

# Congrès AFSP 2009

## Section thématique 14

### L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?

*Session 2 : Les méthodes : une spécificité synchrétique*

**Claire Dupuy (IEP de Paris, Université de Milan Bicocca, IEP de Toulouse)**

[claire.dupuy@sciences-po.org](mailto:claire.dupuy@sciences-po.org)

**Julie Pollard (IEP de Paris)**

[julie.pollard@sciences-po.org](mailto:julie.pollard@sciences-po.org)

### **Les rapports dans l'administration de la preuve : Quelques réflexions méthodologiques**

Les questions de méthode ont été soulevées dès les débuts de la sociologie, et plus largement des sciences sociales, et elles ont participé de manière centrale à leur constitution comme disciplines scientifiques ainsi qu'à leur institutionnalisation. Les textes des pères fondateurs traitent ainsi directement de la définition de la méthode d'analyse, soit pour en souligner la proximité avec les démarches des sciences de la nature (Durkheim, *Les règles de la méthode*), soit pour en souligner la spécificité (Weber, *Essais sur la théorie de la science* ; Simmel, *Sociologie et épistémologie*). Ces premiers travaux ont ensuite été complétés par d'autres, soulevant des questions plus circonscrites et souvent moins épistémologiques. La gestion des écarts de position sociale entre l'enquêté et l'enquêteur en situation d'entretien en est un exemple<sup>1</sup>. Aujourd'hui, le chercheur ou l'étudiant en sciences sociales dispose d'une bibliothèque bien fournie en ouvrages traitant des méthodes d'analyse. Cela vaut pour la sociologie et pour la science politique en général<sup>2</sup>, mais aussi pour la sociologie de l'action publique en particulier. Les débats portent notamment sur l'usage de l'entretien et son éventuelle spécificité dans cette sous-discipline (Bongrand, Laborier, 2005 ; Pinson, Sala Pala, 2007).

A côté des entretiens et des données quantitatives, les rapports administratifs constituent l'une des sources privilégiées de la sociologie de l'action publique. Par rapports administratifs sont entendus tous les rapports produits par des acteurs administratifs<sup>3</sup>, des acteurs politiques<sup>4</sup> ou par des experts pour le compte de ministères, d'organismes publics, des Assemblées ou de collectivités territoriales. Rédigés par et à destination d'une pluralité d'acteurs, ces rapports sont également de natures différentes. Ils peuvent

---

<sup>1</sup> CHAMBOREDON, Hélène, PAVIS, Fabienne, SURDEZ, Muriel, WILLEMEZ, Laurent, « S'imposer aux imposants », *Genèses*, n° 16, 1994, pp. 114-132 ; COHEN, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : PUF, 1999. Voir aussi, pour la situation inverse, que les sociologues de l'action publique rencontrent moins souvent : MAUGER, Gérard, « Enquêter en milieu populaire », *Genèses*, n° 6, 1991, pp. 125-143.

<sup>2</sup>Pour ne citer que quelques exemples récents : CURAPP, *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris : PUF, 2000 ; HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *RFSP*, 55 (1), 2005, pp. 113-132 ; FAVRE, Pierre, FILLIEULE, Olivier, JOBARD, Fabien (dir.), *L'atelier du politiste : théories, actions, représentations*. Paris : la Découverte, 2007 ; BURNHAM, Peter (dir.), *Research Methods in Politics*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2008.

<sup>3</sup>Les rapports peuvent ainsi être « rédigés par une institution administrative ayant vocation, de par ses fonctions juridictionnelles ou de conseil, à éclairer le travail gouvernemental » (Laurent, Sanson, 1996 : 583). Les rapports peuvent également être élaborés par des corps d'inspection.

<sup>4</sup> Nous faisons donc le choix d'une approche large de ces rapports, que nous qualifions d'administratifs y compris lorsqu'ils sont réalisés par, ou destinés à des acteurs politiques.

être officiels, « établis à la demande du gouvernement ou d'un de ses membres, par une personnalité, un groupe d'experts ou un organisme administratif » (Laurent, Sanson, 1996 : 582) ou confidentiels. Les rapports peuvent être périodiques ou ponctuels, ils peuvent faire le bilan de situations passées ou avoir des visées prospectives, etc.<sup>5</sup> Ces rapports présentent un intérêt commun pour les sociologues de l'action publique, qui les mobilisent pour répondre à des questions variées : ici, les rapports administratifs sont utilisés pour reconstituer la genèse d'une politique publique, là ils permettent de documenter les rapports de pouvoir changeants entre différents acteurs publics et privés, et ailleurs encore, ils permettent de tracer la circulation d'une idée.

Mais en dépit de l'utilisation récurrente des rapports administratifs dans les travaux de sociologie de l'action publique, la réflexion méthodologique sur leur usage est quasi-inexistante. Leur utilisation dans l'administration de la preuve est pourtant loin de relever du registre de l'évidence. L'objectif de cette communication est double : attirer l'attention sur l'enjeu méthodologique que présente le recours aux rapports administratifs ; et identifier les démarches d'analyse qu'implique l'utilisation des rapports administratifs dans les démonstrations.

## **I. La réflexion méthodologique sur l'usage des rapports administratifs**

Les rapports administratifs constituent l'un des matériaux auxquels les sociologues de l'action publique ont recours de manière privilégiée. La consultation des bibliographies en fin d'ouvrages ou d'articles illustre ce recours quasi-systématique aux rapports. La place qui leur est réservée apporte aussi des éléments de compréhension du traitement qui en est fait dans l'analyse. Fréquemment en effet, les rapports administratifs sont mélangés aux travaux scientifiques et ne font pas l'objet d'une section spécifique, comme cela peut être le cas, en revanche, des archives exploitées ou des sites internet consultés. Est-ce à dire que les rapports administratifs sont lus et intégrés à la démonstration de la même manière que le sont les recherches scientifiques sur lesquelles tout travail de sociologie de l'action publique s'appuie ? Cela n'est pas le cas. La première partie de cette communication est consacrée à l'exposé de ce décalage entre le recours fréquent aux rapports administratifs et l'absence de réflexion sur leur usage dans l'administration de la preuve. Leur utilisation soulève pourtant certains problèmes méthodologiques, qui seront mis en avant.

### ***Les rapports, oubliés des réflexions méthodologiques***

De manière assez surprenante compte-tenu du recours quasi-systématique qui est fait des rapports administratifs en sociologie de l'action publique, la recherche d'une explicitation des conditions de collecte et, surtout, de leur utilisation au cours de la démonstration, s'avère être généralement déçue. A quel moment du raisonnement ont-ils été utilisés ? Sont-ce les informations contenues dans le rapport qui ont été mobilisées, ou ces derniers ont-ils été intégrés à un dispositif de preuve plus complexe ? L'absence d'explicitation de ces dimensions paraît renvoyer à un état de la réflexion méthodologique, qui minore l'utilisation qui est faite des documents écrits, de manière générale, et celle des rapports administratifs plus particulièrement.

