



HAL
open science

“ Comment s’appropriier un problème ? Relations structurelles entre bureaucraties techniques et journalistes dans la construction d’un problème public de ”l’air intérieur” ”

Benjamin Ferron, Renaud Hourcade, Jean-Pierre Le Bourhis

► **To cite this version:**

Benjamin Ferron, Renaud Hourcade, Jean-Pierre Le Bourhis. “ Comment s’appropriier un problème ? Relations structurelles entre bureaucraties techniques et journalistes dans la construction d’un problème public de ”l’air intérieur” ”. *Croisades privées et problèmes publics. L’héritage sociologique de Joseph Gusfield*, Presses Universitaires de Rennes; Res Publica, pp.107-122, 2022, 10.4000/sdt.44036 . hal-04285794

HAL Id: hal-04285794

<https://hal.u-pec.fr/hal-04285794>

Submitted on 23 Jan 2024

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.

Comment s'appropriier un problème ? Relations structurelles entre bureaucraties techniques et journalistes dans la construction d'un problème public de « l'air intérieur »

Benjamin FERRON, CEDITEC (EA 3119), UPEC-Université Paris 12

Renaud HOURCADE, ARENES (UMR 6051), Université de Rennes, EHESP, CNRS

Jean-Pierre LE BOURHIS, ARENES (UMR 6051), Université de Rennes, EHESP, CNRS

« Public problems have a shape which is understood in a larger context of a social structure in which some versions of "reality" have greater power and authority to define and describe that "reality" than do others »

« A sociology without structural concepts is like Rogers without Hart or Hammerstein or like Hart or Hammerstein without Rogers —a melody without a lyric or a lyric without a melody »¹

Le Gusfield héros d'une approche constructiviste des problèmes publics a largement occulté le promoteur tout aussi obstiné d'une vision *structurelle* de la réalité sociale². Son œuvre est pourtant parsemée de notations où il regrette la trop grande attention portée aux seuls aspects symboliques et l'oubli des effets liés à la structuration sociale³. Son livre majeur, le plus emblématique de l'approche dramaturgique, s'ouvre et se clôt ainsi sur l'annonce d'un second ouvrage centré sur les intérêts et les groupes revendiquant la propriété du problème de l'alcool au volant⁴. Jamais publié, celui-ci devait expliquer la prédominance des discours techniques et médicaux sur ce problème. Revenant sur son parcours intellectuel, le sociologue citera d'ailleurs l'effacement relatif de cette dimension structurelle comme l'une des carences de l'interactionnisme symbolique, trop centré sur la production de sens et les processus d'innovation créative : celui-ci a « *jeté non seulement le bébé avec l'eau du bain, mais la baignoire avec* » en reléguant hors de son champ de vision les structures, les institutions et les rôles sociaux⁵.

La question de l'articulation entre construction symbolique et dimension structurelle se pose particulièrement si l'on veut rendre compte de la façon dont les problèmes publics

¹ GUSFIELD Joseph R., *The culture of public problems*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 13; « A journey with Symbolic Interaction », *Symbolic Interaction*, 26(1), 2003, p. 129

² P. Bourdieu lui-même en fait une lecture qui l'associe d'abord à un « constructivisme » utile pour comprendre le « renforcement symbolique » et l'officialisation par l'Etat d'un point de vue particulier (BOURDIEU Pierre, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil, 2012, p. 51-53).

³ Les termes employés par GUSFIELD fluctuent (social structure, social organization, social control) mais celui-ci semble surtout cibler un *déjà-là* qui s'impose et s'oppose conceptuellement aux processus et aux interactions.

⁴ GUSFIELD J. R., *The culture of public problems*, *op.cit.* p. 17 et 188

⁵ GUSFIELD J. R., « A journey with Symbolic Interaction », *loc. cit.* Sur le parcours intellectuel de Gusfield, voir BERNARDIN Stève, *La fabrique privée d'un problème public*, thèse en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, p. 13 et l'introduction du présent ouvrage.

émergent ou changent de propriétaire dans le temps. Comprendre comment s'opèrent *l'appropriation* d'un problème public et ses évolutions suppose de s'intéresser aux caractéristiques, ressources et positions dans la structure sociale de ses propriétaires initiaux et de ceux qui leur succèdent le cas échéant. C'est précisément ce que fait Gusfield, qui porte attention à la stratification sociale ou aux mutations structurelles de l'Etat-Providence quand il doit étudier les transformations historiques de la cause anti-alcool⁶ ou l'extension des problèmes publics associés aux personnes en difficulté (« troubled persons »)⁷. Pour saisir ces évolutions de moyen ou long terme, il souligne l'importance des « relations structurelles » entre groupes sociaux ou professions, comme complément d'une approche définitionnelle et culturelle des problèmes publics⁸.

Cette grille d'analyse combinée nous est apparue particulièrement pertinente lorsque nous avons étudié la genèse et l'imposition d'un problème public récent, la « qualité de l'air intérieur » défini comme l'exposition des populations à des substances dangereuses pour la santé en espace confiné - domiciles privés ou lieux publics, hors cadre professionnel⁹. Celui-ci se caractérise par une appropriation relativement rapide, en l'espace de deux décennies, par des intervenants publics proches du secteur économique du bâtiment et de la construction. Alors qu'elle est à peine explorée par les milieux techniques spécialisés au début des années 1990, cette thématique prend une forme institutionnelle au début des années 2000. Ceci s'opère par la mise en place d'un suivi statistique (un « Observatoire ») puis de normes de références et un début de réglementation en 2009. Cette imposition rapide d'une définition dominante est d'autant plus frappante qu'elle vise la sphère privée (le foyer domestique, l'appartement ou la maison individuelle) dans laquelle l'intervention collective ne va pas de soi.

