



**HAL**  
open science

**Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations d'écriture des outils d'aide à la décision**

Vincent Caby, Sébastien Chailleux

► **To cite this version:**

Vincent Caby, Sébastien Chailleux. Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations d'écriture des outils d'aide à la décision. *Revue internationale de politique comparée*, 2020, 26 (4), pp.7. 10.3917/ripc.264.0007. hal-02967663

**HAL Id: hal-02967663**

**<https://hal.science/hal-02967663v1>**

Submitted on 15 Oct 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations de l'écriture des outils d'aide à la décision.**

Vincent Caby\*, Sébastien Chailleux \*\*

\*ISPOLE, UCLouvain

\*\*Passages, E2S UPPA, Centre Emile Durkheim.

Dans cette introduction, et plus largement dans ce numéro spécial, nous nous intéressons aux rapports publics et à leurs rôles dans les processus de décision et de gestion de l'action publique. Nous commençons par montrer que ces rapports constituent un impensé dans l'analyse des politiques publiques. Cette absence de réflexion méthodologique et théorique apparaît problématique car elle induit une naturalisation des rapports comme sources et comme objet de recherche. En effet, des sous-champs voisins tels que la sociologie politique de l'expertise, les études en communication et la sociologie des sciences illustrent la fécondité de l'investigation de ces rapports dans l'étude du politique. Cependant ces sous-champs restent fragmentés. Nous défendons dans cette introduction une proposition analytique visant à pallier ces deux problèmes (l'absence de réflexion vis-à-vis des problèmes, la fragmentation de ses approches) et celle-là même qui structure ce numéro spécial. Nous proposons également une définition de l'objet.

L'absence de réflexion des politistes vis-à-vis des rapports publics est d'abord d'ordre méthodologique. Le rapport consiste en un point de vue basé sur une sélection de faits, compte tenu du fait que sa production est située dans l'espace social (Dupuy & Pollard, 2009). Aussi, son usage connaît les mêmes limites que celui des archives et extraits d'entretiens (Dupuy & Pollard, 2009). Dans leur majorité, les politistes font cependant peu de cas de ce constat quoiqu'ils mobilisent fréquemment ces écrits comme source de données secondaires. Utilisés comme matériaux d'enquête, les rapports publics sont envisagés comme le reflet des idéologies, réflexions et intérêts des acteurs politiques (Freeman & Maybin, 2011). De façon discrète, ils guident la collecte de données primaires (les entretiens, notamment) et participent à la triangulation des sources (Dupuy & Pollard, 2009). Les politistes citent également les rapports publics comme une référence bibliographique d'une valeur égale à celle des articles et ouvrages de la discipline (Dupuy & Pollard, 2009).

Sur un plan théorique ensuite, la plupart des politistes ne considèrent pas les rapports publics, le processus de leur rédaction et de leur diffusion, comme un objet d'étude à part entière. Le plus souvent, ces écrits constituent pour eux un support neutre et sans effet propre. La synthèse de Claire Dupuy et Julie Pollard illustre que les politistes francophones envisagent principalement les rapports comme un outil dans l'étude des objets traditionnels de l'analyse des politiques publiques : la carrière d'un problème public, les évolutions des rapports de pouvoir au sein d'un secteur ou la circulation des idées et récits (2009). Philippe Bezès compare par exemple les conclusions et recommandations de rapports de hauts fonctionnaires de la décennie 1990 (2009). Il s'agit pour lui de rendre compte de la mise à l'agenda du problème de la réforme de l'État et de l'évolution de son cadrage vers une adhésion plus grande à l'esprit du « *New Public Management* ». Julie Pollard étudie la place importante des données fournies par les promoteurs immobiliers dans des rapports relatifs au logement publiés dans les années 2000 (2009). Sur cette base, elle montre la proximité de ces acteurs vis-à-vis des décideurs de la politique du logement et leur influence sur son élaboration. Il en va de même pour les politistes de langue anglaise. Dans leur revue de la littérature, Richard Freeman et Jo Maybin constatent que la majorité de ceux d'entre eux qui citent des *white papers* (livres blancs) s'en sert comme d'un

indicateur dans l'évaluation de la mise en œuvre de politiques et lois (2011). Cette observation est à replacer dans la tradition normative de l'analyse britannique des politiques publiques (Smith, 2002). Citons ici l'exemple de Debora Price qui mesure de manière *ex ante* et quantitative les effets des recommandations d'un livre blanc du gouvernement britannique sur les retraites des salariées (2007). Autre illustration : Marialuce Stanganelli évalue, sur base de l'expérience italienne, la proposition d'un *white paper* des Nations Unies d'intégrer la gestion des risques naturels dans sa politique de développement durable (2008).

Dans des sous-champs voisins de l'analyse des politiques publiques, des travaux attestent pourtant de l'intérêt qu'il y a à considérer les rapports publics comme un objet d'étude à part entière (plutôt que comme une source de données ou un indicateur de mesure). Ils montrent que ces écrits sont porteurs d'effets propres, multiples, induisant du changement dans le débat et l'action publique. La sociologie politique de l'expertise, principalement francophone, met en évidence l'influence de l'identité et du mandat des experts sur la situation d'expertise et par extension sur la rédaction des rapports publics. Dans une synthèse des travaux dédiés aux groupes d'experts européens, Cécile Robert constate que les profils de leurs membres (possession de savoirs techniques, savoir-être diplomatiques, etc.) sont fonction des objectifs et principes de ces collectifs (recherche de savoirs, accord politique, etc.) (2010). Autre exemple tiré de la collection réunie par Laurence Dumoulin *et al.* (2005) : l'étude de Sophie Allain de la rédaction de rapports dans le cadre de l'élaboration de schémas de gestion des eaux illustre la force contraignante des règles contenues dans le mandat. Elle montre que la finalité de la commande d'expertise (construire une position négociée permettant la réussite du schéma) détermine ses modalités (le cahier des charges, le choix des experts, etc.) (2005). Reste que cette sociologie peine à envisager la diversité des usages symboliques que les acteurs politiques font des rapports publics. Ces écrits leur serviraient premièrement et principalement à légitimer leurs solutions préférées. Au-delà, elle s'attarde moins sur les règles qui encadrent l'écriture que sur celles qui structurent la discussion. Dit autrement, ces travaux font peu de cas de la matérialité des rapports.

Dans une synthèse des apports des études en communication, Émilie Née *et al.* envisagent les rapports publics comme un macro-genre littéraire producteur d'effets particuliers sur ses lecteurs (2017). Ces écrits procèdent d'une double action : rapporter à un acteur ; dire ce qui est et ce qui devrait être. Les auteures pointent que les rapports reposent sur des motifs littéraires récurrents : un mouvement (du particulier vers le général), la représentation (non neutre) de discours extérieurs et une hétérogénéité sémiotique et textuelle (tableaux, verbatim, graphiques). Ces motifs étayent la prétention à la vérité des auteurs de ces écrits. Pour illustration : Naomi Truan et Léa Renard mettent en évidence que des rapports des gouvernements français et allemands sur les réfugiés, s'ils s'inscrivent dans des traditions nationales distinctes, possèdent des similitudes : tentatives de neutralité, autoréférence, appel au plus grand nombre (2017). Reposant sur des méthodes de lexicométrie, les études en communication rapportent cependant insuffisamment les motifs constitutifs du macro-genre littéraire aux propriétés sociales et aux pratiques des auteurs, comme au contexte d'écriture. Descriptifs, mettant l'accent sur la forme plutôt que sur le fond, ces travaux contribuent à figer les rapports publics. Ils disent peu de choses du processus concret de production des rapports publics.

Sur la base d'une revue des travaux en sociologie des sciences et de l'expertise, Wiebe Bijker *et al.* mettent en lumière que la fabrique des rapports publics est une activité sociale encadrée par des institutions identiques (2009). Toujours, leurs auteurs anticipent et négocient la réception de leur production. Ils s'engagent dans un travail de définition des frontières, au sens de Thomas Gieryn (1983). Ils contrôlent l'accès à certaines informations (via l'organisation de réunions à huis clos, l'omission des négociations dans le rapport final, etc.) ; tandis qu'ils en mettent en scène d'autres (via l'utilisation d'un registre empiriciste, la constitution d'un réseau d'alliés solidaires, etc.). Reste que ce sous-champ donne parfois à voir une réalité plate, affranchie de

tout rapport de pouvoir, où des auteurs mobilisent librement techniques de persuasion rhétorique et de contrôle de l'information, au gré de leurs stratégies.

