
SOCIOLOGIE DE L'ACTION ORGANISÉE ET ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES .

ation and similar papers at core.ac.uk

broug

provided by SPIRE - Sciences P

CHRISTINE MUSSELIN

En France, les relations entre les analystes des politiques publiques et les sociologues, et en particulier les sociologues des organisations, ont toujours été étroites. Le groupe de recherche qui s'est constitué autour de Michel Crozier dans les années 1960 et qui est devenu le Centre de sociologie des organisations a acquis sa réputation à travers les travaux qu'il a menés sur la bureaucratie et l'administration françaises. La publication, en 1964, du *Phénomène bureaucratique* constitue une étape décisive puisque, s'appuyant sur des études empiriques réalisées dans l'établissement public des comptes-chèques postaux et dans une entreprise publique de fabrication de cigarettes, Michel Crozier y propose une analyse percutante et novatrice des ressorts et des spécificités de la bureaucratie française¹. Par la suite, le CSO a fortement contribué à la production de connaissances et de réflexions sur le système politico-administratif local² et sur l'administration³. Dans ces travaux, mais aussi dans ceux de Catherine Grémion⁴ sur les décrets de 1964, on trouve de nombreux cas d'analyse de décisions publiques, alors même que l'analyse en termes de politiques publiques n'avait fait qu'une entrée timide sur la scène scientifique française.

L'étude des politiques publiques ne deviendra vraiment visible et effective qu'à la fin des années 1970, sous l'impulsion conjointe de sociologues, de gestionnaires et de politologues qui, à l'occasion de séjours effectués aux États-Unis ou de contacts répétés avec des collègues nord-américains, ont découvert et approfondi leur intérêt pour la *policy analysis* et contribué à faire entrer les questionnements sur les politiques publiques dans le milieu scientifique français, mais aussi auprès des praticiens. Il ne faut ainsi pas oublier que la publication d'ouvrages comme celui de Jean-Gustave Padioleau sur *L'État au concret*⁵, en 1982, les travaux de François Dupuy et Jean-Claude Thoenig sur l'échec de la loi de fusion des communes⁶ – repris dans un chapitre de *Sociologie de l'administration française*, en 1983 –, le livre dirigé par Jean-Pierre Nioche et Robert Poinard⁷ sur l'évaluation des politiques publiques, la tenue

1. Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964.

2. Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), 1975, p. 3-32 ; Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

3. Michel Crozier et al., *Où va l'administration française ?*, Paris, Éditions d'organisation, 1974 ; François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983.

4. Catherine Grémion, *Profession décideurs : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

5. Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

6. François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*

7. Jean-Pierre Nioche, Robert Poinard, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984.

du premier colloque « Politiques et Management public », en 1983, et la création de la revue du même nom, cette même année, se sont déroulés parallèlement au développement, au sein de l'État, d'une réflexion sur la rationalité et la réforme de l'administration (ce que Philippe Bezes¹ a appelé le « souci de soi de l'État »), qui a trouvé des formes d'application concrètes dans certains ministères et sensibilisé ces derniers, avec plus ou moins de succès, au management public².

C'est aussi à cette période que l'analyse des politiques publiques se constitue en un champ spécifique au sein de la discipline de la « science politique ». Le fait qu'en 1985, le quatrième volume du *Traité de science politique*, dirigé par Madeleine Grawitz et Jean Leca³, soit entièrement consacré aux politiques publiques reflète bien la reconnaissance de cette thématique par les politologues français. On notera, cependant, que ce volume est réalisé sous la responsabilité d'un sociologue, Jean-Claude Thoëny. Cette institutionnalisation des politiques publiques au sein de la science politique française et la constitution progressive d'un *corpus* de recherches centrées sur cette question ont permis un marquage du « territoire des politiques publiques » par un groupe de plus en plus nombreux de politologues français. Pour autant, les sociologues n'ont pas abandonné cette thématique. Non seulement des précurseurs comme J.-G. Padiou et J.-C. Thoëny ont poursuivi et poursuivent leurs travaux, mais ils ont été rejoints par d'autres sociologues de l'action publique comme Pierre Lascombes, Patrick Le Galès ou Vincent Dubois, pour n'en citer que quelques-uns. Par ailleurs, au Centre de sociologie des organisations, les publications et les recherches sur l'action publique ou sur des politiques bien spécifiques se sont développées et ont été étendues à un nombre de plus en plus vaste de secteurs⁴.

Cette proximité entre sociologues, gestionnaires et politologues mérite d'être soulignée, car elle n'est pas si fréquente au-delà des frontières françaises. On observe rarement une histoire aussi imbriquée et de tels recoupements entre les objets investis par les uns et par les autres. Pour autant, le dialogue permanent et riche qui se développe entre eux ne doit pas faire oublier qu'ils ne partagent souvent pas les mêmes méthodes d'enquête et les mêmes cadres interprétatifs dans leurs travaux respectifs. Il est, par conséquent, nécessaire de se demander s'il existe ou non une spécificité des approches sociologiques quand elles portent sur l'action publique.

Cette question a déjà été abordée, notamment par Bruno Jobert et Jean Leca⁵ dans leur lecture critique de *L'acteur et le système*⁶. Nous proposons de reprendre la dis-

1. Philippe Bezes, « Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) », doctorat de science politique, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2002.

2. Philippe Bezes, « Du management public des années 1980 à la nouvelle gestion publique des années 1990 : lignes directrices pour une histoire des savoirs managériaux dans l'État en France », dans François Lacasse, Pierre-Éric Verrier (dir.), *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, à paraître.

3. Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.

4. Dans cet article, nous reprendrons ce terme de secteur sans le discuter et sans en argumenter la pertinence. Nous en retiendrons donc une acception large. Pour nous, il s'agira d'un espace ou d'une question sur lesquels existent des formes d'interventions publiques, que ce secteur soit ou non fortement institutionnalisé (par exemple, sous la forme d'un ministère), et qui correspond à un ensemble d'acteurs en interaction.

5. Bruno Jobert, Jean Leca, « Le dépérissement de l'État, à propos de "L'acteur et le système" de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30 (6), décembre 1980, p. 1125-1171.

6. Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

discussion entre sociologues de l'action organisée¹ et analystes des politiques publiques presque vingt-cinq ans plus tard, mais sous un angle essentiellement méthodologique, afin de faire le point sur les évolutions et les débats ouverts depuis. Notre propos sera, par conséquent, doublement restreint. Du côté de la sociologie, nous nous intéresserons à une « école », celle de la sociologie de l'action organisée, car il serait, en effet, présomptueux de traiter de l'ensemble des approches sociologiques ou même de l'ensemble des recherches qui traitent de l'action publique dans une perspective sociologique et il serait erroné de ramener tous ces travaux sous un même étendard, sous prétexte qu'ils se réclament de la sociologie. Il paraît, par conséquent, plus pertinent de se limiter à la sociologie de l'action organisée, à la fois parce que cela nous permettra d'être plus précis dans les arguments et les exemples mobilisés, mais aussi parce que cela permet d'inscrire cet article dans la continuité des échanges et des débats rappelés plus haut. Réciproquement, en science politique, notre principal point de référence sera l'analyse des politiques publiques et, en particulier, les travaux qui s'appuient sur des recherches empiriques qualitatives.

Dans cet article, nous nous interrogerons sur ce qui distingue le regard de la sociologie de l'action organisée et celui de l'analyse des politiques publiques sur des sujets *a priori* très semblables ou très proches. Pour cela, nous distinguerons trois phases. La première est celle de la construction des objets de recherche, c'est-à-dire la manière dont les uns et les autres, confrontés à un même objet, choisissent de l'aborder. La seconde est celle de l'enquête empirique, ce qui nous conduira à montrer que la boîte à outils des sociologues est moins immédiatement analytique, mais qu'elle repose sur plusieurs postulats forts. La troisième, enfin, renvoie aux résultats et donc aux caractéristiques de l'action publique que révèle cette approche sociologique.

Est-il besoin de préciser qu'il ne s'agit pas de faire du prosélytisme, de défendre une approche plutôt qu'une autre ? Toute démarche comporte des forces et des faiblesses, conduit à voir certains phénomènes plutôt que d'autres et fait des impasses². Il importe, par conséquent, de bien connaître ses potentialités, mais aussi ses trous noirs et ses postulats implicites. C'est là toute l'ambition de ce texte : préciser ce qui peut être fait, comment et « à quel prix ». Au lecteur ensuite de choisir les impasses qu'il préfère ! Enfin, il est évident que l'exercice auquel nous nous livrons ici conduit à styliser des approches, à ne pas nous attarder sur les exceptions qui viennent relativiser les conclusions générales que nous allons parfois formuler. Il s'agit, en effet, de dégager des traits prépondérants, plutôt que de rentrer dans les nuances.

