d'un public spécifique (les héroïnomanes), nécessitant une prise en charge via des savoirs médicaux (la cure) et des instruments judiciaires (l'injonction thérapeutique) que les membres de la coalition sont les seuls à contrôler. Ils constituent d'ailleurs les supports essentiels de cette alliance écologique qui trouve en réalité son origine dans la loi de 1970 elle-même, à travers une construction morale du problème de la toxicomanie établie sur le « mythe de l'éradication des drogues » (Ehrenberg, 1992) qui fonde tant les conceptions médicales (l'abstinence) et politiques (la prohibition) de la lutte contre la toxicomanie.

La formation de cette charnière se réalise par l'entremise d'un petit nombre d'acteurs qui ont su construire, au cours des années 1970, une sorte de « communauté épistémique » (Haas, 1989, 1992) partageant des opinions dans l'ensemble comparables concernant les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre en matière de lutte contre la toxicomanie. Plus spécifiquement à partir de la loi de décentralisation de 1982, au sein de la DGS, certains acteurs vont travailler plus spécifiquement avec le segment professionnel le plus influent du secteur spécialisé (composé en majorité de psychiatres), qui ont su s'imposer comme les seuls interlocuteurs légitimes du champ (en marginalisant les porteurs de thérapies plus axées sur les médicaments ou encore celles inspirées par les psychologies comportementalistes). En redéfinissant avec succès le problème de la toxicomanie comme un problème médical de santé mentale, cette charnière s'est progressivement autonomisée vis-à-vis non seulement des autres instances administratives (notamment la DAS) mais aussi des acteurs politiques (Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie et élus locaux principalement) qui auraient pu émettre un avis sur le contenu de la politique de soins et revendiquer sa gestion. Ce processus de redéfinition du problème de la toxicomanie contribue finalement à la constitution d'un monopole de parole et d'action sur la politique publique, qui trouve son incarnation la plus évidente dans l'institutionnalisation d'une charnière entre Etat et profession que réalise l'alliance entre la DGS et l'ANIT.

Seconde charnière

Vers la fin des années 1980, alors qu'émerge le problème du sida et que les héroïnomanes en deviennent l'une des principales « populations à risque » (Pinell, 2002), la lutte contre la toxicomanie connaît une nouvelle inflexion. L'objectif politique prohibitionniste d'éradication des drogues et son corolaire médical l'abstinence que promeut la cure analytique, sont remis en cause par un mouvement social prônant une conception moins dogmatique du problème de la toxicomanie et de la politique publique censée le prendre en charge. Celle-ci doit offrir des solutions plus variées à un public en réalité plus divers que les seuls héroïnomanes dépendants. Tel est notamment le discours des partisans de la « réduction des risques » (médecine humanitaire et associations d'usagers de drogues notamment), une conception de l'action publique à destination des toxicomanes qui ne vise plus l'abstinence comme seul horizon thérapeutique mais envisage des formes alternatives de traitement (des causes et conséquences) comme la

⁴ Dans les années 1980, il s'agit du bureau DGS/2D (« Alcoolisme, toxicomanie, tabagisme », sous-direction de la maternité, de l'enfance et des actions spécifiques de la santé), qui devient, à partir de 1993, le bureau DGS/SP3 (« Santé mentale, toxicomanies et dépendances », sous-direction de la santé des populations).

substitution. Ces acteurs parviennent à publiciser une nouvelle définition de la toxicomanie en s'appuyant sur l'opportunité politique que leur offre la visibilité médiatique du problème du sida et trouvent ensuite des appuis pour relayer cette définition au sein d'espaces administratifs plus confinés, à savoir la division Sida nouvellement créée au sein de la DGS et, surtout, le cabinet du ministre de la Santé B. Kouchner. Ensemble, ces acteurs parviennent à court-circuiter le couple ANIT/DGS et leur référentiel « prohibition/abstinence » et s'imposent comme la charnière désormais propriétaire et responsable du problème de la toxicomanie et de sa prise en charge. La formation de la nouvelle charnière s'inscrit en effet dans le cadre d'un mouvement social, d'abord relativement marginal et hétéroclite, qui va trouver un appui politico-administratif au bénéfice d'un remaniement gouvernemental. Kouchner est en effet proche des mouvements humanitaires qui portent au départ les thèses de la « réduction des risques » et s'appuie sur ces réseaux⁵ pour réaliser un « coup » politique sur le problème de la toxicomanie (mise en scandale du problème des toxicomanes sidéens qui n'ont pas accès aux traitements appropriés). Bien que ce soit au final son successeur au ministère de la Santé qui mette en place les mesures les plus emblématiques de la nouvelle politique publique, le mouvement est bel et bien engagé par l'entourage du « *French doctor* » qui impose ce nouveau cadrage contre la précédente charnière de la lutte contre la toxicomanie, à savoir le couple DGS/ANIT.

