

La sociologie de l'action publique

De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa)

Vincent Dubois, Centre de sociologie européenne et Groupe de sociologie politique européenne, IEP de Strasbourg

La sociologie de l'action publique est confrontée à toute une série de distinctions conceptuellement molles. À celle entre " passé " et " présent " que cet ouvrage tend à revisiter, se combinent des partages spécifiques. Parmi eux, celui qui sépare l'" élaboration " et la " mise en œuvre " forme sans doute l'une des principales oppositions préconstituées qui structurent les représentations de l'action publique — celles du sens commun et des discours d'institution, mais aussi les représentations savantes véhiculées par l'analyse classique des politiques publiques. Il y aurait ainsi deux ordres distincts. Deux moments : celui qui rassemble la conception, la négociation et la prise de décision précéderait une phase d' " exécution " ou d' " application ". Deux univers sociaux liés hiérarchiquement, celui de la politique et celui de l'administration, où se déploieraient des logiques irréductibles (initiatives individuelles vs structures organisationnelles, innovation vs routine, engagement vs détachement, etc.). Si de nombreux travaux ont contribué à remettre en cause cette vision dichotomique, elle n'en reste pas moins fortement présente, comme le montre le maintien dans beaucoup de recherches — sans parler de l'enseignement — d'une conception spontanément " séquentielle " des politiques publiques ou d'une distinction essentielle entre " politique " et " administration " ¹.

Éviter de reproduire ces distinctions préconstituées dans la division du travail scientifique — à la socio-histoire les moments forts de la genèse et les élites qui y contribuent ; à la sociologie de l'action le travail quotidien des anonymes — implique de revenir sur l'évidence *a priori* de la césure entre ces deux orientations de recherche². En ce sens, l'on voudrait proposer quelques pistes permettant de réfléchir à la manière dont on peut opérer dans l'analyse de l'action publique l'articulation entre une perspective socio-historique privilégiant la saisie diachronique de processus comme la genèse, l'institutionnalisation, la naturalisation des formes et catégories d'intervention et/ou l'observation de conjonctures (émergence, crise, redéfinition, etc.) et, d'un autre côté, une sociologie des pratiques d'intervention " en actes ", qui les restitue dans le cours de leur accomplissement.

Plutôt qu'une discussion générale des croisements possibles entre l'approche socio-historique et celle qui privilégie l'action en train de se faire — ces deux approches étant au demeurant difficilement assimilables à des courants d'analyse unifiés, même pour ce qui ne concerne que l'analyse de l'action publique — on propose ici une réflexion directement issue de notre expérience de recherche, en particulier sur la formation de la

1 Jusque dans nombre des travaux qui portent sur les rapports entre les deux.

2 On reprend les deux labels génériques (socio-histoire et sociologie de l'action) au départ de la réflexion collective proposée dans cet ouvrage, en les utilisant comme sténographies de grandes orientations à la fois théoriques et empiriques sans pour autant en postuler la parfaite unité.

culture comme catégorie légitime de l'intervention étatique en France (Dubois, 1999a)³, et sur les interactions entre fonctionnaires et administrés (Dubois, 1999b)⁴. Il s'agissait dans les deux cas de proposer une analyse des processus d'institutionnalisation de (et par) l'action publique. Les problèmes construits dans ce cadre — la genèse et l'usage des formes institutionnelles, la construction, l'actualisation et la négociation des catégories d'intervention publique, l'invention, l'apprentissage et la redéfinition des rôles institutionnels — peuvent, on l'espère, amener non seulement à établir des liens entre “ socio-histoire ” et “ sociologie de l'action ” mais plus encore à reconsidérer la césure entre ces deux approches. L'analyse de la construction et de l'actualisation des catégories de l'intervention publique (I) puis, de manière parallèle et indissociablement liée, celle des rôles institutionnels par lesquels l'action publique s'incarne et est traduite en actes (II) illustrent ainsi des combinaisons possibles de l'analyse socio-historique et de l'observation de l'action en train de se faire⁵.

I. De la construction historique à l'actualisation des catégories d'intervention publique

Instrument de rupture et de dénaturalisation, l'enquête historique sur la formation des catégories d'intervention publique permet aussi de montrer comment ces catégories historiquement construites de perception et d'action informent les pratiques d'intervention et, plus généralement, contribuent à orienter les représentations et les pratiques des groupes sociaux auxquelles cette intervention est destinée. Une telle perspective conduit dans le même temps à révéler ce que ces catégories peuvent avoir d'instable, à montrer qu'elles peuvent être renégociées et redéfinies, et ce faisant à ne pas cantonner l'analyse de la genèse à celle des moments d'émergence.

Retour sur la catégorisation de l'action publique

Dans son ouvrage sur les cadres devenu un classique de la sociologie française, Luc Boltanski ouvre de nouvelles perspectives pour l'analyse des groupes sociaux (Boltanski, 1982). Sans se contenter d'avaliser les constructions des prescripteurs identitaires quant à la bonne forme du groupe mais rendant compte des effets de réalité de leur travail, il fait porter l'analyse sur le processus par lequel un groupe social émerge et s'objective, dans des institutions, des organisations, des catégories statistiques, etc. Nul besoin, dès lors, d'ajouter une définition à prétention objective aux

3 Ce travail a fait l'objet de prolongements rendant compte de l'actualisation (au double sens du terme) des processus historiques étudiés dans un cadre chronologique plus large. Ces prolongements ont notamment consisté en des monographies locales au cours desquelles on a entre autres procédé à l'observation ethnographique des formes et des effets de l'institutionnalisation des politiques culturelles (Dubois, 1998 et à paraître). D'autres prolongements sont en cours, notamment en ce qui concerne la production récente et contrariée d'une politique culturelle européenne.

4 Ces interactions ont été analysées selon une méthode privilégiant l'observation directe, ce qui n'a pas empêché, on le verra, d'être plus largement placées dans une perspective que l'on peut qualifier de socio-historique.