Certains manuels de la sous-discipline qui abordent les questions de méthode n'en font pas mention (par exemple Mény, Thoenig, 1989 ; Box-Steffensmeier, Brady, Collier, 2008). D'autres, à l'égal des manuels de sociologie générale, réduisent l'utilisation des rapports à la phase de recherche documentaire, qu'il est nécessaire d'effectuer pour connaître l'objet étudié. On peut citer le *Que sais-je ?* de Pierre Muller : « *Toute politique publique génère de manière directe ou indirecte une multitude de documents écrits dont il faut prendre connaissance : notes et documents internes à l'administration, discours et prises de position des ministres ou des responsables politiques, circulaires, projets de lois,*

---

<sup>5</sup> Soulignons que le rapport est un type de document administratif parmi d'autres qui sont également mobilisables en sociologie de l'action publique. Parmi ceux-ci, on peut citer les bordereaux et les fiches de transmission, les notes, les comptes-rendus, les instructions, les circulaires et les décisions (Robert, 2005 ; Charvolin, 2003). Un certain nombre des analyses que nous proposons à propos des rapports pourraient être transposées à ces autres documents.

décrets, compte-rendus des débats parlementaires, rapports de commission. La liste est sans fin » (Muller, 1994 : 93), mais aussi Jean-Claude Combessie, pour qui les archives documentaires peuvent fournir « à la fois des informations complémentaires et une diversification des éclairages » (Combessie, 2007 : 13).

Plus exactement, la réflexion en science politique, ou en sociologie, portant sur le recours aux documents écrits s'est généralement concentrée sur un de ses aspects, l'analyse de contenu<sup>6</sup>. Certains travaux placent en effet cette méthode d'analyse au cœur de leur recherche, qu'elle prenne une forme qualitative et/ ou quantitative (Isambert-Jamati, 1970 ; Boltanski, 1984 ; Boltanski, Thévenot, 1991 ; Boltanski, Chiapello, 1999). Les travaux de Luc Boltanski et Eve Chiapello sont à cet égard exemplaires. Etudiant les manuels de management dans les années 1960 puis au cours des années 1990, l'analyse textuelle leur permet d'identifier et de caractériser les évolutions des représentations dominantes du capitalisme. L'étude des occurrences et des champs sémantiques est ainsi au centre de leur analyse. Toutefois, ce type de démarche n'est pas celle qui est le plus fréquemment mobilisée par les sociologues de l'action publique, qui lui préfèrent souvent une analyse « manuelle », ou qualitative, des documents écrits. De plus, l'analyse du contenu des rapports est loin d'être la seule utilisation qui en est faite, comme nous le verrons de manière détaillée dans la deuxième partie. Les analyses méthodologiques existantes ne renseignent donc que sur quelques uns des usages que la sociologie de l'action publique fait des rapports administratifs.

C'est finalement du côté de l'histoire et de la socio-histoire que les éléments de réflexion méthodologique les plus aboutis peuvent être trouvés. Si on considère que les rapports présentent certains points communs avec les archives<sup>7</sup>, les réflexions des historiens sur le recours aux archives apportent des éléments stimulants pour l'insertion des rapports administratifs dans les dispositifs de preuve. On y souligne en effet les dangers de la tentation de reprendre le document tel quel, et on y insiste sur la nécessité, autant que sur la difficulté, du tri et de la problématisation préalables au traitement des documents écrits (Farge, 1989). La méthode historique, fondée sur la critique des sources, est d'ailleurs au fondement même de l'histoire comme discipline académique. Cette méthode, introduite par les travaux de Langlois et Seignobos, repose en particulier sur la distinction entre la critique interne et la critique externe du document, cette distinction permettant de qualifier deux types de rapport aux archives (Langlois, Seignobos, 1898). La critique interne est basée sur le contenu même du texte ; la critique externe porte sur la forme, le support du document et son origine. Cette distinction, et plus largement la méthode historique développée par Langlois et Seignobos, ont été depuis vivement débattues et discutées<sup>8</sup> (Simiand, 1903 ; Reberieux, 1992 ; Bloch, 1997). Cette approche conduit toutefois à attirer l'attention sur la pluralité des modes d'appréhension et d'analyse d'un document, et amène à réfléchir sur le « contenu » mais aussi sur le « contenant ».

Les recherches françaises, menées dans une perspective socio-historique, en particulier dans la continuité des travaux de Michel Offerlé, Bernard Pudal ou Gérard Noiriel, peuvent être caractérisés par leur ambition de mobiliser un questionnement et des méthodes sociologiques pour étudier une période ou un événement historique (Offerlé, 1984 ; Pudal, 1989 ; Noiriel, 1991). Ces travaux se rejoignent davantage dans le choix d'une méthode particulière que dans une épistémologie spécifique (Israël, 2005). Si les questions proprement méthodologiques sont pour ainsi dire absentes de l'*Introduction à la socio-histoire* de Gérard Noiriel (2006), elles occupent une place centrale dans le manuel de Joël Guibert et Guy Jumel (2002), qui présentent les spécificités de chaque discipline, pour envisager ensuite l'originalité de la démarche socio-historique. Dans l'annexe méthodologique de son ouvrage sur les avocats et magistrats

---

<sup>6</sup> Notons toutefois que d'autres réflexions ont pu être lancées, sans avoir toutefois initié de véritables dynamiques de recherche. Les travaux de Lasswell et Leites s'intéressent ainsi à l'usage des documents écrits et proposent une démarche d'analyse basée sur six questionnements : Quel est l'auteur du texte ? Quel est son contenu ? Quel est le procédé utilisé par le texte ? A qui le texte s'adresse-t-il ? Quel est le contexte de production du texte ? Quels effets produit-il ? (Lasswell et Leites, 1949, cité par Dieu, 2008).

<sup>7</sup> On considère que les archives publiques rassemblent «une masse de documents constitués et conservés par les autorités administratives et qui se rapportent à l'activité de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics» (Dieu, 2008 : 93).

<sup>8</sup> Dès les premières années du XX<sup>ème</sup> siècle, les sociologues durkheimiens accusent Seignobos et Langlois de négliger le caractère construit de l'histoire et d'accorder trop de place à l'étude des individus, au détriment des faits sociaux (Reberieux, 1992).

entrés en résistance sous l'Occupation, Liora Israël montre que les documents écrits ne permettent pas seulement la reconstitution d'éléments factuels mais apportent des éléments, parfois de simples indices (Ginzburg, 1980), conduisant à définir et à analyser un certain contexte social et des formes spécifiques de mobilisation. Ce faisant, elle attire l'attention sur tout ce qui « entoure » le document : « *l'attention portée aux sources dans l'analyse socio-historique, dans la continuité de la rigueur préconisée par les historiens, se doit donc d'être particulièrement sensible au contexte d'énonciation, aux contraintes rhétoriques dues à une inscription sociale ou institutionnelle particulière, aux liens sociaux qui transparaissent par l'archive même (par l'indication d'un destinataire, la référence à des documents ou à des textes qui signalent l'appartenance à un milieu ou des études passées)* » (Israël, 2005 : 430). Les réflexions sur l'usage des archives, et plus généralement des documents écrits, ont donc une place en histoire et dans certains travaux de sociologie historique. Ces réflexions sont toutefois souvent très orientées par les objets étudiés et les situations singulières de recherche, elles sont de ce fait assez peu systématisées. Elles apparaissent, de plus, peu mobilisées dans les travaux de sociologie de l'action publique.

L'utilisation des rapports administratifs dans les travaux de sociologie de l'action publique fait donc largement figure d'impensé méthodologique. Nous allons pourtant voir qu'elle ne relève pas du registre de l'évidence, mais qu'elle soulève certains problèmes méthodologiques, qui rendent problématiques cette absence d'attention méthodologique.

### ***Un impensé méthodologique problématique***

On peut parler d'un impensé méthodologique problématique pour deux raisons principales. D'abord, l'utilisation des rapports administratifs soulève des questions similaires à celles suscitées par d'autres sources, en particulier les entretiens, pour lesquelles une réflexion méthodologique est généralement considérée comme indispensable. Ensuite, les rapports étant souvent introduits dans l'analyse comme des compléments ou des préalables à un travail de terrain mobilisant d'autres types de matériaux, il est déterminant d'être attentif aux caractéristiques des preuves qu'ils permettent d'apporter.