En effet, si l'application de la loi de 1970 ne change pas sur le fond (pas de dépénalisation des drogues par exemple), le problème de la toxicomanie connaît une importante inflexion en étant redéfini davantage comme une question de santé publique plutôt qu'une affaire strictement curative (et a fortiori de santé mentale). Le réseau d'expertise s'ouvre à d'autres acteurs que les seuls psychiatres (médecine générale qui peut prescrire les produits de substitution, associations d'usagers de drogues et médecine humanitaire), les patients ne sont plus seulement héroïnomanes mais également consommateurs de cannabis, malades du sida ou poly-dépendants, tandis que les savoirs et les outils se renouvellent. On assiste notamment, à partir de 1994, à la mise sur le marché des thérapeutiques de substitution (méthadone et buprénorphine) et de dispositifs comme les programmes d'échange de seringue ou les sleep-in qui vont profondément modifier la prise en charge des toxicomanes, pour qui la « maîtrise » de leur dépendance (par opposition à l'abstinence) devient un objectif viable. Si la transformation de l'action publique s'appuie d'abord sur un réseau d'expertise annexe (groupes d'usagers, médecine humanitaire, etc.), le dispositif central de prise en charge (les CSST) se « normalise » progressivement en intégrant les nouveaux outils et approches de la toxicomanie (les psychiatres de l'ANIT font notamment leur « *aggiornamento* » lors des Journées Nationales de la Toxicomanie de 1997 où ils reconnaissent, pour la majeure partie d'entre eux, l'intérêt des thérapeutiques de substitution).

Il faut toutefois noter que, si la définition du problème de la toxicomanie portée par cette nouvelle charnière se distingue nettement de la précédente, elle renforce néanmoins un mouvement de fond initié par leurs prédécesseurs visant à faire exister la toxicomanie comme un enjeu sanitaire et social plutôt (ou moins autant) qu'une question pénale. Historiquement, les subtiles redéfinitions du problème de la toxicomanie que nous décrivons ici ne doivent pas masquer la tendance de fond qui voit les acteurs (professionnels comme administratifs) sanitaires et sociaux prendre du poids par rapport aux acteurs judiciaires et répressifs.

Troisième charnière

Quelques années plus tard (et en partie parallèlement) se construit une troisième rupture dans la politique de lutte contre les drogues et la toxicomanie. Celle-ci consiste à dépasser le strict cadre de l'usage de stupéfiant pour élargir le dispositif à d'autres formes d'addiction (en particulier l'alcoolisme et le tabagisme, ainsi que la question du cannabis) et à développer des outils judiciaires renforçant encore le traitement sanitaire plutôt que pénal de la toxicomanie. Cette nouvelle politique publique, matérialisée par le plan triennal de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) de 1999, est le produit d'une entreprise engagée par un petit nombre d'acteurs : d'un côté, des psychiatres outsiders, plus proche de la médecine hospitalo-universitaire et tenants d'une approche comportementale ; de l'autre, des agents de la MILDT qui est une structure interministérielle dominée des institutions en charge de la lutte contre la toxicomanie mais dont la légitimité va rapidement se rehausser au bénéfice

⁵ Le conseiller technique en charge de ces questions au sein de son cabinet ministériel est notamment un ancien président de *Médecins du Monde*, dont Kouchner est l'un des membres fondateurs.

d'un renouvellement de son personnel de direction lors du retour de la gauche au pouvoir en 1997. Ces quelques psychiatres font ainsi alliance avec la MILDT et court-circuitent la charnière précédemment constituée, alors en pleine phase de « normalisation » et dont les querelles liées à la mise en œuvre de la politique de réduction des risques ne sont pas encore bien refermées.