Ce coup symbolique dans un temps aussi court pose la question des ressources mobilisées pour parvenir à une modification substantielle de la structure du problème et du jeu des acteurs propriétaires. Analyser la distribution des groupes sociaux, professionnels ou des organismes publics interagissant autour de la définition du problème constitue une étape nécessaire mais n'explique pas comment s'opère l'accumulation de ressources permettant la prédominance d'une définition. Pour éclairer cet aspect, il nous a semblé fécond de suivre dans le temps, d'une part, les *relations structurelles* entre les groupes en concurrence pour sa propriété et d'autre part, la *publicisation* du problème visé, sa construction et son imposition dans le champ journalistique¹⁰. Compléter l'étude des processus (de construction symbolique)

⁶ GUSFIELD Joseph R., *Symbolic crusade. Status politics and the American Temperance movement* [1963], 2nd Edition, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 1986

⁷ GUSFIELD Joseph R. *Contested meanings. The construction of alcohol problems*, Madison, Univ. of Wisconsin Press, 1996. Voir notamment le chapitre 2, version révisée de l'article souvent cité de *Social Problems* (1989), « Constructing the Ownership of Social Problems ».

⁸ GUSFIELD J.R., *The culture of public problems, op.cit.*, p. 17

⁹ Nous reprenons ici la définition actuellement dominante du problème public ; voir le site de « l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur » à l'adresse <http://www.oqai.fr> [page consultée le 1er janvier 2018].

¹⁰ Notre approche converge avec celle développée par C. Gilbert et E. Henry autour des luttes définitionnelles (« La définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion », *Revue française de*

par celle des structures (sociales ou institutionnelles) conduit ici à s'intéresser aux répartitions inégalitaires de ressources et de capitaux dans différents espaces sociaux, aux capacités différentielles de groupes ou d'institutions à s'approprier un problème.

L'hypothèse que nous faisons est que l'imposition réussie de « l'air intérieur » comme problème public résulte d'un rapport structurellement inégalitaire entre univers bureaucratique et journalistique. Une accumulation précoce de capitaux scientifiques (crédit, reconnaissance des pairs) et une reconnaissance institutionnelle (budgets et consécration officielle) conduisent à l'appropriation du problème de « la qualité de l'air intérieur » à la fin des années 1990 par un des secteurs de l'expertise d'État ; la vision de cette bureaucratie sectorielle s'impose alors à un champ journalistique à l'autonomie réduite et dépendant des sources officielles.

Nous appuierons notre démonstration sur les résultats d'une étude de la genèse de ce problème de « l'air intérieur » qui a articulé une analyse des groupes professionnels experts et une étude des activités médiatiques sur le thème. Nous examinerons dans un premier temps la façon dont Gusfield approche la dimension structurelle, en identifiant les points d'appui qu'il offre mais aussi les points aveugles de ses travaux. Nous offrirons ensuite une reconstitution résumée de l'entreprise collective de construction et d'appropriation de l'air intérieur comme problème depuis les années 1990 en examinant de façon croisée son traitement dans deux champs (bureaucratique et journalistique).

Méthodologie et matériau empirique : une double enquête

L'enquête sur les acteurs de l'expertise a reposé d'abord sur un travail de documentation à partir des revues spécialisées, des actes des congrès internationaux des sociétés savantes du domaine et sur la consultation des archives d'organismes publics dans le secteur du bâtiment. Nous avons réalisé par ailleurs 17 entretiens semi-directifs centrés sur les acteurs producteurs d'expertise, incluant des techniciens, chercheurs et hauts fonctionnaires du domaine. L'enquête médiatique est fondée sur l'analyse de contenu de 750 articles de presse et émissions de télévision¹¹, ainsi que la réalisation de 16 entretiens auprès de journalistes et de

sociologie, 53(1), 2012, p. 35-59). Dans une perspective structurale, nous nous centrons cependant davantage sur les ressources et les logiques d'accumulation propres à chaque espace social et sur leurs interactions.

¹¹ La constitution d'un corpus de documents d'archives (*Europresse.com*, sites web, INA) a été opérée à partir du mot-clé « air intérieur » dans des titres de la presse quotidienne nationale (*La Croix*, *Le Figaro*, *L'Humanité*, *Libération*, *Le Monde*, [n=207]), de la presse magazine (*Acteurs Publics*, *L'Express*, *Marianne*, *Le Point*, *Valeurs Actuelles* [n=25]), de la presse quotidienne régionale (*Le Parisien*, *Ouest-France* et *Le Courrier Picard* [n=381]), de magazines spécialisés en santé, environnement et consommation (*Le quotidien du médecin*, *Le Généraliste*, *UFC-Que Choisir* [n=98]), ainsi que d'émissions de télévision et de radios (TF1, France 2, France 3, France 5, M6 [n=38]) Le corpus porte au total sur 746 documents répartis dans 21 supports sur la période 1995-2015 (la durée des archives variant en fonction des titres).

professionnels de la communication publique et associative ayant contribué à la médiatisation du problème de l'air intérieur¹².

La « structure sociale » chez Gusfield : entre évidence empirique et points aveugles

De façon récurrente, Gusfield rappelle l'utilité d'introduire dans l'analyse sociologique la structure sociale et ses manifestations. Son concept clé de *propriété des problèmes publics* vise explicitement à prendre en compte cette structuration du social et les inégalités dans les ressources mobilisables par les groupes sociaux :

« The concept of "ownership of public problems" is derived from the recognition that in the arenas of public opinion and debate all groups do not have equal power, influence, and authority to define the reality of the problem. »¹³

Selon lui, la notion de propriétaire doit attirer l'attention sur la question du « qui » a le « pouvoir de définir et de décrire le problème »¹⁴. Gusfield ne va pas bien au-delà de cette piste tracée, à la fois par prudence épistémologique¹⁵ et parce qu'il ne développe finalement son analyse que sur un seul terrain empirique, celui de la prise en charge de l'alcoolisme (par les églises protestantes, les universitaires et médecins, puis les agences gouvernementales) et du problème connexe de l'alcool au volant. Il dessine toutefois un programme d'investigation en pointant de façon insistante en direction des ressources qu'accumulent les groupes et les institutions pour expliquer ces phénomènes d'appropriation. Pouvoir, autorité, légitimité, influence et crédit sont les termes qu'il emploie de façon répétée pour décrire ce qui fonde la propriété d'un problème à l'intérieur d'une arène¹⁶.