Dans ce numéro spécial, nous souhaitons répondre à l'appel de Vincent Gayon de « *[prendre] au sérieux la forme écrite comme produit et comme producteur d'un espace et d'une rationalité bureaucratiques* » (2016, p. 86). Pour ce faire, nous formulons dans cette introduction une proposition analytique. Celle-ci combine la focale sur les effets symboliques des rapports publics sur le débat et l'action publique, et celle sur les conditions et facteurs de production desdits rapports. Cette analyse conjointe doit permettre d'éviter l'impensé des rapports publics et de leurs effets ó des écrits non construits, mais donnés, véhicules neutres et sans effet des idéologies, réflexions et intérêts des acteurs politiques. Notre proposition s'inscrit dans la lignée de politistes qui croisent sociologie de la production et sociologie de la circulation des idées et récits politiques. Leurs travaux illustrent la dimension heuristique de l'étude conjointe des effets des savoirs experts et des règles qui encadrent leur énonciation. Une telle analyse permet d'expliquer l'efficacité politique des savoirs : leur capacité à circuler, convaincre et affecter le comportement des acteurs (Bergeron, 2010) (voir aussi : Vincent Gayon (2009), Soraya Boudia et David Demortain (2014)). Aussi, notre réflexion fait écho aux recherches qui font de la production d'écrits une activité constitutive du gouvernement moderne (Cicourel, 1985 ; Riles, 2006 ; cités par Freeman et Maybin, 2011).

Nous définissons ici les rapports publics, de manière large, comme des supports écrits d'information, adressés aux décideurs politiques et diffusés dans la sphère publique. Le rapport recense des informations nouvelles ou opère une synthèse, jamais exhaustive, de celles existantes. Même lorsqu'il n'est pas explicitement désigné comme tel, le décideur politique en est le destinataire. Rétrospectif comme prospectif, le rapport est présenté comme visant à éclairer la décision et l'action publique à venir. Enfin, son caractère public ne fournit pas d'indication quant à un mode de diffusion particulier. Le rapport peut le devenir du fait d'une stratégie de communication (dépêche de presse) ou d'une procédure administrative automatique (demande d'accès d'un citoyen). Sont exclus de notre périmètre d'étude les supports écrits qui possèdent une nature autre qu'informative (les textes législatifs et réglementaires à valeur performative). Notre réflexion laisse aussi de côté les rapports adressés à d'autres acteurs que les décideurs politiques. Il en va de même pour les écrits confinés à la sphère administrative (les rapports de police obéissant au secret de l'enquête et de l'instruction). En cela, nous nous distinguons de Claire Dupuy et Julie Pollard (2009), Vincent Gayon (2009), Richard Freeman et Jo Maybin (2011) dont les définitions englobent les rapports non rendus publics.

Nous formulons notre proposition analytique en deux temps. En premier lieu, il s'agit d'envisager plus systématiquement les effets symboliques des rapports publics. Nous montrons que ces effets sont pluriels. Les rapports peuvent avoir un effet symbolique ou fictif au sens de Murray Edelman, dans la mesure où ils permettent aux décideurs d'afficher leur préoccupation vis-à-vis d'un problème sans affecter de ressources pour sa résolution (1964). Ils ont également une influence sur la légitimité des acteurs qui participent à leur rédaction ó pouvant l'augmenter ou la diminuer. Les rapports publics peuvent modifier certaines caractéristiques du processus de décision : sa rapidité, son ouverture, etc. Ces écrits ont aussi des effets sur les cadres cognitifs et normatifs. Ils peuvent contribuer à des processus d'apprentissage et de sédimentation des discours et récits politiques. C'est bien un inventaire des effets symboliques des rapports publics que nous offrons dans cette première section.

Dans un deuxième temps, il s'agit de suggérer des pistes permettant d'expliquer la production de ces effets symboliques. Dans cette perspective, nous soulignons le rôle des institutions<sup>1</sup> qui contraignent le processus de rédaction des rapports publics. Nous montrons la variété de ces règles. Certaines d'entre elles sont des figures connues des politistes (l'identité du rapporteur, son mandat), d'autres le sont moins (l'image publique du commanditaire, sa culture organisationnelle). Nous subsumons ces institutions sous le vocable de configuration d'écriture. Notons que nous n'allons pas jusqu'à expliciter la relation qui unit un effet symbolique spécifique à une configuration d'écriture particulière. Dans cette deuxième section, c'est une grille d'analyse de facteurs explicatifs potentiels que nous proposons. La présentation des articles contenus dans ce numéro spécial est l'occasion d'esquisser certains de ces liens. Quoiqu'ils n'épuisent pas notre proposition analytique, ces travaux témoignent de la dimension heuristique de l'analyse conjointe des effets symboliques des rapports publics et des institutions qui contraignent le processus de leur rédaction.

### ***Penser les usages proprement symboliques des rapports publics***

Comme évoqué plus haut, le rapport public est souvent d'abord envisagé comme un outil neutre d'aide à la décision (Weiss, 1979). Cette représentation, héritée de la théorie du choix rationnel (Rich, 1991) et qualifiée d'instrumentale (Boswell, 2008 ; Schrefler, 2010), définit le rapport comme un moyen de fournir au décideur politique, confronté à un problème public, l'information lui permettant d'effectuer un choix entre plusieurs solutions (Weiss, 1979). Comme l'ont montré les travaux d'Herbert Simon sur la rationalité limitée (1957), cet usage relève avant tout de l'idéal type. De fait, plusieurs enquêtes empiriques témoignent de sa rareté (Knorr, 1977 ; Weiss & Bucuvalas, 1980). Ainsi, la fonction du rapport n'est pas donnée, mais construite et il revient au politiste de l'interroger. Les rapports publics ont des usages et des effets symboliques. Nous les répartissons en trois catégories distinctes, suivant leur cible : les acteurs, le processus décisionnel, les cadres cognitifs et normatifs. Notons que ces effets ne sont pas mécaniques ni unidirectionnels. Les rapports sont l'objet de stratégies de diffusion qui peuvent échouer. Leurs effets possèdent aussi une certaine contingence. Une fois publiés, les rapports mènent une vie propre, indépendante de leurs commanditaires et rédacteurs. Ils peuvent être investis (ou non) par d'autres individus et organisations, démultipliant leurs effets. Ces écrits peuvent être retournés contre leurs auteurs. Relevons cependant que la capacité à se saisir d'un rapport public est distribuée inégalement entre les acteurs politiques (songeons aux conditions légales, financières, etc. de saisine d'une commission parlementaire ou d'un collectif de chercheurs).

Dans cette première section, nous défendons la thèse de la diversité des usages symboliques que font les décideurs et acteurs politiques des rapports publics. En réunissant des travaux souvent isolés, nous montrons que la production de ces écrits est à resituer dans des opérations croisées de légitimation. Christina Boswell distingue quatre types d'usages des savoirs experts : instrumental, politique, symbolique, « *enlightenment* » (éveil cognitif) (2009). De la même manière, nous suggérons ici que les rapports publics peuvent avoir quatre types d'effets : instrumental<sup>2</sup>, de légitimation, politique, cognitif. Plus précisément, nous présentons d'abord les effets de légitimation de ces rapports pour les acteurs qui les commandent et les rédigent, et

---

<sup>1</sup> Comme d'autres avant nous (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 15), nous reprenons de Douglass North l'idée selon laquelle une institution consiste en un ensemble de règles qui gouvernent les comportements des acteurs en leur fournissant un cadre stable d'anticipations réduisant l'incertitude inhérente à l'action (1991, p. 97)). À leur suite, nous nous affranchissons de l'appareillage théorique de North, ancré dans la perspective néo-institutionnaliste du choix rationnel.

