Bonny, Yves. « Introduction. Les institutions publiques au prisme de la pluralité ». *L'institution plurielle*, édité par Yves Bonny et Lise Demailly, Presses universitaires du Septentrion, 2012.

1. Le concept d'institution : éléments de problématisation

Le projet de développer une sociologie des institutions se heurte à un obstacle majeur, à savoir l'important discrédit dont cette notion fait l'objet au sein de la discipline. On sait en effet qu'après avoir été proposée comme concept central de la discipline par Mauss et Fauconnet (1901) et par Durkheim, au point d'être jugée consubstantielle à son programme scientifique[1], elle a fait l'objet de critiques récurrentes relatives à son caractère polysémique, ambigu, vague, à la fois trop large et trop étroit, amenant Gurvitch à écrire dans les années 1950, marquées à la fois par un usage massif et instable du terme dans la sociologie étasunienne et par sa définition réductrice et problématique dans la tradition fonctionnaliste, en particulier chez Parsons, que « ce terme d'institution est le plus confus et le plus flottant dont dispose la sociologie » et que « la sociologie [a] tout à gagner à se débarrasser du concept d'institution » (Gurvitch, 1963, p. 82). Si les années 1960 et 1970 ont vu ce concept remis à l'honneur en France – citons en particulier le courant dit de « l'analyse institutionnelle » (voir notamment Lapassade, 1965, et Lourau, 1970), l'analyse des « institutions totales » par Goffman (1961, traduction française en 1968) et des « institutions disciplinaires » par Foucault (1975) ou Castel (1976), celle du « système institutionnel » par Touraine (1973), et la publication par Castoriadis de *L'institution imaginaire de la société* (1975) –, il n'est pas redevenu pour autant un concept majeur de la discipline. C'est cet objectif que nous entendons développer, ce qui suppose en particulier de circonscrire un domaine d'investigation un tant soit peu précis, plus spécifique que tout ce qui est institué (signification donnée par Mauss, Fauconnet et Durkheim) ou tout ce qui est institutionnalisé (signification juridique du concept).

L'une des raisons principales de la polysémie attachée à la notion d'institution et des critiques justifiées que son emploi suscite en tant que concept sociologique tient en effet au fait qu'elle est employée aussi bien a) en un sens culturaliste, pour désigner l'ensemble des valeurs, des normes, des modèles de conduite ou d'organisation des rapports sociaux dotés d'une certaine régularité, que b) du point de vue du positivisme juridique, centré sur l'ensemble des processus de formalisation par le droit, c) dans des perspectives anthropologiques s'intéressant aux modalités de prise en charge d'enjeux sociétaux jugés universels par les collectivités humaines, ou enfin d) selon une approche plaçant au centre de l'analyse la mise en forme et l'encadrement des rapports sociaux par le pouvoir politique. C'est cette dernière approche, combinée à la perspective anthropologique, que nous privilégions, dans la mesure où nous mettons l'accent sur la portée sociétale des institutions et où le pouvoir politique constitue dans les sociétés modernes le foyer majeur de la mise en forme structurelle des rapports sociaux. Dans cette perspective, *l'institution trouve sa source première dans le processus par lequel le pouvoir structure, encadre et régule la vie sociale* à travers des principes et des valeurs, des missions et des finalités, des domaines de compétences, des qualifications professionnelles, des mandats, des statuts et des rôles, des formes organisationnelles, des cadres matériels d'exercice, des référentiels et des paradigmes, des modes de régulation. Ainsi, Freitag (1986) définit le pouvoir politique comme « capacité d'institutionnaliser », c'est-à-dire d'établir, notamment à travers le droit, un ensemble de principes, d'orientations, de définitions, de règles, de statuts, d'organes et de modes d'organisation qui encadrent les pratiques et les rapports sociaux, découpant ainsi différentes sphères plus ou moins autonomes, dont le pouvoir est chargé d'assurer l'intégration

et la régulation d'ensemble. Nous nous centrons plus spécifiquement dans cet ouvrage sur les institutions publiques, qui constituent l'une des manifestations majeures de cet encadrement politico-institutionnel de la vie sociale, lorsque le pouvoir politique prend en charge par lui-même la mise en forme des rapports sociaux, autour de certaines finalités et missions. Le concept d'institution est alors à comprendre comme l'une des formes que peut prendre le rapport établi entre la puissance publique et la société (Rosanvallon, 1993), lorsque la première vise à prendre en charge la production du lien social, de l'unité et de l'intégration sociétales à travers la structuration et la régulation d'une grande fonction collective telle que la sécurité, l'éducation, la santé, la protection et l'action sociales.