De façon plus opérationnelle, Gusfield permet aussi de concentrer l'enquête sociologique sur les formes d'organisations sociales spécialisées qui interviennent dans la construction d'un problème et fondent son appropriation. Le terme « social organization » revient régulièrement lorsqu'il tente de comprendre les activités concrètes à l'origine des problématisations constitutives de l'ordre symbolique, en complément de l'analyse des

¹² Les auteurs remercient Renaud Crespin, Sylvie Ollitrault et Florence Jamay, qui ont participé à divers volets de ce programme de recherche et contribué aux analyses présentées dans cet article.

¹³ GUSFIELD J.R., *The culture of public problems, op.cit.*, p. 10. Contrairement à la lecture qu'en fait D. Cefaï dans sa postface à l'édition française, le concept met l'accent sur la domination plutôt qu'il n'importe une « métaphore économique et juridique », désignant ceux qui « s'approprient une partie du domaine public » (p. 275)

¹⁴ *Ibid.*, p. 13. Dans le même sens, si Gusfield reconnaît des points communs entre les concepts d'*entrepreneur de morale* de Becker et celui de *propriétaire*, il définit ce dernier comme un entrepreneur ayant réussi et devenu détenteur d'un pouvoir effectif sur la définition du problème. *Ibid.*, p. 197

¹⁵ Celles-ci concernent essentiellement la catégorie de « structure sociale » qu'il considère comme un construit, en permanence débattu et remis en cause ; ainsi que l'idée d'une culture publique hégémonique, qui repose selon lui sur une illusion socialement entretenue. *Ibid.* p. 188 et plus généralement le chapitre 8.

¹⁶ *Ibid.*, pages 9-11

énoncés ou procédés purement dramaturgiques¹⁷. La prise en compte parallèle de plusieurs de ces univers sociaux institués, telle la science et les tribunaux dans *The culture of public problems*, apparaît donc comme une autre piste particulièrement féconde. C'est par exemple en étudiant en détail l'activité scientifique en tant qu'organisation sociale de la production des faits publics qu'il peut comprendre les effets de cumul d'autorité et de crédit qui stabilisent certaines problématisations de l'alcool au volant¹⁸.

Dans la prise en compte d'univers sociaux dotés d'une organisation spécifique, il laisse néanmoins un point aveugle de taille qui concerne les médias de masse. Si le rôle de ceux-ci dans la production et la diffusion d'un problème est mentionné, ils restent le parent pauvre de ses recherches¹⁹. Les médias sont principalement mobilisés dans ses travaux comme source de matériaux d'enquête²⁰. Ils ne sont pas en eux-mêmes l'objet d'une analyse sociologique en tant qu'univers professionnels fonctionnant selon des logiques spécifiques. Sa grille d'analyse quasi-fonctionnaliste, dominante dans les années 1950-1970, leur prête surtout des effets, directs ou indirects, sur les comportements du public. Ils sont appréhendés comme des relais entre l'État et les citoyens, d'un côté, et entre groupes sociaux en tant qu'instruments de médiation, d'un autre.

Il nous semble donc profitable scientifiquement d'étendre à ce domaine un type d'enquête semblable à celle menée sur les activités judiciaires ou scientifiques. Cette voie a été en particulier ouverte aux États-Unis dès les années 1970, par des analystes – certains citant Gusfield – intéressés par les propriétés des contenus publiés comme par le fonctionnement interne des entreprises de presse et les contraintes professionnelles qui s'y exercent²¹. En France, les travaux pertinents relèvent davantage du constructivisme structural que de l'interactionnisme dominant dans la littérature étasunienne²² et couvrent le traitement médiatique de problèmes aussi variés que les mobilisations antinucléaires, la santé publique, la sécurité routière ou le changement climatique²³.

En mobilisant les apports de ces travaux, nous proposons de développer ici une analyse spécifique de la couverture médiatique du problème étudié en même temps que l'étude de

¹⁷ *The culture of public problems* renvoie par exemple à plusieurs ouvrages dont le titre débute par « *The social organization of* » (du travail policier, de la loi, de la délinquance juvénile, etc.).

¹⁸ Voir la première partie de *The culture of public problems* : « Rhetoric and science: creating cognitive order ».

¹⁹ Il évoque des processus journalistiques de dramatisation contribuant à une polarisation et à une simplification de la réalité sociale. Voir notamment GUSFIELD Joseph R., « The reflexivity of social movements: collective behavior and mass society theory revisited », in LARAÑA Enrique, JOHNSTON Hank, GUSFIELD Joseph (dir.), *New social movements: from ideology to identity*, Philadelphie, Temple University Press, 1994, p. 74-75.

²⁰ Principalement comme support d'analyses de contenu, comme dans *Symbolic crusade* avec les livres, magazines et journaux internes du mouvement pour la tempérance (p. 152-153) ou dans *The culture of public problems*, les grands titres de presse nationaux comme *Newsweek* ou le *Los Angeles Times* (p. 57 et 79-81).

²¹ Voir TUCHMAN Gaye, *Making news. A study in the construction of reality*, New York, Londres, The Free Press, 1978.

²² BENSON Rodney, « Strategy follows structure: a media sociology manifesto », in WAISBORD Silvio (dir.), *Media Sociology: A Reappraisal*, Cambridge, Polity Press, 2014, p. 25-45.