<sup>2</sup> Nous n'abordons pas ici ces effets instrumentaux compte-tenu du fait qu'ils sont déjà l'objet d'une littérature abondante en langue anglaise.

l'organisation à laquelle ils appartiennent. Nous discutons ensuite les différentes stratégies *politiques* qui visent à influencer le processus décisionnel où qu'il s'agisse de cadrer un problème, de retarder la décision ou de justifier sa rationalité. Nous traitons enfin des effets à long terme des rapports publics sur l'apprentissage des acteurs politiques et la sédimentation des discours et récits politiques. Il s'agit ici de dresser un panorama des effets possibles de ces écrits où non de suggérer que tout rapport public engendre automatiquement la totalité de ces impacts. Ces derniers sont déterminés par les configurations d'écriture (voir la section 2), mais aussi part par l'évolution du « *contexte* » sociopolitique après la rédaction où contexte qui préside à la mise à l'agenda d'un enjeu, à la légitimation d'un type de savoir et d'épistémologie et à la détermination des rapports de force entre coalitions.

### Un instrument de légitimation

La sociologie des sciences offre de nombreuses illustrations des processus de légitimation où l'œuvre dans la production et la diffusion des connaissances scientifiques. Cette perspective est rarement appliquée à la littérature *grise* des rapports publics. Pourtant, ces écrits s'accompagnent aussi d'effets de légitimation. Ce premier type d'effet symbolique consiste en l'accumulation de capital symbolique par les individus et organisations participant à la commande et à la rédaction d'un rapport public<sup>3</sup>.

D'abord, des travaux classiques de la sociologie des sciences montrent comment les chercheurs construisent leur capital symbolique à l'intérieur du champ de la science. Bruno Latour met en lumière que leurs stratégies sont centrales dans la production des faits scientifiques et de leur crédibilité. À partir de l'étude du Salk Institute de San Diego, il décrit comment ces chercheurs traduisent une « *découverte* » scientifique en un « *fait* » scientifique indiscutable, par l'usage d'instruments et de jeux de (ré)écriture (de l'expérimentation, tout particulièrement) (Latour, 1979). Les mêmes auteurs s'attardent sur les propriétés données par le chercheur à l'article scientifique. Grâce à des dispositifs rhétoriques (inscriptions, style, marques institutionnelles, etc.), l'article acquiert une immutabilité et une mobilité où il est stabilisé et peut convaincre des individus éloignés, absents lors de la découverte (*Ibid.*; Latour et Fabbri, 1977; Latour, 1986). Notons que l'écrit scientifique a le pouvoir de convaincre, mais également d'associer. Comme le montrent Susan Star et James Griesemer, ses formes standardisées et ses inventaires font de lui un « *objet-frontière* » reliant différents acteurs (y compris non scientifiques) et coordonnant leur action (1989).

Au-delà de la production des faits scientifiques et de leur crédibilité, les sociologues des sciences pensent également la production de légitimité de leurs auteurs, dans le temps long. Ces deux processus ne sont pas étrangers. Pour Pierre Bourdieu, la lutte pour la compétence et l'autorité scientifiques (le capital symbolique dans le champ de la recherche) passe notamment par la publication d'articles dans des revues, après leur évaluation par les pairs (1976). Celles-ci fonctionnent comme des barrières à l'entrée : elles défavorisent les nouveaux venus et participent au maintien des acteurs dominants le champ. À la même époque, Robert Merton met en évidence « *l'effet Matthieu* » : un processus cumulatif d'attribution des récompenses allant premièrement aux acteurs dominants (1968) où illustré par l'étude faite Stephen Cole et Jonathan Cole de la science physique aux États-Unis (Cole & Cole, 1967). Toujours dans le temps long de la légitimation des auteurs d'écrits scientifiques, d'autres sociologues des sciences se sont intéressés plus particulièrement à la signature et à la citation de l'article. Ces mécanismes trouvent dans des instruments quantitatifs, tels que l'indice *h* (Hirsch, 2005), une forme d'objectivation par le nombre permettant d'évaluer la productivité des chercheurs et de distribuer les récompenses en fonction (Pontille, 2004). Appliquées à la littérature grise, ces perspectives permettent d'envisager un premier type d'effet symbolique des rapports publics :

---

<sup>3</sup> L'influence des acteurs et des organisations sur la rédaction est abordée dans la partie suivante.

l'acquisition (puis l'accumulation) d'un capital symbolique par son rédacteur (sa légitimation), processus qui participe à déterminer sa position dans son espace social.

Ensuite, et plus récemment, d'autres sociologues des sciences étudient les rapports et avis d'experts, cette fois à partir des organisations qui les produisent (plutôt que des individus qui les rédigent). Ils mettent en évidence les stratégies de présentation de soi de ces instances et leurs interactions avec les commanditaires et les publics intéressés. Les travaux de Sheila Jasanoff sur l'Agence de protection de l'environnement états-unienne montrent l'influence réciproque des processus de production de savoirs experts et de formulation de textes législatifs et réglementaires, qui aboutit à la *regulatory science* (1990). Autrement dit, les interactions précitées contribuent à déterminer le contenu des rapports. Arrêtons-nous un instant sur l'étude faite par Weibe Bijkers *et al.* du *Gezondheidsraad* néerlandais, compte tenu du fait qu'elle opère une synthèse de ce courant (Bijker *et al.*, 2009). Ses auteurs soulignent la pluralité des rôles endossés par l'organisation. Officiellement, elle est chargée d'une mission de conseil, d'alerte et de veille scientifique, donc de rédiger des rapports et avis pour ses commanditaires. C'est l'image publique que le *Gezondheidsraad* donne à voir. Plus discrètement, il prend position vis-à-vis des problèmes à gérer et des solutions à mettre en œuvre par les décideurs politiques, en amont et en aval de sa production d'écrits. Dans la phase de diffusion, il présente lui-même les biais et limites de ses rapports, interagissant parfois avec les acteurs des controverses sociotechniques. La finalité de ces rôles et des interactions associées est de négocier le contenu de la commande, du rapport et sa réception pour éviter sa critique et la contestation de l'instance. Pour les auteurs, la capacité d'adaptation du *Gezondheidsraad* vis-à-vis de ses différents publics (et de leurs critiques) est une condition du maintien de son autorité scientifique. Comme l'écrit Steve Hilgartner dans une étude similaire : l'Académie des sciences étatsunienne (re)met en jeu son image publique et sa crédibilité à chaque nouvel avis d'experts (2000). Aussi, produire un rapport public, c'est donner à voir une image publique permettant de maintenir, voire d'acquérir, une légitimité et au niveau organisationnel comme individuel. Ce type d'analyse invite également à penser le rapport non comme un contenu figé, mais comme une interaction et un processus. Sa production implique d'engager des relations avec différents acteurs : commanditaires, décideurs politiques, publics, organisations concurrentes et avant, pendant et après la rédaction.

Évoquons enfin le travail conceptuel de Ortwin Renn et Debra Levine situé à la frontière de la sociologie des sciences et des risques (Renn & Levine, 1991). Les deux auteurs distinguent deux critères de jugement de la crédibilité d'une source : ceux de l'ordre de la perception (l'image qu'elle renvoie) et ceux de nature structurelle (ses actions concrètes). Ils envisagent différents niveaux de crédibilité (ou confiance) et leurs relations. La crédibilité d'une organisation dans le temps long dérive de l'accumulation de crédibilité de ses messages et de ses communicants à court terme. Cette dernière réflexion permet de faire le pont entre les niveaux individuel et organisationnel.

### Une continuation de la politique par d'autres moyens

La sociologie de l'action publique met en lumière un autre ensemble d'effets des rapports publics et sur des processus spécifiquement politiques cette fois. Il s'agit d'abord de l'usage stratégique que font les décideurs de ces écrits pour modifier les caractéristiques des processus de décision et de débat public. Il s'agit ensuite des stratégies des acteurs politiques d'imposition de sens et de cadrage des problèmes publics par les rapports, dans leur carrière sur l'agenda politique.