La littérature sur l'usage des entretiens dans les travaux de sociologie de l'action publique est vaste et les débats sur les conditions et la légitimité de leurs emplois sont ouverts<sup>9</sup>. De ces débats ressortent notamment trois grandes critiques, longuement discutées. Nous allons montrer qu'elles valent aussi à maints égards pour les rapports administratifs, incitant en retour à les considérer comme objets d'attention méthodologique.

En premier lieu, il est reproché aux entretiens d'être des outils discutables pour récolter des données fiables (Bauer, 1999 ; Bongrand, Laborier, 2005). Les propos sont en effet recueillis dans un contexte particulier, fruit d'une interaction singulière entre l'interviewé et l'interviewer. Une sélection des faits est opérée par l'interviewé, qui met en avant certains événements, et en tait d'autres. Cette sélection peut être consciente et volontaire : Philippe Bongrand et Pascale Laborier soulignent ainsi que « *la population des interviewés, compte tenu des choix de terrain de nombreux travaux de politiques publiques, est composée de décideurs (hauts fonctionnaires, hommes politiques, etc.) qui, particulièrement rompus au maniement de la langue de bois, seraient habiles à ne pas donner plus d'information qu'il n'en faut ou à s'abriter derrière le devoir de réserve* » (Bongrand, Laborier, 2005 : 24). Mais la sélection des faits est aussi involontaire, parce que la mémoire est sélective et qu'aucun récit factuel ne peut être complet ou neutre. Au-delà des efforts d'objectivité affichés par les auteurs des rapports administratifs et des effets d'objectivité suscités par l'écrit, la sélection de faits et de données est aussi le cas des rapports. Les rapports produits par le Conseil de l'éducation allemand<sup>10</sup> dans les années

---

<sup>9</sup> Pour ne citer que les travaux les plus récents : Cohen, 1999 ; Bachir, Bussat, 2000 ; Bongrand, Laborier, 2005 ; Kaufmann, 2007 ; Pinson, Sala Pala, 2007.

<sup>10</sup> Le Conseil de l'éducation a été instauré en 1965 sur la base d'un accord entre le gouvernement fédéral et les régions. Cette instance consultative visait à fournir des lignes directrices aux réformes des politiques éducatives des régions.

1960 et 1970 illustrent ce point<sup>11</sup>. Dans un contexte où le niveau fédéral tente d'acquérir des compétences en matière éducative<sup>12</sup>, un des arguments mis en avant par les acteurs fédéraux est que seul le niveau fédéral est capable d'assurer l'homogénéité du système scolaire. Certains rapports du Conseil de l'éducation ont pu être utilisés par le niveau fédéral pour faire valoir cette idée : la présentation qui y est faite des systèmes éducatifs des 11 régions insiste sur leurs différences et sur les retards des régions pour appliquer les accords de coordination. Les efforts de coordination des régions, et leurs résultats, sur certains plans importants, se trouvent quasi- systématiquement minorés.

En deuxième lieu, une autre critique récurrente des entretiens porte sur la reconstruction *a posteriori* de la réalité par l'enquêté lors de l'entretien. Les acteurs s'efforcent de construire de la cohérence, de donner du sens à une situation, à une décision, etc. Le point de vue des enquêtés est situé, et c'est à partir de leur positionnement dans l'espace social que s'opère cette reconstruction. De manière similaire, un rapport est produit *par* un acteur (ou une institution) et *pour* une institution qui ne sont pas « extérieurs » à la réalité sociale, mais qui sont situés au sein d'un secteur et, de manière plus générale, dans un espace politique et social. Ils sont caractérisés par une identité, des intérêts, mettent en œuvre des stratégies, etc. Un rapport administratif fournit ainsi un certain point de vue sur la réalité relayée. Patrick Lagadec et Hervé Laroche adoptent explicitement cette perspective (2005). Affirmant chercher à « *mettre en perspective et relativiser les vérités que les rapports produisent* » (Lagadec, Laroche, 2005 : 204), ils montrent comment les rapports visent à produire des explications en relatant un événement de façon cohérente et plausible. Ils montrent ainsi que les rapports tendent à imputer les difficultés rencontrées par le système de soin pendant la crise de la canicule à des facteurs structurels. Les prises de position et les actions des acteurs politiques et administratifs concernés y sont en revanche présentées comme secondaires. La comparaison de plusieurs rapports portant sur la crise de la canicule permet de mettre en lumière le caractère construit de cette analyse, puisque ces rapports ne la défendent pas unanimement.

Enfin, une troisième critique des entretiens porte sur l'« illusion biographique » qui caractériserait le discours de l'enquêté sur lui-même au cours de l'interview (Pinson, Sala Pala, 2007). Elle est liée à la précédente. La situation d'entretien peut en effet conduire l'enquêté à placer l'accent sur son propre rôle dans la situation analysée, et ainsi à reconstruire la réalité. L'enquêté peut ainsi voir la situation d'entretien comme « *une sommation à se présenter en « acteur de sa propre vie* » » (Pinson, Sala Pala, 2007 : 560). Cette critique a un pendant dans l'analyse des rapports : ceux-ci peuvent être instrumentalisés par leurs auteurs ou par leurs commanditaires. Ils peuvent ainsi tendre à mettre en avant le rôle d'une institution à des fins de légitimation de ses actions ou stratégies. C'est ce que soulignent en particulier Patrick Lagadec et Hervé Laroche : « *les rapports constituent des entreprises de production d'explications qui visent à fournir un récit suffisamment cohérent et plausible de l'évènement étudié en revêtant ce récit de la légitimité de l'institution qui publie le rapport* » (Lagadec, Laroche, 2005 : 204). En outre, chaque rapport est orienté puisqu'il vise le plus souvent à présenter un récit aboutissant à un objectif : celui de produire des recommandations. Mettant en garde contre l'utilisation des rapports comme compilations factuelles, Lagadec et Laroche montrent que ceux-ci sont véritablement des actions orientées.

Si nous avons voulu montrer que la plupart des objections adressées aux entretiens valent aussi pour le recours aux rapports administratifs, ce n'est pas, bien entendu, pour discréditer ces derniers. Il s'agissait bien plutôt de souligner la nécessité d'une réflexion méthodologique sur l'utilisation des rapports, compte-tenu des problèmes méthodologiques qu'elle soulève.

Adopter une posture réflexive dans l'usage des rapports administratifs est d'autant plus nécessaire que ceux-ci sont articulés à d'autres sources. Les rapports constituent fréquemment un préalable et un moyen de résolution de certains des problèmes méthodologiques que soulèvent les entretiens, et sont

---

<sup>11</sup> Voir notamment : Deutscher Bildungsrat, *Die Gliederung des deutschen Schulwesens. Analytische Darstellung und Gesichtspunkte zu seiner weiteren Entwicklung. Gutachten und Studien der Bildungskommission*, Stuttgart : Ernst Klett Verlag, 1968 ; Deutscher Bildungsrat, *Bericht' 75. Entwicklungen im Bildungswesen*, Bonn : Bundesdruckerei, 1975. Ces rapports sont étudiés dans le cadre du travail de thèse réalisé par Claire Dupuy.

<sup>12</sup> En Allemagne, les régions (*Länder*) détiennent toutes les compétences pour ce qui concerne la politique scolaire (organisation du système scolaire, définition des programmes, recrutement et formation des enseignants, etc.). A la faveur de la réforme constitutionnelle de 1969, le niveau fédéral a acquis une compétence en matière de planification, mais il l'exerce conjointement avec les régions au sein de la Commission Bund-région pour la planification éducative, créée en 1970.

utilisés, plus généralement, comme des outils de vérification d'autres sources, qu'il s'agisse de données chiffrées ou de propos d'acteurs.