²³ Voir pour une synthèse : FERRON Benjamin, COMBY Jean-Baptiste, SOUANEF Karim, BERTHAUT Jérôme, « Réinscrire les études sur le journalisme dans une sociologie générale », *Biens Symboliques*, 1(2), 2018.

sa construction dans l'univers de l'expertise et de la bureaucratie d'État depuis le début des années 1990. Nous allons suivre à présent comment s'est opérée cette appropriation par des interactions entre les deux champs, au travers d'une série de trois séquences délimitées par des ruptures identifiables : situation initiale d'absence de propriétaire exclusif (jusqu'en 2000) ; reconnaissance institutionnelle d'un propriétaire principal et diffusion de sa vision du problème dans l'espace public (2001-2007) ; consolidation du consensus technique, routinisation du traitement médiatique et politisation de surface du problème (2007-aujourd'hui).

Les pollutions intérieures avant « l'air intérieur » : une série de problématisations sans propriétaire exclusif (1970-2000)

À partir des années 1970 en France, divers acteurs publics produisant de l'expertise développent un intérêt pour un domaine sur lequel les connaissances scientifiques sont en train de se constituer au plan international : l'exposition des populations aux pollutions intérieures. L'appropriation technique et administrative de ce sujet en France repose sur la création d'un domaine séparé, différent de celui des pollutions atmosphériques et mobilisant des sociétés savantes, experts et instruments d'action publique spécifiques. La « propriété » de ce qui devient progressivement un « problème public » se joue alors de façon concurrentielle entre des intervenants et organismes publics techniques qui se positionnent autour de cet enjeu émergent. Pour prendre la mesure de cette situation de non-appropriation, on décrit ici les principaux pôles d'expertise concernés et le traitement médiatique limité et hétérogène de cette thématique.

L'expertise sanitaire urbaine constitue le premier pôle technico-administratif à se positionner, avec comme acteur central le Laboratoire d'hygiène de la Ville de Paris (LHVP). Ce dernier s'inscrit dans un registre héritier de l'hygiénisme municipal visant à mesurer et réduire les nuisances de proximité²⁴. Son intérêt précoce pour les pollutions intérieures s'inscrit dans le prolongement d'une préoccupation historique pour les contaminations microbiologiques (transmissions virales, légionelloses...). Mais il offre aussi une opportunité de reconversion stratégique pour ces spécialistes des pollutions de l'air qui, jusqu'à ce que ce dossier leur soit retiré en 1979, s'occupaient aussi du suivi de la pollution atmosphérique parisienne. Les pollutions de l'intérieur apparaissent alors comme un secteur d'intervention prometteur où la concurrence institutionnelle est encore inexistante et une manière de capitaliser sur des acquis techniques : leur connaissance de la pollution chimique de l'air, la maîtrise des instruments de mesure de l'atmosphère.

²⁴ Les bureaux municipaux d'hygiène ont été développés à partir de la loi de 1902 attribuant aux maires la police de l'hygiène et de la santé. Malgré une grande diversité de pratiques d'une ville à l'autre, leurs missions essentielles ont été d'organiser la cohabitation entre industries et populations dans l'espace urbain, de lutter contre l'habitat insalubre, d'organiser la gestion des eaux et des ordures ménagères, dans une optique de santé publique locale. FRIoux Stéphane, *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

Le vocable émergent d'« air intérieur » permet alors de juxtaposer contaminations microbiologiques et chimiques au sein d'un même ensemble, défini désormais par un milieu d'exposition (l'intérieur) sur lequel le LHVP peut revendiquer une légitimité d'expertise. Suivant l'héritage hygiéniste, le LHVP conçoit ces pollutions intérieures comme un problème de santé qui doit être mesuré et traité *in situ*, en prenant en compte les conditions environnementales (pollutions atmosphériques), les conditions de vie (insalubrité, confinement, comportements), les polluants organiques comme chimiques, dans le cadre d'une santé publique de proximité.

Un deuxième ensemble d'acteurs se saisit de l'enjeu de l'air intérieur au cours des années 1980, à partir d'une expertise davantage médicale. Animé par un petit nombre de médecins spécialistes des affections respiratoires (notamment l'asthme) et des allergies, ce pôle thérapeutique se caractérise par une focalisation sur le traitement des patients atteints de maladies respiratoires chroniques au moyen d'une enquête sur leurs conditions de vie et les contaminants ou allergènes présents dans les foyers domestiques. Cette extension du questionnement thérapeutique au domicile privé s'appuie sur une profession en émergence, les « Conseillers (médicaux) en environnement intérieur », issus des filières de formation créées dans les années quatre-vingt-dix par des pneumologues des CHU de Strasbourg puis de Marseille. Encore peu nombreux (moins d'une centaine en France aujourd'hui) ces agents, souvent des infirmier(e)s qui articulent des savoirs médicaux et environnementaux, ont pour fonction de réaliser des diagnostics sur les aspects sanitaires du bâti et de proposer aux habitants des voies d'amélioration.

L'ensemble de ces acteurs issus du monde médical sont porteurs d'une vision spécifique du problème de « l'air intérieur », qui juxtapose une problématisation thérapeutique individualiste et une approche parfois sociale, liée à l'observation *in situ* des conditions de vie dégradées. Le constat des pathologies associées à des habitats de mauvaise qualité ou mal entretenus introduit la notion d'inégalités matérielles face aux pollutions intérieures. Ces corps de professionnels – agents de terrain comme spécialistes hospitaliers – agissent cependant en marge des pratiques dominantes dans les milieux de la clinique, de l'aide sociale ou du bâtiment, à partir de ressources financières et institutionnelles peu stabilisées. Leurs initiatives, dispersées et parfois concurrentes, ont rencontré au mieux l'adhésion des pouvoirs locaux mais n'ont pas bénéficié d'une impulsion forte du ministère de la Santé, qui limite son intervention à des formes de planification au niveau national et à un accompagnement par ses agences régionales.

