

La sociologie au service de l'administration publique

par Jacques E.L.P. COENEN*

★

La multiplication des fonctions que remplissent les organismes étatiques et para-étatiques ainsi que la prise en charge par les pouvoirs publics, d'un ensemble de tâches à caractère technique, paraît impliquer bon gré mal gré un processus de rationalisation de la politique. Un tel processus est d'ailleurs observable à des degrés divers dans la plupart des pays industrialisés.

On peut donc raisonnablement attendre de la part des autorités politiques et administratives responsables, une demande croissante de données à caractère scientifique. En cette matière, l'évolution des esprits peut être schématisée de la manière suivante : tant qu'un problème divise fondamentalement une société et que sa solution paraît mettre en jeu l'existence même de certaines collectivités, celui-ci est traité quasi-exclusivement sur le plan idéologique ; dès le moment où un certain consensus se réalise, où la compétition des intérêts cesse d'être une « lutte à mort », le besoin de données empiriques se fait sentir (1). Un certain accord des esprits — au moins sur la nécessité de réaliser un compromis — rend donc à la fois nécessaire et possible l'approche scientifique des problèmes qui appellent des décisions à caractère politique. Ceci n'est paradoxal qu'en apparence : d'un point de vue sociologique, une connaissance reconnue « objective » n'est en effet rien d'autre qu'une connaissance fondée sur des prémisses acceptées par tous. En

* Né à Bruxelles en 1937. Auxiliaire social EOS et licencié en sciences sociales ULB. De mars 1960 à mai 1968, chercheur à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles. Depuis, collaborateur de la division « Recherche et Planification » du ministère néerlandais des Affaires Culturelles, des Loisirs et de l'Action Sociale à La Haye. A enseigné à l'Ecole Ouvrière Supérieure et à l'Ecole d'Ergologie à Bruxelles.

(1) Cf l'allocution introductive du Professeur LEEMANS à la journée d'étude des sociologues flamands, sur le thème *Sociologie en beleid* (Antwerpen, 19 oktober 1968).

Belgique, la « question scolaire » et les « problèmes linguistiques » fournissent l'exemple de problèmes arrivés à des stades différents de maturation. En ce qui concerne la coexistence des communautés linguistiques, ce sont les doctrinaires qui monopolisent la « définition de la situation » ; pour ce qui est de la coexistence des réseaux d'enseignement en revanche, la « définition de la situation » est devenue en grande partie le fait des experts.

Quoi qu'il en soit, les sociologues doivent s'attendre à être sollicités de plus en plus fréquemment par les instances responsables aux différents niveaux. Est-il possible de répondre à ces sollicitations sans mettre en péril l'autonomie de l'activité scientifique ? On voudrait ici apporter quelques éléments de réflexion à ce sujet.

L'attitude que chacun adoptera face à ce problème, dépend évidemment de certains présupposés : en particulier, de jugements globaux concernant la nature de nos sociétés occidentales et la nature de l'activité scientifique.

A ceux qui considèrent que notre forme de société est fondamentalement mauvaise — oppressive, aliénante, inhumaine — le problème d'une quelconque collaboration avec les pouvoirs publics ne se pose évidemment pas. A ceux-là — et ils comptent des sociologues dans leurs rangs — l'auteur de ces lignes n'a rien à dire ; toute discussion suppose un minimum de choses en commun : ce minimum, nous ne l'avons pas.

A ceux qui considèrent que l'objet de l'activité scientifique est exclusivement la connaissance et en aucun cas l'action, le problème se pose peut-être mais il est en quelque sorte résolu d'avance. A ceux-là toutefois, l'auteur de ces lignes — bien qu'il ne partage pas leur point de vue — destine toutes ses réserves de compréhension et de sympathie. Le cadre de référence est en effet ici identique. L'argumentation qu'il leur réserve est mi-logique mi-moralisatrice. Si être utile n'est en effet pas un caractère spécifique de la connaissance vraie, ce n'est pas « trahir » pour autant que de chercher à rendre la connaissance vraie également utile. Le savoir ne dispense pas du souci du bien commun : au contraire, peut-il être considéré comme une source de responsabilités accrues. Le choix d'un objet de recherches, la formulation d'un problème, la prise en considération de telle variable, la mise en évidence de telle relation, la publication enfin, sont pour le sociologue — qu'il le veuille ou non — autant d'actes *politiques* (2). On peut se fermer les yeux devant cette vérité inconfortable, elle n'en subsiste pas moins. D'une certaine façon, le souci excessif d'éviter la trahison du clerc aboutit à la démission

(2) Cf C. Wright MILLS. *The sociological imagination*, New York, 1959. On se réfère ici à la traduction néerlandaise, *De sociologische visie*, Utrecht en Antwerpen, Het Spectrum, 1963, p. 87 et sv.

du citoyen : « Es gibt in der Sphäre der Praxis keine konsequenzlose Stimmhaltung » (3). Ce type d'argumentation ne peut convaincre que ceux qui veulent bien se laisser convaincre : reconnaissons-le bien volontiers. Nous sommes toujours ici dans le domaine des jugements de valeurs. Pourquoi un sociologue ne pourrait-il être un citoyen démissionnaire ? Il n'y a évidemment pas de réponse rationnelle à cette question.