Avant toute autre chose, la production d'un rapport public confère aux autorités commanditaires une légitimité à gouverner de type procédural (« *throughput legitimacy* » (Schmidt, 2013)). Sa commande permet aux décideurs de donner à voir, aux citoyens notamment, un exercice *a priori*

rationnel de balance des arguments et des points de vue vis-à-vis d'un problème public et de ses solutions. Cette représentation hérite de la perspective wébérienne de l'État : l'idée suivant laquelle des procédures rationnelles, légales permettent à ses agents de définir ses objectifs (et de maintenir une cohésion). D'après Nils Brunsson (2006), ces processus sont d'autant plus importants que les décideurs sont moins jugés par les citoyens-électeurs sur base des résultats, lents et diffus, de leurs décisions (« *output legitimacy* » de Fritz Scharpf (1999)), que sur leur capacité à les persuader de leur prise en charge des problèmes publics. Notons que certaines administrations, faisant leur ce constat, tendent à valoriser le débat préalable à la décision, davantage que ses effets (Brunsson, 2006 ; Boswell, 2009). Dans cette perspective, la commande par les décideurs d'un rapport public sur un sujet accédant à l'agenda politique leur permet d'être perçus comme réactifs, rationnels et *in fine* efficaces et légitimes. Pour eux, la forme-rapport est l'occasion de faire coïncider l'image rationnelle du décideur attendue par les citoyens et une série d'usages stratégiques permettant de modifier les caractéristiques des processus politiques.

En effet, la commande, la rédaction et la diffusion d'un rapport public peuvent permettre au décideur de retarder ou d'accélérer le processus décisionnel. Dans le débat public, elles lui servent également à inclure ou à exclure certains acteurs et publics ainsi qu'à (re)cadre les problèmes publics et leurs solutions. Par exemple, Vincent Caby constate que la commande, par le ministère français de l'Agriculture d'une vaste (et chronophage) revue de la littérature INRA sur les douleurs chez les animaux de ferme (2009) lui permet de repousser la décision du durcissement de leur protection et l'arbitrage, potentiellement coûteux, du conflit qui oppose la coalition des éleveurs et celle des défenseurs des animaux (2019). Autre illustration française : Yannick Barthe, dans son étude de la controverse autour de la gestion des déchets nucléaires, observe que la production de rapports contribue à retarder la décision sur le sujet, tout en privilégiant une solution particulière : celle de l'enfouissement géologique (2006). La commande d'un rapport correspond dans ces deux cas à une stratégie du décideur d'évitement du blâme et en sortant un problème controversé de l'agenda et/ou en faisant porter la responsabilité de la décision sur d'autres (Weaver, 1986).

S'agissant du débat préalable à la décision, Caroline Ollivier-Yaniv montre, à partir de l'analyse du rapport sur la politique vaccinale du ministère français de la Santé (2016), que le rapport public peut être l'occasion d'ouvrir cet espace. L'auteure pointe le caractère « *polyphonique* » de l'écrit : celui-ci donne la voix aux associations de patients et aux représentants de l'industrie pharmaceutique et au-delà des figures habituelles que sont les chercheurs (Ollivier-Yaniv, 2017). Le processus de rédaction peut ainsi servir à capter les différents points de vue vis-à-vis d'un problème public et de ses solutions et à en proposer une cartographie (voir aussi Hunter, 2008). À l'inverse, Emmanuel Henry met en évidence la contribution du Comité permanent amiante et instance qui rassemble les acteurs français de la gestion du risque professionnel lié à l'amiante et au confinement de la controverse sur le sujet, jusqu'au milieu des années 1990 (2005).

L'intérêt renouvelé de l'étude du discours (sur ce point, voir Fischer & Forester, 1993) a permis d'envisager les rapports publics comme un outil de présentation (et de promotion) d'un discours autorisé et autoritaire et de souligner leurs effets de cadrage. Sans revenir ici sur l'abondante littérature qui lui est dédiée, nous définissons le concept de cadrage comme une construction collective de sens et de schèmes d'interprétation du monde qui participe à mobiliser les participants à une action collective et à démobiliser ses adversaires (Benford & Snow, 2000). Les analyses faites par Andrew Brown sur le Rapport Cullen sur l'accident de la plateforme pétrolière Piper Alpha au Royaume-Uni (2004), de Hervé Laroche sur les rapports d'experts et parlementaires sur la canicule européenne de 2003 (Laroche, 2009), ou de Charles Parker et Sander Dekker sur la Commission du 11 septembre aux États-Unis (2008) ont pour point



commun de souligner le travail de signification opéré par les rapports publics. Leurs auteurs montrent que ces écrits ont pour finalité de déterminer, de façon autoritaire, le sens d'un événement critique. Plus précisément, ils contribuent à définir et véhiculer un récit de politique publique (Radaelli, 2000), ou l'histoire causale d'un problème public où liant un responsable, des victimes et des héros capables de le solutionner (Stone, 1989). On saisit alors la fonction intrinsèquement politique du rapport qui, loin de livrer une « *vérité objective* », consiste en une double opération de sélection d'informations et de leur organisation, aboutissant à une prise de position, publique, dans le cadrage du problème et de ses enjeux.

Une telle opération permet dans certains cas de légitimer une préférence politique. Dorothy Nelkin fournit une preuve empirique (et une illustration) de ce type d'usage (1975). Elle observe que les membres d'une coalition citent les rapports comme des alliés (et avant cela, les commandent et les rédigent) pour mieux justifier leur position dans un débat public où en l'occurrence ceux de l'extension de l'aéroport de Boston et de la création d'une centrale nucléaire près de New York. En d'autres termes, les acteurs politiques mobilisent ces écrits dans leurs stratégies toujours conflictuelles de lutte pour le pouvoir de définition d'un problème et de ses solutions. C'est précisément ce que montre l'étude menée par Sébastien Chailleux de la production de rapports sur le gaz de schiste en France et au Québec (Chailleux, 2019). Alors que les commissions françaises tendent à définir le problème en termes de risque technologique, les rapports québécois insistent plus particulièrement sur l'acceptabilité sociale de l'industrie. Ces stratégies de cadrage sont autant présentes à l'intérieur de l'administration, à travers le choix des rapporteurs et de leur mandat, qu'à l'extérieur, lorsque des coalitions diffusent un rapport offrant un récit alternatif à la politique publique pour justifier son changement. La production d'un rapport peut ainsi être considérée comme un répertoire d'actions, une tentative de changement du cadrage d'un problème public, par l'invocation de l'autorité individuelle ou organisationnelle de ses auteurs. Comme le note Brett Davidson, la littérature grise où définie comme l'ensemble des productions de connaissances non diffusées par un éditeur commercial (et incluant de fait les rapports publics) où est prolix sur les stratégies d'écriture, le *storytelling* notamment, et leur influence sur la performativité des écrits sur l'action publique (2017). Notons toutefois que si les opérations de cadrage de problème par le rapport sont courantes, leurs effets sur l'action publique semblent modérés. C'est ce qu'indique le décalage souligné par Sébastien Chailleux entre la vision du problème du gaz de schiste véhiculée par les rapports et les décisions prises par les gouvernements, en France comme au Québec.

### Une dynamique cumulative

Loin de se limiter à un effet immédiat, les rapports publics ont une vie après leur publication. Elle ne dépend alors plus de leurs rédacteurs ni de leurs commanditaires. Nous distinguons ici trois effets de long terme : le premier est celui de la création d'une communauté de lecteurs, le deuxième celui d'*enlightenment* que nous empruntons à Carol Weiss (1977), le troisième est celui de cumulativité des rapports.

D'abord, un premier type possible d'effets de long terme de la production d'un rapport public est de forger une communauté de lecteurs qui partagent les valeurs et principes du texte et les traduisent en action. Comme l'évoquent Richard Freeman et Jo Maybin, ces communautés sont à rapprocher des communautés politiques (*policy community*) (2011). On pense bien sûr aux lecteurs du Manifeste du parti communiste de Karl Marx et Friedrich Engels. On pense aussi au « *livre rouge de l'analyse des risques* » où le rapport du Conseil national de la recherche états-unien dédié à la gestion des processus d'évaluation des risques où discuté extensivement par la communauté internationale des professionnels de l'analyse des risques, comme l'illustre l'étude de Soraya Boudia et David Demortain (2014) (voir aussi, dans l'enquête précitée de Sébastien Chailleux, comment une coalition d'acteurs opposés à l'interdiction de la fracturation hydraulique produit et utilise une série de rapports pour formuler une proposition

d'expérimentation de technologies alternatives ó qui contribue à souder la coalition des pro gaz de schiste (Chailleux, 2019)).