Les rapports sont ainsi souvent un préalable aux entretiens. Ils permettent de les préparer en identifiant des interlocuteurs ou des thèmes pertinents. Ils permettent également une familiarisation avec le terrain dans lequel le chercheur s'immerge. A travers ces rapports, ce dernier acquiert un savoir, qui peut être technique, qui lui permet notamment de commencer à déterminer les contours d'un champ. La mobilisation, lors d'un entretien, de données extraites des rapports peut être un atout utilisé par le chercheur pour maîtriser l'interaction : pour se présenter comme un spécialiste maîtrisant un certain nombre de points du sujet ou pour "rafraîchir" la mémoire des interviewés, par exemple. Les rapports permettent également de recouper des données fournies lors des entretiens.

Ensuite, les rapports administratifs permettent de répondre à certaines limites des entretiens. En particulier, ils apportent une forme de réponse à la critique de l'historicité. On reproche en effet fréquemment aux entretiens d'être effectués "après la bataille" (Pinson, Sala Pala, 2007), puisqu'ils portent fréquemment sur des situations passées. Les rapports, pour leur part, peuvent être produits au moment de la "bataille", voire être au cœur de celle-ci. Ils livrent donc un point de vue dont la temporalité diffère de celle de l'entretien.

Si une réflexion méthodologique sur l'utilisation des rapports administratifs est importante, c'est donc à la fois parce que ceux-ci posent des problèmes similaires à ceux relevés pour les entretiens, et parce que ils sont souvent utilisés comme compléments à d'autres sources.

## **II. L'utilisation des rapports administratifs dans l'administration de la preuve**

Si la première partie de cette communication a souligné la nécessité d'adopter une démarche réflexive dans l'utilisation des rapports administratifs, la seconde partie de notre propos vise à en aborder les implications. Comment les rapports administratifs permettent-ils de répondre à des questions de recherche de sociologie de l'action publique ? L'interrogation porte ainsi sur les conditions dans lesquelles les rapports administratifs se transforment en éléments de preuve et sont intégrés à la construction de l'argumentation. L'objectif est d'identifier les traitements à "faire subir" aux rapports dans cette perspective. Des travaux récents de sociologie de l'action publique, qui utilisent de manière centrale des rapports administratifs, fournissent la matière première de cette exploration. Cet exercice a pu être parfois malaisé, ces traitements n'étant que rarement explicitement présentés par les auteurs.

Afin d'étudier les rapports administratifs en tant qu'éléments de preuve, nous proposons de distinguer leur *contenu* de ce qui se joue *autour* d'eux. Comme les entretiens, qui peuvent être utilisés non seulement pour recueillir des informations et pour retracer le déroulement d'évènements, mais aussi pour saisir le point de vue d'acteurs sur certaines situations et mettre en parallèle les représentations et la position institutionnelle des interviewés, l'utilisation des rapports ne vise pas seulement une collecte factuelle. C'est par la mobilisation de dimensions internes et/ou externes que les rapports peuvent ainsi être intégrés à l'analyse.

### ***Le contenu des rapports***

Affirmer qu'utiliser des rapports dans les travaux de sociologie de l'action publique revient à exploiter leur contenu peut sembler trivial. Les usages argumentatifs du contenu des rapports, par opposition à leurs usages illustratifs<sup>13</sup>, requièrent pourtant des démarches souvent peu explicitées dans les travaux de sociologie de l'action publique. Elles permettent d'étudier la construction d'un problème, d'attester de la diffusion de diagnostics et de recettes d'action publique, ou encore de documenter les rapports de force au sein de configurations d'acteurs.

---

<sup>13</sup> Par exemple leur utilisation comme source de données chiffrées ou d'exemples qui viennent illustrer le propos.

Nombre de travaux portant sur la mise sur agenda de problèmes publics s'appuient sur l'étude de rapports administratifs. La perspective adoptée par Florian Charvolin permet d'illustrer les démarches d'analyse que cela implique (2003). Il place la littérature grise, et notamment les rapports administratifs, au cœur de sa réflexion sur l'institutionnalisation de l'intervention publique dans le secteur de l'environnement en France<sup>14</sup>. Dans son ouvrage, il montre comment l'environnement a été construit comme enjeu, de manière technocratique, par des pratiques documentaires<sup>15</sup> et non du fait de la mobilisation d'entrepreneurs de cause extérieurs à l'administration. Il prend notamment l'exemple de la « mise en rapport »<sup>16</sup> des pollutions et des nuisances, qui s'amorce au début des années 1960. Un rapport est commandé par la Direction générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) à Jean-Antoine Ternisien<sup>17</sup>, et réalisé entre 1964 et 1967. L'écriture de ce rapport repose sur la sélection de terminologies dans la désignation de problèmes qui feront l'objet d'une intervention publique : l'auteur opère un choix parmi les connaissances produites par une pluralité de disciplines, d'expériences, d'enquêtes et de dispositifs juridiques variés qu'il rassemble dans un même texte. Les énoncés retenus réalisent un compromis entre les perspectives scientifiques et les approches politico-administratives développées. Le choix des mots et la sélection d'un certain vocabulaire vont conduire à la naissance de l'objet « pollutions et nuisances » qui rend nécessaire et légitime une intervention publique. « *Le terme de pollution est utilisé depuis l'après guerre pour désigner des pollutions spécifiques – pollutions de l'air, des mers ou de l'eau par exemple. L'idée d'un lot commun des pollutions, d'une unité de nature entre les divers agents et processus en jeu, n'est pas formulée avant les travaux de Jean-Antoine Ternisien* » (Charvolin, 2003 : 35). L'analyse du contenu descriptif du rapport permet ici de faire la genèse des catégories qui sont employées pour construire et désigner un problème public. La manière dont un phénomène social est problématisé dans le débat public peut ainsi être saisie par l'analyse du contenu des rapports administratifs.

Travailler à partir du contenu des rapports administratifs peut aussi passer par la comparaison systématique de plusieurs rapports produits sur un même thème durant une période délimitée par le chercheur. Cela permet d'étudier la circulation des idées, des diagnostics et des recettes d'action publique. En travaillant dans des perspectives théoriques différentes et sur des objets distincts, Bruno Palier et Philippe Bezes rendent tous deux compte des propositions contenues dans les rapports pour analyser la manière dont des idées sont véhiculées par certains acteurs. Bruno Palier explique l'absence de changement de la politique des retraites en France au cours des années 1980 par une analyse en termes de dépendance au sentier des politiques publiques (2005). Il se base sur les idées présentes dans les rapports, commandés par les gouvernements dans les années 1980, visant à réaliser des projections démographiques et à proposer des solutions au problème des retraites. Les projections comme les diagnostics avancés sont similaires d'un rapport à l'autre. La comparaison du contenu des rapports, ici de leur diagnostic et préconisations, permet à l'auteur d'attester de la permanence de certaines idées relatives à la politique des retraites. S'intéressant à une autre période temporelle, Bruno Palier analyse les débats contradictoires autour de la réforme des retraites dans la deuxième partie des années 1990, et plus précisément les rapports produits par des hauts-fonctionnaires ou des institutions à cette occasion<sup>18</sup> (2005). L'examen des recommandations produites le conduisent à mettre en avant la diffusion progressive d'une idée, celle de la nécessité de la réforme du système des retraites. Le contenu des rapports, à travers les idées qui y sont promues, est un moyen de repérer et de souligner le poids des facteurs cognitifs dans la stabilité et le changement des politiques publiques.