5 Je tiens à remercier les deux référés anonymes pour leur lecture d'une version antérieure de ce texte.

multiples définitions en concurrence ; il s'agit plutôt de rendre compte de ces luttes pour dire le groupe et des enjeux dont elles sont porteuses. La perspective s'avère féconde, qui en apprend finalement plus que nombre d'études morphologiques sur ce que c'est qu'un cadre et sur les particularités du groupe auquel il prétend appartenir.

C'est de ce mode de construction de l'objet dont on s'est inspiré pour analyser une politique publique : la politique culturelle. Les politiques publiques partagent en effet certaines caractéristiques des groupes sociaux mises en évidence dans *Les cadres*. Tout comme les catégories sociales, les formes stabilisées dans lesquelles l'intervention des pouvoirs publics s'exerce et est donnée à voir ne sont-elles pas historiquement construites et situées ? De fait, " les catégories propres aux politiques publiques vivent, se modifient, s'éteignent etc. selon des processus sociaux de fabrication et d'évolution, à la fois autonomes et contingents ", rappelle Robert Salais à propos de l'émergence de l'action économique publique⁶. Tout comme les catégories sociales, les catégories des politiques publiques ne font-elles pas l'objet de définitions concurrentes qui renvoient plus généralement à des visions elles aussi concurrentes de l'espace social et des problèmes sociaux ? C'est ce que tendent par exemple à montrer des travaux sur des politiques d'apparition récente en France comme la " lutte contre l'exclusion " (Messu, 1997) ou la " politique de la ville " (Jobert & Dammame, 1995).

Le travail de Luc Boltanski ainsi que d'autres analyses de la formation des catégories sociales (Desrosières & Thévenot, 1988 ; Salais, 1986 ; Corcuff, 1995) peut donc s'avérer utile à la formulation d'hypothèses sur un autre terrain que les groupes sociaux : celui des politiques publiques, en particulier lorsque — comme dans le cas de la politique culturelle — leur définition n'est pas moins problématique que celle du groupe des cadres. Ce type de préoccupation est rarement présent dans l'analyse des politiques publiques. Il est étonnamment absent de l'approche dite " cognitive " des politiques publiques (*Revue française de science politique*, 2000). Les quelques travaux qui s'en rapprochent⁷ montrent pourtant qu'il est possible d'éviter de prendre les catégories des politiques publiques pour ce qu'elles ne sont pas : des objets scientifiques. Car sans doute ces catégories forment-elles l'archétype de l' " objet préconstruit ", c'est-à-dire construit à des fins pratiques et non à des fins de connaissance. Les chercheurs les utilisent fréquemment sans guère de distance critique comme " concepts sténographiques " (Passeron, 1991, p. 46) pour désigner, voire définir, l'objet de leur recherche : " les nomenclatures officielles servent un peu d'oreiller de paresse " à l'analyste des politiques publiques, note ainsi Jean-Claude Thoenig (1985, p. XII). Ne pas se laisser enfermer dans ces catégories préconstruites, donc, mais plutôt étudier comment et par quoi elles sont faites : par des mots qui les spécifient, des groupes d'agents qui leur donnent corps, des institutions qui les matérialisent, des discours qui les légitiment. Restituer leur formation, c'est alors rendre compte de ce que ces catégories contribuent à produire : l'ordonnance, la mise en ordre de pratiques et de représentations en une politique relativement unifiée. Plus généralement cette catégorisation de l'action publique participe de la spécification d'un ordre de problèmes, d'une classe d'objets, de groupes sociaux et des relations qu'ils entretiennent, et partant de la mise en ordre de l'espace social et de la formation de sa représentation légitime.

6 Salais, 1996, p. 2. Cet auteur avait auparavant analysé dans une perspective assez proche de celle de Luc Boltanski la formation du chômage comme catégorie (Salais *et al*, 1986).

7 À titre d'exemples, on peut citer sans bien sûr méconnaître les différences parfois importantes qui les séparent Lascoumes, 1994 ; Charvolin, 1993 ; Lenoir, 1991 ; Pinto, 1992 ; Blöss, 1994.

Le terme même de catégorie le suggère : une telle analyse permet d'articuler les niveaux de la perception (quelles lunettes les producteurs de politiques publiques chaussent-ils pour construire et traiter les problèmes et imposent-ils pour voir leur action ?), du jugement (selon quels principes objets et pratiques d'intervention sont-ils hiérarchisés et proposés à l'évaluation ?) et de l'action (comment ces objets et pratiques sont-ils regroupés et coordonnés)⁸. Une analyse de ce type permet également une autre articulation : elle rend compte à la fois de la construction sociale du politique (l'objectivation et la mise en forme d'une politique), et de la construction politique du social (la production d'un objet par l'action publique). Une analyse en ces termes est ainsi susceptible de plusieurs apports, dont on présentera trois séries principales.

Tout d'abord, retracer les modalités de la construction d'une catégorie d'intervention publique permet de restituer le caractère historiquement et géographiquement situé des fonctions et domaines légitimes de l'action des pouvoirs publics. Les catégories de l'intervention publique ne sont pas transhistoriques — la politique culturelle pas plus qu'aucune autre — et méritent dès lors qu'on retrace leur formation historique. Plus que l'écriture d'une histoire des politiques culturelles — entreprise qui postulerait *de facto* une continuité transcendant les conjonctures historiques étudiées — on a utilisé l'enquête historique comme instrument de rupture et de comparaison⁹, afin de restituer la formation de la culture comme catégorie d'intervention publique et la formalisation¹⁰ de cette politique, dans le but de saisir les conditions dans lesquelles s'établit et s'objective un terrain et une "mission" de l'action des pouvoirs publics. Certes, en France, l'intervention des gouvernants pour les arts et leur traitement par l'administration publique sont anciens¹¹. Dédire de cette ancienneté l'existence séculaire d'une politique culturelle conduirait en revanche à tomber dans le piège de la "rétrodition" dénoncé par Paul Veyne (1978, p. 98). La genèse de cette politique ne se résume pas en effet aux origines des différentes formes de soutien des pouvoirs publics aux arts. Elle consiste aussi en une intégration et un agencement spécifiques de ces multiples interventions dans un ensemble qui ne se limite pas à la somme des parties qui le composent. Or, cette intégration et cet agencement ne sont pensables et possibles qu'à la faveur de conditions historiques particulières ; les contraintes qui pèsent sur l'institutionnalisation de l'intervention publique sous la III^e République le montrent *a contrario*¹².