1. On parle parfois aussi « d'approche organisationnelle », mais nous préférons utiliser le terme « d'action organisée ». Les deux termes peuvent, de fait, être employés indifféremment car il n'y a pas de différence à établir entre eux, mais l'utilisation du premier entraîne souvent une appréhension restrictive de ce qu'il recouvre, car le mot « organisation » est généralement compris soit au sens d'organisation du travail (répartition, allocation, attribution des tâches), soit au sens de structure ou de contenant (espace formalisé où se déroule une ou plusieurs activités de production de biens ou de services). Or, dans l'approche organisationnelle, l'organisation revêt une acception bien plus large et fait référence surtout aux processus par lesquels une situation d'interactions se stabilise entre des acteurs individuels et collectifs, et donc, aux normes et arrangements que ces derniers ont développés (plus ou moins dans la durée) et à partir desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs.

2. Pour éviter ce problème, certains peuvent être tentés de combiner ou de multiplier les approches et ainsi de combler les lacunes de l'une par les apports de l'autre. C'est un pari risqué qui suppose, pour être tenu, de posséder un talent particulier (et très rare), sinon il conduit malheureusement à des résultats tronqués, à des données dont la cohérence et la comparabilité sont restreintes, à des explications parcellaires qui s'articulent mal les unes aux autres.

CONSTRUCTION DES OBJETS DE RECHERCHE

Confrontés à l'analyse de l'action publique, le sociologue de l'action organisée ne définit pas son objet de la même façon que l'analyste des politiques publiques, ne lui adresse pas les mêmes questions et ne l'aborde pas de la même façon.

L'ACTION PUBLIQUE, UN OBJET PARTICULIER,
MAIS PAS SINGULIER, POUR LE SOCIOLOGUE

Commençons par ce dernier point en constatant, premièrement, que le sociologue aborde l'action publique comme tout autre objet. Cela tient notamment au fait que, pour lui, l'action publique est un objet particulier, mais qu'il n'est pas singulier. C'est un objet particulier parce qu'il comporte des dimensions que l'on ne rencontre pas (ou pas aussi frontalement) sur d'autres thématiques, comme celles de l'intérêt général, de l'exercice de la violence légitime, de la puissance publique, de la raison d'État, etc. Mais, pour autant, le sociologue qui s'intéresse à l'action publique ne fait pas de celle-ci un objet singulier : il l'aborde avec des méthodes, des cadres interprétatifs, des questionnements qui sont ceux qu'il mobilise pour explorer tout autre objet. Autrement dit, pour lui, il n'y a pas *a priori* de différence de nature qui justifierait de distinguer l'étude d'un atelier dans une usine de construction automobile de celle d'une direction d'administration centrale dans un ministère. Les facteurs explicatifs, les cadres interprétatifs, les problématiques à approfondir pourront, par la suite, tenir compte des dimensions spécifiques à l'action publique mentionnées plus haut, pour éclairer tel ou tel aspect du fonctionnement de la direction d'administration centrale ou pour mener, à partir de celui-ci, une réflexion plus générale sur le rôle de l'État. Mais cela ne sera pas systématique, car des objets *a priori* aussi différents qu'un atelier et une direction ministérielle peuvent également être analysés à travers des problématiques communes comme, par exemple, l'exercice de l'autorité ou la question du contrôle. Et cela, indépendamment d'une réflexion sur l'appareil d'État¹, la composante publique de la direction étant simplement considérée comme un élément mobilisable, comme une ressource ou comme une contrainte pour les acteurs concernés.

Cette « transférabilité » des méthodes et des facteurs interprétatifs est certainement plus délicate pour les analystes des politiques publiques parce que leurs outils et leurs cadres analytiques sont fortement imprégnés et influencés (de manière plus ou moins explicite) par une théorie politique qui rend délicate leur déclinaison à des objets dont le politique est absent. À titre d'exemple, on pourrait imaginer transférer la notion de référentiel² à l'étude des entreprises en se demandant quels sont les valeurs, les algorithmes, les normes et les images qui sous-tendent le fonctionnement des services de production et comment ces différentes dimensions évoluent, mais cela supposerait d'ignorer que cette notion est indissociable d'une conception du politique où « les processus de production des référentiels sont des tentatives,

1. De la même façon que les questions sur l'exercice de l'autorité ou sur le contrôle peuvent être explorées pour elles-mêmes à partir du travail sur l'atelier, sans développer parallèlement une réflexion sur le capitalisme.

2. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

sans cesse renouvelées, de production de cette *altérité de la société par rapport à elle-même* » (cf. l'article de Pierre Muller, dans ce numéro). Bref, cela reviendrait à ignorer ce qui, pour P. Muller, fait des politiques publiques un objet réductible à aucun autre.

ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE PLUTÔT QUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

D'une manière générale, les sociologues de l'action organisée et les sociologues politiques utilisent plus volontiers l'expression « action publique » que celle de « politiques publiques »¹. Ils signifient ainsi que la première ne se réduit pas aux secondes, mais, au contraire, les englobe et que l'exercice du pouvoir politique ne se donne pas à voir seulement à travers les réformes, mais aussi dans l'action « en train de se faire ». Cela a des implications sur la manière dont les uns et les autres découpent leurs objets de recherche. En effet, la sociologie de l'action organisée privilégie généralement une entrée par l'organisation plutôt que par la réforme, par les programmes, par les mesures gouvernementales ou par les décisions. Ainsi, quand Philippe Urfalino a étudié les politiques culturelles des villes², il a analysé le fonctionnement des services culturels municipaux et leur rapport avec leurs élus, identifié les acteurs avec lesquels ces services interfèrent et qualifié la nature des interactions observées. C'est à partir de ces éléments qu'il a ensuite éclairé les décisions culturelles municipales et conclu qu'elles s'inscrivaient dans un « jeu du catalogue »³. De manière comparable, la démarche d'Henri Bergeron⁴ pour analyser « l'État et la toxicomanie » n'a pas consisté à identifier une politique donnée (un programme d'action, un ensemble de mesures) et à étudier comment elle a émergé, quels problèmes ont été identifiés ou quelle mise en œuvre elle a suscitée. Il a, au contraire, commencé par une enquête⁵ portant sur différents départements et visant à comprendre la manière dont les dispositifs de lutte contre la toxicomanie y étaient déployés, quels acteurs ils mobilisaient, quelles interactions existaient entre ceux-ci, etc. On pourrait multiplier les exemples qui montrent que cette sociologie s'inscrit davantage dans une approche par l'action publique qui couvre l'ensemble des faits et des pratiques, y compris des décisions, auxquels participent des acteurs publics (et privés) que dans une approche par les politiques publiques *stricto sensu*, c'est-à-dire un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition et un ressort social (pour reprendre la définition qu'en ont donnée Yves Mény

1. Ou bien, comme Pierre Lascoumes dans la conclusion de *L'Éco-pouvoir*, ils parviennent à une définition des politiques publiques qui déconstruit l'idée de politiques publiques comme décisions publiques pour en faire un assemblage composite d'éléments hétéroclites et recyclés (Pierre Lascoumes, *L'Éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994).

2. Philippe Urfalino, « L'allocation de ressources sans critères de choix : la mise en œuvre des politiques culturelles municipales », thèse de troisième cycle de sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 1984.

3. Erhard Friedberg, Philippe Urfalino, *Le jeu du catalogue*, Paris, La Documentation Française, 1984.

4. Henri Bergeron, *L'État et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, PUF, 1999 (Sociologies).

5. Henri Bergeron, *Soigner la toxicomanie. Les dispositifs de soins, entre idéologie et action*, Paris, L'Harmattan, 1996 (Dossiers sciences humaines et sociales).

et Jean-Claude Thoenig¹). En cela, la sociologie de l'action organisée est proche des travaux qui utilisent la notion de *policy networks*² comme outil heuristique d'analyse d'un secteur (donné ou en émergence) ou bien des néo-institutionnalistes historiques³ quand ils prennent en compte le fonctionnement des institutions pour analyser un domaine d'intervention de l'État. En conséquence, pour le sociologue de l'action organisée, la stabilité est aussi intéressante que le changement⁴ ou, pour le dire autrement, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un changement (une réforme, un nouveau gouvernement, un choc économique, la diffusion d'une nouvelle doctrine, etc.) pour s'intéresser à un secteur.