Cette nouvelle alliance écologique se construit sur la base de savoirs neurobiologiques (théorie de la dopamine) et cognitivo-comportementaux (triptyque « usage, abus, dépendance ») qui forment le ciment de l'approche « addictologique » de la toxicomanie. Cette conception singulière est matérialisée sur différents supports (notamment les rapports Tassin, Roques et Parquet-Reynaud) qui circulent d'abord de manière confidentielle puis font l'objet d'une forte publicisation organisée autour de la question de la dépénalisation de l'usage de cannabis. Cette redéfinition du problème de la toxicomanie (à travers un cadrage en termes d'« addictions ») s'est en effet lentement construite les années précédentes au sein de segments professionnels et administratifs marginalisés sur la question des drogues (les psychiatres hospitalo-universitaires et les agents de la MILDT) qui ont su progressivement élaborer des savoirs (la notion d'addiction) et des instruments (les thérapies cognitivo-comportementales) en rupture avec ceux proposés par les charnières précédentes.

Cette nouvelle alliance écologique revendique avec succès la propriété et la responsabilité du problème de la toxicomanie et parviennent à écarter leurs concurrents (la DGS et les organisations professionnelles en alcoologie et en toxicomanie notamment) grâce au soutien de Matignon, ainsi que du ministère de la Justice. En effet, la nouvelle présidente de la MILDT Nicole Maestracci, de par son profil de magistrat qui a effectué une partie de sa carrière au sein de l'administration judiciaire, bénéficie d'un appui politique lui permettant de marginaliser le rôle du ministère de la Santé et, partant, de ses alliés professionnels. La charnière addictologues-MILDT parvient ainsi à redéfinir le problème public comme étant une affaire d'addiction plutôt que de toxicomanie, autorisant la refonte de la politique publique tant sur le plan sanitaire avec la fusion des dispositifs de soins en alcoologie et en toxicomanie que sur le plan pénal avec la mise à disposition de nouveaux outils aux magistrats, qui leur offrent, en termes de réponses judiciaires alternatives aux mesures pénales, des options plus diversifiées que la seule injonction thérapeutique (via les circulaires Guigou de 1999). Au final, le réseau d'expertise se modifie fortement dans les années qui suivent la victoire de cette nouvelle charnière et l'imposition de cette nouvelle définition du problème de la toxicomanie, que ce soit au niveau du public (alcooliques, usagers de cannabis) et des professionnels de santé (psychiatres hospitalo-universitaires, psychologues cliniciens, alcoologues) comme en termes de savoirs et d'instruments à la fois médicaux et judiciaires.

2.2. Essai de caractérisation de la formation des charnières et de la constitution du problème public

	Charnière 1	Charnière 2	Charnière 3
Segment professionnel	Groupe professionnel corporatiste, homogène	Mouvement social hétéroclite et au départ marginal	Très peu d'acteurs, outsiders
Segment étatique	Service administratif	Espace politique (cabinet...)	Espace intermédiaire (MILDT)
Travail d'alignement des deux segments	Discret, technique, interne (commissions DGS, associations professionnelles)	Publique, politique, externe (manifestations, presse, conférences publiques...)	Interne (travaux scientifiques rapports administratifs) et externe (rapports publics, presse, débats parlementaires)
Mise à l'agenda du problème	Pas de crise	Crise (Sida, thérapeutiques de substitution)	Amorce de crise (dépénalisation du cannabis)

Temporalité	Longue (plus de 5 ans)	Médiane (3/4 ans)	Courte (2 ans)
Problème public et « solution »	Toxicomanie = problème curatif et médical (héroïnomanes) Abstinence (cure analytique) + prohibition	Toxicomanie = problème de santé publique (héroïnomanes sidéens) Réduction des risques (thérapeutiques de substitution)	Addictions = problème de santé publique (usagers de cannabis, alcooliques) Approches comportementales et neurobiologiques + assouplissement mesures pénales

L'examen de ces trois moments où le problème (et la politique) des drogues et de la toxicomanie a été redéfini par la formation d'une nouvelle charnière, professionnelle et administrative, se posant comme propriétaire et responsable du problème nous permet de tirer plusieurs enseignements.