Une telle analyse est susceptible d'un second type d'apports, cette fois sur le rôle de l'intervention des pouvoirs publics dans la production et la diffusion des principes de vision et de division du monde social (Bourdieu, 1993). Il est désormais généralement

8 On rejoint par là l'invitation de Louis Quéré à ne pas limiter l'usage de la notion de catégorie à l'étude des classifications (Quéré, 1994). Cf également Ogien, 1994. Pour un usage de cette notion pour désigner à la fois l'activité taxinomique et un principe d'unification conceptuelle, Cf Depaigne & Lascoumes, 1997.

9 Sur l'histoire comme instrument de dénaturalisation, de rupture et de comparaison dans l'analyse politique Cf Garrigou 1989 ; Offerlé, 1988, et plus généralement Bourdieu, 1993.

10 Au sens de Bernard Lacroix et Jacques Lagroye : "l'effet des processus établissant la "figure" de l'institution et conférant du sens aux pratiques qui en relèvent." (Lacroix & Lagroye, 1992, p. 10).

11 Cf dans une perspective juridique et institutionnelle, Mesnard, 1969 ; 1990. Pour une analyse historique, voir Poirier, 2000.

12 Les catégories de l'intervention publique n'étant pas plus universelles que transhistoriques, l'analyse de leur conformation et de leur genèse pourrait ainsi être intégrée à la comparaison internationale de politiques publiques ou à tout le moins en constituer un préalable. On ne traitera pas ici de cette dimension possible de comparaison internationale.

admis que les pouvoirs publics répondent moins à des problèmes préexistants qu'ils ne les construisent (Lenoir, 1989). L'autorité dont sont investis les discours et pratiques d'un ministre et de son administration, le relais qu'ils trouvent entre autres dans les médias, contribuent à faire exister ces problèmes, qui façonnent les manières de voir des agents sociaux — que l'on pense pour reprendre un exemple déjà cité à la manière dont l' " exclusion " s'est récemment imposée en France comme représentation des effets des difficultés économiques sur les rapports sociaux. Rien n'interdit dès lors de poser à titre d'hypothèse que de manière plus générale les formes cristallisées de ces problèmes et les structures dans lesquelles ils sont interprétés et traités — les catégories de l'intervention publique — contribuent également à modeler les manières de voir. Définir une politique et son objet, c'est en effet définir dans le même mouvement la réalité sur laquelle cette politique est censée agir. Tracer les contours d'une catégorie d'intervention ne renvoie donc pas seulement à la délimitation d'un " territoire administratif " mais consiste aussi à entériner ou promouvoir un mode particulier de représentation des objets, des problèmes et des groupes sociaux. De fait, les représentations qu'instituent les classements officiels s'imposent avec les conditions d'efficacité que permettent les ressources financières, juridiques, coercitives et symboliques accumulées et concentrées dans ce qu'on appelle l'État.

Ainsi aujourd'hui en France la culture c'est ce dont s'occupe le ministère de la Culture. Cet apparent truisme ne présuppose pas une concordance parfaite entre une définition " objective " de la culture et l'étendue des prérogatives de cette administration. Il ne fait pas non plus qu'avaliser un découpage institutionnel. Il attire en revanche l'attention sur le fait que l'institutionnalisation des politiques culturelles objective une définition de la culture : les exclusions — l'éducation populaire — ou inclusions — comme l'invention du " patrimoine ethnologique " ou la prise en compte du rock ou de la bande dessinée — opérées par ce découpage arbitraire et mouvant pèsent plus généralement sur ce qui est socialement défini comme relevant de la culture, en éloignant ou rapprochant du centre de la légitimité culturelle, en entravant ou facilitant les stratégies de reconnaissance culturelle.

Faire porter l'attention sur les catégories de l'action publique est susceptible d'un troisième et dernier type d'apports, cette fois sur la conduite des politiques. On rejoint alors plus directement une analyse de l'action publique dans le cours de son déroulement. En premier lieu, les catégories en vigueur, en tant que " matrices de qualification et cadres cognitifs " (Lascoumes, 1994), structurent les modes de construction et de traitement des problèmes. Pour qu'un problème soit construit et traité comme " culturel ", encore faut-il que la culture compte au nombre des principes partagés de l'entendement politique. Si, en France, le prix du livre n'a pas été considéré comme un problème exclusivement économique ni les tags seulement comme actes de délinquance urbaine, et si plus que tout autres les représentants successifs du gouvernement français se sont fait les chantres de l' " exception culturelle " dans la négociation des règles du commerce international, c'est que " la culture " compte au nombre des schèmes habituels de construction politique des problèmes. Or, mobiliser cette catégorie plutôt qu'une autre n'est pas sans conséquences sur les " solutions " ou pratiques adoptées : le prix unique du livre ou la libre concurrence, les taggers exposés dans des musées ou verbalisés par la police...