Examinons à présent — avec ceux qui ne rejettent ni le principe de l'action réformatrice au sein de notre société ni le principe de la collaboration entre l'homme de science et l'homme d'action — les voies de la coopération avec les organes du pouvoir. Une telle coopération — « deze meer gedomesticeerde vorm van sociologie », comme l'écrit Thoenes avec une pointe de mépris ironique (4) — implique bien entendu que le pouvoir constitue à cet égard un interlocuteur valable. Ceci n'est pas toujours le cas. Mais peut-être, dans nos régimes constitutionnels-pluralistes (5), le pouvoir n'est-il pas le seul à devoir faire un bout de chemin...

La sociologie au service du gouvernement et de l'administration publique, est-ce pour le sociologue une inacceptable compromission ? Ce peut l'être en vérité si celui-ci se rallie inconditionnellement aux valeurs de l'action et de l'efficacité, abdiquant ainsi les fidélités plus hautes qui sont celles de l'intellectuel. Mais que le danger existe n'implique pas qu'il soit inévitable. Peut-être arrivera-t-on à montrer ici que le risque vaut la peine d'être couru.

I. LES TACHES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Réfléchissons tout d'abord sur les tâches de l'administration publique. Celles-ci varient selon les pays. L'existence ou la non-existence de cabinets ministériels constitue en la matière une variable importante voire essentielle ; on sait que cette institution, caractéristique de la vie politique belge ou française, n'existe par exemple ni en Grande-Bretagne ni aux Pays-Bas (6). D'une manière très générale — et pour faire abstraction

(3) Ralf DAHRENDORF. *Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Köln und Opladen, Fünfte Auflage, 1965, p. 74.

(4) P. THOENES. *Het onderzoek als makelaar tussen volk en overheid*, in Drs H.A. BECKER, red., *Democratie en sociaal onderzoek. Positie en functie van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de verhouding tussen overheid en bevolking*. Utrecht, Bijleveld, 1966, pp. 49-63, p. 52.

(5) J'emprunte le terme à Raymond ARON. Cf. *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965.

(6) Cf à ce sujet Jean-Charles SNOY. *Faut-il des cabinets ministériels ?* Extrait de la Revue Générale Belge, octobre 1962. Bruxelles, Goemaere, 1962.

des différences nationales — disons que l'administration a pour tâche de préparer et d'exécuter des politiques, à des niveaux et dans des secteurs déterminés.

Que faut-il entendre en l'occurrence par « politique » ? La langue française ne constitue guère ici un instrument de clarté ; désignant du même mot des concepts pour lesquels l'anglais ou le néerlandais disposent de termes différents, elle contribue à entretenir certaines équivoques. Il est question ici de « politique » au sens de l'anglais *policy* ou du néerlandais *beleid*, c'est-à-dire de l'action ou du programme d'action d'un groupe ou d'une autorité en vue de réaliser certains objectifs ou — de manière plus lapidaire — de « georganiseerde sociale beheersing » (7).

Les éléments d'une politique (*policy*, *beleid*) ainsi définie peuvent être analysés en termes de valeurs, buts, priorités, moyens et résultats. Le choix des objectifs est fonction de certaines valeurs explicitement ou implicitement reconnues et la détermination des priorités est fonction d'une certaine hiérarchie de valeurs (8). Les objectifs et leur ordre de priorité étant donnés, leur réalisation implique certaines alternatives dans l'action. En principe, tout politique raisonnée devrait pouvoir dès lors être schématisée de la manière suivante (9) :

Phase 1 : Choix des objectifs globaux et détermination des priorités.

Phase 2 : Récolte d'informations objectives concernant l'objet de la politique.

Phase 3 : Définition des alternatives pour l'action.

Phase 4 : Mise au point d'un programme d'exécution.

Phase 5 : Réalisation du programme.

Phase 6 : Evaluation des résultats obtenus.

Phase 7 : Réflexion sur les résultats obtenus, avec pour conséquence éventuelle une révision des objectifs, des priorités et/ou des moyens.

Il est incontestable que les processus réels d'élaboration des politiques ne se rapprochent que rarement de ce schéma idéal. Il convient donc de se demander si celui-ci conserve une valeur analytique suffisante

(7) Contrainte sociale organisée. Cf H.A. BECKER en W.J. ROBERTS. *Beleid als Sociologisch Studie-object*. Sociologische Gids, 11^e jrg., nr 6, blz. 282 e.v. La politique au sens de l'anglais *politics* ou du néerlandais *politiek*, c'est la lutte pacifique en vue de faire prévaloir une certaine *policy*.

(8) Dr P. VAN BERKEL. *Beleid in de private onderneming*. Inleiding voor de Organisatie voor Vlaamse Sociologen (Studiedag « *Sociologie en Beleid* », Antwerpen, 19 oktober 1968), in het Mededelingsblad van de Organisatie voor Vlaamse Sociologen, 5^e jaargang, nr 3, oktober 1968.