Un troisième type de problématisation apparaît également dans les années 1990. Incarnant un cadrage sensiblement différent du problème mettant l'accent sur le danger chimique, il porte une définition du problème comme enjeu de santé publique réclamant des mesures immédiates de précaution. Cette tentative est portée principalement par le toxicologue André Cicoella, chercheur de l'INERIS (Institut National de l'Environnement et des Risques) et son équipe au sein de cette institution. Il tente ainsi à la fin des années 1990 de mobiliser les

médias et l'opinion publique sur la base d'une étude démontrant des taux élevés de benzène cancérigène dans les logements, sujet qu'il évoque sur le plateau d'un journal télévisé. Cet engagement en prolonge un autre sur le sujet des éthers de glycol, pour lequel il avait suivi la même voie de l'alerte médiatique les années précédentes²⁵.

Tout en cherchant des appuis à l'extérieur autour des menaces à long terme pesant sur l'environnement domestique (cancérigène et toxique pour la reproduction), A. Cicoella s'efforce aussi de réorienter l'INERIS et sa politique de recherche en incluant les pollutions de l'air domestique. Cependant, le sujet n'est pas jugé méritant un investissement par les instances dirigeantes de l'INERIS, qui privilégient une expertise d'État s'affichant comme neutre et devant éviter toute polémique. Par ailleurs, cette expertise doit rester dans le périmètre historique du secteur d'État en charge de l'environnement industriel. De ce point de vue, l'extension au domicile est un tournant radical que l'INERIS n'est pas prêt à prendre.

Cette configuration multipolaire de l'expertise correspond à une première séquence de la carrière médiatique du problème de l'air intérieur qui se caractérise par un traitement relativement homogène de l'enjeu sur cet intervalle allant jusqu'à l'an 2000. Celui-ci débute avec les premières publications consacrées au problème de la « qualité » ou de la « pollution » de l'air intérieur dans la presse généraliste au début des années 1990. Dans cette période d'émergence « discrète » ou « à bas bruit », peu d'articles sont publiés dans les médias sur le sujet mais avec des formats plus longs que dans les séquences ultérieures. Le sujet ne semble pas être stabilisé dans une ou des rubriques spécifiques. Il s'agit la plupart du temps d'enquêtes publiées par des magazines hebdomadaires dont les sources d'information sont principalement des scientifiques et des experts. La question de « l'air intérieur » se donne à voir comme un sous-ensemble, relativement marginal, du problème plus global de la pollution atmosphérique. Les solutions envisagées dans les médias pour apporter une réponse au problème restent générales et évoquent surtout l'amélioration de la surveillance par des organismes scientifiques ou sanitaires agréés.

L'appropriation du problème de « l'air intérieur » par le secteur du bâtiment et l'institutionnalisation du traitement médiatique (2001 – 2007)

L'histoire du problème public de « l'air intérieur » connaît un tournant majeur en 2001 avec la création d'un Observatoire statistique dédié au sujet (l'OQAI) et le lancement d'un programme gouvernemental qui officialise l'existence du problème. Nous allons revenir sur cette genèse avant d'envisager les conséquences de cette appropriation par une institution gouvernementale sur le traitement médiatique du sujet.

²⁵ Pour une étude de de la (non) construction de ce problème public, voir JOUZEL, Jean-Noël, *Des toxiques invisibles. Sociologie d'une affaire sanitaire oubliée*, Paris, Editions de l'EHESS, 2012.

Dans la décennie 1990, aucun des trois types d'intervenants experts évoqués n'avait pu acquérir une position d'autorité exclusive sur la question. Un *outsider*, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), organisme d'expertise alors marginal sur les questions de santé et de toxicologie, s'immisce dans ce paysage savant et institutionnel sans acteur dominant au plan technique, administratif ou de communication. Il y parvient par l'accumulation d'un ensemble de ressources scientifiques et institutionnelles que l'on peut retracer.

Le CSTB est l'acteur pivot d'un pôle centré sur l'amélioration technique des bâtiments, constitué avec quelques partenaires universitaires dans le champ du génie des matériaux et des systèmes (construction, ventilation...). Sous la tutelle du ministère de l'Équipement d'alors, le CSTB est une instance d'expertise au service de l'État et du secteur de la construction. Il n'investit les questions d'air intérieur qu'au début des années 1990, à partir de préoccupations liées aux émissions toxiques des matériaux de construction et à leur impact sur la santé. Le « syndrome du bâtiment malsain » préoccupe alors les professionnels du bâtiment au niveau international comme français, sans qu'une solution évidente ne se dégage pour traiter cette série de symptômes inexplicables liés à l'habitat.

Le CSTB se dote d'abord d'un laboratoire réduit, centré sur un équipement de mesure des émissions de polluants dans les matériaux de construction, principalement porté par une chercheuse formée en chimie organique. Cet intérêt est élargi progressivement à la méthodologie de l'analyse des risques de santé-environnement et à leur mesure dans des logements. La production de résultats et l'activité dans des réseaux scientifiques comme dans des organismes internationaux (OMS, *Joint Research Center* de la Commission Européenne) renforcent la légitimité du CSTB dans ce domaine des enjeux de santé liés au bâtiment.

Parallèlement, les responsables administratifs du CSTB relaient, au niveau ministériel, les constats de carence d'un état des lieux des pollutions rencontrées dans le parc de bâtiments français. L'organisme bénéficie dans ce travail de conviction de l'activisme de son président d'alors, Alain Maugard, haut fonctionnaire pouvant mobiliser des contacts ministériels au niveau des directions d'administration centrale et du cabinet²⁶. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire de l'amiante, le CSTB obtient le soutien des ministres du Logement et de l'Équipement et se voit confier la création de l'Observatoire de la Qualité de l'Air intérieur (2001), placé sous sa tutelle²⁷. Celui-ci consiste en une équipe d'une dizaine de personnels du CSTB et bénéficie d'un budget annuel (autour de 2 millions d'euros) permettant de financer des enquêtes statistiques régulières.