Ce centrage serré sur l'action plutôt que sur la décision permet de questionner et ainsi d'identifier les frontières du domaine d'intervention publique (ou secteur) considéré. Or, celui-ci n'est pas nécessairement (et est même rarement) homothétique au domaine concerné par une politique publique. Ainsi, une étude portant sur le secteur universitaire en France n'aura pas les mêmes frontières, ne comprendra pas les mêmes acteurs que le champ couvert par une étude de la politique contractuelle universitaire. Dans le second cas, seront concernés les acteurs politiques et administratifs ministériels et les équipes présidentielles des universités, et l'on s'interrogera sur les interfaces spécifiques qu'ils doivent construire à la faveur des mesures de contractualisation, alors que, dans le premier, ils ne seront qu'un des éléments constitutifs du secteur et on s'intéressera surtout à leurs interactions routinières et quotidiennes. Ainsi, l'analyse d'une politique sectorielle n'est-elle pas assimilable à l'analyse d'un secteur. Qu'on le veuille ou non, on n'étudie pas les systèmes d'enseignement supérieur européens en analysant le processus de Bologne. Réciproquement, analyser ces systèmes ne rend pas, en soi, ce processus intelligible.

Si l'objet de recherche qui intéresse le sociologue est ainsi plus souvent le secteur (ou une partie du secteur) que celui des programmes ou des mesures qui travaillent à le modifier, il peut, cependant, s'appuyer sur la compréhension de la structuration et des arrangements particuliers d'un secteur pour analyser la réception, les effets, le succès ou les échecs des actions, programmes ou mesures visant à le transformer. Ainsi, la réussite de la politique contractuelle, la transformation fondamentale qu'elle introduit en important des logiques d'établissement dans un ministère dominé par les disciplines, mais aussi les résistances qu'elle a suscitées peuvent être mises en perspective et appréhendées en relation avec l'ensemble du secteur dont on a, au préalable, identifié les logiques de fonctionnement et les modes de régulation⁵.

1. Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989 (Thémis), p. 131-132.

2. Patrick Le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des Policy Networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

3. Peter A. Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), 1997, p. 469-496.

4. Cette dialectique se retrouve entre sociologues de l'innovation et sociologues de l'action organisée. Tandis que les premiers se précipitent sur tout ce qui paraît « nouveau », les seconds s'intéressent plutôt à ce qui est en place et pourra éventuellement finir par être bousculé par l'innovation.

5. Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.

IDENTIFIER ET QUALIFIER LES PHÉNOMÈNES
VERSUS PLONGER AU CŒUR DES PHÉNOMÈNES

Au-delà du découpage des objets de recherche, le degré d'approfondissement auquel ces derniers sont soumis n'est pas identique. D'une certaine manière, on pourrait résumer ce point en disant que les analystes des politiques publiques reprochent aux sociologues de l'action organisée de privilégier les détails au détriment des régulations d'ensemble, tandis que les seconds attendraient des premiers qu'ils s'attachent moins à qualifier des mécanismes qu'à les décrire plus en profondeur. Là où l'analyste des politiques publiques s'arrête parce qu'il a constaté l'influence structurante des institutions, repéré un changement de référentiel ou observé une régulation de nature néo-corporatiste entre tel segment d'État et tel groupe professionnel, le sociologue commence son travail de recherche, car il lui importe moins de constater le poids des institutions que de montrer comment et jusqu'où l'institution pèse sur les comportements et sur les représentations des différents acteurs ; moins de montrer le passage d'un référentiel à un autre et de les qualifier que de démontrer leur contenu, de retracer leur évolution, de suivre les processus d'adhésion qu'ont traversés les acteurs ; moins d'identifier une forme de néo-corporatisme que d'étudier le groupe professionnel concerné dans son ensemble et de replacer l'importance et l'influence de ses relations avec un segment d'État dans ce contexte plus large. Ainsi, quand Vincent Simoulin étudie la coopération nordique ¹, il conclut, certes, qu'il y a eu des glissements de référentiel, mais il montre aussi, avec beaucoup de précision, comment le « nouveau » référentiel s'est progressivement constitué, comment il a été travaillé par certains acteurs ou groupes, les ambiguïtés et les contradictions internes qui l'animent, les apports extérieurs qui peu à peu l'ont nourri.

De la même façon, le travail de Henri Bergeron ², sur le traitement de la toxicomanie et sur le basculement au début des années 1990 d'une approche dominée par la psychologie et la psychanalyse vers une conception orientée vers le soin et les produits de substitution, passe par une investigation en profondeur des théories savantes (scientifiques), des pratiques concrètes, des structures d'intérêt qui sous-tendaient la « psychologisation » du soin, puis des transformations, remises en cause, aménagements, redéfinitions qui ont permis au traitement par substitution de finalement s'imposer et de modifier les croyances des acteurs du champ. Les analystes des politiques publiques ne nient bien sûr pas ces mécanismes. Ainsi, les tenants de l'approche cognitive des politiques publiques reconnaissent qu'un référentiel n'est pas fixé une bonne fois pour toutes, qu'il n'est pas complètement cohérent et sans ambiguïté, qu'il existe des processus d'adhésion qui lui permettent de se diffuser. Mais ils s'attachent moins à la compréhension de ces mécanismes et à ce niveau d'analyse qu'à la mise en évidence d'un lien entre un changement de politiques publiques et un changement de référentiels, qui leur permette de dévoiler, repérer et interpréter le politique. Le sociologue de l'action organisée, en revanche, sera plus attentif aux mécanismes précis qui produisent et construisent les référentiels ou les croyances et aux modalités par lesquelles se produit l'adhésion des acteurs.

1. Vincent Simoulin, *La coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

2. Henri Bergeron, *L'État et la toxicomanie...*, *op. cit.*

Le dernier écart, en termes de construction des objets de recherche, concerne les niveaux d'analyse retenus¹, ou les « échelles particulières d'observation »². Par niveau d'analyse, il faut comprendre, en termes empiriques tout d'abord, la situation qu'occupent, au sein du secteur, les personnes concernées par l'enquête : on peut alors opposer les travaux qui privilégient les élites et ceux qui sont centrés sur « les petits fonctionnaires ». Mais, par niveau d'analyse, nous faisons aussi référence au degré de généralisation visé par les résultats de l'enquête, ce que Frédéric Sawicki appelle « le niveau de construction théorique des problèmes »³ et qui peut être micro, meso ou macrologique⁴. Même si de nombreuses exceptions viennent confirmer la règle, on peut dire que les sociologues de l'action organisée privilégient une entrée par le microscopique (et par les interactions) et par les « petits fonctionnaires », plutôt que par les élites, afin de produire des résultats qui se situent au niveau mesologique, c'est-à-dire qui valent pour le système d'interactions concerné (le secteur ou la portion de secteur étudiés), mais qui ne débouchent pas systématiquement sur une réflexion plus générale sur la société⁵. Réciproquement, les analystes des politiques publiques visent (souvent) un niveau d'analyse plus macrologique (avec parfois des incursions sur le mesologique et les espaces intermédiaires) et sont globalement plus centrés sur les élites. Cela découle, en partie, des deux points évoqués précédemment (entrée par l'action *versus* entrée par la décision, d'une part, et degré d'approfondissement, d'autre part) : plus on s'intéresse aux changements, aux réformes, aux programmes, plus les élites sont incontournables. Mais derrière ces écarts entre les niveaux d'analyse, il y a aussi des raisonnements implicites qui sont spécifiques aux deux approches. Ainsi, pour ces sociologues, le politique se manifeste et se donne à voir dans les relations interpersonnelles et dans la pratique quotidienne. Le travail de l'observateur consiste alors à découvrir le sens de l'action publique derrière les interactions avec le public ou derrière les arrangements locaux, derrière le fonctionnement concret des services. Ce positionnement n'est d'ailleurs pas propre aux seuls sociologues de l'action

1. Dans cette section, nous nous appuyons sur l'opposition exposée par Frédéric Sawicki entre, d'une part, les démarches d'enquêtes qui peuvent se situer entre le microscopique et le microscopique et, d'autre part, le niveau de construction des problèmes qui se situe sur un *continuum* entre le micrologique et le macrologique. Les travaux de science politique avec lesquels nous dialoguons dans cet article mobilisent, le plus souvent, des démarches microscopiques, comme les sociologues de l'action organisée : c'est pourquoi, en termes de niveau d'analyse empirique, nous nous demanderons surtout quels acteurs sont mis sous le microscope par les uns et les autres. En revanche, en termes de construction des problèmes, nous verrons qu'analystes des politiques publiques et sociologues de l'action organisée ne se situent pas au même niveau sur le *continuum*. Pour qualifier le positionnement des derniers, nous utiliserons le terme de mesologique, qui n'est pas mobilisé par Frédéric Sawicki, mais qui nous semble plus adapté au positionnement de la sociologie des organisations que celui de micrologique où il la situe (Frédéric Sawicki, « Les politistes et le microscope », dans Myriam Bachir (dir.), *Les méthodes au concret*, Amiens, PUF/CURAPP, 2000).