(9) Cf Dr A.J.M. VAN TIENEN. *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en welzijns-beleid*, in Maatschappelijk Welzijn, 20^e jaargang, 5, mei 1968.

pour servir de base à un *modèle* des interventions du sociologue. Il semble bien que non (10) ; en effet :

1. Une politique en cours d'exécution est rarement le fruit de choix explicites. Elle est davantage le résultat de processus historiques, de rapports de forces, de pressions diverses et de conceptions vagues, très générales et souvent logiquement inconsistantes. En outre, il est extrêmement rare de pouvoir « partir à zéro » ; l'intervention du sociologue se situe dans une séquence déjà engagée de longue date.

2. La distinction héritée de la pensée de Max Weber, entre buts et moyens d'une politique — les moyens étant indiqués par l'homme de science, les buts lui étant donnés — est peu opérationnelle. Tout moyen peut être considéré comme but d'un moyen plus spécifique ; tout but est moyen d'un autre but défini plus largement. Il y a donc place ici pour un jeu de cache-cache sans fin entre le politique et l'homme de science.

3. La notion d'« information objective » ne prend son sens que par rapport à un certain cadre de référence. Il n'existe pas pour l'homme de science, de faits bruts. En récoltant des données, le sociologue opère une sélection entre ce qui lui paraît « relevant » et ce qui, pour lui, ne l'est pas. Ce faisant, il structure la réalité. L'apport d'informations à caractère scientifique n'a donc pas un caractère purement instrumental. Il constitue un *facteur* dans le processus de prise de décision.

4. La définition des alternatives est étroitement dépendante de la limite que l'on trace entre buts et moyens. Les buts étant définis de manière très spécifique, il n'est plus question d'alternatives. Les buts étant formulés largement, l'éventail des moyens s'ouvre à l'infini.

En présence de ces diverses objections, on peut être amené à différentes réactions. On peut penser, par exemple, que le schéma esquissé plus haut conserve tout de même une valeur *normative* et qu'il convient de l'utiliser à ce titre, même s'il ne constitue pas une représentation adéquate de la réalité. Dans ce cas, rationaliser une politique serait d'abord rendre les acteurs eux-mêmes conscients de la cohérence logique d'une telle séquence ; ce serait ensuite indiquer les incohérences que provoque tout accroc au modèle, même si une justification peut en être

(10) Les critiques apportées ici au modèle classique m'ont été inspirées par les discussions que j'ai eues à ce sujet avec M. NAUTA, Chef du Bureau de Recherche du ministère néerlandais des Affaires Culturelles, des Loisirs et de l'Action Sociale. Je saisis cette occasion pour le remercier pour les observations qu'il a bien voulu me faire à propos d'une première version du présent article.

trouvée sur un autre plan ; ce serait enfin introduire le maximum d'éléments de rationalité au sein de chacune des phases du schéma. Telle est en fait, semble-t-il, la position de nombre de responsables de la planification, aux Pays-Bas. Il est à craindre qu'une telle attitude ne puisse être maintenue très longtemps. Elle constitue en effet une source permanente de déceptions et de frustrations qui font obstacle à une utilisation optimale des acquis scientifiques. Une autre réaction possible est une réaction de scepticisme désabusé. Si l'on ne peut expliciter les objectifs, si la distinction entre buts et moyens est fallacieuse, si la notion même d'objectivité doit être relativée, que diable vient encore faire le sociologue en cette galère ?

Le maintien et le développement de relations fructueuses entre les responsables politiques et administratifs et leurs conseillers scientifiques passe incontestablement par la mise au point de nouveaux modèles d'élaboration des politiques. De tels modèles devraient faire place aux idées suivantes :

1. Une politique n'est que très rarement le résultat d'objectifs consciemment visés.
2. Tout essai d'introduire des éléments de rationalité dans une politique doit tenir compte d'un substrat préexistant qui ne peut être négligé.
3. L'administration est soumise à des tensions internes et à des pressions externes ; du rapport de forces qui en découle, résulte une certaine politique.
4. Le sociologue collaborant à l'un ou l'autre titre avec l'administration, constitue un des facteurs autonomes impliqués dans le processus.
5. Il en va de l'influence du sociologue sur la prise de décision, comme de l'influence des autres facteurs (parlement, partis, groupes d'intérêts) : sa part dans la « définition de la situation » (11) dépend étroitement de son habileté tactique.
6. L'aptitude à influencer du sociologue se manifeste par la mesure dans laquelle il amène progressivement les autres partenaires à la prise de décision à adopter ses cadres de pensée ; autrement dit, par la mesure dans laquelle il les amène à structurer la réalité selon ses critères.

(11) Référence est faite ici au concept de « definition of the situation » de W.I. THOMAS ; celui-ci considère que « it is essential in our study of man to find out how men define situations in which they find themselves » et que « if men define situations as real, they are real in their consequences ». Cité d'après COSER and ROSENBERG. *Sociological theory. A book of readings*. New York, Second edition, 1964.

7. C'est en tant que représentant de valeurs universalistes que le sociologue justifie sa participation au processus d'élaboration de la politique.

Voyons à présent quel apport permet au sociologue d'occuper une position parmi les parties intéressées à la prise de décision.

II. L'APPORT DU SOCIOLOGUE

Cet apport est double :

1. Le sociologue fournit au politique l'apport des *connaissances* accumulées par la sociologie à propos du comportement de l'homme en société.