En produisant des informations scientifiques nationales et inédites, mais également en s'organisant pour tenir le rôle de porte-parole légitime sur cette problématique, l'OQAI tend

²⁶ De formation X-Ponts, A. Maugard a été avant son arrivée au CSTB en 1992 directeur de la Construction au Ministère de l'Équipement et membre de deux cabinets ministériels socialistes.

²⁷ La première enquête à grande échelle menée entre 2003 et 2005 porte sur près de 600 habitations devant composer un échantillon représentatif du parc de logements français (24 millions de résidences principales).

à imposer la définition du problème initialement retenue par le CSTB et l'univers du bâtiment. Ces choix vont dans le sens d'une technicisation et d'un refroidissement gestionnaire des risques associés aux pollutions domestiques : « l'air intérieur » est présenté comme un enjeu de santé mais dont il s'agit de contrôler la qualité grâce à un système de surveillance rationalisé. Celui-ci repose sur des mesures de portée nationale et la fixation de valeurs-repères de gestion prenant en compte les expositions existantes. Les solutions sont donc compatibles avec le développement économique du secteur de la construction : elles résident dans des mesures incrémentales d'amélioration technique des modes de fabrication des produits afin qu'ils émettent moins de substances nocives, des systèmes de ventilation et des modifications de comportements des habitants, telles que les recommandations d'aérer en ouvrant les fenêtres chaque jour. L'action publique accompagne également la croissance d'un secteur économique émergent lié au sujet, notamment pour la réalisation de mesures et diagnostics et pour la mise en œuvre de moyens de ventilation plus performants.

À cette séquence d'affirmation et de consécration officielle d'une expertise d'État correspond une couverture médiatique qui traduit nettement la prise en charge du problème par des organes administratifs centralisés. Cette phase s'ouvre avec la création de l'OQAI en 2001, qui marque également un tournant dans la production médiatique.

Dans cette séquence, le traitement par les médias se fait largement en écho aux stratégies de communication des pouvoirs publics. Il s'agit principalement du CSTB – hébergeant l'OQAI – qui dispose d'un service de communication prenant en charge les relations avec la presse. La phase est ainsi marquée par une augmentation significative du nombre de documents consacrés à la pollution de l'air intérieur qui s'accompagne, dans la presse écrite, d'une réduction du format des articles. Le sujet est réparti entre trois rubriques principales (société, pages locales, vie pratique/maison). Le problème est désormais abordé plus souvent par des journalistes généralistes que par des journalistes spécialisés traitant le sujet dans les pages environnement, santé et sciences/techniques.

Une des spécificités de cette période réside dans le nombre significatif d'émissions consacrées au sujet dans des magazines télévisés : l'air intérieur peut désormais être traité comme un problème légitime par les chaînes de télévision nationales. Or dans cette période, les journalistes citent plus souvent qu'auparavant les sources administratives qui prennent en partie la place des sources scientifiques. On semble ainsi avoir affaire à un problème sans responsables et sans victimes : dans deux tiers des cas, aucun groupe spécifique de victimes n'est mentionné et la solution de la vigilance individuelle (ouvrir les fenêtres chez soi) l'emporte sur toutes les autres.

Le traitement médiatique du problème sur le registre d'un « journalisme de communication »²⁸ doit ainsi beaucoup à la structuration préalable du problème dans l'arène

²⁸ CHARRON Jean et DE BONVILLE Jean , « Le paradigme du journalisme de communication: essai de définition », *Communication. Information Médias Théories*, 1996, 17(2), p. 50-97. Ce paradigme se forme au tournant du XX^e

technico-administrative et à la position dominante du pôle du bâtiment incarné par le CSTB et l'OQAI. Les entretiens réalisés auprès des communicants et des journalistes concernés montrent que l'appropriation du problème de « l'air intérieur » par un petit nombre d'acteurs publics a fortement contribué à un cadrage médiatique bloquant l'éclosion d'un scandale ou du moins sa mise sur l'agenda politique. L'une des principales causes est le flou de la définition lui-même lié à la représentation du problème au travers de prismes et de catégories multiples. Le cadrage autour du bâtiment a en effet pour conséquence d'empiler les causes, les symptômes et les lieux concernés, sans hiérarchiser ni désigner de responsable unique ou même principal. Selon le terme d'un journaliste, cette définition force à porter attention à une gamme de problèmes allant « des poils de chats aux gaz radioactifs », en noyant les polluants chimiques dans cet ensemble. On peut y voir une manifestation de la manière dont les catégories par lesquelles les administrations techniques se saisissent des problèmes peuvent, sans nécessairement en avoir l'intention, occulter d'autres dimensions des phénomènes en cause²⁹.

Une autre conséquence de cette dépendance journalistique aux sources d'information bureaucratiques est que les solutions envisagées sont cantonnées à des mesures de contournement et d'accompagnement du problème mais sans agir sur les sources polluantes. Toutes renvoient à la responsabilité individuelle de façon directement (l'habitant doit aérer régulièrement) ou indirectement (il faut surveiller la qualité et en informer l'habitant). Par ailleurs, les éléments fournis par l'expertise d'État rendent difficile, voire impossible toute mise en forme – en mots et en images – du problème favorisant l'alerte et la mobilisation. De fait, les articles de presse et reportages télévisés alarmistes restent très isolés dans notre corpus. La couverture médiatique reprend donc pour l'essentiel l'imagerie de la science officielle – blouses blanches, laboratoires et instruments de mesure – et la mise en récit d'un problème individuel ramené à des situations proches socialement des univers bureaucratiques et journalistiques concernés (témoignages et intérieurs de familles de classes moyennes).