Ensuite, le travail conceptuel de Carol Weiss (1977; 1979) met en lumière les différents processus de diffusion et de circulation des connaissances scientifiques dans la sphère politique. Parmi ceux-ci, figure l'*enlightenment* (que nous traduisons ici par éveil) : la capacité des savoirs experts à essaimer de façon involontaire, imprévisible et à long terme et à forger des cadres cognitifs partagés, notamment par les décideurs politiques. Cette percolation diffuse des connaissances rend extrêmement difficile sa mesure. Les rapports publics, au même titre que les savoirs scientifiques, peuvent avoir un effet d'*enlightenment*. Cet éveil n'est pas seulement cognitif, mais aussi politique et social : il engendre des représentations et des coalitions d'acteurs pouvant amener un changement de cadrage d'un problème public et de ses solutions ou de ses propriétaires (Gusfield, 1981). On pense notamment aux rapports du GIEC dont les volumes successifs ont contribué à « éduquer » graduellement les décideurs politiques aux enjeux des changements climatiques. Sur le sujet, Stefan Aykut et Amy Dahan montrent comment la communauté épistémique du GIEC est parvenue à imposer un cadrage scientifique dans les négociations internationales sur le climat ó contribuant à un schisme entre le savoir légitime d'une part, la capacité et la volonté d'action politique d'autre part (2015). Notons que l'*enlightenment* implique que la diffusion large d'un concept scientifique s'accompagne de sa dénaturation (par exemple, le concept de charge mentale énoncé dans un article de *Sociologie du travail* en 1984 et popularisé par une bande dessinée en 2017).

Enfin, les rapports publics peuvent avoir, dans le long terme, un effet de cumulativité, qui se distingue de celui d'*enlightenment* par son intentionnalité. Il s'appuie sur une double opération de réitération et de réinterprétation. Nous nous inspirons ici des travaux sur le référencement comme stratégie d'enrôlement d'une autorité à distance et de validation réciproque des discours (Gilbert, 1977). D'abord, chaque rédacteur d'un nouveau rapport reformule, réorganise le contenu de ceux qui précèdent. C'est souvent l'occasion pour lui ou son commanditaire et leur coalition de défendre leur préférence politique. Ensuite, la répétition favorise l'autorité du contenu. Au fil des rapports, les cadrages de problèmes publics et récits de politiques publiques sont repris, transformés, traduits, déformés. Une solution politique ne constitue alors plus une revendication isolée dans le temps. En s'appuyant sur l'autorité conférée par une série de rapports plus ou moins anciens, elle prend une dimension historique. Hervé Laroche montre comment la mise en série de rapports sur une crise sanitaire contribue à déterminer (et limiter) les responsabilités et à restreindre le champ des possibles en termes de changement dans l'action publique (2009). En d'autres termes, la cumulativité des rapports publics permet de fabriquer et de légitimer une solution politique nouvelle par un réagencement de leur contenu et de nouveaux porte-parole.

**Tableau 1 - Les effets symboliques des rapports**

| Effets                         | À court terme :                                  |                        | À long terme |
|--------------------------------|--|------------------------|--------------|
|                                | Commande du rapport                              | Publication du rapport |              |
| Sur les acteurs à la rédaction | Légitimer une organisation<br>Légitimer l'auteur | _____→                 |              |



|                              |   |
|------------------------------|---|
| Sur le processus décisionnel | Retarder une décision<br>Cartographier les coalitions<br><br>Légitimer une préférence politique<br>Déterminer le sens d'un évènement<br>Justifier la rationalité de la décision |
| Sur les cadres cognitifs     | Création d'une communauté<br>Enlightenment<br>Cumulativité  |

## ***Les rapports publics : produits de configurations d'écriture***

Dans cette deuxième section, nous offrons une grille des potentiels facteurs explicatifs des effets symboliques des rapports. Il s'agit d'abord de montrer la variété des institutions qui contraignent leur rédaction et règles qu'il revient au politiste d'interroger. Nous évoquons celles de ces institutions avec lesquelles les politistes sont familiers (les propriétés sociales du rapporteur, le mandat d'écriture). Nous approfondissons certaines autres, moins courantes dans l'analyse des politiques publiques (l'image publique, la culture de l'organisation commanditaire). Notre inventaire est organisé suivant le niveau où se situent ces différentes règles : micro, méso et macro. Nous subsumons ensuite ces institutions sous le vocable de configurations d'écriture. Nous présentons alors quelques travaux qui illustrent la façon dont on peut croiser des institutions de différents niveaux dans l'analyse.

### **Des normes d'écriture plurielles situées à différents niveaux**

Les institutions contraignant l'écriture des rapports publics peuvent d'abord se situer à un niveau microsocial (ou individuel). C'est le cas lorsqu'elles gouvernent le comportement d'un individu particulier (le rapporteur ou le commanditaire), indépendamment de celui des autres acteurs engagés dans la rédaction. Elles procèdent de l'ethos et des expériences de ces individus. Les politistes sont familiers de ces types de règles, comme illustrent plusieurs des travaux déjà cités (Robert, 2010). Nous présentons ici quelques travaux historiques tirés d'un numéro spécial de la revue *Culture et conflits* dédié aux rapports consacrés au massacre de Srebrenica. Ceux-ci illustrent l'influence de ces institutions sur la rédaction, le fond et la forme des rapports publics. Dans son étude comparée des rapports dédiés aux événements, Jean-François Fournel montre par exemple que leur contenu change en fonction des propriétés sociales et fonction, formation intellectuelle, origine nationale, rapport à l'évènement et de leurs auteurs : policiers, juristes, fonctionnaires internationaux, parlementaires ou historiens (2007). Isabelle Delpla explique les variations de l'interprétation du drame contenue dans deux rapports par des ethos et expériences différents. L'auteure montre que la perméabilité du rapport des chercheurs de l'institut néerlandais de documentation de la guerre à l'argumentaire nationaliste serbe dérive de leur ethos universitaire. À l'inverse, la condamnation unilatérale des crimes serbes dans le rapport onusien doit être ramenée à l'expérience de son auteur et un fonctionnaire considérant la philosophie d'impartialité de son organisation comme une erreur de jugement et un facteur explicatif du massacre (Delpla, 2007).

À un niveau mésosocial ensuite, les règles sont partagées par les membres d'une même organisation. Le plus souvent, ces institutions sont initialement introduites par des *marginaux-sécants* (Jamous, 1969) : des acteurs dont l'appartenance reconnue et légitime à plusieurs systèmes d'action (dont l'organisation) leur permet de jouer un rôle d'intermédiaire et de travailler au rapprochement des logiques en présence (Crozier & Friedberg, 1977). Ces règles

peuvent prendre la forme d'un cahier des charges, formel, dont se dote une organisation en vue de la rédaction d'un rapport public ; ou d'une culture organisationnelle, informelle, produit d'une série de mécanismes d'incitation et de sanction. Si les politistes sont familiers des premières (voir par exemple: Allain, 2005), ils le sont moins des deuxièmes. Nous revenons ici sur plusieurs recherches juridiques, historiques et ethnographiques qui mettent en lumière les effets de ces normes. Décrivant le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), Olivier Leclerc montre que la constitution des groupes d'experts, l'élaboration et l'approbation des rapports sont régies par des règles et procédures formelles établies par les organisations à l'origine de sa création (Leclerc, 2009). Ces règles permettent d'opérationnaliser et concrétiser les objectifs du GIEC : impliquer les représentants des Etats dans l'élaboration des rapports, préciser le degré de certitude de leurs conclusions et *in fine* garantir la légitimité des rapports dans leur dimension scientifique et politique. L'analyse comparée, déjà évoquée, des rapports consacrés au massacre de Srebrenica est l'occasion de dresser la liste des règles explicites contenues dans les mandats qui influencent l'interprétation des événements et la forme-rapport (Fournel, 2007). Son auteur identifie les contraintes suivantes : la finalité de la commande (en l'occurrence, établir la responsabilité de tel acteur), la nature des questions, le choix du collectif d'auteurs, son fonctionnement (ses principes et les modalités de la collecte de données), influencé par le fonctionnement du commanditaire.