2. Il lui fournit ensuite l'apport des *cadres formels* de la connaissance sociologique.

Aucune discipline scientifique ou à vocation scientifique ne se limite — répétons-le — à accumuler des faits bruts. La sociologie pas plus qu'aucune autre. Elle constitue un *mode d'approche* de la réalité sociale ; mode d'approche fondé sur la sélection de certaines variables, l'usage d'un appareil conceptuel spécifique et le recours à un ensemble de méthodes et de techniques de recherche (12).

De la dialectique de ces éléments formels — modes de sélection, d'acquisition, d'organisation et de vérification de la connaissance — est issue une certaine « vision » de la société : celle d'un réseau complexe de relations sociales, partiellement institutionnalisées, entre individus porteurs de rôles définis normativement par l'environnement social. Cette conception du social fournit la base de l'élaboration théorique.

Par rapport au processus de prise de décision politique, l'apport des techniques et des méthodes a un caractère principalement — bien que non exclusivement — instrumental. En revanche conceptualisation et élaboration théorique introduisent *systématiquement* certains cadres de pensée ; elles imposent une certaine logique scientifique aux faits.

Ainsi donc, c'est selon que le sociologue limite ou non son apport à la récolte d'informations nouvelles qu'il introduit dans une plus ou moins large mesure ses cadres de pensée dans l'univers mental de l'homme d'action.

Voyons ceci plus en détails.

(12) J'utilise ici les critères proposés par Neil J. SMELSER. Cf *Sociology and the other social sciences*, in LAZARFELD, SEWELL and WILENSKY, eds, *The uses of sociology*, New York, Basic Books, 1967, pp. 3-43, p. 7.

III. LES ROLES DU SOCIOLOGUE

Quels sont les différents rôles qui peuvent être assumés par le sociologue auprès du politique ? On en distinguera ici trois : le rôle de chercheur, le rôle de conseiller scientifique et le rôle de critique social.

1. Le rôle de chercheur.

En tant que chercheur, le sociologue a principalement pour tâche de pourvoir les responsables de la politique en informations nouvelles. Il peut s'agir d'explorer un domaine neuf, d'accroître l'information dans un domaine déjà exploré, de préciser ou de mettre à jour des données déjà disponibles. Selon que l'on considère que la recherche se limite à la récolte de données ou que l'on y englobe également leur analyse et leur interprétation, on sera conduit à une conception plus ou moins extensive des tâches du sociologue en tant que chercheur (13). De toute manière cependant, sa fonction est ici avant tout informative.

2. Le rôle de conseiller scientifique.

En tant que conseiller scientifique, le sociologue se trouve placé dans une position stratégique de première importance. Il n'a plus pour tâche de récolter des données nouvelles mais bien d'utiliser au mieux la connaissance scientifique disponible. Il constitue l'élément-charnière entre le monde de la science et celui de la politique ; il a pour fonction de traduire les résultats de la recherche en préceptes d'action et de traduire les problèmes de l'homme d'action en projets de recherche (14). Il y a donc ici apport conscient d'un point de vue spécifique et d'un certain type de connaissance au processus de prise de décision (15). La fonction d'orientation ou de réorientation de la politique s'exerce ici de manière directe.

(13) En ce qui concerne ces deux conceptions de la recherche, cf J.C. VERSTEGE. *Slotbeschouwing*, in *Democratie en Sociaal Onderzoek* (op. cit.).

(14) Cf P. LAZARFELD, W.H. SEWELL and H.L. WILENSKY, op. cit., p. XI.

(15) Cf Y. DROR. *Public administration : four cases from Israel and the Netherlands*. Case n° 4. *The sociological adviser in a social affairs department in the Netherlands*, in P. LAZARFELD et autres, op. cit., pp. 418-434, p. 424.

3. Le rôle de critique social.

En tant que critique social, le sociologue examine la cohérence interne de la politique. Il confronte les objectifs et les priorités avec les normes plus générales qui les inspirent ; ces normes, avec le système de valeurs sous-jacent. Il confronte d'autre part les objectifs et les moyens. Ainsi est-il à même de dépister certaines incohérences et de prévenir certaines de ces conséquences involontaires de l'action, qui préoccupaient Max Weber. Ce faisant, il remplit une fonction « éducative » générale en familiarisant les responsables avec la logique de la démarche scientifique. On le saisit d'emblée : il s'agit ici de bien davantage que d'information ou de conseil.

Résumons-nous : en tant que chercheur, le sociologue assure l'adéquation de notre connaissance avec la réalité ; en tant que conseiller, il assure l'adéquation de la politique avec la connaissance ; en tant que critique social, il assure l'adéquation de la politique avec les normes et les valeurs qu'elle est censée mettre en pratique.

Il n'est peut-être pas superflu d'illustrer ceci par quelques exemples :

Exemple n° 1 : Le sociologue dans son rôle de chercheur.