Cet ensemble d'éléments fait que le traitement médiatique du problème est distribué dans des rubriques éclatées, saisi par de nombreux journalistes, qui ne l'abordent en général qu'à une seule occasion et ne peuvent en approfondir la connaissance. Les journalistes spécialisés (environnement, santé ou science) sont quant à eux dubitatifs ou prudents sur l'intérêt devant être porté à cette thématique institutionnelle, comparée à d'autres jugées *a priori* plus importantes ou plus porteuses professionnellement. Ceux qui ont été interrogés en entretien qualifient ainsi la pollution de l'air intérieur de « petit sujet » (Le Monde), « marginalisé et [...] ignoré » (Le Figaro), traité « insuffisamment » (La Croix), perçu comme « très vague et très

siècle, d'après les auteurs, par un changement des pratiques journalistiques dans le sens d'une place prépondérante accordée aux enjeux commerciaux et à la dimension expressive du journalisme.

²⁹ Pour une approche similaire centrée sur « l'effet propre de production d'ignorance sur la réalité des problèmes sociaux », voir JOUZEL Jean-Noël, DEDIEU François, « Rendre visible et laisser dans l'ombre. Savoir et ignorance dans les politiques de santé au travail », *Revue française de science politique*, 63(1), 2013, p. 29-49.

complicé » (Le Monde), « trop pointu » (France 5), contrairement par exemple au sujet du climat, jugé quant à lui « plus important » (Libération). Ceci se comprend notamment dans un contexte où la masse des informations scientifiques et environnementales à traiter quotidiennement est importante. De fait, les rares journalistes qui tentent de promouvoir la thématique éprouvent d'autant plus de difficulté à imposer le sujet au sein de leurs rédactions, instaurant un traitement « discret » du problème. Le traitement sous forme de scandale demeure ainsi limité. Seuls quelques supports ou documents font exception à cette règle, dont le principal est le magazine *Que Choisir*, mais ils sont peu repris par les autres journalistes.

Une propriété consacrée médiatiquement : consensus technique, politisation de surface et routinisation de l'information (2007-)

La consécration officielle d'une expertise d'État sur l'air intérieur stabilise l'environnement technique et scientifique dans lequel il est traité, établissant un consensus technique qui ne connaît pas de modification majeure par la suite. Le destin médiatique du thème varie par contre dans la même période et mérite qu'on s'y attarde de façon spécifique. De ce point de vue, on peut distinguer deux sous-séquences homogènes, qui scandent la vie publique du problème une fois son cadre d'interprétation stabilisé par l'État. La première révèle une politisation de surface de la question à l'occasion d'une mobilisation gouvernementale sur les questions environnementales. La seconde montre la tendance de fond d'une routinisation du traitement médiatique qui correspond, dans cet univers, au contrôle exercé dans le champ de l'expertise sur les énoncés concernés.

Le traitement médiatique se réoriente à partir de 2007 vers une politisation au moins superficielle du problème jusqu'en 2010. Cette période correspond aux mobilisations gouvernementales autour des deux « Grenelle de l'environnement » entre 2007 et 2010. Ce moment est marqué quantitativement par une augmentation du nombre de publications journalistiques sur le sujet, par un format des articles dans la presse écrite qui se raccourcit encore par rapport aux périodes précédentes et par un rubriquage différent. Si les pages locales et « vie pratique » continuent de dominer, le sujet est plus souvent traité dans les pages « politique » qu'au cours des autres périodes. En lien avec la question des seuils limites d'exposition, la politisation du problème de la pollution de l'air intérieur s'accompagne également de citations plus fréquentes des entreprises privées qui entendent apporter des solutions pratiques au problème ainsi que d'organisations internationales comme l'OMS ou le CIRC qui proposent des seuils plus contraignants que ceux proposés par les autorités françaises.

La répartition des articles dans les rubriques spécialisées se fait aussi plutôt au bénéfice des pages « environnement ». Les journalistes citent toujours fréquemment les sources administratives mais les sources politiques et associatives gagnent alors une place privilégiée.

Si, là encore, aucune population particulière de victimes du problème n'est mentionnée, on note davantage de références aux enfants comme cibles d'un problème de santé causé par l'inaction des pouvoirs publics, argument qui constitue une ressource souvent associée au déclenchement d'un scandale. Identiquement, les effets cancérigènes portant les risques de mortalité les plus élevés sont plus fréquemment mentionnés que les problèmes respiratoires ou d'allergie qui occupaient le devant de la scène dans les périodes précédentes. Fait remarquable, des mesures contraignantes sont plus fréquemment envisagées que dans les autres périodes : interdiction ou limitation drastique de certaines substances comme le formaldéhyde, étiquetage obligatoire les produits les plus polluants comme des peintures, vernis ou colles, etc.

Le deuxième « Grenelle de l'environnement » consacré à la production législative et réglementaire (juillet 2010) ouvre une phase spécifique du point de vue du traitement médiatique, qui se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Elle se caractérise par une couverture médiatique moins forte que la précédente, mais plus importante que lors de la phase d'institutionnalisation du problème. Elle correspond à une période de routinisation du traitement médiatique de la pollution de l'air intérieur. La taille moyenne des articles dans la presse écrite diminue sensiblement par rapport aux périodes précédentes et la proportion de brèves et de filets est en augmentation significative. Le rubriquage des articles se fait dans la moitié des cas dans les pages locales de la presse quotidienne régionale (PQR) ou bien dans les pages « société ». On observe également une stabilisation du problème dans la catégorie environnementale lorsqu'il est traité par des journalistes spécialisés. Les pages locales de la PQR privilégient de plus en plus des annonces d'événements tels que des ateliers d'information ou de formation sur la qualité de l'air intérieur : un format journalistique qui illustre à sa manière la routinisation du traitement journalistique du problème, devenu une sorte de « marronnier ».