Les organisations peuvent également contraindre de façon implicite l'écriture des rapports publics. Retraçant le processus de rédaction d'un rapport sur l'emploi de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Vincent Gayon constate que la division du travail d'écriture reflète les rapports de force internes et externes à l'organisation (le pouvoir fort du département économique et des délégations nationales) (2009). Le rapport final tend à gommer ces asymétries de pouvoir. Son écriture constitue ainsi un instrument d'affirmation du pouvoir des dominants. Autre illustration : l'enquête de Michaël Goldman des études d'impact environnemental de la Banque mondiale met en évidence la façon dont une culture organisationnelle (hiérarchique et punitive, en l'occurrence) contribue à limiter la portée de ces rapports (2005). Les mécanismes d'incitation et de sanction conduisent les agents de la Banque à évacuer les questions environnementales remettant en cause ses projets de développement. Dans le même temps, la faiblesse des ressources allouées par l'organisation à la conduite de ces études ne permet pas d'envisager les effets sur l'environnement de projets d'investissement. La réputation (ou image publique) d'une organisation, au sens de Daniel Carpenter (2010), peut également infléchir la façon dont ses agents rédigent un rapport. C'est ce qu'illustre l'analyse comparée de trois rapports sur le surpoids de l'Académie des sciences américaine faite par Steve Hilgartner (2000). Celui-ci avance que l'Académie doit, pour convaincre son public de la crédibilité de ses rapports, se présenter à lui conformément à l'image stylisée qu'il lui confère et celle d'un acteur scientifique objectif. Elle mobilise pour cela des dispositifs de persuasion rhétorique et outils de contrôle de l'information qui font apparaître ses rapports comme le réceptacle de la voix unique et univoque d'une science indépendante, faisant parler la nature d'elle-même. Ce sont ces techniques qui, à court terme, contraignent la rédaction, mais permettent, à long terme, la construction et le maintien de la réputation de l'organisation.

Les institutions contraignant l'écriture des rapports publics peuvent enfin se situer à un niveau macro-social. C'est le cas lorsqu'elles gouvernent le comportement d'un ensemble d'individus et d'organisations engagés dans la rédaction de rapports publics. Ces normes dérivent des systèmes politiques et traditions administratives. C'est pourquoi leur mise en évidence nécessite des comparaisons nationales et monographies au long cours. Nous présentons ici quelques-unes de ces recherches. Par exemple, Christiane Restier-Melleray étudie les spécificités de la France en matière de production et d'utilisation des rapports d'experts (1990). Elle constate que les décideurs au sommet de l'Etat mobilisent comme source principale des grands corps de l'Etat qui cumulent les fonctions de décideur et d'expert. Les décideurs mobilisent peu des universitaires

qu'ils jugent avec une défiance historique et qui sont par ailleurs peu habitués à jouer le rôle d'expert. L'auteure conclut que les rapports rédigés par des chercheurs n'influencent peu ou pas la décision (celle-ci ayant déjà été prise par les décideurs et les grands corps) et qu'ils remplissent une fonction principalement symbolique. Autre illustration : Diane Stone explique les variations entre les pratiques des *think tanks* américains et britanniques (jusque dans le style de leurs rapports) par des cultures politiques distinctes (1996). Elle montre que les spécificités des *think tanks* américains s'expliquent par la fragmentation du système politique américain, le faible nombre d'organisations agréant les intérêts des individus et organisations, la perméabilité entre la sphère politique et le reste de la société, le régime fiscal à l'égard des *think tanks*. Sheila Jasanoff, dans son étude de la gestion politique de biotechnologies controversées aux États-Unis, Allemagne et Royaume-Uni, constate des différences dans la nature de l'expertise et par extension, le contenu des rapports et entre ces trois pays (2005). Elle montre que les États-Unis favorisent une gestion contentieuse, le Royaume-Uni privilégie l'intérêt de la communauté, tandis que l'Allemagne recherche le consensus. Elle explique ces écarts par des épistémologies civiques différentes<sup>4</sup> en termes de styles de fabrication des politiques publiques, de fondements de la confiance de l'opinion publique, de fondements de l'objectivité et de l'expertise (voir aussi le travail de Claudio Radaelli sur la diffusion différenciée des études d'impact réglementaire en Europe (2005)).

### Des normes d'écriture imbriquées dans des configurations d'écriture

On se propose de nommer la conjugaison de ces institutions plurielles situées à différents niveaux sous le vocable de *configuration d'écriture*. Celles-ci doivent d'abord être comprises dans leur sens littéral : la forme que prend un ensemble, composé de plusieurs éléments, chacun occupant une position particulière par rapport aux autres et au sein de l'ensemble et comme une configuration de corps célestes. Ces configurations d'écriture contrairement aux configurations sociales de Norbert Elias ne sont pas composées d'acteurs (Elias & Dunning, 1970). Elles sont constituées d'institutions pouvant s'opposer ou se renforcer, suivant les situations. Cette imbrication, toujours originale, se distingue des régimes : catégorie stable de normes, pratiques et productions de niveau méso et macro (Lamy & Saint-Martin, 2011).

L'avantage des configurations d'écriture est d'amener le politiste qui étudie les rapports publics (ou les mobilise comme sources) à porter son regard sur les différentes règles qui peuvent contraindre leur rédaction et les doter d'effets symboliques. Nous n'affirmons pas que toutes les institutions évoquées ici jouent systématiquement un rôle d'égale importance. Nous défendons l'idée qu'il peut être trompeur de concentrer son attention sur une règle seule ou un niveau unique et aucune norme ne déterminant seule la rédaction d'un rapport public. Nous soutenons qu'il revient au politiste d'interroger les institutions situées à différents niveaux pour identifier celles d'entre elles qui ont une influence sur l'objet rapport public et préciser les limites de validité de ses constats. Aussi, nous présentons ici quelques travaux qui illustrent la manière dont l'analyse peut croiser les différentes contraintes qui pèsent sur la rédaction de ces écrits. Notons à nouveau que nous n'allons pas jusqu'à expliciter les liens qui unissent un effet symbolique donné à une configuration d'écriture particulière.

Dans son enquête sur la gestion faite par le ministère français de l'Emploi de l'Immigration de travail, Sylvain Laurens souligne que les notes préparatoires des discours publics de la direction dédiée et son « *discours maison* » procèdent de la conjugaison d'institutions micro individuel et méso organisationnel. Ces écrits sont le produit de l'ethos des agents de la Direction d'une part (leur formation, expérience et valeurs) et de la division du travail qui y sévit d'autre part (les

---

<sup>4</sup> « des pratiques institutionnalisées, grâce auxquelles les membres d'une société donnée testent et mettent en pratique des prétentions à la vérité, utilisées comme base dans la fabrication des choix collectifs » (Jasanoff, 2005, p.255)

jeunes énarques produisant en aveugle des données que les cadres et managers transforment en arguments). Autre illustration, cette fois de l'opposition de règles micro et méso : l'analyse que font Anne-Cécile Douillet et Jacques de Maillard des comités d'experts européens (Douillet & de Maillard, 2010). Ils montrent que les règles de fonctionnement de ces groupes sont définies par la DG Justice d'après ses objectifs. Outils de renforcement de sa capacité et de l'acceptabilité de ses propositions, ces comités sont constitués d'experts possédant un savoir juridique spécialisé orienté vers la pratique et maîtrisant l'anglais. Il arrive cependant que ces groupes produisent des rapports contraires aux orientations de la DG. C'est particulièrement le cas lorsque les experts, parce qu'ils partagent des savoirs et valeurs particulières, donnent un sens élargi à leur mandat ou prennent des positions publiques. L'étude menée par Pieter Lagrou du rapport de l'Institut néerlandais de documentation de la guerre sur la responsabilité du bataillon néerlandais dans le massacre de Srebrenica illustre une autre imbrication de règles, cette fois méso et macro (2007). L'auteur insiste sur la nécessité de réinscrire la rédaction de ce rapport public dans une double culture : une culture organisationnelle caractérisée par une approche positiviste reposant sur des sources judiciaires, une culture nationale de recours aux commissions d'enquête comme outil de fabrication du consensus. Ces trois exemples soulignent que le sens des règles situées à différents niveaux (micro, méso et macro) variant, ces règles peuvent se rejoindre ou s'écarter lorsqu'elles s'imbriquent ó contraignant (et orientant) de façon différente l'écriture d'un rapport.