Tout d'abord, la mise en commun de notre matériau valide, sur un temps relativement long, l'hypothèse selon laquelle une réorientation de l'action publique passe par une redéfinition du problème public, elle-même corrélative de la constitution d'une nouvelle charnière. Charnière qui se constitue bel et bien par le renouvellement des segments professionnels et administratifs (pas seulement l'un d'entre eux), dont l'alliance leur permet de s'imposer face à leurs concurrents dans leurs écologies respectives. Il apparaît en effet clairement dans le cas étudié ici que chaque redéfinition du problème a permis d'écarter des groupes professionnels ou administratifs concurrents (parfois les membres d'une charnière antérieure) qui prétendaient aussi à la prise en charge du problème. Le moment où la division Sida de la DGS, appuyée par le cabinet du ministre de la Santé, prend la main sur le problème de la toxicomanie et marginalise le bureau historique qui en avait la charge, alors qu'en même temps les psychiatres commencent à perdre possession du dispositif sanitaire au profit d'acteurs favorables aux thérapeutiques de substitution (médecine humanitaire, groupes d'usagers...) est tout à fait caractéristique d'un tel renversement (Bergeron, 1999).

En revanche, la diversité des situations exposées montre que la morphologie, la trajectoire et les modalités de la mobilisation des entrepreneurs ou du réseau de politiques publiques ne constituent pas une variable suffisante pour expliquer le succès ou l'échec d'une tentative de changement de l'action publique. Différentes configurations sont possibles (à cet égard, les trois moments étudiés ici sont très différents) et il est important de dépasser la question de la mobilisation et/ou du lobbying (même s'il ne s'agit pas de l'occulter) pour s'intéresser plus finement au travail d'alignement et d'appariement au travers duquel se construit la charnière entre deux segments, se reconfigure le réseau d'expertise et, *in fine*, se redéfinit un problème public et la politique (ou le secteur d'action publique) qui lui est associé. La « praticabilité politique conjointe » d'une alliance se construit en effet à travers la circulation et l'appropriation de supports matériels et cognitifs permettant le travail d'alignement par lequel se forme une charnière. Par exemple, dans le troisième moment réformateur, on voit clairement comment la conception addictologique du problème de la toxicomanie a circulé dans des espaces qui se sont progressivement connectés (neurosciences, psychiatrie hospitalo-universitaire, MILDT) et comment cette circulation a permis la maturation de cette nouvelle définition du problème que les différents acteurs, professionnels et administratifs, se sont progressivement appropriés (Fortané, 2014a). Cette dimension n'évite évidemment pas la question des rapports de force et des conflits juridictionnels entre les acteurs, mais elle montre comment une alliance peut concrètement se former, c'est-à-dire par un travail (tout à fait concret et tangible) d'alignement des conceptions professionnelles et administratives du problème et de ses solutions.

Conclusion

Au final, ces analyses permettent de dresser deux constats de portée plus générale. Elles rappellent tout d'abord que la notion de savoirs ne se limite pas à de simples concepts ou idées, pas plus que la notion d'instruments ne se limite aux seuls outils techniques ou aux procédures administratives, mais elles désignent en réalité l'ensemble des supports matériels et cognitifs qui, par leur circulation et leur

appropriation, permettent la redéfinition d'un problème public⁶. Enfin cette attention particulière aux supports par lesquels se construit une alliance constitue une plus-value par rapport à la notion de charnière telle que formulée par Abbott en 2005. S'il est bien question de comprendre comment se forment des écologies liées, il faut suivre la voie ouverte par Eyal (2013) et envisager ces écologies comme des « réseaux d'expertise » plutôt que des groupes (ou segments de groupes) professionnels et administratifs à proprement parler, autrement dit s'intéresser au travail concret réalisé par ces acteurs pour redéfinir le problème et ses solutions, sans nécessairement présupposer une dichotomie entre le monde professionnel et le monde administratif. Les exemples développés ici montrent qu'une démarcation entre deux écologies, quand bien même celles-ci seraient liées, est bien souvent délicate à observer. Que ce soit dans les années 1980 avec le couple ANIT/DGS, au début des années 1990 au sein de la nébuleuse « réduction des risques », ou à la fin de la décennie avec la charnière addictologues/MILDT, il s'agit d'acteurs qui produisent conjointement une nouvelle expertise du problème de la toxicomanie, au sein de laquelle considérations professionnelles et administratives sont intimement liées.

Bibliographie

ABBOTT Andrew, *The System of Professions - An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

ABBOTT Andrew, « Écologies liées : à propos du système des profession », in Pierre-Michel MENGER (dir.), *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, coll. « Colloquium », 2003, p. 29-50.