2. Bernard Lahire, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 1998.

3. Frédéric Sawicki, cité, p. 145.

4. Il est fréquent, mais erroné, d'assimiler « micro » et petits fonctionnaires, et « macro » et élites. Or, il existe bien sûr des démarches empiriques très microscopiques des élites et des travaux à visée macrologiques qui reposent sur une étude des interactions entre « petits fonctionnaires ».

5. Ce qui n'exclut pas pour autant de le faire, comme le montrent Michel Crozier (*Le phénomène bureaucratique, op. cit.*) et Pierre Grémion (*Le pouvoir périphérique..., op. cit.*).

organisée. C'est aussi la perspective retenue par Vincent Dubois lorsqu'il analyse les deux figures du guichetier ¹ dans les CAF et celle qu'avaient choisie avant lui Philippe Warin ² ou Michael Lipsky ³.

Pour les analystes des politiques publiques, la démarche est inversée. Ils focalisent surtout leur attention sur les producteurs de politiques publiques et infèrent de leurs discours (plus que de leurs pratiques) les modes de régulation, les schémas de pensée, les rapports de force qui traversent l'ensemble d'un secteur et qui sont supposés dominer ou fortement influencer les autres acteurs de ce secteur.

On pourrait penser qu'il s'agit là de deux manières de parvenir aux mêmes conclusions, mais les travaux disponibles montrent que les deux niveaux ne s'articulent pas si aisément l'un à l'autre. Établir un lien entre ce qui ressort de l'étude des agents des sociétés de HLM et la politique du logement en France, entre le travail du guichetier de la CAF et les réformes des affaires sociales, entre l'universitaire face à ses étudiants et la politique contractuelle, ne va pas de soi. L'étude comparative menée par des collègues anglais, norvégiens et suédois sur leurs systèmes d'enseignement supérieur respectifs ⁴ est très révélatrice de ces écarts et de la difficulté inhérente à l'articulation entre ces différents niveaux. S'intéressant aux changements survenus dans leurs systèmes universitaires respectifs sur une vingtaine d'années, ces auteurs les ont étudiés au niveau des politiques publiques, des universités, puis des universitaires eux-mêmes. Dans les trois pays, ils ont constaté de fortes déconnexions entre ces niveaux, comme si les changements profonds observés en termes de politiques publiques – changements affectant aussi bien les discours et les représentations que les catégories d'acteurs impliqués dans leur production, et les pratiques de ces derniers – devenaient de moins en moins perceptibles et effectifs au fur et à mesure qu'ils traversent les niveaux intermédiaires (les établissements) et parviennent jusqu'aux universitaires. Cette difficulté à articuler politiques et pratiques locales explique les interrogations (ou le scepticisme) des sociologues, quand il s'agit de comprendre comment la politique agricole de Pisani au début des années 1960 et le référentiel modernisateur qui lui est associé ⁵ sont concrètement connectés aux comportements des paysans français qui ont alors soit abandonné leur terre, soit acheté des tracteurs. Réciproquement, cela explique aussi l'insatisfaction des analystes des politiques publiques, qui ont le sentiment que les sociologues sont atteints de myopie, qu'ils restent trop près des « ordres locaux » ⁶, qu'ils surestiment le caractère contingent de ces derniers et sont trop peu soucieux des mécanismes macrologiques.

1. Vincent Dubois, « Les deux corps du guichetier », dans *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999, p. 81-144.

2. Philippe Warin, « Vers une évaluation des services publics par les usagers », *Sociologie du travail*, 34 (3), 1993, p. 309-331 ; Philippe Warin, « Les relations de service comme régulation », *Revue française de sociologie*, 34 (1), 1993, p. 69-95.

3. Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Sage, 1980.

4. Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie, Mary Henkel, *Transforming Higher Education. A Comparative Study*, Londres/Philadelphie, Jessica Kingsley Publishers, 2000.

5. Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan : essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Éditions ouvrières, 1984.

6. Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil, 1993.

UNE APPROCHE INDUCTIVE, MAIS QUI REPOSE SUR DES POSTULATS FORTS

Après cette première partie consacrée à la manière dont analystes des politiques publiques et sociologues de l'action organisée construisent et abordent leurs objets de recherche, nous pouvons aborder la question de la conduite des enquêtes. Pour cela, nous reprendrons quelques-unes des spécificités de la méthodologie de l'action organisée en nous centrant, de manière très délibérée, sur les points qui prêtent le plus souvent à débat avec les analystes des politiques publiques. Autrement dit, il ne s'agit pas de faire une synthèse supplémentaire des argumentations théoriques que M. Crozier et E. Friedberg ont développées pour fonder leur approche ¹, mais de souligner les implications « pratiques » qu'elles ont, selon nous, sur la démarche d'enquête. Deux points seront successivement développés. Premièrement, nous expliquerons en quoi cette démarche peut être qualifiée d'inductive. Puis, nous rappellerons que cette démarche inductive repose cependant sur des postulats forts qui sont au cœur du recueil des données sur le terrain et l'orientent.

UNE DÉMARCHE INDUCTIVE

La sociologie de l'action organisée, qu'elle s'applique ou non à l'action publique, relève d'une démarche inductive à double titre. D'une part, du fait de la posture qu'elle adopte par rapport au terrain d'enquêtes : ce dernier n'est pas un moyen de vérifier des hypothèses, mais un espace à investir, dans lequel s'immerger pour en découvrir les ressorts et les modes de fonctionnement concrets. D'autre part, du fait qu'elle prend appui sur les résultats empiriques pour progressivement élaborer des questions de recherche et faire émerger une problématique.

Une démarche inductive plutôt qu'hypothético-déductive

En sciences sociales, le débat est ancien et bien connu. Il oppose principalement deux orientations. D'un côté, on trouve ceux qui affirment que, pour être scientifiques, les sciences sociales doivent suivre des modalités de recherche semblables à celles que développent les sciences dures, donc adopter une démarche hypothético-déductive. Dans cette tradition, toute recherche part de la constitution d'un *corpus* de questions et d'hypothèses développées à partir de la littérature existante et définissant la problématique de recherche. Puis, dans une deuxième étape, intervient le recueil des données. Qu'il soit quantitatif ou qualitatif, il vise à infirmer ou confirmer les hypothèses formulées au départ. Vient enfin la phase d'analyse qui permet de remettre en cause les théories existantes, ou de les compléter et de les enrichir.

De l'autre côté, se trouvent les tenants de la *grounded theory* telle qu'elle a été développée par Barney G. Glaser et Anselm Strauss ². Pour ces deux auteurs, la socio-

1. Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit. ; Erhard Friedberg, *L'analyse sociologique des organisations*, Paris, Pour, 1972 (Cahier 28) ; Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, op. cit. ; Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, ibid.

2. Barney G. Glaser, Anselm Strauss, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1967.

logie appartient à un registre de production théorique différent de celui des sciences dures. La théorie doit, par conséquent, être développée à partir d'un *corpus* de données empiriques (traitées de manière comparative) et non s'inscrire dans une théorie donnée *a priori*. Les résultats empiriques obtenus doivent être éclairés par la théorie élaborée par l'analyste. Pour B. Glaser et A. Strauss, c'est le processus par lequel la théorie va être construite qui valide sa qualité.

L'analyse de l'action organisée penche très nettement en faveur d'une telle démarche ¹. Les recherches débutent par des questions assez larges (par exemple, que changent les nouvelles technologies dans l'administration ?), qui permettent de mettre sur pied une enquête empirique, dont les contours plus précis seront dessinés, au fur et à mesure, afin de construire progressivement une problématique de recherche. Mais on ne commence pas par formuler des hypothèses sur ce que l'on va trouver « sur le terrain » et on laisse ouvert le choix du cadre interprétatif qui sera finalement privilégié. Ainsi, « le terrain » ne sert pas à vérifier ou à infirmer que les institutions comptent ou que les intérêts prédominent. On n'étudie pas un secteur pour y trouver un référentiel et le qualifier. On attend « du terrain » qu'il révèle et infère les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser.