Dans cette période les sources administratives continuent d'occuper une place privilégiée en tant que source d'information des journalistes. Les acteurs politiques sont moins fréquemment cités que précédemment, au profit des sources associatives³⁰, scientifiques et des entreprises privées. Les documents ne mentionnant aucune cause particulière de pollution occupent toujours une place plus importante qu'auparavant. Tout se passe comme si le problème avait acquis un tel caractère d'évidence aux yeux des journalistes qu'il était moins souvent besoin d'en expliquer les origines à leurs lecteurs. L'opacité qui entoure l'évocation des symptômes liés à l'exposition aux polluants de l'air intérieur est également renforcée dans cette période. Dans un contexte est marqué par les débats sur la mesure de la qualité de l'air intérieur dans les écoles³¹, le traitement médiatique de la pollution intérieure

³⁰ A titre d'exemple, l'UFC-Que Choisir est associé aux deux « Grenelles de l'environnement » et rédige un rapport d'une dizaine de pages sur la pollution de l'air intérieur qui met en avant leurs diagnostics et leurs propositions.

³¹ En 2014, le ministère de l'Écologie prépare la mise en place d'une obligation de mesurer la qualité de l'air dans les établissements recevant du public, tels que les écoles primaires, collèges, lycées etc. En septembre, sous la

tend à se naturaliser : dans la lignée des solutions proposées antérieurement, les journalistes et leurs sources recommandent majoritairement la vigilance individuelle et la surveillance par des organismes agréés.

Conclusion

Notre enquête sur l'appropriation du problème de « l'air intérieur » a montré la constitution parallèle d'un groupe d'acteurs dans l'appareil d'État et celle d'un problème public requalifiant les pollutions de l'espace domestique privé au travers de cette catégorie unique. Cette redéfinition devient progressivement dominante dans la sphère publique en s'appuyant sur la création de dispositifs spécifiques (un observatoire statistique, l'OQAI ; un programme gouvernemental d'action) mais aussi sur la production de discours relativement routinisés et relayés médiatiquement. Ce qui se joue ici est autant une réduction du nombre des acteurs qu'une réduction du sujet : la domination du pôle administratif en charge de l'amélioration technique du bâtiment a marginalisé une grande partie des cadrages alternatifs construits au cours des années précédentes, selon d'autres logiques morales, techniques et institutionnelles et qui aboutissaient à des constructions différentes du problème public.

Notre analyse a été centrée sur les fondements et les formes de l'appropriation de ce problème particulier, en prêtant attention au fait que la concurrence entre propriétaires s'inscrit dans un contexte culturel, administratif et économique établi, descriptible sous formes de relations structurelles entre différents agents, qui n'en fait pas une lutte à *armes égales*. Dans le champ bureaucratique, quatre pôles peuvent être distingués dans le paysage éclaté de l'expertise d'État, avant que celui-ci se simplifie au début des années 2000 au profit d'une approche consacrée et appuyée budgétairement par l'État, portée par un acteur lié au secteur professionnel du bâtiment. Ici, les inégalités structurelles entre propriétaires potentiels sont multidimensionnelles : appuis institutionnels et politiques de poids différents ; accumulation de crédit scientifique et de moyens de quantification et de surveillance (l'Observatoire) ; importance économique relative du secteur du bâtiment et de la construction face à la fragmentation et l'isolement des acteurs concurrents ; faiblesse structurelle de l'administration de la santé sur un sujet aux marges de la clinique et relevant potentiellement du domaine environnemental.

Au terme d'une entreprise savante et institutionnelle réussie, un secteur institutionnel et un organisme d'expertise parviennent donc à prendre le contrôle de la définition du problème et des solutions. La configuration sociale décrite permet aussi à ces acteurs de rester les « définisseurs primaires » du problème dans les médias³². La prédominance acquise au sein de l'État est renforcée par deux types d'éléments structurels qui orientent le traitement

pression d'élus locaux et nationaux, la ministre décider de reporter à 2018 et d'alléger cette mission de surveillance.

³² HALL Stuart, CRITCHER Chas, JEFFERSON Tony, CLARKE John, ROBERTS Brian, *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law Order*, Londres, Macmillan, 1978.

médiatique du problème : d'une part les rapports inégaux entre les journalistes et leurs sources (scientifiques, institutionnelles, administratives, politiques, etc.) qui les rendent dépendants de l'information autorisée ; d'autre part, des tendances propres au champ journalistique, comme la montée de l'information-santé dans les rubriques « vie pratique » ou l'autonomisation du journalisme environnemental³³.

La prédominance progressive de certains cadrages a aussi pour conséquence d'influencer le traitement institutionnel comme médiatique et aboutit à une forme de refroidissement des alertes sur les risques chimiques du quotidien. Les effets du cadrage par l'État et du traitement journalistique sont proches de ceux évoqués par Gusfield à propos de la médicalisation ou de la psychologisation d'autres problèmes sociaux, mais aussi de la carrière de questions proprement environnementales, où prévalent une conception individualiste, la prise en charge par des professionnels techniques et une forme de dépolitisation. Cette convergence des traitements, quel que soit le secteur concerné, appelle à poursuivre la réflexion sur la façon dont, dans les dernières décennies, l'État – « social » ou « environnemental » – a mis en forme, souvent en les anticipant, les préoccupations et les mobilisations émergentes sur ces sujets³⁴.

³³ MARCHETTI Dominique, *Quand la santé devient médiatique. Les logiques de production de l'information dans la presse*, Grenoble, PUG, 2010. Il reste que nous n'avons pas pu développer complètement ici cette analyse des conditions structurales propres au champ journalistique comme des relations entre les médias et les secteurs de l'Etat intervenant sur l'air intérieur qu'ils médiatisent (ou non). Celle-ci appelle d'autres analyses mais aussi d'autres recherches. Sur ce point voir, CRESPIEN Renaud, FERRON Benjamin, « Un scandale à la recherche de son public. La construction médiatique du problème de la 'pollution de l'air intérieur' en France (1995-2015) », *Politiques de communication*, 7(2), 2016, p. 151-181.

³⁴ Un ouvrage en préparation abordera ces questions à partir du cas étudié dans ce chapitre. Cette recherche a bénéficié d'un financement de l'ADEME (convention N° 12 10 C 0036) au travers du programme PRIMEQUAL.