Une recherche est effectuée sur les problèmes que posent la maladie de la mère de famille et l'impossibilité temporaire qui en résulte pour elle de remplir son rôle au sein du ménage (16). Les chercheurs sont amenés à constater le rôle encore important joué par la famille large dans l'aide apportée au ménage en difficulté. L'aide complémentaire organisée (aides familiales) ne joue pas un rôle essentiel : elle n'intervient qu'à titre secondaire, après les parents, les amis et les voisins. Voici donc un élément neuf introduit par la recherche empirique : la persistance de la famille large en milieu urbain, en tant que réseau d'entraide. Cela est certes important et remet en question certaines idées considérées comme acquises, sur l'éclatement du groupe familial et la reprise de ses fonctions par des organismes publics. Il s'agit bien d'un de ces *faits-polémiques* dont parle Bachelard. Et l'on sent qu'il y a là un élément de réflexion pour la politique sociale. Mais, livré tel quel, il est inutilisable. Il doit encore être traduit en préceptes d'action (17).

(16) Cf P. PLOEGER en H. GOUDSBLOM. *Hulp bij ziekte van de huisvrouw*. Amsterdam, 1966.

(17) Signalons que l'exemple cité ici est utilisé par A.J. VAN DER STAAJ dans la communication qu'il a faite à l'Institut de Sociologie de l'ULB en 1965. Cf *Réflexions sur les besoins des familles dans les grandes agglomérations*, in *Familles d'aujourd'hui*. Colloque consacré à la sociologie de la famille, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1968.

Exemple n° 2 : Le sociologue dans son rôle de conseiller scientifique.

Un jeune chercheur effectue une recherche sur deux formes de participation sociale : l'appartenance à un corps de musique organisé et l'appartenance à un groupe informel de jeunes musiciens (18). Il met en évidence les relations existant entre ces deux formes de participation et un certain nombre de caractéristiques psychologiques et sociales. Le travail est plein d'intérêt sur le plan scientifique mais les conséquences qui s'en dégagent sur le terrain de la politique culturelle n'apparaissent pas d'emblée. Le rapport est communiqué à l'un des sociologues-conseils du département ministériel intéressé. Celui-ci est frappé par le fait que les caractéristiques psychologiques et sociales en question connotent deux types opposés de personnalités. Les membres des groupes informels de jeunes musiciens amateurs ont, d'une manière générale, une relative facilité de contact social ; les membres des corps de musique au contraire ont généralement besoin de groupes organisés qui leur offrent des structures d'accueil institutionnalisées. La multiplication des groupes informels de musiciens amateurs ne rend donc pas les corps de musique organisés superflus ; ceux-ci conservent une fonction sociale qu'il convient de continuer à encourager. La conséquence pratique est que la politique de subsides en ce domaine ne doit pas être revue.

Exemple n° 3 : Le sociologue dans son rôle de critique social.

Aux Pays-Bas, les relations sexuelles avec une mineure âgée de plus de 16 ans ne sont pas punissables par la loi, pour autant qu'il n'ait pas été fait usage de pressions morales particulières. Dans certains cas, le juge des enfants prend des dispositions visant à la protection de la mineure mais ces mesures n'ont pas pour corollaire indispensable, la mise en accusation du partenaire majeur.

En revanche, lorsqu'il s'agit de relations homosexuelles, toute relation d'un majeur avec un mineur est punissable, en vertu de l'article 248 *bis* du Code Pénal (19).

A ce propos, l'autorité se trouve en ce moment confrontée avec l'action de différents groupes de pression qui réclament sur ce point la révision de la législation dans un sens plus libéral (20).

Le sociologue montrera ici que l'article 248 *bis* a effectivement un caractère inutilement discriminatoire, qu'il est en contradiction avec la philosophie du *Welfare State*, telle qu'elle est interprétée dans d'autres

(18) T. SCHILT. *Musiekkorps en Bandje : twee vormen van sociale participatie*, Groningen, 1968 (inédit).

(19) Cf à ce sujet, F.E. FRENKEL. *Bepaling homoseksualiteit overbodig en achterhaald*, Nieuwe Rotterdamse Courant, Woensdag 23 oktober 1968, p. 3.

(20) Par exemple, la « Nederlandse Vereniging voor Sexuele Hervorming » ou la « Nederlandse Vereniging van Homofielen ».

domaines, et que — compte tenu de l'évolution des esprits et des mœurs — il n'a plus pour justification qu'un préjugé à l'égard des homosexuels et une conception désuète des « bonnes mœurs » et de « l'ordre public ». Le sociologue intervient ici en « correcteur de stéréotypes » (21).

Remarquons-le, ce n'est pas comme chercheur que le sociologue exerce auprès des responsables de la politique le rôle le plus important. Pourtant, c'est à ce rôle que chacun pense quand il est question de l'apport de la sociologie à la politique. Ceci est dû au fait qu'une image précise de la profession de sociologue fait encore trop souvent défaut dans l'opinion, chez les responsables et... parmi les sociologues eux-mêmes (22). Nombreux sont ceux pour qui le sociologue est un Monsieur-qui-fait-des-enquêtes... Les associations scientifiques et les organisations professionnelles ont sur ce point un rôle important à jouer. Des organisations comme la « Vereniging van Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoekers » aux Pays-Bas ou l'« Organisatie voor Vlaamse Sociologen » en Belgique, ont jusqu'ici joué un rôle positif à cet égard. D'autres associations pourraient utilement s'inspirer de leur action.

Mais il nous faut maintenant examiner les différentes formes de relations sociologue-autorité au sein desquelles ces rôles peuvent s'exercer.