La posture adoptée face au terrain est d'abord celle d'une certaine « naïveté » (ce qui ne signifie pas ignorance et, donc, ne dispense nullement de connaître les travaux qui ont déjà été réalisés et leurs conclusions ²) : elle vise à aborder les éléments empiriques en étant « à leur écoute » (pour reprendre le titre de l'ouvrage de M. Crozier, *L'entreprise à l'écoute* ³), en étant sensible à leur spécificité, à leur logique et à leur cohérence propres, plutôt qu'en voulant y trouver tel ou tel mécanisme. Pour prendre un exemple concret, en commençant une thèse sur le fonctionnement des universités françaises et allemandes, nous avons comme point de départ une question très générale : comment fonctionne ce type d'organisations ? Le fondement scientifique de cette interrogation tenait moins à l'objet lui-même (l'enseignement supérieur) qu'à l'intérêt que représentaient, d'une part, l'étude d'organisations très différentes de celles analysées jusque-là par le CSO et, d'autre part, les possibilités d'extension de la sociologie de l'action organisée à ces dernières. En revanche, il ne s'agissait pas de recueillir les éléments qui viendraient ou non confirmer le postulat que les universités sont des anarchies organisées gouvernées par le « modèle de la poubelle » ⁴, plutôt que des organisations collégiales ⁵ ou des bureaucraties professionnelles ⁶. Ce n'est que progressivement et du fait des résultats des enquêtes menées dans deux universités françaises et deux universités allemandes, que s'est imposée l'idée que la thèse comprendrait une discussion autour des auteurs du « modèle de la poubelle », ce qui nous

1. Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle, op. cit.*, p. 293-317.

2. Dans la démarche hypothético-déductive, l'étape de lecture extensive de la littérature avant le passage sur le terrain est évidente et indispensable. Dans la démarche inductive, elle peut être différée à plus tard ou, du moins, ne pas être extensive avant l'enquête empirique. D'où cette remarque qui pourra paraître curieuse aux chercheurs qui finalisent leur problématique avant d'aller sur le terrain.

3. Michel Crozier, *L'entreprise à l'écoute : apprendre le management post-industriel*, Paris, Interéditions, 1989.

4. Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972, p. 1-25.

5. Burton R. Clark, « The Organizational Saga in Higher Education », *Administrative Science Quarterly*, 17 (2), 1972, p. 178-184.

6. Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.

a conduit ensuite à développer une analyse critique des travaux qui mobilisent ce modèle ¹.

Bien sûr, et nous y reviendrons dans la section sur les postulats, il ne s'agit pas de partir à l'aveuglette, sans « équipement méthodologique », mais cet équipement ne doit pas empêcher d'être ouvert au terrain. Il doit lui laisser la possibilité de révéler ses contingences, ses spécificités, ses modes de fonctionnement et ne pas l'enfermer, dès le départ, dans une structure interprétative relativement balisée. Bref, on construit et on fait évoluer une question de recherche en fonction du terrain, plutôt qu'on utilise le terrain pour apporter des réponses à une problématique ou à un cadre analytique prédéfinis.

Construire progressivement sa problématique à partir des résultats empiriques

Décrire ce qui caractérise un secteur, identifier les acteurs qui y interviennent et leurs comportements constituent une étape extrêmement importante, qui ne peut être menée sans entreprendre une plongée en profondeur dans le terrain. Il ne s'agit pas, en effet, de donner un « vernis » empirique ², mais de prendre appui sur les données d'enquête et d'amorcer une analyse, une interprétation de ce que l'on a observé en en restituant certains faits, en mettant l'accent sur certains processus, en repérant les acteurs les plus pertinents, etc. Cela repose sur un travail d'exploitation des données qui est bien particulier, puisqu'il ne peut s'agir, par construction, de rechercher dans les entretiens, documents ou observations, des confirmations ou infirmations d'hypothèses posées au départ. Cette exploitation des données par la confrontation/comparaison systématique des informations recueillies permet de dégager des faits, des opinions ou des mécanismes qui sont récurrents et d'identifier les traits les plus structurants de l'objet étudié ³.

Après cette phase d'exploitation des données, une seconde étape dans l'analyse a souvent consisté et consiste souvent encore à montrer que ces différents éléments font système, s'articulent autour de jeux particuliers (le « jeu de la panne » pour le monopole des tabacs ⁴, le « jeu de la régulation croisée » pour le système politico-administratif local ⁵, le « jeu du catalogue » pour les politiques culturelles municipales ⁶, etc.). Mais si, jusqu'à il y a une vingtaine d'années, le sociologue de l'action organisée pouvait conclure sa recherche par la mise en évidence d'un système d'action concret et de ses régulations, il ne s'agit plus aujourd'hui que d'une phase intermédiaire pour identifier les « questions de recherche » que suscitent les résultats empiriques. Les identifier ou plutôt les arrêter, car elles ont souvent commencé à émerger au cours des phases antérieures. Il s'agit alors souvent de choisir parmi différentes pistes d'approfondissement possibles.

1. Christine Musselin, « Organized Anarchies : A Reconsideration of Research Strategies », dans Massimo Warglien, Michael Masuch (eds), *The Logic of Organizational Disorder*, Berlin/New York, De Gruyter, 1996, p. 55-72.

2. Il ne suffit donc pas de « faire des entretiens ». Cette démarche correspond également à une manière de les conduire, à une façon de les exploiter, à une construction spécifique de l'échantillon des acteurs à rencontrer, etc.

3. D'où le nombre souvent important d'entretiens que nous réalisons.

4. Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*

5. Michel Crozier, Jean-Thoenig, art. cité ; Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique...*, *op. cit.*

6. Erhard Friedberg, Philippe Urfalino, *op. cit.*

La thèse que termine actuellement Marie d’Arcimoles sur la gestion des boues urbaines ¹ fournit un excellent exemple de ce processus. Dès le début des années 1970, le développement des stations d’épuration a posé la question de l’élimination des boues générées par les techniques de traitement des eaux usées. Alors que, dans les années 1980, leur épandage sur les sols agricoles semblait s’imposer comme la solution la plus appropriée (en termes économiques, agronomiques, écologiques, etc.), le milieu des années 1990 a été marqué par des conflits de plus en plus nombreux opposant agriculteurs, maires, riverains, gestionnaires des stations d’épuration, autres fournisseurs de déchets épandables, industriels du secteur agroalimentaire, etc. Cette évolution vers le conflit et la création d’un Comité national sur l’épandage des boues d’épuration, censé parvenir à des accords stables et négociés, ont conduit Marie d’Arcimoles, Olivier Borraz et Danièle Salomon à réaliser une vaste enquête sur douze départements ².

À l’issue de cet important investissement empirique sur les départements, ont été formulées des interrogations supplémentaires qui ont entraîné la réalisation de nouveaux entretiens (avec des acteurs qui avaient participé à l’établissement de la filière dans les années 1970 et 1980) et l’exploitation de documents et d’archives de l’époque. La « question de recherche » qui semblait alors se profiler tournait autour de la construction des problèmes publics, du lien entre la formulation des problèmes et l’émergence de solutions, des conditions de renversement de ce lien (puisque, dans le cas présent, la solution – l’épandage – était devenue un problème). Cette perspective théorique (très développée en politiques publiques) aurait pu servir de fil conducteur principal à la rédaction de la thèse. Il aurait également été possible de regarder la gestion des boues comme un cas de gouvernance locale, incluant différents niveaux territoriaux et mobilisant un grand nombre d’acteurs hétérogènes. Mais M. d’Arcimoles a fait un autre choix et orienté la discussion (et le plan de sa thèse) dans une autre direction et vers d’autres perspectives théoriques, celles des processus d’institutionnalisation et de leur « solidité ». Cela l’a conduite à lire les données recueillies et à les interpréter, non plus seulement en termes de construction de problème, d’accès à l’agenda ou de gouvernance, mais aussi comme un processus d’institutionnalisation qui se développe dans les années 1980 (à travers des pratiques innovantes qui se diffusent, trouvent des appuis scientifiques et réglementaires, imposent un modèle économique), mais qui ne parvient pas à se stabiliser. En effet, on constate, d’une part, une remarquable hétérogénéité des pratiques et une extrême variété des arrangements autour de cette question au niveau local et, d’autre part, une instabilité des accords et des réseaux d’acteurs qui, à peine constitués autour d’un compromis local, sont remis en question et recomposés. En somme, cette recherche s’articulera autour d’une réflexion sur « institutionnalisation et réversibilité », qui s’abreuvra de la littérature sociologique (sur les réseaux notamment) au moins autant que de celle des politiques publiques.