Philippe Bezes, pour sa part, fait porter sa réflexion sur la montée en charge de nouvelles idées de réformes de l'Etat au cours des années 1990 (2009). Comparant les rapports de quatre commissions de

<sup>14</sup> Dans le cas de ce travail, les « pratiques documentaires » qu'il étudie sont à la fois un objet d'analyse et un mode d'entrée sur le terrain.

<sup>15</sup> Pratiques documentaires : bibliographies, rapports, archives, organigrammes etc. Selon Florian Charvolin, « *L'espace de circulation documentaire est l'un des opérateurs principaux de la globalisation environnementale des années 1960 en France* » (Charvolin, 2003 : 32).

<sup>16</sup> cf. sous-partie suivante.

<sup>17</sup> Ancien directeur des laboratoires de recherche de la Société nationale des pétroles d'Aquitaine.

<sup>18</sup> Rapports Charpin, Taddéi, Teulade et rapport de la Fondation Copernic.

l'époque<sup>19</sup>, il indique que les propositions faites dans ces rapports se situent en rupture par rapport aux idées précédemment dominantes sur la réforme de l'Etat. Plus exactement, il montre que les hauts-fonctionnaires qui ont été chargés de leur rédaction ont eu un rôle « *de traducteur et d'importateur du New Public Management* » (Bezes, 2009 : 382) en France. Pour expliquer pourquoi ces hauts-fonctionnaires ont avancé ces idées, il s'intéresse au profil des acteurs qui composent les commissions à l'origine des rapports. Cela l'amène à pointer en particulier l'origine professionnelle des hauts-fonctionnaires les ayant signés. Leur proposition commune d'un « Etat stratège », centrée sur la séparation entre la fonction de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles d'exécution, peut s'expliquer par les intérêts poursuivis par les membres des grands corps de l'Etat et ceux des membres des corps de contrôle. Ce faisant, P. Bezes étudie non seulement le contenu des rapports, mais aussi ce qui a « rendu possible » la formulation de ce contenu. Une sociologie des corps de hauts-fonctionnaires permet d'enrichir l'analyse. L'écriture de certains rapports, les idées qui sont promues et ceux qui les promeuvent apparaissent ici comme des révélateurs de jeux de pouvoirs au sein même de l'administration.

Travailler sur le contenu des rapports peut aussi conduire à être attentif aux sources mobilisées par les auteurs. Cela peut constituer un angle d'approche fructueux des configurations de pouvoir entre acteurs. Le travail de Julie Pollard (2009) permet ainsi de montrer que par le biais des rapports, il est possible d'appréhender la position de groupes professionnels par rapport aux acteurs politiques et administratifs, au moment de la rédaction du rapport. Dans sa recherche sur les politiques du logement, les rapports administratifs sont utilisés pour identifier des configurations d'acteurs qui se cristallisent sur certains enjeux peu visibles du secteur du logement (Pollard, 2009). Celui concernant les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif est éclairant. Deux rapports administratifs sont parus en 2008 sur ce thème<sup>20</sup>. Leur analyse conduit à mettre en exergue le rôle des acteurs privés, et plus précisément celui des promoteurs immobiliers, dans la gestion de ces dispositifs. En effet, une grande partie des données présentes dans les rapports proviennent de l'association professionnelle des promoteurs immobiliers. La liste des personnes interrogées par les rédacteurs des rapports, où les promoteurs immobiliers sont très nombreux, met également en évidence leur importance comme sources d'information des pouvoirs publics sur les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif. L'étude des rapports administratifs permet de montrer la prise en compte des points de vue, sinon des intérêts, d'acteurs privés par les acteurs publics. Observer les sources retenues, jugées comme étant les plus légitimes par les auteurs, et noter quels sont les acteurs dont le point de vue « vaut la peine » d'être relayé fournit ainsi des indications sur les configurations d'acteurs, et les rapports de force entre eux.

Que ce soit sur la base des données, des descriptions ou des préconisations, le contenu des rapports peut donc constituer un élément décisif dans l'administration de la preuve. Cela implique un certain traitement du contenu, dont quelques illustrations ont ici été détaillées : l'attention au vocabulaire choisi par les auteurs du rapports parmi l'ensemble des possibilités existantes pour qualifier les situations étudiées, la comparaison systématique des diagnostics et des préconisations proposés par des rapports produits sur une thématique donnée, ou l'étude des sources des rapports.

### ***Les conditions de production des rapports administratifs***

La dimension externe des rapports peut aussi être utilisée dans l'analyse, combinée au contenu, ou pour elle-même. Elle permet de répondre à une variété de questions, relatives notamment aux idées et aux jeux d'acteurs autour des rapports. Dans quel contexte certaines idées sont-elles défendues dans un rapport ? Quels effets les idées avancées dans un rapport exercent-elles sur l'action publique ? Quels éléments conduisent les acteurs politiques à commander des rapports sur certains thèmes ? Quelles sont

---

<sup>19</sup> Il s'agit des rapports Picq, Blanc, de Closets et du plan triennal du CRE.

<sup>20</sup> « Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif », rapport de la DGUHC, février 2008 ; « Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif », présenté par François Scellier et Jean-Yves le Bouillonnet (députés), juillet 2008.

les implications éventuelles du choix des auteurs d'un rapport ? Nous décomposons cette réflexion relative au contexte de production du rapport en deux dimensions : la première est relative aux conditions de production, la seconde à leurs conditions de réception et de circulation. Lorsqu'elles sont explicitement étudiées, ces conditions permettent de construire des éléments de preuve intéressants.

Par « condition de production », nous désignons le contexte politique, économique ou social, dans lequel le rapport est commandé et produit et nous renvoyons aux acteurs commanditaires comme aux auteurs du rapport. Cette importance du contexte est bien pointée par Susanna Magri lorsque celle-ci écrit, « *Pour aller dans le bon sens, l'interprétation de matériau discursif [les imprimés d'origine administrative] suppose la connaissance de ce qu'il doit au milieu où il est produit, les effets de scène et ceux du contexte proprement politique agissant sur la forme et souvent le contenu des prises de position des locuteurs* » (Magri, 2007 : 15). Deux aspects, étroitement liées, sont donc ici privilégiés. Dans un premier temps, la question de la commande du rapport est examinée. Autrement dit, l'enjeu est de se pencher sur ce que peut apporter à une recherche de sociologie de l'action publique une réflexion sur le commanditaire d'un rapport, et sur le contexte dans lequel la commande s'effectue. Le second aspect a trait à la rédaction du rapport, et plus précisément à son auteur. Ainsi, par exemple, en quoi le choix par le commanditaire de confier l'écriture du rapport à un individu ou à un groupe peut-il être révélateur de relations ou de tensions entre acteurs et/ou institutions ?

En premier lieu, une réflexion conduite à partir des rapports administratifs, sur leur commanditaire et sur le contexte politique dans lequel ils s'insèrent, offre des éléments de compréhension des stratégies des commanditaires, des intérêts qu'ils défendent, mais aussi de leurs ressources et de leurs contraintes. Un rapport du Parlement allemand proposant en 1978 un bilan prospectif des politiques éducatives illustre ce point<sup>21</sup>. Le niveau fédéral a acquis en 1969 une compétence en matière de planification scolaire, qu'il exerce conjointement avec les régions. Elle constitue sa seule compétence de politique publique du secteur de l'éducation, obtenue après nombre d'échecs. Mais l'institution de planification créée à cette occasion s'avère très rapidement incapable d'organiser la coopération des régions et du niveau fédéral, dès avant le milieu des années 1970, bloquant l'intervention effective du ministère fédéral de l'éducation (créé en 1969). En parallèle, au cours des années 1970, les régions ne parviennent plus à coordonner leurs politiques et la coordination inter-régionale semble être tombée dans le piège de la décision commune (Scharpf, 1986). De plus se fait jour à cette époque une critique croissante à l'égard des modes de coordination des politiques régionales. Cette coordination repose sur des négociations entre les exécutifs, et il lui est reproché de conduire à minorer le rôle des parlements régionaux. Ces différents éléments de contexte permettent de rendre compte de la publication du rapport de 1978. La commission Education du Parlement national, le *Bundestag*, présente en effet la situation comme devant conduire à une intervention accrue du niveau fédéral. Mais ce rapport et ses conditions de production éclairent aussi la faiblesse des ressources du niveau fédéral et l'importance des contraintes auxquelles il fait face. Le rapport souligne en effet que les propositions qui y sont avancées ne visent nullement à mettre en cause la souveraineté des régions en matière d'éducation (*Kulturhoheit*), mais seulement à aménager la répartition des compétences en faveur du niveau fédéral. Ce rapport permet donc d'identifier la stratégie adoptée par le niveau fédéral pour gagner de nouvelles compétences (montrer l'insuffisance des politiques conduites par les régions) ainsi que son incapacité à proposer une nouvelle refonte de la répartition des compétences.