IV. LES RELATIONS DU SOCIOLOGUE AVEC L'AUTORITE RESPONSABLE

Qu'il s'agisse d'une commune, d'une province, d'un département ministériel ou d'un organisme para-étatique, de quelle manière cette instance responsable peut-elle s'assurer le concours d'un sociologue ? Ici encore, trois cas seront envisagés : celui du collaborateur sous contrat, celui de l'expert consultant et celui du fonctionnaire.

1. Le sociologue comme collaborateur sous contrat.

Le sociologue entre en relation avec l'instance politique responsable à titre personnel ou en sa qualité de collaborateur d'un organisme de recherche. Cet organisme peut être un institut universitaire ou une firme commerciale, organisme de sondage d'opinion ou d'études de marché

(21) Pour reprendre la formule de J.M.G. THURLINGS. Cf *Socioloog, wat kom je doen ?* (W.A. ZWEEKHORST, red.), Nijmegen-Utrecht, 1966, pp. 15-16.

(22) Ceci a été maintes fois signalé. Le fait est relevé notamment par Peter L. BERGER, *Invitation to Sociology*, New York, 1963, et par D.C.J. VAN PEYPE, *Wat is sociologie ?* Hilversum-Antwerpen, 1965.

par exemple. Le commanditaire expose son problème, des accords sont pris, des délais d'exécution sont fixés : après quoi, la recherche ou l'étude demandée est menée à bien en toute indépendance.

2. Le sociologue comme expert consultant.

Ici encore, c'est à titre personnel ou au titre de représentant d'un institut de recherche indépendant qu'il est fait appel au sociologue. Celui-ci sera appelé à siéger dans une commission, sera invité pour des entretiens avec des responsables, participera à des réunions de travail ou sera temporairement ou épisodiquement adjoint à un staff déjà existant.

3. Le sociologue comme fonctionnaire.

A la différence des deux premiers cas envisagés, le sociologue est ici directement au service des pouvoirs publics. Ce peut être comme collaborateur d'un organisme jouissant d'une relative autonomie — le *Centraal Bureau voor de Statistiek*, aux Pays-Bas, ou l'Institut National de Statistique, en Belgique, par exemple — ou comme collaborateur d'un bureau d'étude ou de recherche intégré ou associé de manière plus ou moins étroite au cadre administratif d'un organisme public. La forme la plus poussée de ce dernier type de collaboration se trouve pour le moment aux Pays-Bas. Un bon exemple — mais il en est d'autres évidemment — est la division « Recherche et Planification » du Ministère néerlandais des Affaires Culturelles, des Loisirs et de l'Action Sociale (23). Cette division, attachée en tant qu'organisme de staff à un directeur-général, groupe une trentaine de personnes au sein de quatre bureaux dont le bureau de recherche. Celui-ci compte une dizaine de collaborateurs scientifiques, sociologues pour la plupart. Ses activités peuvent être schématisées de la manière suivante :

a) Activités de conseil scientifique, au sens large.

b) Tâches de recherche :

1° Préparation de projets de recherche.

2° Supervision de recherches en cours.

3° Analyses secondaires de résultats de recherches déjà terminées.

(23) Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

c) Tâches de coordination de la recherche appliquée.

1° Contacts avec les chercheurs et les organismes de recherche étudiant des problèmes intéressant la politique du département.

2° Encouragement de la recherche, dans les domaines qui préoccupent le département.

3° Mise au point des conditions pour l'octroi des subsides à la recherche. Ces conditions sont, par exemple ;

— l'utilisation de catégories rendant les résultats comparables avec les résultats d'autres recherches, menées sur le même terrain.

— l'introduction dans le programme de recherche, de points intéressant particulièrement le département.

— le dépôt — un fois la recherche terminée — du matériel de recherche (questionnaires, cartes perforées, etc.) auprès d'un organisme centralisateur (24) qui en assure la conservation en vue d'analyses secondaires ou de recherches comparatives.

d) Tâches de documentation et d'information.

La question qu'il convient à présent de se poser est celle de savoir comment les différents rôles du sociologue trouvent à s'exercer dans ces diverses formes de relations avec l'autorité.

V. LES ROLES DU SOCIOLOGUE ET SES RELATIONS AVEC L'AUTORITE

1. L'exercice du rôle de chercheur.

Un point essentiel doit être souligné d'entrée de jeu : pour que la recherche s'avère être d'une quelconque utilité en vue de la politique à mener dans l'un ou l'autre domaine, *il est primordial que le maximum de soins soit apporté à la formulation du problème*. Des recherches sur « les problèmes de la jeunesse » ou sur « la classe ouvrière » ont au départ toutes les chances d'enrichir les archives de leurs commanditaires de rapports qui ne seront jamais utilisés et peut-être jamais lus. Il importe de savoir exactement ce que l'on cherche (25).

(24) En l'occurrence, la « Steinmetz Stichting » à Amsterdam.

(25) F. GRUNFELD. *Opdracht en onderzoek*, in *Mens en Maatschappij*, 37^e jaargang, 1962, pp. 200-205.

Le commanditaire n'a généralement qu'une idée assez vague des données qui pourraient lui être utiles ; cela est d'ailleurs bien compréhensible : à chacun son métier ! La première tâche du chercheur est donc de l'aider à rendre explicites les problèmes qui le préoccupent afin de pouvoir les traduire en un programme de recherche qui ait quelques chances d'y apporter réponse (26).