1. Cf., par exemple, Marie d’Arcimoles, Olivier Borraz, « Réguler ou qualifier ? Le cas des boues d’épuration urbaines », *Sociologie du travail*, 45 (1), 2003, p. 45-62.

2. Marie d’Arcimoles, Olivier Borraz, Danièle Salomon, *Les mondes des boues. La difficile institutionnalisation des filières d’épandage des boues d’épuration urbaines en agriculture*, Paris, CSO, 2001 ; Marie d’Arcimoles, Olivier Borraz et Danièle Salomon, « Un risque socialement inacceptable ? La crispation autour de l’utilisation en agriculture des boues de stations d’épuration urbaines », Rapport final pour le programme « Risques Collectifs et Situations de Crise » du CNRS, 2000.

L'induction renvoie donc à ces mécanismes de construction progressive d'un argument et des questionnements plus généraux auxquels il se rapporte. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, cette démarche inductive va de pair avec des postulats qui sous-tendent la réalisation des enquêtes empiriques.

DES POSTULATS FORTS SUR LES ACTEURS

Ces postulats forts permettent au chercheur de s'orienter sur son terrain, d'y trouver des données, de les sélectionner et de les traiter. Pour prendre une analogie, ce chercheur est comme un explorateur qui aborde un terrain vierge, mais qui est muni de quelques instruments spécifiques (un compas, une boussole, une carte, etc.) et qui accepte quelques principes généraux sur leur utilisation (par exemple : la flèche de la boussole indique le Nord). Le sociologue de l'action organisée dispose aussi d'un certain nombre « d'outils » et de principes généraux sur lesquels il peut s'appuyer pour ne pas se perdre et pour savoir où poser le regard en priorité quand il doit se frotter à des situations forcément complexes, qu'il serait vain de chercher à embrasser ou à restituer de manière exhaustive¹. Il s'appuie, en particulier, sur trois postulats, qui ne font pas l'unanimité parmi l'ensemble des sociologues et ont d'ailleurs souvent fourni matière à débats au sein de cette discipline.

Le premier postulat, sous-jacent à la sociologie de l'action organisée, consiste à faire des acteurs l'unité de base de l'analyse. Autrement dit, l'agence prime sur la structure. Prime, mais ne la nie pas. Il ne s'agit jamais d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent, mais d'affirmer que les connaître et les identifier ne permet jamais de prédire les comportements que les acteurs vont adopter, les arrangements qu'ils vont développer entre eux, la manière dont ils vont jouer avec les règles. Les acteurs sont insérés dans de multiples contraintes, qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement. Ils disposent donc d'une certaine autonomie et celle-ci repose sur leur capacité à puiser des ressources dans des réglementations, des structures formelles, des objets techniques, etc. Sinon, comment comprendre que, régentées par des réglementations similaires, par une même loi d'orientation, par des modalités de gestion du personnel identiques et nationales, les universités françaises puissent offrir une telle variété de gouvernement ?

Le second postulat est celui de la rationalité des acteurs : leurs comportements ont un sens. Ils ont de « bonnes raisons »² de se comporter comme ils se comportent. Est-il besoin de le rappeler, ces « bonnes raisons » ne sont pas réductibles à la maximisation de leur fonction d'utilité et sont contextuelles : elles ne sont pas valables toujours et partout (contrairement à ce qu'affirment les défenseurs les plus durs du choix rationnel), mais pour la situation concernée et en fonction de la perception qu'en a l'acteur qui la vit³. Elles valent *hic et nunc*. Ce postulat repose donc sur une concep-

1. Sur ce point, cf. Howard Becker, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002.

2. Raymond Boudon, *Raison. Bonnes Raisons*, Paris, PUF, 2003.

3. C'est à ce niveau que des variations peuvent intervenir entre des acteurs confrontés à une situation identique. Leur perception peut varier selon les formes de socialisation qu'ils ont vécues, selon leur formation initiale, leurs expériences passées, leur capacité d'apprentissage, leurs facultés cognitives, etc.

tion de la rationalité très proche ¹ de celle développée par Herbert Simon ² en termes de « rationalité limitée » ou de « rationalité procédurale ».

Cette rationalité limitée des acteurs est plurimodale. Elle peut être instrumentale (poussée par les intérêts des acteurs), axiologique (animée par des valeurs), cognitive (fondée sur les connaissances et les perceptions) ou institutionnelle (liée aux contraintes que fait peser l'institution). Mais ces différentes composantes sont souvent entremêlées et difficiles à démêler, aussi bien pour l'acteur lui-même que pour l'analyste ³. Ainsi, par exemple, le gendarme qui verbalise un automobiliste en excès de vitesse le fait-il par adhésion à des valeurs (ralliement à l'ordre et à la répression), par intérêt (recherche d'une promotion ou obtention d'une prime), par routine (le travail d'un gendarme consiste à arrêter les contrevenants et à leur mettre des amendes), par connaissance assise sur des données scientifiques (les statistiques montrent que le risque d'accident augmente avec la vitesse) ? Il paraît donc forcément réducteur de vouloir qu'une forme de rationalité écrase ou subsume toutes les autres et l'on ne peut, sur ce point, que rejoindre le plaidoyer de Bruno Palier et Yves Surel, dans ce même numéro, pour dépasser les luttes de chapelles ⁴ que se livrent, aux États-Unis, les défenseurs respectifs de l'un ou l'autre des trois « I » (institutions, idées et intérêts). Nous resterons, cependant, plus prudente que ces deux auteurs sur la capacité de l'analyste à distinguer et à hiérarchiser les différents registres. Il est certainement plus réaliste de chercher à comprendre, au niveau individuel comme au niveau collectif, comment ces différents éléments se combinent, comment la modification de l'un peut entraîner celui d'un autre. Mais cela suppose un niveau d'analyse particulièrement fin, comme en témoigne le travail de Philippe Bezes ⁵ sur les réformes de l'administration, qui mobilise systématiquement les structures d'intérêt, les mécanismes institutionnels et les connaissances mobilisées pour éclairer les successives politiques de réforme administrative en France.

Le troisième postulat renvoie à l'importance des interactions et à la dimension de pouvoir qui s'y joue. Dans cette perspective, les bonnes relations ou, au contraire, les conflits, l'absence de relations ou, à l'inverse, leur intensité et leur densité sont de puissants indicateurs des marchandages, des échanges, des négociations, des déséquilibres, des alliances, des coalitions qui sous-tendent les interactions entre les acteurs. On a souvent reproché à la sociologie de l'action organisée de dissoudre la dimension politique, de ne pas rendre compte de l'exercice de la violence et, en particulier, de la violence légitime ⁶, d'ignorer la part de ce qui n'est pas négociable, d'être hermétique aux phénomènes de domination ⁷. Il est vrai que les travaux fondateurs de cette

1. Pour une discussion de ce point, cf. Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 43-76.

2. Herbert Simon, « A Behavioral Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, 69 (1), 1955, p. 99-118.

3. Erhard Friedberg, « Going beyond the either/or », *Journal for Management and Governance*, 4 (1), 2000, p. 35-52.

4. On pourrait d'ailleurs se demander si les défenseurs de l'un des « I » le défendent par intérêt (prendre le pouvoir au sein de la science politique américaine, voire mondiale), par adhésion axiologique (par exemple, aux valeurs néo-libérales), par connaissance (telle théorie scientifique qui sous-tend tel « I » est plus solide que les autres), par routine institutionnelle (j'ai fait mes études et ma thèse chez les défenseurs de tel « I » et je continue à faire ce que je sais faire).