En second lieu ces catégories, en tant que cadres dans lesquels l'action publique s'exerce et est donnée à voir, informent les pratiques d'intervention et structurent la manière dont elles sont perçues. Une politique publique, c'est un ensemble

nécessairement hétéroclite d'actes, de discours, de dépenses, de pratiques administratives qu'il faut coordonner et présenter comme étant coordonnées, qu'il faut agréger dans un ensemble qui leur donne sens, et qui font donc nécessairement l'objet d' "investissements de forme" (Thévenot, 1986). Ce qui relie ces objets, pratiques, etc., hétérogènes — et les distingue d'autres — c'est une commune qualification "culturelle" dans la répartition des actes et des dépenses publics et une commune intégration dans la principale "mission" revendiquée par les pouvoirs publics : cet "impératif catégorique" qu'est devenue la "démocratisation de la culture". Catégoriser l'action publique c'est donc la qualifier et lui attribuer un sens. Or la plupart des pratiques d'intervention publique sont susceptibles de catégorisations multiples qui peuvent les orienter dans des sens différents. La visite au musée de jeunes en difficulté, l'installation d'une sculpture monumentale dans une ville ou la production cinématographique peuvent être considérés comme relevant de la politique culturelle mais aussi de l'action sociale pour la première, de l'aménagement urbain pour la seconde, et d'une politique du commerce pour la troisième. Selon le cas, des compétences différentes seront mobilisées et revendiquées, des logiques différentes seront à l'œuvre et des objectifs différents seront affichés. La catégorisation intervient donc non seulement en "amont" de la mise sur agenda des problèmes et des décisions publiques, mais aussi au niveau des pratiques d'interventions, et enfin, si l'on peut dire "en aval", dans la légitimation de l'action menée et comme fixation du cadre dans lequel elle doit être interprétée et évaluée¹³.

Partant d'une analyse socio-historique de la genèse des catégories (comment émerge et se stabilise un ensemble de dispositifs, de pratiques, de discours, d'agents subsumé en une "politique"), l'étude des formes de catégorisation de l'action publique permet donc également de contribuer à l'analyse de l'action publique "en train de se faire" : notamment en éclairant les "matrices" à partir desquelles les problèmes et objets sont politiquement construits et en restituant les catégories à partir desquelles les producteurs de politiques donnent sens à leurs pratiques.

L'usage des catégories dans le cours de l'action publique

Une telle perspective trouve son prolongement logique dans l'analyse des processus de catégorisation à l'œuvre dans l'action publique. Il s'agit alors non plus d'étudier les catégories dans et par lesquelles l'action publique est organisée et présentée, mais d'analyser les catégories en usage dans la conduite de l'action publique. L'analyse socio-historique de la formation de ces catégories trouve alors son pendant dans une sociologie de l'action publique attentive à l'actualisation et la négociation de ces catégories.

En la matière, les politiques culturelles ne sont pas en reste, qui comptent de nombreuses opérations de classement et d'étiquetage par lesquelles la qualification culturelle est ou non attribuée et qui en même temps définissent les contours du domaine couvert par ces politiques. Sans même parler des opérations de surveillance et de censure, la chose apparaît évidente pour des opérations qui, comme le classement "monument historique" (Aguilar, 1982) ou l'octroi du label "art et essai" se donnent d'emblée comme des pratiques de classification et reposent sur des procédures

13 On rejoint ici de nouveau les opérations de transcodage analysées par Pierre Lascoumes, auquel on emprunte cette présentation simplifiée en termes d' "amont" et d' "aval".

codifiées. Mais un processus homologue est à l'œuvre dans des modalités plus subtiles mais tout aussi importantes de reconnaissance aux effets indissociablement symboliques et pratiques. Chacun sait en ce domaine que la qualification " socio-culturelle " plutôt que " culturelle " d'un projet équivaut non seulement à une relégation, mais conduit également à changer d'interlocuteurs (les services du ministère de la Jeunesse et des Sports au lieu de ceux de la Culture) et à réduire sensiblement les possibilités de financement public. Chacun sait également — et c'est devenu un lieu commun — que l'obtention d'une subvention du ministère de la Culture — par une compagnie théâtrale, par exemple — apporte au-delà du financement un crédit symbolique qui permet l'intégration dans un " cercle " — c'est le terme employé — et une reconnaissance qui rendront à leur tour possibles d'autres subventions (par les collectivités locales ou les sponsors privés) et d'autres reconnaissances (par le milieu professionnel ou la critique). Et les agents officiels des politiques culturelles le savent bien, qui revendiquent ce rôle d'imprimatur, comme par exemple les services déconcentrés — Directions Régionales des Affaires Culturelles — dont l' " expertise " dans la sélection et la " labellisation " des institutions et agents prétendant à la légitimité culturelle fait désormais partie des fonctions officielles.

Les pratiques d'intervention de l'Union européenne en matière culturelle posent d'une nouvelle manière la question la constitution et de l'actualisation des catégories d'intervention publique. Contrairement à ce qui s'est peu à peu généralisé dans le cadre national de la plupart des États membres, au niveau européen la culture n'est pas véritablement constituée en tant que telle comme une catégorie légitime d'intervention. Jusqu'à une date récente, seuls quelques programmes limités dans leurs moyens et faiblement coordonnés permettaient le financement de projets, en matière de traduction, de conservation du patrimoine et de spectacle vivant. Il a fallu attendre 2000 pour qu'un programme cadre (" Culture 2000 ") rassemble diverses actions dans le domaine culturel et objective — timidement — l'ébauche d'une politique culturelle européenne (Dubois, 2001). Toutefois, l'essentiel des financements européens en matière culturelle échappe à ce programme et reste le fait, notamment, des fonds structurels au sein desquels la possibilité d'un " volet culturel " est ouverte depuis le traité de Maastricht. Cette non-spécification qui fait de la culture une " dimension " de l'intervention européenne et non une catégorie d'action à part entière renvoie à des pratiques d'interventions particulières, qui conduisent notamment à demander aux " opérateurs culturels " de plier leurs projets aux logiques sociales, économiques, de développement, de requalification urbaine, etc. à partir desquels sont structurés les différents fonds et programmes. Étudier les spécificités et les enjeux des pratiques d'intervention est alors indissociable d'une analyse des formes de classification de l'action publique qui les encadrent : on ne saurait pleinement comprendre les premiers sans connaître la genèse des secondes.