Ceci exige, de toute manière, une coopération étroite et suivie entre le chercheur et les responsables de la politique qu'il doit contribuer à orienter par sa recherche (27). S'imaginer que l'on peut « prendre commande » d'une recherche, la conduire de manière complètement indépendante (sans contact ultérieur avec le commanditaire) et livrer un an plus tard un rapport réellement utilisable est parfaitement illusoire. Les chercheurs qui, par indifférence ou par manque d'imagination, contribuent à perpétuer cette illusion, ne rendent un bon service ni à la politique ni — quoiqu'ils en pensent ou en disent — à la science.

Aider les responsables à expliciter leurs problèmes, établir avec eux des relations de coopération confiante, cela suppose évidemment une solide connaissance de la problématique avec laquelle ils se trouvent confrontés ; cela suppose également quelque connaissance des relations — formelles et informelles — entre les différents organes politiques et administratifs impliqués (28). Ceci est bien difficile, on le conçoit aisément, pour un chercheur opérant de manière totalement indépendante.

2. L'exercice du rôle de conseiller.

« Het kenmerk van het *goede* advies is, dat het niet alleen wordt uitgebracht, maar ook wordt opgevolgd » affirme plaisamment Thoenes (29) : la caractéristique d'un bon avis... est d'être suivi. La condition n'est pas suffisante évidemment — et ce n'est pas non plus ce qu'entend suggérer l'auteur de cette sentence — mais elle est en tout état de cause nécessaire. Autrement dit, la manière dont les conseils sont formulés et introduits est aussi importante que leur qualité intrinsèque. Ceci implique non seulement une analyse correcte de la situation mais également une vue exacte de ce que le responsable que l'on con-

(26) E. v. W. VERCUIJSSE. *De taak van de sociologie*, in de *Sociologische Gids*, 3^e jaargang, 1956, pp. 104-111.

(27) P. J. A. TER HOEVEN. *Sociologisch onderzoek en beleidsvorming in de bouw-nijverheid*, in *Bouw*, 1967, 43 (28 oktober) en 44 (4 november).

(28) F. GRUNFELD, *ibid.*

(29) P. THOENES. *Sociologisch adviseur*. Preadvies voor de conferentie over de « Universitaire opleiding van de socioloog » (NSV en VSWO, oktober 1965), in *De Universitaire opleiding van de socioloog*, Bijlage bij « Mededelingen der Nederlandse Sociologische Vereniging », nr 15, 1966, blz. 31-32.

seille est à même de percevoir et d'admettre. De l'éventail des possibilités théoriques, un certain nombre doivent être exclues d'emblée parce qu'elles sortent du champ des possibilités pratiques. S'obstiner à en faire état, par aveuglement ou par principe, c'est discréditer le principe même du recours au conseiller scientifique, dans l'esprit de l'homme d'action. Le rôle de conseiller exige donc du sociologue une grande aptitude à apprécier l'étendue de la marge de manœuvre du politique. Ceci étant posé, peut-être admettra-t-on que, plus encore que celui de chercheur, le rôle de conseiller implique pour le moins des relations suivies avec les responsables de la politique, pour autant bien entendu qu'on ambitionne *réellement* de leur être utile.

3. L'exercice du rôle de critique social.

Ce rôle est le plus délicat ; il n'est pleinement accepté que de qui a fait ses preuves comme conseiller. Le danger est grand en effet de sombrer dans la contestation stérile. Plus que pour les autres rôles, l'efficacité commande d'œuvrer « de l'intérieur », d'être présent là où s'élaborent les décisions. C'est le rôle qui comporte le plus de risques de susciter des réactions négatives de la part des responsables. Une bonne connaissance du milieu où les politiques se conçoivent et — éventuellement — se revoient, permet d'en atténuer les effets.

La conclusion de tout ceci c'est que plus la part qu'il prend au processus d'élaboration de la décision est importante, plus il s'impose que le sociologue se trouve en relation étroite et suivie avec les responsables de la décision. Comme chercheur, sa collaboration peut s'organiser sur la base d'une certaine indépendance ; comme conseiller ou critique, on le conçoit mal en tant que personnalité extérieure... à moins qu'il ne se satisfasse de n'être qu'une voix clamant — souvent à contre temps — dans le désert. On n'entend certes pas suggérer ici que tous les sociologues doivent entrer au service des pouvoirs publics mais plus simplement *qu'il y ait* des sociologues en service — en tant que sociologues — dans l'administration publique. Il est clair que le dialogue entre les responsables de la politique et les chercheurs indépendants (collaborateurs des instituts universitaires par exemple) s'en trouvera facilité pour autant.

Bien entendu, la collaboration entre hommes de science et hommes d'action ne saurait être qu'une collaboration conflictuelle car — pour parler à la manière de Max Weber — les Dieux qu'ils adorent s'affrontent en une lutte inexpiable. Mais le conflit maintenu dans des limites raisonnables est loin d'être dysfonctionnel.

VI. LES CONDITIONS D'UNE COLLABORATION FRUCTUEUSE

Ces conditions sont liées à deux ordres de problèmes : problèmes de communication et problèmes d'orientations différentes aux valeurs. De la manière dont ces problèmes trouvent leur solution dépend que les conditions d'une collaboration fructueuse soient réunies ou non.