En second lieu, plusieurs travaux, envisagés ici, montrent qu'une attention particulière portée aux individus ou aux institutions qui signent les rapports peut en permettre un usage fructueux. Cette réflexion sur les auteurs nourrit en particulier des argumentations relatives aux trajectoires professionnelles de membres de l'administration ou encore aux réseaux qui lient les auteurs et les commanditaires des rapports. C'est cette dernière dimension que nous développons ici.

Dans un travail portant sur la spécificité des usages de l'expertise par la Commission européenne, Cécile Robert (2003) se centre sur la dimension externe des rapports produits davantage que sur leur contenu. L'objectif de son article est de montrer que l'usage de l'expertise par la Commission est à la fois un mode

---

<sup>21</sup> Deutscher Bundestag, *Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems*, Bundestag-Drucksache 8:1551 vom 23.02.1978, 1978.

d'action et un mode de légitimation. Plus précisément, son analyse s'appuie sur un rapport particulier, commandé par la direction de la Commission en charge de l'élargissement, entre 1995 et 1998<sup>22</sup>. L'objectif fixé à ce groupe d'expert est de travailler sur les conditions d'adhésion à l'Union Européenne des pays candidats dans le domaine des politiques sociales. C. Robert réfléchit à la fois sur les conditions de production et de réception du rapport (cf. 3<sup>ème</sup> sous-partie). Pour ce qui est des conditions de production du rapport, elle place l'accent sur l'importance du choix des experts retenus pour rédiger le rapport. Les critères de recrutement de ceux-ci révèlent un choix de la Commission de privilégier la « multipositionnalité » des experts : ceux-ci sont des consultants issus de la haute fonction publique française et membres d'un cabinet de conseil privé. Ils fréquentent donc plusieurs univers sociaux. Ce choix est analysé dans une perspective de création ou de renforcement de réseaux. La Commission favorise ainsi la diffusion d'idées dans ces différentes sphères. Et, parallèlement, elle sensibilise et socialise ces experts au projet communautaire, en les amenant à travailler sur le fonctionnement de l'Union et sur ses politiques.

De son côté, Florian Charvolin montre le travail de « lien » entre différents univers qu'effectue le rédacteur du rapport (2003). Il propose l'expression de « mise en rapport » pour désigner à la fois la production d'un certain type de document et le rapprochement d'énoncés issus de domaines différents (scientifique, politique, administratif). Les conditions de production et de réception sont liées, et elles sont centrales dans la mise au point de compromis entre les approches et les argumentaires scientifiques, politiques et administratifs. A travers son analyse d'un rapport sur les pollutions produit dans les années 1960, il montre comment des arrangements entre acteurs se cristallisent *via* le rapport. L'observation de ces compromis le conduit à remettre en cause des dichotomies trop réductrices entre politique et scientifique, entre idéologie et savoir et à conclure que « *l'origine de l'environnement est à chercher dans ces lieux de circulation, et singulièrement de circulation documentaire* » (Charvolin, 2003 : 46).

L'étude des conditions de production des rapports administratifs peut ainsi apporter des éléments de preuve dans le cadre de réflexions sur la circulation d'idées et sur les configurations d'acteurs. Pour cela, l'attention au contexte de commande des rapports ainsi qu'aux caractéristiques des auteurs constituent quelques unes des démarches à adopter pour intégrer les rapports administratifs à l'analyse.

### ***Les conditions de réception des rapports administratifs***

Les conditions de réception des rapports administratifs constituent la dernière dimension à intégrer à notre réflexion méthodologique. Par « condition de réception » est désignée la circulation des rapports administratifs, de leur remise au commanditaire à leur éventuelle mise en œuvre. Travailler sur les conditions de réception des rapports administratifs permet de répondre de manière privilégiée à certaines questions de sociologie de l'action publique, relatives aux modalités de circulation d'idées, de diagnostics et de recettes d'action publique, mais aussi aux conditions dans lesquelles ces diagnostics et recettes d'action publique exercent un effet, à court ou à long terme, sur les politiques publiques.

Une première manière de s'intéresser à la circulation des rapports administratifs est d'identifier les groupes sociaux et professionnels, les institutions qui en prennent connaissance, tout en qualifiant ce qui circule des rapports (quels sont les chiffres, les diagnostics, les analyses ou les quelles solutions d'action publique qui circulent entre les acteurs et entre les groupes ?) La confrontation des recherches de C. Robert et de P. Lagadec et H. Laroche montre comment cette démarche permet une analyse précise de ce qui circule d'un rapport administratif.

Le travail de Cécile Robert sur la circulation d'un rapport commandé à un groupe d'experts par la Commission européenne sur les conditions d'adhésion à l'Union européenne en matière de politique sociale apporte des éléments intéressants (2003). Ce rapport avance l'idée que par la comparaison des systèmes de protection sociale des Etats-membres peuvent être relevés un certain nombre de points communs, qui définiraient le modèle social européen. Celui-ci pourrait dès lors être opposé aux candidats

---

<sup>22</sup> DG1A (direction générale en charge des programmes d'aide aux PECO), *Rapport « Stratégie du secteur social »*, Rapport d'experts financé par la Commission européenne, 1998. (rapport à diffusion limitée)

à l'adhésion. C. Robert montre que les experts participant au groupe de travail ayant rédigé le rapport ont été choisis par la Commission pour leur appartenance à plusieurs univers sociaux (cf. supra), c'est-à-dire pour leur capacité à faire parler du rapport et à en faire circuler les idées principales au sein d'une diversité de groupes politiques, sociaux et nationaux. L'étude de la circulation du rapport va donc de pair, et repose largement, sur celle des trajectoires des experts qui rédigent le rapport. Pour ce faire, l'auteur mobilise probablement<sup>23</sup> les récits de carrière professionnelle qu'elle a pu recueillir lors d'entretiens. L'articulation du rapport avec d'autres types de source permet donc de réaliser une étude fine de ce qui circule du rapport et des univers sociaux et politiques au sein desquels il circule. C'est sur cette base que Robert soutient que ce rapport avait été pensé par son commanditaire comme ayant pour principale fonction de tester l'idée d'instaurer des critères en matière de politiques sociales à l'adhésion à l'UE, sans engager sa responsabilité politique. La circulation même du rapport était ici au centre de la commande.