L'actualisation et la négociation des catégories officielles dans le cours de l'action publique : c'est là l'un des axes de notre enquête sur les relations au guichet d'organismes sociaux (les caisses d'allocations familiales). Il n'entraîne pas dans nos intentions de revenir sur la formation historique des catégories d'ayant droit, ni des catégories utilisées pour l'octroi des différentes prestations (isolement, maintien des liens affectifs, etc.), celle-ci ayant fait l'objet de nombreux travaux. Il s'agissait plutôt d'analyser, en ayant recours à l'observation directe, la manière dont ces catégories étaient mobilisées en situation pour qualifier du point de vue de l'action publique les situations des personnes et déterminer les modalités de leur traitement. Ces observations ont permis, après d'autres, de révéler l'importance que des éléments ténus, *a priori* sans

relation directe avec les normes bureaucratiques, revêtent dans le travail administratif de catégorisation des situations. Ainsi, les guichetiers mobilisent-ils des éléments de l'attitude générale (vestimentaire, langagière) ou des déclarations d'apparence anodine sur la vie de l'allocataire pour " se faire une idée " de sa situation, explorer de nouveaux droits ou vérifier le bien-fondé de ceux qui sont déjà octroyés. Deuxième enseignement : l'analyse de la mise en catégorie des situations individuelles et des opérations de traduction fondant la transformation d'une situation personnelle en " cas " à traiter administrativement a permis de révéler la violence que peuvent receler de telles opérations. De fait, l'accord est loin d'être acquis d'avance entre la perception et la définition par le visiteur de sa propre situation et celles qui procèdent d'une qualification informée par les normes et catégories bureaucratiques. Des individus peuvent ainsi se voir refuser des statuts qu'ils revendiquent (former un couple ou être parent isolé, être au chômage, être père ou mère de famille avec des enfants à charge, etc.) ou à l'inverse se voir assigner des statuts qu'ils récuse (celui de couple, par exemple). Ces différends ont un enjeu et des effets directs : l'ouverture ou non de droits, le calcul du montant des prestations. Et, dans le rapport entre forces inégales que constitue la relation administrative, ils sont presque toujours tranchés au profit de la définition institutionnelle des situations. On retrouve aussi plus généralement le problème de la diffusion – imposition par l'action publique des catégories de perception du monde social (cf. *supra*). De fait, au moins dans une certaine mesure, les " administrés " sont conduits, dans le cours du traitement institutionnel dont ils font l'objet, à redéfinir leur propre situation et leur statut à partir de la catégorisation institutionnelle qui en est produite.

L'hypothèse d'une violence symbolique d'État, à l'œuvre dans l'analyse socio-historique de la formation des catégories de l'action publique, trouve ainsi, dans une sociologie de l'action publique " en actes " des éléments de validation, au travers de l'observation des pratiques par lesquelles ces catégories sont appliquées et inculquées.

II. De l'invention à la redéfinition des rôles institutionnels

Les rôles forment une autre dimension des processus d'institutionnalisation de l'action publique, et des processus par lesquels l'action publique participe à l'institutionnalisation du social. Ils constituent également une entrée permettant d'articuler approche socio-historique et analyse du cours des pratiques, en offrant un bon moyen de saisir la dialectique entre l'histoire faite chose et l'histoire faite corps (Bourdieu, 1980). On se contentera de l'indiquer à grands traits à partir seulement des rôles joués par les agents qui, au nom d'une institution, sont engagés dans la production de l'action publique (à titre d'experts, de décideurs, mais aussi d'agents de terrain, etc.).¹⁴

¹⁴ On laissera ainsi de côté dans ce texte les rôles prescrits aux " usagers ", " assujettis ", " administrés ", " ressortissants ", etc., dans le cours de l'action publique.

L'analyse de ces rôles et des caractéristiques de ceux qui les jouent s'avère nécessaire pour restituer les conditions de production de l'action publique et les formes qu'elle revêt, dans la mesure où les jeux de rôle en constituent si ce n'est l'élément déterminant, au moins un bon révélateur. Ainsi, dans une relation de détermination à double sens, les politiques culturelles (c'est particulièrement visible au niveau local) changent dans leurs *modus operandi* et leurs orientations selon que ceux qui en ont la charge se définissent à partir d'un rôle socio-politique de transformation sociale ou comme des gestionnaires dotés avant tout de compétences techniques ; la politique d'accueil des organismes sociaux changent selon que les guichetiers se cantonnent à un rôle strictement bureaucratique, où se définissent comme l'échelon de base des politiques dites de " lutte contre l'exclusion "

L'analyse des rôles est également nécessaire parce que ce sont ceux qui les jouent qui incarnent, rendent visible et, dans certains cas, symbolisent l'action publique, en particulier pour ceux qui y ont directement affaire¹⁵. La politique culturelle, c'est un ensemble d'équipements et de subventions ; mais c'est aussi ceux qui les gèrent ou les accordent, et confèrent un sens à ces différentes pratiques. La politique familiale et sociale, c'est un ensemble de règles et de prestations ; mais ceux qui en bénéficient les appréhendent aussi si ce n'est d'abord au travers de ceux qui les appliquent et les octroient. Partons de ces deux exemples pour montrer comment l'analyse socio-historique se combine à l'observation des pratiques.

De l'invention de l'administrateur culturel à l'entre-deux des pratiques dans les politiques culturelles locales

Les premiers agents engagés à partir du début des années 1960 dans la production de ce qu'on appelle l'action culturelle au sens contemporain du terme forment une nébuleuse, où se mêlent les professions en cours d'installation de l'animation sociale et des militants associatifs, syndicaux et politiques, dont bon nombre, surtout après 1968, investissent l'action culturelle comme une manière de " faire de la politique autrement ", en dehors des grandes organisations notamment partisanes. Leur action se définit alors comme une forme d'engagement global, liant pratiques professionnelles et utopies politiques. Si elle se présente volontiers comme extérieure voire hostile aux institutions politiques, elle n'en débouche pas moins sur le développement de politiques municipales d'action culturelle.