5. Philippe Bezes, « Gouverner l'administration... », cité.

6. Bruno Jobert, Jean Leca, art. cité.

7. David Courpasson, « Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale », *Sociologie du travail*, 39 (1), 1997, p. 39-61.

approche ont surtout mis l'accent sur la notion d'échange, sur la négociation des comportements, sur l'existence de formes de réciprocité, sur les arrangements qui se négocient, afin de dépasser les visions souvent simplistes qui attribuent trop facilement tout pouvoir aux détenteurs de l'autorité et négligent de s'intéresser aux marges de manœuvre dont disposent leurs subordonnés, ou les travaux qui s'abritent derrière la légitimité de l'État pour lui conférer une capacité d'action indiscutée et indiscutable. Peut-être faudrait-il moins valoriser les échanges autour des comportements et la part de réciprocité qu'ils comportent et, au contraire, rendre plus visible et plus explicite le fait qu'ils sont aussi très souvent déséquilibrés, difficiles à renverser, qu'ils peuvent engendrer des formes de violences et de souffrances morales ou psychologiques et que tout n'est effectivement pas négociable ? Ainsi, dans le cas du monopole si finement analysé par M. Crozier dans *Le phénomène bureaucratique*, les chefs d'atelier et les ouvrières de production vivent plutôt douloureusement le pouvoir des ouvriers d'entretien¹. On est là clairement dans un rapport de force, justement parce que l'échange n'est pas équilibré. Les ouvrières de production peuvent certes menacer les ouvriers d'entretien de ne pas les réélire à la tête du syndicat (et c'est sur cet aspect qu'insiste M. Crozier), mais cela est ponctuel et n'en rend pas moins inconfortable et lourde la situation de dépendance dans laquelle elles se trouvent au jour le jour. Les questionnaires d'opinion, dont l'auteur nous restitue les résultats, le montrent bien, mais il est vrai que M. Crozier traite moins de cet aspect des choses que d'autres. Le déséquilibre des échanges aurait certainement dû être autant souligné que la part de réciprocité qu'ils comportent.

Cependant, c'est, malgré tout, la force de cette approche que de placer le pouvoir et les relations de pouvoir au centre de son analyse et de remettre en cause, moins pour la nier que pour l'interroger, la centralité de l'État, du politique et des structures d'autorité. N'est-ce pas finalement ce qui a été redécouvert, plusieurs années après, quand s'est développée l'analyse en termes de réseau d'action publique, puis en termes de gouvernance ? Dans l'un et l'autre cas, il ne s'agit pas de nier l'État ou le politique, mais de relativiser leur rôle et de déconstruire leur apparente unité. Donc, de regarder au plus près « *who governs* »² plutôt que d'imputer *a priori* légitimité et pouvoir à la structure d'autorité.

Primauté des acteurs sur les structures, rationalité limitée et multimodale de leurs comportements et importance des relations de pouvoir constituent les trois postulats au cœur de cette démarche sociologique. Ils sont les fils rouges qui structurent la collecte des données et orientent la conduite d'entretiens visant à recueillir la perception qu'ont les acteurs de leur situation, leurs comportements, leurs pratiques, les contraintes qu'ils perçoivent, les ressources dont ils disposent, les raisons qui les poussent à agir, les relations qu'ils entretiennent et la nature et le contenu de celles-ci. Ainsi, au cours de chaque entretien prime la subjectivité de la personne rencontrée et elle est suscitée par l'attitude empathique de l'interviewer. Par la suite, la comparaison systématique de ces différents discours subjectifs (et, donc, d'un nombre suffisamment important d'entre eux) permet la mise en forme des résultats empiriques et l'élaboration de la problématique à retenir.

1. Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*

2. Robert A. Dahl, *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961 (traduit en français : *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971).

IMPLICATIONS : L'ACTION PUBLIQUE TELLE QUE LA SOCIOLOGIE
DES ORGANISATIONS LA DONNE À VOIR

À quels types de résultats cette approche aboutit-elle ? Quelle forme d'action publique révèle-t-elle ? Est-elle différente de celle des analystes des politiques publiques ?

L'ACTION PUBLIQUE QUE DONNE À VOIR LA SOCIOLOGIE DE L'ACTION ORGANISÉE
EST PLUS MORCELÉE ET MOINS COHÉRENTE

L'action publique dont rend compte cette sociologie est, tout d'abord, plus morcelée, parce que les analyses qu'elle produit à partir de travaux empiriques microscopiques ont une portée mesologique. Ils mettent en évidence pour des secteurs (ou des sous-secteurs) des logiques d'action propres, des modes de régulation particuliers, des structures de jeux spécifiques qui, par conséquent, valent pour le niveau considéré, lui sont contingents et ne peuvent être aisément transférés d'un secteur/sous-secteur à un autre. On peut certes reprocher aux représentants de cette approche de ne pas suffisamment comparer, entre elles, leurs analyses mesologiques pour tenter de « monter en généralité » vers des conclusions plus macrologiques, donc de ne pas suffisamment capitaliser entre leurs travaux ¹, mais c'est sous-estimer le réductionnisme auquel il faudrait se résoudre pour mener une telle entreprise. Comment, en effet, rendre compte de la contingence et de l'irréductible spécificité des objets étudiés tout en les insérant dans un cadre interprétatif global ? Ce que l'on gagnerait en généralisation vaut-il ce que l'on perdrait en précision et en approfondissement ? Ne risquerait-on pas de devoir recourir à des concepts très lâches qui permettraient certes de mettre un nom générique sur les choses (et, en cela, sont utiles), mais pas d'en avoir une analyse compréhensive ?

Deuxièmement, et corollaire de ce « morcellement », l'action publique des sociologues de l'action organisée est moins cohérente que celle des analystes des politiques publiques. Le centrage sur les « ordres locaux » et la reconnaissance de la diversité (croissante ² ?) entre les situations analysées conduisent à une certaine prudence quant au degré ou à la force de la cohérence existante. Cette fois encore, le sociologue de l'action organisée doit trouver un équilibre entre l'existence de régulations communes au niveau d'un secteur et la variété des arrangements que les acteurs vont construire dans l'enceinte de ces régulations communes. C'est la raison pour laquelle nous avons parlé de « configuration universitaire » ³ pour rendre compte des caractéristiques du secteur universitaire français, en définissant celle-ci comme un cadre suffisamment

1. Cf., par exemple, Stéphane Dion, « Erhard Friedberg et l'analyse stratégique », *Revue française de science politique*, 43 (6), décembre 1993, p. 994-1008.

2. Nous sommes personnellement toujours surpris de voir, pour nombre d'objets étudiés au CSO, qu'il serait difficile d'écrire un ouvrage comme *Le phénomène bureaucratique* (Michel Crozier, *op. cit.*) ou un article comme celui de la régulation croisée (Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, art. cité ; Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique...*, *op. cit.*). La remarquable régularité observée par Michel Crozier d'un atelier du monopole des tabacs à l'autre ou le modèle convergent des relations entre système politique et système administratif, semblent plus rares aujourd'hui. On doit, au contraire, souvent constater une diversification/différentiation des jeux observés.

3. Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, *op. cit.*

prégnant pour pouvoir être décrit et qualifié et pour qu'émerge un certain niveau de cohérence, mais suffisamment ouvert pour que s'y développe une certaine variété, notamment en termes de gouvernement des établissements universitaires. La présence de ce « cadre » limite les comportements et les perceptions des acteurs, mais ne les détermine pas. Sur un secteur donné, on observe, par conséquent, souvent des cohérences partielles, c'est-à-dire qui cadrent plus qu'elles ne spécifient ou prescrivent. Cependant, dans certains cas, le cadre peut être plus contraignant. Ainsi, le traitement de la toxicomanie en France, entre la fin des années 1970 et la première moitié des années 1980, analysé par Henri Bergeron ¹, est-il un cas de grande homogénéité des pratiques effectives, des dispositifs et des connaissances partagées, fondée de surcroît sur des configurations d'intérêts la renforçant et la maintenant. Certains secteurs peuvent, par conséquent, être très intégrés et d'autres beaucoup moins.

Ces distorsions entre les degrés de cohérence propres à différents secteurs justifient la résistance des sociologues de l'action organisée à vouloir les englober dans des mécanismes surplombants qui conduiraient fatalement à minimiser ces variations. Elles expliquent aussi pourquoi ils sont plus sensibles aux écarts qu'aux convergences, plus attentifs aux nuances qui se dissimulent derrière des similitudes apparentes. Ils seront ainsi moins enclins à souligner la généralisation des pratiques contractuelles qu'à montrer ce qui les distingue les unes des autres et à surligner les nuances de sens qui peuvent être révélées derrière un même instrument de pilotage. Cette préférence pour des focales plus rapprochées tient à nouveau à une construction des objets de recherche qui descend en profondeur et à des analyses qui privilégient la mise en évidence de logiques spécifiques à un objet (ou secteur) irréductibles à d'autres objets (ou secteurs). Dans une certaine mesure, peu leur importe d'identifier ou non un « référentiel global », car celui-ci ne dispensera jamais de comprendre comment des acteurs partiellement autonomes, rationnels et engagés dans des relations de pouvoir construisent des formes de coopération spécifiques et toujours irréductibles à ce « référentiel global ». Si cohérence il y a, elle n'est toujours que partielle et donc d'une capacité explicative limitée.