L'étude de Lagadec et Roche repose en premier chef, quant à elle, sur la circulation des rapports administratifs parmi les différents groupes d'experts chargés, par des institutions distinctes, d'analyser la crise de la canicule à l'été 2003. C'est par l'observation précise de ce qui circule d'un rapport à l'autre que les auteurs voient émerger la construction progressive d'une mise en récit partagée de l'échec de la gestion de la canicule. Les auteurs montrent ainsi comment le récit « s'affine » d'un rapport à l'autre, chaque rapport se nourrissant des précédents et s'inscrivant dans la continuité de ceux-ci. Ainsi, si le premier rapport est relativement critique, pointant les responsabilités de certains acteurs, les suivants vont conserver nombre d'éléments de ce rapport tout en gommant progressivement la mise en cause des acteurs politiques. L'étude de la circulation de rapports administratifs constitue ainsi un outil privilégié des analyses portant sur la circulation et la diffusion des idées, des diagnostics et des recettes d'action publique. Elle permet d'opérationnaliser un questionnement fréquemment mobilisé dans les travaux de sociologie de l'action publique pour comprendre les inflexions ou les changements plus radicaux des politiques publiques.

Une autre manière, souvent complémentaire, de s'intéresser à la circulation d'un rapport est d'identifier les acteurs, politiques et administratifs notamment, qui s'en saisissent pour servir leurs intérêts, ainsi que la manière dont ils l'intègrent à leurs stratégies. Le destin politique d'un rapport peut ainsi dépendre de l'intervention d'entrepreneurs politiques qui se saisissent des analyses, des diagnostics ou des solutions qui y sont avancés. La lecture comparée des travaux de Philippe Bezes et de Cécile Robert permet d'appuyer cet argument.

Entre 1991 et 1997 quatre commissions *ad hoc* ont été instaurées afin de faire des propositions sur la réforme de l'Etat et de l'administration. Ces rapports reprennent les antiennes du *New Public Management*, tout en les adaptant au contexte français (cf. supra). Philippe Bezes montre que le premier ministre de l'époque, Alain Juppé, s'est appuyé directement sur ces rapports pour proposer une réforme de l'administration (2009). Pour expliquer qu'il se soit fait le porte-parole d'une partie des recettes de réforme développées dans ces rapports, P. Bezes mobilise une analyse qui situe précisément Juppé dans le contexte politique de l'époque. Elle renvoie d'abord au fait que la réforme de l'Etat avait été présentée par le candidat Chirac comme le moyen nécessaire des réformes sociales. Elle repose ensuite sur l'étude de la composition des membres du cabinet de Juppé spécifiquement chargés de la réforme de l'Etat. L'analyse souligne, enfin, le rôle que joue la réforme de l'Etat dans la construction de l'autorité d'Alain Juppé. Pour cela les ressources et les contraintes politiques du premier ministre sont soulignées. La réforme de l'Etat aurait ainsi constitué un instrument utilisé par Alain Juppé pour asseoir l'exercice de son pouvoir. Plus généralement, on voit que la compréhension de ce que les entrepreneurs politiques font aux rapports administratifs peut reposer sur une analyse des jeux de pouvoir dans lesquels ces individus s'inscrivent.

Le travail de Cécile Robert (2003) sur le rapport d'expertise présentant des critères d'adhésion à l'UE en matière de politiques sociales permet lui aussi de mettre en avant le rôle déterminant des entrepreneurs politiques pour tracer la circulation des rapports administratifs. Son analyse met l'accent sur le fait que la circulation de ce rapport était l'un des objectifs qui avait été assigné par la Commission européenne à la sélection du groupe d'experts auteurs du rapport. C'est parce que les réactions qu'il a suscité auprès des acteurs et des groupes au sein desquels il a circulé, ont été négatives, que la

---

<sup>23</sup> C. Robert ne le dit pas explicitement, mais certains éléments de son texte permettent de l'avancer.

Commission a décidé de ne pas soutenir ce rapport, jusqu'à s'en dissocier en faisant figurer l'indication suivante au début du rapport : « *Cette étude était financée par le programme Phare de l'Union européenne, DGIA. Les conclusions et interprétations exprimées dans ce document sont seulement celles des [consultants]. Elles ne reflètent pas les politiques de la Commission européenne* » (Robert, 2000 : 5). Les préconisations du rapport, portées par aucun entrepreneur politique, ont été abandonnées.

L'étude de la circulation des rapports administratifs, par l'intermédiaire des entrepreneurs politiques qui décident de s'en saisir, ou pas, et de les intégrer, ou non, à leurs propres stratégies, apporte ainsi des éléments de compréhension à l'un des moyens par lesquels des analyses, des diagnostics ou des recettes d'action publique exercent des effets sur l'action publique.

Plus généralement, l'analyse de la circulation des rapports, qu'elle repose sur l'étude des univers sociaux et professionnels qui en prennent connaissance, ou sur celle des entrepreneurs politiques qui s'en saisissent pour servir leurs intérêts, est un préalable nécessaire au travail sur les effets des rapports sur l'action publique. L'analyse du rapport de force dans lequel se situe l'entrepreneur politique qui se saisit du rapport est déterminante pour comprendre son destin politique.

L'analyse des réformes du système administratif français entre 1981 et 1984 développée par Philippe Bezes (2009) souligne l'importance de l'étude des entrepreneurs politiques qui se saisissent de certains rapports pour comprendre les effets sur l'action publique des idées qui y sont présentées. Etudiant les relations entre le parti socialiste et le parti communiste lors du premier gouvernement de gauche de la Vème République, P. Bezes montre que la réforme de la fonction publique a été l'un des outils mobilisés par le PCF pour distinguer ses propositions de la politique de décentralisation proposée par le PS ainsi que pour gagner des soutiens propres. L'étude du rapport Bidouze, commandé par le PCF après l'élection présidentielle et portant sur la fonction publique et la réforme de l'administration, joue un rôle important. Dans ce rapport, le PCF se rallie à l'idée de décentralisation défendue par le PS. Mais les risques inhérents à ce qui est présenté comme une nouvelle conception de l'Etat y sont aussi soulignés, en premier chef, la fragmentation de l'Etat. Le rapport propose que la décentralisation de l'Etat aille de pair avec une contrepartie présentée comme indispensable : la mise en place d'une fonction publique nationale et communale homogène. Celle-ci reposerait en partie sur la refonte du statut général des fonctionnaires. Les idées défendues dans le rapport Bidouze ont été reprises par le ministre communiste de la Fonction publique Anicet Le Pors. Pour expliquer que ce dernier se soit concentré sur la question du statut des fonctionnaires, P. Bezes renvoie aux contraintes qui pèsent sur le ministre et sur la nécessité de trouver et d'obtenir des soutiens à son action. La proposition de réforme du statut de la fonction publique reposerait sur une analyse stratégique : la défense du statut des fonctionnaires aurait en effet été un moyen pour le ministre de s'attacher le soutien des organisations syndicales. Par l'étude des relations de pouvoir entre le PCF et le PS, P. Bezes montre que « *le choix de l'unité du statut [de la fonction publique] constitue bien une concession aux alliés communistes en échange de leur acceptation des lois de décentralisation* » (Bezes, 2009 : 224). L'analyse peut ainsi rendre compte du destin des préconisations d'un rapport, qui est allé jusqu'à sa mise en œuvre.

L'étude de la réception des rapports, sous les deux formes qui ont été identifiées, permet donc de rendre compte d'un changement de l'action publique dans le court terme. Mais elle peut aussi le faire dans le plus long terme. Le premier ministre Alain Juppé s'est saisi dans les années 1990 des préconisations relatives à la réforme de l'Etat présentées par des rapports préparés par des commissions *ad hoc*. En poursuivant une analyse des rapports de pouvoir, Bezes permet de rendre compte de l'échec de Juppé à imposer cette réforme. Il s'est en particulier heurté à la résistance et à l'opposition des trois ministères centralistes, la Fonction publique, le Budget et l'Intérieur. A court terme ainsi, les propositions de réforme inspirées du *New Public Management* échouent. Mais l'analyse fait un pas supplémentaire en montrant comment ces rapports ont toutefois conduit à l'introduction incrémentale de nouveaux instruments qui se sont traduits par des changements de deuxième ordre de la politique de réforme de l'Etat.