1. Problèmes de communication.

Le principal problème de la sociologie appliquée est un *problème de traduction* : *traduction des problèmes de la politique en problèmes de recherche et traduction des résultats de la recherche en préceptes d'action*. Ceci a déjà été signalé plus haut. Le sociologue a en fait à jeter des passerelles entre la connaissance et la décision par le biais de l'élaboration théorique et de l'interprétation. Il convient que les responsables que le sociologue doit aider, aient conscience — au moins dans une certaine mesure — de ce problème de communication intellectuelle. Il n'est pas souhaitable qu'ils se fassent une idée trop naïve de ce que peut être l'apport de la recherche scientifique. Lorsque c'est le cas en effet, ils ont une tendance à poser des exigences qui rendent la collaboration de l'homme de science impossible.

2. Problèmes d'orientation aux valeurs.

L'orientation différente des partenaires est source d'un conflit latent. *Ce conflit latent doit être reconnu, accepté et légitimé en tant que facteur positif* (30) : c'est là une condition sine qua non pour que la collaboration, conflictuelle au plan des principes, reste confiante au plan des relations interpersonnelles. Ceci suppose que chacun des partenaires puisse développer sa compréhension du cadre de références de l'autre tout en conservant son identité professionnelle propre.

De ce qui précède, on déduira aisément un ensemble de règles de nature à créer des conditions favorables :

1° Le sociologue doit avoir — en plus de ses connaissances sociologiques — une bonne connaissance de la problématique qui appelle les

(30) Cf J.W. RILEY Jr. *The sociologist in the nonacademic setting*, in P.F. LAZARS-FELD et autres, *op. cit.*, pp. 789-805, p. 792.

décisions politiques et une vue correcte des rapports d'influence qui conditionnent la prise de décision. Le fonctionnaire chargé de la préparation et de la mise en œuvre de la politique, doit avoir une connaissance générale des problèmes de communication intellectuelle propres à la recherche sociologique appliquée.

2° Les rôles respectifs de l'homme de science et de l'homme d'action doivent être clairement dissociés, dans le dialogue de la sociologie et des pouvoirs publics. Il importe que l'on sache toujours nettement qui est le conseiller scientifique et qui est le responsable de la décision. Il est clair qu'un certain type de personnalités sans orientation ferme, utilisant au gré des circonstances leurs appuis politiques pour favoriser une carrière scientifique ou le prestige d'une carrière scientifique pour s'assurer une carrière politique, constitue à cet égard une source regrettable de confusion.

3° Le sociologue au service de l'administration publique doit pouvoir maintenir et développer son identification avec le monde universitaire et la communauté scientifique en général. Ceci suppose notamment :

a) Qu'il reste en contact effectif avec ses collègues des instituts universitaires et qu'aucune barrière n'entrave la communication.

b) Qu'il se développe au sein du monde universitaire un climat de compréhension pour la fonction qu'il exerce.

c) Que des possibilités raisonnables lui soient fournies afin de maintenir et de développer son niveau scientifique, de manière à ce qu'il n'apparaisse jamais comme un scientifique de second rang.

d) Que des « récompenses » intellectuelles et sociales du même ordre que celles qui jalonnent le cursus honorum de ses collègues des universités, lui soient offertes.

e) Qu'une relative mobilité professionnelle lui permette éventuellement de passer sans trop de difficultés de la recherche appliquée à la recherche pure et vice versa.

f) Qu'il travaille autant que possible en équipe avec d'autres sociologues, de manière à ne pas se trouver totalement isolé dans un milieu dont le cadre de référence est différent du sien.

VII. POUR CONCLURE

Résumons-nous :

1. La collaboration du sociologue avec les pouvoirs publics implique certains présupposés qui doivent être clairement établis.

2. Cela étant, des relations fructueuses entre responsables politiques et administratifs d'une part et sociologues d'autre part impliquent la mise au point de nouveaux modèles d'élaboration des politiques. Les vues classiques dans la ligne de Max Weber s'avèrent insuffisantes dans la pratique.

3. L'apport du sociologue à l'élaboration d'une politique n'est pas uniquement apport de connaissances mais également — et peut-être surtout — apport de cadres de pensées.

4. Ce n'est pas comme chercheur mais bien comme conseiller et comme critique que le sociologue participe le plus directement aux processus de prises de décisions.

5. Les rôles qui offrent au sociologue le plus de chances de participer de manière autonome à la « définition de la situation » — les rôles de conseiller scientifique et de critique social — sont, paradoxalement, ceux qui s'exercent le plus efficacement dans des relations formelles de subordination à l'autorité. Le rôle de prophète est plein d'attrait et de panache ; celui de conseiller du Prince est plus fécond.

6. La collaboration du sociologue et du responsable de la politique ne peut être qu'une collaboration conflictuelle. Pour que cette collaboration soit néanmoins fructueuse, il importe que des solutions soient apportées à des problèmes de communication intellectuelle et d'orientation aux valeurs.

7. Les solutions institutionnelles apportées à ces problèmes doivent viser à développer la compréhension réciproque sans que l'identité professionnelle propre de l'un des partenaires ne s'en trouve entamée.

*
**