L'ACTION PUBLIQUE DES SOCIOLOGUES EST PLUS EN CONTINUITÉ, MOINS EN RUPTURE QUE CELLE DES POLITOLOGUES

Souligner la continuité de l'action publique peut paraître *a priori* paradoxal après avoir parlé de morcellement et de cohérence limitée. Cela l'est moins si on considère le niveau mesologique des analyses relevant de la sociologie de l'action organisée et le fait qu'elles s'intéressent en priorité aux logiques et récurrences spécifiques à un secteur, donc essentiellement, endogènes à celui-ci. Or, la capacité de résistance de ces logiques aux chocs extérieurs (et notamment aux réformes), leur élasticité sont souvent étonnamment élevées. Alors qu'observé à partir des politiques publiques, un secteur peut paraître instable, agité, continuellement soumis à de nouvelles réformes, le même secteur étudié à partir des modes de fonctionnement quotidiens peut, à l'inverse, paraître extrêmement stable, imperméable aux « bruits » extérieurs, plein d'inertie. Encore une fois, la définition des objets de recherche induit ces résultats contrastés. Les travaux de nos collègues britanniques, norvégiens et suédois cités plus haut ² ren-

1. Henri Bergeron, *L'État et la toxicomanie...*, *op. cit.*

2. Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie, Mary Henkel, *op. cit.*

dent fort bien compte de ces figures contrastées du changement qu'un même secteur peut receler. Les profondes mutations des politiques publiques sur l'enseignement supérieur, la transformation plus limitée des institutions universitaires et l'inertie des pratiques et des valeurs des universitaires sont un point commun aux trois pays qu'ils ont étudiés¹. On peut, certes, voir dans ces décrochages, un effet temporel (il faut du temps pour que les changements survenus à un niveau se répercutent sur un autre) ou un effet de dilution du changement au fur et à mesure qu'il traverse les différentes strates. Mais de telles interprétations supposent d'adhérer à une conception, causale, *bottom-up* et « par rupture » du changement : autrement dit, un changement initié par les élites afin d'influencer l'ensemble du secteur et pour lequel on peut identifier un avant et un après. Les transformations observées par le sociologue des organisations obéissent rarement à ce modèle. Le changement est un mouvement bien plus permanent, continu, progressif, par adaptations successives et limitées, sur lequel les grandes réformes n'ont, le plus souvent, que des effets limités et marginaux.

L'ACTION PUBLIQUE DES SOCIOLOGUES PRODUIT DE L'ORDRE SOCIAL,
MAIS CET ORDRE N'EST PAS DOMINÉ PAR LE POLITIQUE

Morcelée, cohérente, mais seulement partiellement, se transformant plus par adaptations successives et marginales que par grandes ruptures, l'action publique de la sociologie de l'action organisée est enfin traversée, mais pas dominée par le politique. Elle se trouve toujours à la confluence d'influences diverses et, plus ou moins, convergentes, dont le politique constitue une dimension, mais pas la seule et pas nécessairement la principale.

L'absence d'une colonne vertébrale centrale, autour de laquelle viendraient s'organiser et s'agencer les différents secteurs, ne remet pas en cause l'existence d'un ordre social, mais confère à celui-ci trois traits spécifiques.

D'une part, il est le produit de la co-occurrence des différents secteurs et des interfaces qui existent entre eux. D'où l'intérêt empirique qu'il y a à comprendre les logiques de chacun des secteurs, mais aussi – ce qui est d'ailleurs insuffisamment travaillé par les sociologues de l'action organisée – les articulations qui existent entre eux.

D'autre part, cet ordre social n'est pas homogène et cohérent, mais constitué de contradictions et de cohérences, de couplages et de disjonctions. La question qui se pose – et l'on voit bien à quel point cela renvoie à des choix de la part du chercheur intéressé par l'action publique – est de savoir si l'on met l'accent sur les cohérences et les couplages ou si, au contraire, on privilégie les contradictions et les disjonctions. Pour les raisons plusieurs fois évoquées précédemment, c'est souvent la deuxième option que retient le sociologue de l'action organisée.

Enfin, la dimension politique n'est pas également représentée et uniformément présente dans tous les secteurs. En disant cela, il ne s'agit pas, contrairement à ce que

1. Nous avons, de notre côté, constaté le même écart en France entre le mouvement institué par les multiples réformes universitaires et la stabilité des modes de fonctionnement ministériels (Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, op. cit. ; Christine Musselin, « The Role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe : The Case of France », Center for European Studies, Harvard University, *Working Paper Series*, n° 73, 2000).

Bruno Jobert et Jean Leca avançaient dans leur analyse critique de *L'acteur et le système*, de « refuser de considérer le système politique comme un système d'action spécifique ayant vocation (ou prétention) à coordonner les autres systèmes d'action »¹, mais de toujours questionner, secteur par secteur, la capacité effective de ce système politique à assurer ou non cette coordination, à justifier ou non des processus de légitimation.

**

Au cours de cette discussion entre les approches mobilisées par les analystes des politiques publiques et les sociologues de l'action organisée, nous avons identifié trois dimensions sur lesquelles des écarts peuvent être repérés. La première concerne la construction des objets de recherche et porte sur la manière de les définir, sur la façon de les appréhender et sur le degré d'approfondissement retenu. La seconde se rapporte à la préférence des sociologues de l'action organisée pour une démarche inductive, qui part des résultats empiriques recueillis sur le terrain pour construire une problématique et fonder ses apports théoriques. Toutefois, nous avons souligné qu'une telle démarche repose simultanément sur un certain nombre de postulats forts qui guident l'observateur sur le terrain et l'aident à sélectionner les faits à partir desquels il bâtira ensuite ses résultats empiriques.

Ces deux premières dimensions sont difficilement conciliables, mais on voit bien comment elles peuvent s'articuler l'une à l'autre, de par leur complémentarité. Le traitement plus directement analytique des données par les observateurs des politiques publiques et la qualification des mécanismes peuvent être renforcés par l'approche des sociologues de l'action organisée, qui, de leur côté, pourront mobiliser les outils conceptuels des politiques publiques pour organiser leur matériau empirique.

La troisième dimension est, finalement, celle qui laisse le plus de questions ouvertes, parce qu'elle aboutit à une figure de l'action publique chez les sociologues qui paraît plus incompatible que complémentaire avec celle des analystes de politiques publiques. En effet, elle renvoie à la place du politique et sa centralité dans les sociétés démocratiques, questions auxquelles les sociologues de l'action organisée répondent souvent de manière implicite, c'est-à-dire en n'en traitant pas directement et sans en faire un questionnement central, alors qu'elles sont, pour les analystes des politiques publiques, au fondement des objets qu'ils étudient et ne peuvent être ni contournées, ni évitées.

Christine Musselin est directrice de recherche au Centre de sociologie des organisations (Sciences Po et CNRS) et chargée de cours à l'Institut d'études politiques de Paris. Elle est l'auteur de *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001, et termine actuellement un ouvrage sur le recrutement des universitaires en Allemagne, en France et aux États-Unis. Elle mène des travaux comparatifs sur les systèmes d'enseignement supérieur (<c.musselin@cso.cnrs.fr>).

1. Bruno Jobert, Jean Leca, art. cité, p. 1164.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

SOCIOLOGIE DE L'ACTION ORGANISÉE ET ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES :
DEUX APPROCHES POUR UN MÊME OBJET ?

Partant du constat qu'analystes des politiques publiques et sociologues de l'action organisée s'intéressent souvent à des objets similaires, l'auteur propose de comparer leurs approches méthodologiques respectives en se centrant sur trois dimensions : la construction des objets de recherche ; la place, l'utilisation et la conduite des enquêtes empiriques ; les caractéristiques de l'action publique que révèlent l'une et l'autre perspective. Elle conclut en mettant en avant la complémentarité des deux approches sur les deux premières dimensions, mais souligne un plus fort degré d'incompatibilité sur la troisième parce qu'elle met en jeu la place et la centralité reconnue au politique par les différents analystes.

ORGANISED ACTION SOCIOLOGY AND PUBLIC POLICIES ANALYSIS :
TWO DIFFERENT APPROACHES FOR A SAME OBJECT

Public policy analysts and organisation sociologists often look at the same objects. The author undertakes a comparison of their respective methodological approaches on three dimensions : how they construct their objects of research ; how they mobilise and lead field studies ; what characteristics of public action does each approach reveal ? While stating the existence of complementarities among the two perspectives on the two first dimensions, she stresses a higher degree of non-compatibility on the third one. Indeed, the latter deals with the role and the centrality recognised to politics and policies in modern societies.