Travailler sur les conditions de réception des rapports administratifs est une autre manière de les intégrer dans l'administration de la preuve. Cela peut impliquer de s'intéresser aux entrepreneurs politiques qui se saisissent des rapports et en font une composante de leurs stratégies, mais aussi, plus

généralement au contexte politique dans lequel ils s'inscrivent. Ces démarches permettent en particulier d'étudier les effets des rapports sur l'action publique, ses inflexions et ces changements.

\*  
\*       \*

Au plan des méthodes, la sociologie de l'action publique peut apparaître comme un « espace de confluences » (cf. appel à communication de la section). Elle se nourrit principalement des méthodes constituées dans d'autres champs des sciences sociales. Pourtant les objets particuliers auxquels elle s'attache peuvent conduire à réinterroger ces méthodes ou à envisager différemment les matériaux qui sont au fondement empirique des recherches. Cette contribution a porté sur un type de matériau précis : les rapports administratifs. L'étude de ces écrits, mobilisés de manière centrale dans l'analyse des politiques publiques, pourrait constituer une spécificité méthodologique de ce champ disciplinaire. Mais leur emploi ne fait que rarement l'objet d'une explicitation, encore moins souvent d'une distanciation critique. A travers notre contribution, les problèmes soulevés par cette absence de réflexion collective ont été identifiés. Prenant appui sur un certain nombre de recherches empiriques, des pistes ont été esquissées pour rendre compte de l'utilisation de ces rapports administratifs comme éléments de preuve. Plus précisément il a été donné quelques éléments sur les démarches à adopter dans le traitement des rapports administratifs, qu'il s'agisse de leur contenu, de leur condition de production ou de circulation, pour les intégrer à un dispositif de preuve.

Une manière de poursuivre la réflexion pourrait être de proposer, en systématisant la réflexion, une typologie des usages des rapports administratifs. Une autre voie à explorer pourrait résider dans la confrontation de l'utilisation de ces rapports avec l'utilisation d'archives, aussi bien par les politistes que par les historiens. Cela serait une manière de réfléchir à la place spécifique, ou non, des rapports au sein des matériaux écrits de l'analyse.

## Bibliographie

- BACHIR, Myriam, BUSSAT, Virginie, « L'entretien en actes », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, pp. 31-58.
- BAUER, Michel, « Interviewer des chefs d'entreprise : l'enquêteur face au monopole de l'autorité légitime », in COHEN Samy (dir.). *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : PUF, 1999.
- BEZES, Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF, 2009.
- BLOCH, Marc, *Apologies pour l'histoire et le métier d'historien*, Paris : Armand Colin, 1997.
- BOLTANSKI, Luc, « Prime éducation et morale de classe », *Cahier du centre de sociologie européenne*, Paris : Ed. de l'EHESS, 1984.
- BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard, 1999.
- BOLTANSKI, Luc, THEVENOT, Laurent, *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard, 1991.
- BONGRAND, Philippe, LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, pp. 73-111.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet, BRADY, Henry E., COLLIER, David (eds), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford: University of Oxford Press, 2008.
- BURNHAM, Peter (ed.), *Research Methods in Politics*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2008.
- CHARVOLIN, Florian, *L'invention de l'environnement en France*, Paris : La Découverte, 2003.
- COMBESSIE, Jean-Claude, *La méthode en sociologie*, Paris : La Découverte, 2007.
- COMPSTON, Hugh (ed), *Handbook of Public Policy in Europe, Britain, France and Germany*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2004.
- CURAPP, *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris : PUF, 2000.
- DIEU, François, *Introduction à la méthode de la science politique*. Paris : l'Harmattan, 2008
- DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris : PUF, 2002.
- LAURENT, Dominique, SANSON, Dominique (dir.), *Le Travail gouvernemental. Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion René Char, Tome 2*, Paris : La Documentation française, 1994.
- FARGE, Arlette, *Le goût de l'archive*, Paris : Éd. du Seuil, 1997.
- FAVRE, Pierre, FILLIEULE, Olivier, JOBARD, Fabien (dir.), *L'atelier du politiste : théories, actions, représentations*, Paris : La Découverte, 2007.
- FISCHER, Franck, MILLER, Gerald J., SIDNEY, Mara S. (eds), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton/ London/ New York : CRC Press, 2007.
- GINZBURG, Carlo, « Signes, traces, pistes. Racines d'un paradigme de l'indice », *Le Débat*, novembre 1980, pp. 3-44.
- GUIBERT, Joël, JUMEL, Guy, *La socio-histoire*, Paris : Armand-Colin, 2002
- HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, pp. 113-132.
- ISAMBERT-JAMATI, Viviane, *Crises de la société, crises de l'enseignement : sociologie de l'enseignement secondaire français*, Paris : Presses universitaires de France, 1970.

- ISRAEL, Liora, *Robes noires, années sombres : avocats et magistrats en résistance pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris : Fayard, 2005.
- KAUFMANN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris : Armand Colin, 2007.
- LAGADEC, Patrick, LAROCHE, Hervé, *Retour sur les rapports d'enquête et d'expertise suite à la canicule de l'été 2003*, Grenoble : Publications de la MSH-Alpes, 2005.
- LASSWELL, Harold Dwight, LEITES, Nathan Constantin (eds.). *Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*, Cambridge (Mass.) : The M.I.T. Press, 1968.
- MAGRI, Susana, « Archives et construction de l'objet. Un parcours de recherche sur les politiques de l'habitation populaire », *Espaces et sociétés*, 2007/3, n°130, pp. 13-26.
- MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris : PUF, 1989.
- MORAN, Michael, REIN, Martin, GOODIN, Robert E., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2006.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris : PUF, 1994.
- NOIRIEL, Gérard, *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris : Calmann-Lévy, 1991.
- NOIRIEL, Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris : La Découverte, 2006.
- OFFERLE, Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », *Annales ESC*, n°4, 1984.,
- PALIER, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2005.
- PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon (eds), *Handbook of Public Policy*, London : Sage, 2006
- PINSON, Gilles, SALA PALA, Valérie. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57 (5), 2007, pp. 555-597.
- POLLARD, Julie, *Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et Madrid*, Thèse de doctorat, IEP de Paris, 2009.
- PUDAL, Bernard, *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Paris : Presses de la FNSP, 1989.
- REBERIOUX, Madeleine (Préface), in SEIGNOBOS, Charles, LANGLOIS, Charles-Victor, *Introduction aux études historiques*, Paris : Hachette et Cie, 1898.
- ROBERT, Catherine, *Le style administratif*, Paris : Albin Michel, 2005.
- ROBERT, Cécile, « Ressources juridiques et stratégies politiques : Analyse d'une controverse à la Commission européenne sur la dimension sociale de l'élargissement de l'Union », *Sociologie du travail*, 42 (2), 2000, pp. 203-224.
- ROBERT, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n° 11, 2003, pp. 57-78.
- SEIGNOBOS, Charles, LANGLOIS, Charles-Victor, *Introduction aux études historiques*, Paris : Hachette et Cie, 1898.
- SIMIAND, François, « Méthode historique et science sociale », *Revue de synthèse historique*, 1903, pp. 129-157.
- SIMMEL, Georg, *Sociologie et épistémologie*, Paris : PUF, 1981.
- WEBER, Max, *Essais sur la théorie de la science*, Paris : Plon, 1965.