Aussi, les auteurs de ce numéro spécial invitent à étudier systématiquement les rapports publics avec un double focus sur les institutions qui, à différents niveaux, contraignent leur rédaction et sur leur imbrication ó la façon dont ces normes se renforcent et s'annulent. La finalité d'une telle analyse est de révéler des stratégies et dynamiques ó le plus souvent invisibles, et jamais totalement volontaires (ne serait-ce que parce que les acteurs ne maîtrisent pas toutes les règles micro, méso et macro qui les gouvernent) ó qui font des rapports ce qu'ils sont et préfigurent leurs effets symboliques sur le débat et l'action publique. Pour le politiste, il s'agit également de préciser les limites de validité de ses constats. En cela, les configurations d'écriture constituent un cadre d'analyse de la sociogenèse des rapports publics utile dans la compréhension de ces effets souvent impensés dans l'analyse des politiques publiques.

Les contributions de ce numéro spécial envisagent de façon complémentaire la manière dont différentes institutions contraignent le processus de rédaction, la forme et le fond des rapports publics et leurs effets symboliques.

Dans son article, Thomas Lépinay met en lumière que les dissemblances entre les rapports de deux organisations publiques françaises (en termes de structure, de paternité, de style littéraire, etc.) dérivent des différences entre leurs règles d'écriture. Ces normes procèdent des images publiques spécifiques portées par les acteurs détenant le pouvoir dans chacune des deux organisations ó les images auxquelles ils souhaitent se conformer. La Cour des comptes se présente comme le juge de l'efficacité de l'action publique, tandis que le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) se donne à voir comme une instance de dialogue. La comparaison révèle que les décideurs des organisations envisagent leurs productions écrites comme un outil de légitimation de leur structure ó permettant d'assurer sa survie matérielle. Elle fait des rapports publics le produit de logiques top-down et de long terme. Thomas Lépinay souligne que l'acquisition de légitimité par une organisation, via ses productions écrites, est toutefois conditionnée à sa capacité à créer une image publique unique, distincte de celle de ses concurrents : impartialité pour la Cour des comptes, consensus pour le CESE. L'intégration de cet impératif par les décideurs des deux structures se traduit par une stratégie d'institutionnalisation de configurations d'écriture différentes.

L'article de Constantin Brissaud traite de l'influence d'une configuration d'écriture particulière : celle qui prévaut à l'OCDE dans les années 1980 et aboutit au développement de la comparaison internationale des dépenses publiques de santé. Son auteur souligne l'influence des enjeux de pouvoir, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, sur la rédaction. L'article fait l'hypothèse selon laquelle le nombre limité de sollicitations expertes extérieures et le faible degré de publicisation du processus rédactionnel donnent aux bureaucraties nationales une place importante dans l'écriture du rapport *La santé en chiffres (1960-1983)*. L'auteur remarque qu'une telle configuration d'écriture rompt avec les habitudes de travail de l'organisation. Il met également en avant les effets symboliques de long terme de ce rapport public. Celui-ci marque une innovation institutionnelle en même temps que l'annexion d'une nouvelle thématique de travail par l'OCDE ó suscitant des résistances à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation.

L'étude faite par Nicolas Bataille de rapports d'aménagement urbain rédigés par des bureaux d'études privés pour le compte de collectivités locales françaises donne à voir des normes d'écriture changeantes. L'usage en expansion de mot-valise, de listes à puces et du PowerPoint tend à appauvrir le récit contenu dans le rapport. Ce dernier est remplacé de façon croissante par un autre outil d'aide à la décision ó le tableau de bord sur tableur. La transformation de la forme rapport, telle qu'analysée par Nicolas Bataille, renseigne une double évolution des bureaux de conseil. Leur rôle évolue : d'une mission d'experts externes chargés d'éclairer la décision par leur savoir, à celle de maïeuticiens engagés dans l'action publique pour leur capacité à la mettre au monde. En d'autres termes, les bureaux d'étude co-construisent les préférences politiques des collectivités locales. Cette transformation s'accompagne d'un rééquilibrage du pouvoir d'édicter les règles qui gouvernent l'écriture, au profit des acteurs privés et au détriment des pouvoirs publics.

Comparant les rapports publics dédiés au secteur pénitentiaire publiés au Canada et en France, Alexia Venouil montre que les différences de conclusions dérivent des auteurs : leur formation, leur métier (universitaires, praticiens ou décideurs) et de leurs pratiques (revue de la littérature, auditions de personnalités). Au-delà, l'auteure met en lumière que les configurations d'écriture qui structurent la rédaction varient suivant les contextes nationaux. Son analyse témoigne de ce que le type d'effet et son importance tiennent moins au contenu du rapport public qu'aux propriétés sociales des auteurs et à d'autres facteurs situés aux niveaux sectoriel et national : le degré de médiatisation du secteur, le niveau de légitimité scientifique des savoirs et le background des décideurs.

L'investigation, par André Bernier, des effets des rapports publics dédiés au contrôle des forces de police au Québec et en Colombie-Britannique est l'occasion de préciser la notion de récit de politique publique. Dans son article fondateur, Claudio Radaelli (2000) livre peu d'indications quant à leur formation. À partir de l'analyse comparée de deux corpus, André Bernier montre comment les rapports ont pour effet de contribuer à ce processus. Les problèmes et solutions font l'objet de reformulations et d'articulations nouvelles, d'un rapport à l'autre. L'auteur remarque toutefois que la sédimentation des récits est un processus de long terme, non graduel et *in fine* aléatoire. Il souligne que les rapports peuvent faire l'objet d'un développement en silo ó et des solutions données ne jamais croiser certains problèmes. Aussi, l'institutionnalisation d'un récit de politique publique nécessite la production d'un rapport bénéficiant d'un mandat large ó permettant d'opérer une synthèse du contenu des écrits précédents.

## Références

- Allain, S. (2005). Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en termes d'action publique négociée. In L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert & P. Warin *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques* (pp.267-284). Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Aykut, S. C., & Dahan, A. (2015). *Gouverner le climat? : 20 ans de négociations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Barthe, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision ó la mise en politique des déchets nucléaires*. Paris : Economica.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639.
- Bergeron, H. (2010). La force d'une institution faible. *Politique européenne*, 3, 39-76.
- Bezès, P. (2009). *Réinventer l'État*. Presses Universitaires de France.
- Bijker, W. E., Bal, R., & Hendriks, R. (2009). *The paradox of scientific authority : The role of scientific advice in democracies*. MIT Press.
- Boswell, C. (2008). The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European public policy*, 15(4), 471-488.
- Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boudia, S., & Demortain, D. (2014). La production d'un instrument générique de gouvernement. *Gouvernement et action publique*, 3, 33-53.
- Bourdieu, P. (1976). Le champ scientifique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2(2), 88-104.
- Brown, A. D. (2004). Authoritative sensemaking in a public inquiry report. *Organization Studies*, 25(1), 95-112.
- Brunsson, N. (2006). *The organization of hypocrisy : Talk, decisions and actions in organizations* (2. ed). Business School Press [u.a.].