ABBOTT Andrew, « Linked ecologies: States and universities as environments for professions », *Sociological theory*, 23 (3), 2005, p. 246-274.

ALAM Thomas, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2, Lille, France, 2007.

ALAM Thomas, « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, vol. 78, 2010, p. 48-66.

BARTHE, Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique « par défaut », in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492.

BERGERON Henri, *L'Etat et la toxicomanie*, Paris, PUF, 1999.

BERGERON Henri, JOUZEL Jean-Noël, « Entre environnement et santé : la politisation de l'épidémiologie et de la toxicologie à l'ère de la sécurité sanitaire », *11^{ème} Congrès de l'AFSP*, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.

BERGERON Henri, CASTEL Patrick, SAGUY Abigail, *When Frames (Don't) Matter. Querying the Relationship between Ideas and Policy*, Robert Wood Johnson Foundation Princeton, Working Paper Series, WP n° 53, December 2013.

BERGERON Henri et NATHANSON Constance, « Faire une loi, pour faire la loi. La loi de Santé publique d'août 2004 », *Sciences sociales et santé*, 32 (4), 2014, p. 5-32.

⁶ A cet égard, Lascoumes et Le Galès (2004) soulignaient avec raison que les technologies de gouvernement sont porteuses de « théorisations politiques implicites » qui en assurent le succès.

- BEZES Philippe et DEMAZIERE Didier (dir.), « New Public Management et professions dans l'Etat : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 53(3), 2011, p. 293-348.
- BUCHER Rue, STRAUSS Anselm, « Professions in process », *American Journal of Sociology*, 66 (4), 1961, p. 325-. 334.
- DEPLAUDE Marc-Olivier, *La bantise du nombre. Une histoire des numerus clausus de médecine*. Paris, Les Belles lettres, 2015.
- DEMAZIERE Didier, GADEA Charles, *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, 2009.
- DEMAZIERE Didier, JOUVENET Morgan (dir.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris, Editions de l'EHESS, 2016.
- EHRENBERG Alain (dir.), *Penser la drogue, penser les drogués. I. Etat des lieux*, Paris, Editions Descartes, 1992.
- EYAL Gil, « For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic », *American Journal of Sociology*, 118 (4), 2013, p. 863-907.
- FORTANE Nicolas, *Genèse d'un problème public : les « addictions ». D'un concept médical à une catégorie d'action publique ou la transformation des drug policies contemporaines*. Thèse de science politique, IEP de Lyon, 2011, 638 p.
- FORTANE Nicolas, « La carrière politique de la dopamine. Circulation et appropriation d'une référence savante dans l'espace des *drug policies* », *Revue Française de Science Politique*, 64 (1), 2014a, p. 5-28.
- FORTANE Nicolas, « Quand les frontières de la médecine sont liées à celles de l'administration sanitaire : une sociologie des rapports Etat/profession à partir du cas de l'addictologie », Thomas BUJON, Christine DOURLENS, Gwenola LE NAOUR (dir.), *Aux frontières de la médecine*, Paris, Editions des Archives Contemporaines, 2014b, p. 49-64.
- GILBERT Claude, HENRI Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue Française de Sociologie*, 53 (1), 2012 p. 35-59.
- GUSFIELD Joseph, *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- GUSFIELD Joseph, « Constructing the ownership of social problems: Fun and profit in the Welfare State », *Social problems*, 36 (5), 1989, p. 431-441.
- GUSFIELD Joseph, « Action collective et problèmes publics », in Daniel CEFAL, Dominique PASQUIER (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003, p. 63-78.
- HAAS Peter, « Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control », *International Organization*, 43 (3), 1989, p. 377-403.
- HAAS Peter, « Introduction: Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.

LE BIANIC Thomas, « L'État et les professions dans la sociologie continentale et anglo-américaine : un état des lieux », Thomas LE BIANIC, Antoine VION (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, L.G.D.J., coll. « Série politique », n° 48, 2008, p. 249-277.

LE BIANIC Thomas, « Une profession balkanisée : les psychologues face à l'Etat en France », *Politix*, 102 (2), 2013, p. 175-207.

LE GALES Patrick, LASCOUMES Pierre, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012.

PINELL Patrice (dir.), *Une épidémie politique. La lutte contre le sida en France (1981-1996)*, Paris, PUF, 2002.

VEZINAT Nadège, *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, Armand Colin, 2016.

ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.