En lien avec le développement de cette action publique, des rôles sont peu à peu formalisés, dans le sens d'une professionnalisation de l'action culturelle. C'est en particulier le cas à partir du début des années 1980, quand apparaissent des labels professionnels nouveaux (médiateur, administrateur, manager, gestionnaire, etc. culturel), que se développe un véritable marché de la formation professionnelle¹⁶. C'est l'époque des " individus créateurs de statut " qui (comme les anciens administrateurs du ministère de la Culture) sont érigés (ou, à grands renforts de textes, de colloques, etc, s'érigent eux-mêmes) en modèles. Peu à peu, tous ceux qui — en dehors des élus — prétendent être partie prenante à la conduite de ces politiques doivent ainsi faire la démonstration de leur " professionnalisme " et d'une professionnalité attestée par

15 Sur les apports d'une analyse en termes de rôle, voir plus généralement Lagroye, 1997 a et b.

16 Avec l'essor tant de formations privées que de diplômes type DESS des universités.

l'intégration à un milieu professionnel et la référence à un savoir-faire spécialisé — gestion, marketing, techniques de communication appliqués à la culture.

La formalisation du rôle d'administrateur culturel s'opère ainsi au prix d'un ensemble de conversions : de l'engagement personnel en activité professionnelle ; d'une appréhension "globale" de la culture à un traitement spécifié et spécialisé ; d'une légitimité et de logiques politiques à une légitimité et des logiques empruntant davantage un registre technique.

Ces conversions ont cependant loin d'avoir été d'elles-mêmes et leur accomplissement pèse sur la manière dont les administrateurs jouent leur rôle. Elles ont tout d'abord été conflictuelles, conduisant à écarter de la production de l'action culturelle locale nombre de ceux qui, comme les bénévoles des associations, en avaient été à l'origine, ou à redéfinir *a minima* le rôle des élus locaux. L'on comprend mieux ainsi que, du fait des conditions historiques de constitution de leur rôle, les administrateurs culturels soient, dans leurs pratiques, prédisposés à surinvestir dans la démonstration de leurs qualités professionnelles et de leur qualité de professionnel, qui les distinguent de ceux contre lesquels ils ont construit leur position.

Conflictuelles, ces conversions demeurent néanmoins souvent partielles, au sens où les nouveaux convertis n'ont pas tous entièrement abandonné leurs croyances anciennes. Des enquêtes effectuées au début des années 1990 ont ainsi permis de voir que ceux qui, à cette époque, revendiquaient haut et fort leur statut de professionnel contre les errements de la générosité bénévole et de l'utopie politique avaient eux-mêmes très souvent été, quinze ou vingt ans plus tôt, ces "militants naïfs" desquels ils entendaient désormais être démarqués (Dubois, 1998, 1999a, à paraître). Leur conversion, loin d'être toujours aisément assumée et vécue sur un mode enchanté, a souvent été douloureuse, et vécue sur le mode du renoncement. L'on comprend mieux ainsi le rapport particulier à la pratique si souvent observé dans ce type de rôle, fait d'une forte prédisposition à la distance critique, au retour sur soi, dont l'abondance des discours tenus sur les pratiques et les trajectoires est un indice parmi d'autres. L'on comprend mieux également que, malgré leur installation dans un registre essentiellement professionnel et technique, les administrateurs culturels puissent avoir une forte propension à la revendication d'un rôle "politique" : les anciens investissements — au double sens du terme — politiques réapparaissent, fussent-ils retraduits dans les formes du professionnellement correct (c'est-à-dire, souvent, intellectualisés). Et c'est précisément en ce sens que, dans la période récente, le rôle d'administrateur culturel tend à être redéfini.

Ainsi l'histoire collective (mobilisations, innovations institutionnelles, définition des spécialités professionnelles) et les histoires individuelles informent les pratiques. En retour, les pratiques inscrites dans cette double histoire (ici, le retour du "politique" et du "social" préalablement refoulés) contribuent à redessiner les rôles, ou autrement dit, à produire de l'histoire. C'est en restituant ce va-et-vient entre héritage historique et pratiques de redéfinition des rôles que l'analyse en termes de rôles permet de combiner la socio-histoire des processus d'institutionnalisation et la sociologie des pratiques d'intervention dans l'analyse de l'action publique.

Le rôle des guichetiers : d'un impensé à une définition en actes

Un tel va-et-vient s'observe aussi, mais de façon radicalement différente, dans le cas des guichetiers des organismes sociaux¹⁷. Dans ce cas, pas de genèse " militante " du rôle, mais l'existence ancienne d'une fonction, érigée en symbole — négatif — du fonctionnaire. Le guichetier est l'archétype du petit bureaucrate, englué dans un univers de papiers et de règles, dernier rouage d'un mécanisme d'ensemble — l'administration— auquel il est soumis.

Soit. Mais la vulgate qui tend à assimiler le guichetier au fonctionnaire type, dont le travail routinier consiste en une exécution tatillonne des règles, oublie un point important : ce rôle est lui-même très peu codifié. Dans le cas des caisses d'allocations familiales que l'on a étudié (et la remarque s'étend à l'ensemble des organismes de sécurité sociale), sa définition institutionnelle est, au moins jusqu'à une période récente, à peu près inexistante. L'accueil au guichet n'est pas reconnu comme un " métier " à part entière de la sécurité sociale. Il peut faire l'objet d'un poste spécialisé, mais est aussi souvent assuré par des agents de bureau (dits " techniciens liquidateurs ") dont ce n'est qu'une des tâches. Son encadrement reste quoi qu'il en soit assez lâche.

Cette indécision d'un rôle institutionnel s'explique par des conditions socio-historiques qui ont longtemps fait qu'on pouvait le considérer comme allant de soi. De fait, des origines de la sécurité sociale jusqu'à la fin des années 1980, l'accueil a pu être défini de manière minimale et presque exclusivement fonctionnelle : fournir des informations, donner des formulaires à remplir, recevoir des documents. Même si la structure de la population se rendant au guichet était marquée par une sur-représentation des catégories populaires, elle restait dans sa grande majorité socialement intégrée (du point de vue de l'emploi et de la situation familiale), ou au moins proche des normes sociales véhiculées par l'institution. Pour l'essentiel, cette population était aussi proche socialement des agents d'accueil, dès lors doublement prédisposés à concevoir leur travail sur le mode de l'évidence.