- Caby, V. (2019). *L'institution de l'expertise : Une analyse des déterminants, des usages politiques et de la crédibilité scientifique de l'expertise, à partir du cas des expertises collectives INSERM et INRA* (Doctoral dissertation, Université de Bordeaux).
- Carpenter, D. P. (2010). *Reputation and power : Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.
- Chailleux, S. (2019). Le rapport, un instrument d'action publique. *Politique et Sociétés*, 38(2).
- Cicourel, A. V. (1985). Text and discourse. *Annual Review of Anthropology*, 14(1), 159-185.
- Cole, S., & Cole, J. R. (1967). Scientific Output and Recognition : A Study in the Operation of the Reward System in Science. *American Sociological Review*, 32(3), 377.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le système*. Paris : Seuil.
- Davidson, B. (2017). Storytelling and evidence-based policy : Lessons from the grey literature. *Palgrave Communications*, 3(1), 17093.
- Delpla, I. (2007). Faits, responsabilités, intelligibilité : Comparer les enquêtes et les rapports sur Srebrenica 1. *Cultures & conflits*, 65, 119-136.
- Douillet, A.-C., & de Maillard, J. (2010). Les comités d'experts : Une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. Le cas de la DG justice, liberté, sécurité. *Politique européenne*, 32(3), 77-98.
- Dumoulin, L., La Branche, S., Robert, C., & Warin, P. (Eds.). (2005). *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*. Grenoble : Presses Universitaire de Grenoble.
- Dupuy, C., & Pollard, J. (2009). *Les rapports dans l'administration de la preuve. Quelques réflexions méthodologiques*. Papier présenté au Congrès de l'AFSP. Sciences Po Grenoble.
- Edelman, M. J. (1964). *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Elias, N., & Dunning, E. (1970). The quest for excitement in unexciting societies. In G. Lüschen (Ed.), *The cross-cultural analysis of sport and games* (pp. 31-51). Champaign: Stipes Publishing Co.

Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*.

Durham: Duke University Press.

Fournel, J. L. (2007). Introduction à la «forme-rapport»: caractéristiques et temporalités d'une production de vérité publique. *Cultures & Conflits*, 65, 37-49.

Freeman, R., & Maybin, J. (2011). Documents, practices and policy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 7(2), 155-170.

Gayon, V. (2009). Un atelier d'écriture internationale : L'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport ». *Sociologie du travail*, 51(3), 324-342.

Gayon, V. (2016). Écrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 213(3), 84-103.

Gieryn, T. F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science : Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, 48(6), 781.

Goldman, M. (2005). *Imperial nature*. New Haven: Yale University Press.

Gusfield, J. (1981). *The culture of public problems. Drinking, driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press.

Henry, E. (2005). Militer pour le statu quo: Le Comité permanent amiante ou l'imposition réussie d'un consensus. *Politix*, 70(2), 29-50.

Hilgartner, S. (2000). *Science on stage : Expert advice as public drama*. Stanford: Stanford University Press.

Hirsch, J. E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(46), 16569-16572.

Hunter, S. (2008). Living documents: A feminist psychosocial approach to the relational politics of policy documentation. *Critical Social Policy*, 28(4), 506-528.

- Jamous, H. (1969). *Sociologie de la décision: la réforme des études médicales et des structures hospitalières*. Paris: CNRS.
- Jasanoff, S. (1990). *The fifth branch : Science advisers as policymakers*. Harvard: Harvard University Press.
- Jasanoff, S. (2005). *Designs on nature : Science and democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Knorr, K. D. (1977). *Policymakers' use of social science knowledge: Symbolic or instrumental?*  
In C. H. Weiss (Ed.), *Using social research in public policy making* (pp.165-182).  
Lexington: Lexington Books.
- Lagrou, P. (2007). Réflexions sur le rapport néerlandais du NIOD : logique académique et culture du consensus. *Cultures & Conflits*, 65(1), 63-79.
- Lamy, J., & Saint-Martin, A. (2011). Pratiques et collectifs de la science en régimes Note critique. *Revue d'histoire des sciences*, 64(2), 377-389.
- Laroche, H. (2009). La crise, les rapports et les problèmes. Le cas de la canicule d'août 2003. In *Comment se construisent les problèmes de santé publique* (Claude Gilbert et al.). La Découverte.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Éds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Latour, B. (1979). *Laboratory life : The social construction of scientific facts*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Latour, B. (1986). The powers of association. In J. Law (Ed.). *Power, action and belief : A new sociology of knowledge?* (pp.264-280). New York : Routledge.
- Latour, B., & Fabbri, P. (1977). La rhétorique de la science: Pouvoir et devoir dans un article de science exacte. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 13(1), 81-95.

- Leclerc, O. (2009). Les règles de production des énoncés au sein du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. In R. Encinas de Munagorri (Ed.), *Expertise et gouvernance du changement climatique* (pp.59-92). Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in science. *Science*, 159(3810), 56-63.
- Née, É., Oger, C., & Sitri, F. (2017). Le rapport : Opérativité d'un genre hétérogène. *Mots. Les langages du politique*, 114(2), 9-24.
- Nelkin, D. (1975). The Political impact of technical expertise. *Social Studies of Science*, 5(1), 35-54.
- Nigel Gilbert, G. (1977). Referencing as persuasion. *Social Studies of Science*, 7(1), 113-122.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Ollivier-Yaniv, C. (2017). « La vaccination, ça se discute ? » Le rapport sur la politique vaccinale, espace polyphonique inédit. *Mots*, 114, 117-133.
- Parker, C., & Dekker, S. (2008). September 11 and postcrisis investigation : Exploring the role and impact of the 9/11 Commission. In A Boin, T McConnell & P. Hart (Eds.), *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning* (pp.255-282). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollard, J. (2009). *Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid* (Doctoral dissertation, IEP Paris).
- Pontille, D. (2004). *La signature scientifique : Une sociologie pragmatique de l'attribution*. Paris : CNRS.
- Price, D. (2007). Closing the gender gap in retirement income: what difference will recent UK pension reforms make? *Journal of Social Policy*, 36(4), 561-583.

- Radaelli, C. M. (2000). Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 50(2), 255-275.
- Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence : How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 924-943.
- Renn, O., & Levine, D. (1991). Credibility and trust in risk communication. In R. E. Kasperson & P. J. M. Stallen (Éds.), *Communicating Risks to the Public* (p. 175-217). Springer Netherlands.
- Restier-Melleray, C. (1990). Experts et expertise scientifique: le cas de la France. *Revue française de science politique*, 40(1), 546-585.
- Rich, R. F. (1991). Knowledge creation, diffusion, and utilization: Perspectives of the founding editor of Knowledge. *Knowledge*, 12(3), 319-337.
- Riles, A. (2006). [Deadlines]: removing the brackets on politics in bureaucratic and anthropological analysis. In A. Riles (Ed.), *Documents: artifacts of modern knowledge*, (pp. 71-92). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Robert, C. (2010). Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche. *Politique européenne*, 32(3), 7-38.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited : Input, output and throughput. *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Schrefler, L. (2010). The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies. *Governance*, 23(2), 309-330.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. New York: Wiley.

- Smith, A. (2002). Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 52(1), 23-35.
- Stanganelli, M. (2008). A new pattern of risk management: The Hyogo Framework for Action and Italian practise. *Socio-Economic Planning Sciences*, 42(2), 92-111.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, `translations and boundary objects : Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19(3), 387-420.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: Think tanks and the policy process*. London: Frank Cass Press.
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281.
- Truan, N., & Renard, L. (2017). Dire l'intégration. Les rapports français et allemands sur l'intégration entre injonction à la neutralité et volonté d'influence (1991-2014). *Mots. Les langages du politique*, 114(2), 77-93.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public administration review*, 39(5), 426-431.
- Weiss, C. H., Bucuvalas, M. J., & Bucuvalas, M. J. (1980). *Social science research and decision-making*. New York: Columbia University Press.
- Weiss, C. H., Murphy-Graham, E., Petrosino, A., & Gandhi, A. G. (2008). The fairy godmother-and her warts : Making the dream of evidence-based policy come true. *American Journal of Evaluation*, 29(1), 29-47.
- Weiss, Carol H. (1977). research for policy's sake : The enlightenment function of social research. *Policy Analysis*, 3(4), 531-545.

Weiss, Carol H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public administration review*, 35(5), 426-431.