Les choses ont commencé à changer quand, au milieu des années 1970, les CAF ont eu la charge d'assurer le versement des premiers minima sociaux : allocation pour adulte handicapé et allocation de parent isolé. À l'arrivée de cette population " hors normes " se sont ajoutés les effets de la crise économique, conduisant la proportion croissante d'agents sociaux en situation de dépendance financière à l'égard des diverses prestations (allocations familiales, aides au logement) à venir grossir sans cesse les rangs des salles d'attente. D'une tâche essentiellement fonctionnelle, l'accueil du public a ainsi peu à peu intégré la dimension d'un travail " social " d'aide à des personnes en difficulté.

Engagé de longue date, ce glissement progressif a pu ne pas être considéré comme un problème par les agents d'accueil ; jusqu'au moment où, avec l'arrivée d'un nouveau minimum social (le RMI) et la forte détérioration des conditions socio-économiques, l'accueil est devenu pour l'essentiel un lieu du traitement quotidien de la misère. Ce changement a alors constitué un choc pour les agents d'accueil. La transformation du public reçu a de fait exposé les guichetiers à des populations (les " exclus ") auxquels ils n'avaient auparavant pas affaire, ni dans leur activité professionnelle ni, la plupart du temps, dans leur vie sociale. Il a donc fallu s'adapter, adapter son langage, ses manières

17 Pour ne pas surcharger le texte, on ne fera pas ici référence aux travaux qui, dans des perspectives qu'il faudrait à chaque fois préciser, ont analysé les relations bureaucratiques. Voir à ce propos Dubois, 1999b, p. 7-15.

de faire. Trouver également tout un arsenal de techniques de protection, pour “ tenir ” face au récit répétitif de la misère, pour déjouer aussi l’agressivité de visiteurs démunis culturellement autant qu’économiquement.

Ces adaptations multiples des guichetiers à ce “ nouveau public ” n’ont été ni programmées, ni coordonnées. Elles se sont opérées dans le huis clos du guichet, en fonction des situations locales, des trajectoires et des dispositions des agents d’accueil, ainsi placés en situation “ d’identification active ”, pour reprendre l’expression de Jean-Claude Kaufmann (c’est-à-dire pouvant participer à l’élaboration de leur propre rôle plus que contraints à endosser un rôle préalablement constitué) (Kaufmann, 1994). C’est dire que ces adaptations et les (re)définitions du rôle qui y sont liées sont loin d’avoir été opérées de manière uniforme. Le “ choc ” évoqué plus haut a pu conduire à un repli sur la norme bureaucratique, voire à une fuite (il est devenu de plus en plus difficile de recruter des agents disposés à “ faire face ” au public). À l’inverse, il a pu susciter un investissement personnel plus fort, dans un travail revalorisé par la revendication d’une nouvelle utilité sociale. Il a également parfois réveillé les instincts socialement constitués de défiance envers des pauvres toujours plus ou moins suspects d’être partiellement responsable de leur situation, ou de tenter d’abuser des dispositifs d’aide.

Une tendance générale se dégage néanmoins, qui a fait l’objet d’une officialisation partielle et progressive, dans le sens de la reconnaissance et de la valorisation de la dimension “ sociale ” du rôle des guichetiers, de plus en plus considérés comme des agents importants dans la mission, devenue centrale, de “ lutte contre l’exclusion ”, assignée et revendiquée par les caisses d’allocations familiales.

Dans ce cas, le rapport de l’action présente à l’histoire du rôle consiste donc moins en la prégnance de normes héritées qu’en l’expérience plus ou moins traumatisante d’un changement (l’arrivée d’un “ nouveau public ”). C’est ce changement qui, en provoquant une mise en question de l’évidence de pratiques jusqu’alors peu questionnées, a entraîné des investissements inédits dans la définition du rôle : ceux des guichetiers, tout d’abord, ceux de l’encadrement institutionnel, ensuite. L’observation directe des pratiques accomplies alors que cette (re)définition était encore en cours a alors permis de révéler la genèse d’un nouveau rôle. Une enquête sur l’action publique en train de se faire a ainsi emprunté une voie — analyser la genèse d’un rôle social — typique de la démarche socio-historique.

* * *

On espère, au travers de ces quelques exemples empiriques, avoir contribué à indiquer quelques voies possibles d’une analyse articulant l’approche socio-historique à l’observation des pratiques dans le cours de leur accomplissement. Ces voies ne sont en fait que l’aboutissement logique de deux principes de méthode.

Le premier tient au statut du recours à l’histoire — ou si l’on préfère, de manière plus sommaire, de l’exploration du passé — dans l’analyse socio-historique. Si l’on peut dire *a minima* de la socio-histoire qu’elle consiste en un usage des méthodes et concepts de la sociologie pour l’étude de temps historiques, encore faut-il en tirer toutes les conséquences. L’analyse de périodes historiques tend alors à être mise au service soit

d'une démonstration liée à des objets du présent (dénaturaliser une catégorie ou une institution, montrer ce que des pratiques doivent à des héritages que leurs protagonistes subissent ou revendiquent, etc.), soit — mais les deux ne sont évidemment pas exclusifs — d'une pratique de la comparaison, qui est au fondement même du raisonnement sociologique (Passeron, 1991) et dont la version "historique" — par rapport à la comparaison internationale, par exemple — n'est pas la moins heuristique. Rappeler ces principes permet d'envisager la relation entre socio-histoire de l'action publique et sociologie de l'action présente autrement que comme un simple prolongement chronologique : qu'elle soit tendue vers leur intelligibilité ou vers la production d'un point d'appui comparatif, la démarche socio-historique ainsi définie ne se comprend qu'en fonction des objets et des pratiques du présent.

Le second principe de méthode a trait à l'inévitable inscription historique de l'observation des pratiques. On le sait, il n'est pas de résultat d'enquête qui soit dissociable du contexte spatio-temporel dans lequel il a été produit (Passeron, 1991). Cette vérité d'évidence est bien souvent oubliée dans des travaux d'orientations théoriques diverses¹⁸. Or la sociologie exclusivement "présentiste" oublie non seulement l'ancrage temporel des pratiques, mais aussi le fait que le matériau à partir duquel elles sont étudiées (entretiens, documents¹⁹) constitue lui-même le plus souvent une forme de "récit historique" (Corcuff & Sanier, 2000). Au-delà de l'injonction rituelle à "contextualiser", la dimension historique des pratiques observées peut ainsi être intégrée à l'objet de l'analyse. Plus généralement, l'analyse de la redéfinition des rôles ou celle de la remise en cause de catégories héritées de l'histoire, par exemple, permettent d'être sensible à la dimension historique des pratiques observées sur le vif, en ne réservant pas la réflexion en termes de configuration historique aux enquêtes socio-historiques pour lesquelles le problème du découpage chronologique pertinent s'impose d'emblée. Ainsi conçue, une sociologie de l'action publique en train de se faire contribue à une socio-histoire de l'action publique non seulement en fournissant un matériau utile à la comparaison historique, mais parce qu'elle est, de part en part, référée à l'histoire.

Références citées

- Aguilar, Y. (1982) La chartreuse de Mirande. Le monument historique, produit d'un classement de classe, *Actes de la recherche en sciences sociales* 42 : 76-85.
- Blöss, T. (1994) Une jeunesse sur mesures. La politique des âges, *Cahiers internationaux de sociologie* XCVII : 253-276.
- Boltanski, L. (1982) *Les cadres, La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit.
- Bourdieu, P. (1980) Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 32-33 : 3-14.
- Bourdieu, P. (1993) Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique, *Actes de la recherche en sciences sociales* 96-97 : 65-85.

18 Que l'on pense à la sociologie des organisations, à l'interactionnisme symbolique ou encore de la sociologie des "économies de la grandeur" de Luc Boltanski, qui ont pu donner lieu à des analyses où la référence à l'inscription historique (qu'on l'appelle conjuncture, contextualisation ou état du champ) est parfois distante, parfois même inexistante.

19 Le matériau d'observation directe a de ce point de vue un statut différent.

- Charvolin, F. (1993) *L'invention de l'environnement en France (1960-71). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, thèse de science politique et de sociologie, IEP Grenoble-Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.
- Corcuff, P. & Sanier, M. (2000) Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel "après la bataille", *Annales HSS* 4 : 845-869.
- Corcuff, P. (1995) Construction des groupes et catégorisation sociale, in P. Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan : 79-95.
- Depaigne, A. & Lascoumes, P. (1997) Catégoriser l'ordre public : la réforme du code pénal français de 1992, *Genèses* 27 : 5-29.
- Desrosières, A. & Thévenot, L. (1988) *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte.
- Dubois, V. (1998) Aggiornamento culturel et refoulement du politique : l'action culturelle dans une municipalité communiste, in V. Dubois, dir., *Politiques locales et enjeux culturels : les clochers d'une querelle (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Documentation française : 361-385.
- Dubois, V. (1999a) *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- Dubois, V. (1999b) *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica.
- Dubois, V. (2001) Europe culturelle in *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris, Larousse.
- Dubois, V. (à paraître) Les dilemmes de l'institutionnalisation : de la mobilisation à la politique culturelle dans une ville de banlieue, in L. Allard, dir., *Culture et démocratie*, Lille, Presses du Septentrion.
- Garrigou, A. (1989) Le politologue aux archives, *Politix* 6 : 41-45.
- Jobert, B. & Damamme, D. (1995) La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique, *Revue française de science politique* 45 (1) : 3-30.
- Kaufmann, J.-C. (1994) Rôles et identité : l'exemple de l'entrée en couple, *Cahiers internationaux de sociologie* 97 : 301-328.
- Lacroix, B. & Lagroye, J. dir., (1992), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses FNSP.
- Lagroye, J. (1997a) L'institutionnalisation in J. Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz – Presses de Sciences Po : 149-180.
- Lagroye, J. (1997b) On ne subit pas son rôle, *Politix* 38 : 7-17.
- Lascoumes, P. (1994) *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lenoir, R. (1989) Objet sociologique et problème social in P. Champagne *et. al.*, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Dunod : 53-100.
- Lenoir, R. (1991) Politique familiale et construction sociale de la famille, *Revue française de science politique* 41 (6) : 781-807.
- Mesnard, A.-H. (1969) *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Paris, LGDJ.
- Mesnard, A.-H. (1990) *Droit et politique de la culture*, Paris, PUF.
- Messu, M. (1997) L'exclusion : une catégorisation sans objet, *Genèses* 27 : 147-161.
- Offerlé, M. (1988) Le nombre de voix. Électeurs, partis et électors sociaux à la fin du XIXe siècle en France, *Actes de la recherche en sciences sociales* 71-72 : 4-21
- Ogien, A. (1994) Les propriétés sociologiques du concept in B. Fradin, L. Quéré & J. Widmer, dir., *L'enquête sur les catégories*, Paris, Éditions de l'EHESS, Raisons pratiques 5 : 243-269.

- Passeron, J.-C. (1991) *Le raisonnement sociologique. L'espace non-popperien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan.
- Pinto, L. (1992) La gestion d'un label politique : la consommation, *Actes de la recherche en sciences sociales* 91-92 : 3-19.
- Poirrier, P. (2000) *L'État et la culture en France au XXe siècle*, Paris, Livre de poche.
- Quéré, L. (1994) Présentation in B. Fradin, L. Quéré & J. Widmer, dir., *L'enquête sur les catégories*, Paris, Éditions de l'EHESS, Raisons pratiques 5 : 7-40.
- Revue française de science politique* (2000) Les approches cognitives des politiques publiques, 50 (2).
- Salais, R. (1996) Action économique publique et conventions de l'État : éléments d'un problème, communication au Ve Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence.
- Salais, R. avec N. Baverez et B. Reynaud (1986) *L'invention du chômage, Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF.
- Thévenot, L. (1986) Les investissements de forme, in L. Thévenot, dir., *Conventions économiques*, Paris, CEE-PUF : 21-71.
- Thœnig, J.-C. (1985) Présentation in M. Grawitz & J. Leca, dir., *Traité de science politique* 4 : IX-XIX.
- Veyne, P. (1978) *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.