Il nous paraît d'autre part important d'*établir une distinction un peu claire entre institution, administration, organisation et établissement*, souvent confondus aujourd'hui. L'on peut à cet égard s'appuyer notamment sur l'approche dialectique développée par Lourau (1970) à travers le rapport dynamique permanent entre institué et instituant et la référence à différents « moments » ou différentes « dimensions » de l'institution, tout en abandonnant le cadre de référence hégéliano-marxo-freudien dans lequel il situait sa théorisation. L'on peut en particulier reprendre sa distinction entre la dimension structurelle et topique de l'institution, correspondant aux finalités, aux valeurs, aux fonctions, aux modèles de conduite, etc., et sa dimension morphologique, correspondant aux formes sociales effectives dans lesquelles elle se réalise. Comme il l'écrit, l'institution est « présente-absente », ne se confondant jamais « avec les objets réels qu'elle désigne dans l'idéologie courante » (p. 143). Boltanski (2009) parle pour sa part de la dimension sémantique de l'institution (« aux institutions revient la tâche de dire et de confirmer ce qui importe », p. 117), couplée à une dimension déontique, dans la mesure où l'autorité institutionnelle édicte des définitions « dont l'ignorance entraîne des sanctions » (p. 123). Elle implique ce qu'il appelle un « être sans corps », qui transcende l'ensemble des organes administratifs et des agencements organisationnels ou matériels qui la font vivre et se situe à un niveau qu'il nomme métapragmatique. Il est essentiel d'analyser ces dimensions idéelles, sémantiques, symboliques, axiologiques et déontiques de l'institution, par-delà ses manifestations morphologiques et pragmatiques, que ce soit sous la forme d'une administration régulatrice, d'une structuration organisationnelle et professionnelle ou d'une matérialisation dans des établissements, des services, des dispositifs, des normes.

Ces distinctions conceptuelles conduisent en particulier à ne pas confondre la sociologie des institutions avec la sociologie des organisations ou de « l'action organisée » (Friedberg, 1993), et à éviter d'employer le terme institution dans un sens très large et du coup théoriquement sans intérêt à propos de tout ce qui est institué, c'est-à-dire « établi de façon durable », ou à propos de n'importe quel groupement institutionnalisé par le droit. Elles conduisent d'autre part à dépasser l'ambiguïté qui est attachée au concept devenu classique d'« institutions totales », que Goffman associe explicitement à des établissements prenant en charge intégralement leurs membres[2]. Si ce type d'établissement, tel que l'asile pour l'institution psychiatrique ou la prison pour l'institution pénitentiaire, peut en effet à certaines époques occuper une telle importance du point de vue des déclinaisons organisationnelles de l'institution qu'il peut paraître légitime de désigner celle-ci par métonymie à partir de l'établissement emblématique qui encadre son public-cible, il n'en demeure pas moins souhaitable d'éviter de confondre l'institution et l'établissement. Cette confusion est manifeste dans le recours éminemment problématique à la notion de « désinstitutionnalisation » pour désigner la mise en cause de cette forme organisationnelle de prise en charge intégrale dans le cadre d'un établissement spécialisé[3]. Cette forme correspond en effet à un agencement historique de l'institution, et sa remise en cause ne signifie pas du tout la disparition de celle-ci, mais son remodelage, qu'il s'agisse par exemple du « virage ambulatoire » pour la psychiatrie ou du bracelet électronique

ou des travaux d'intérêt général pour l'institution pénitentiaire. En distinguant, tout en les articulant, l'institution, l'administration, l'organisation et l'établissement, on gagne en clarté4.

Une théorisation pertinente des institutions se doit enfin de *prendre en considération la tension dialectique entre instituant et institué* et de penser l'institution tout autant au sens de l'action et de la capacité d'instituer ou d'institutionnaliser, et donc du potentiel de création et de transformation des pratiques sociales, qu'au sens d'un ensemble d'entités établies. En particulier, soutenir que le concept d'institution déborde les administrations, les organisations, les établissements, les agencements concrets, les interactions situées, etc., est parfaitement compatible avec l'idée selon laquelle c'est en permanence dans ce qui se joue à ces différents niveaux que le sens de l'institution s'élabore. Il importe pour le dire autrement d'éviter d'opposer des approches structurelles à des approches pragmatistes, créant des dualismes factices, afin d'élaborer une approche dialectique de l'institution, que les notions de « moments » ou de « dimensions » employées par Lourau rendent bien. L'enjeu est de développer des analyses attentives aussi bien à la structuration *a priori* de la vie sociale par les complexes institutionnels forgés par l'histoire qu'aux agencements locaux et aux interactions situées à travers lesquels les acteurs les actualisent, les prennent en charge et les transforment en permanence.

2. Pluralité et tensions dans les institutions publiques

Le thème de la pluralité des finalités, des principes et des logiques qui traversent et travaillent les institutions publiques et des tensions qu'elle engendre constitue l'entrée analytique de cet ouvrage. Il convient de préciser ce que nous entendons par là. Où se situe la pluralité ? Quelles en sont la source et la substance ? Et comment se manifestent les tensions qu'elle engendre aux différents niveaux d'analyse de l'institution ?

La pluralité et les tensions peuvent concerner en premier lieu les finalités, les missions, les objectifs ou les référentiels configurant l'institution et les mandats confiés aux professionnels. L'on peut parler à ce propos de *logiques institutionnelles*. L'on met ici l'accent sur les orientations plurielles et plus ou moins contradictoires qui caractérisent l'institution dans ses fondements mêmes ou à travers les couches sédimentées de son histoire. La pluralité peut se situer au niveau des missions dévolues à l'institution, des référentiels qui les explicitent, des modalités de mise en œuvre des finalités institutionnelles. Loin de se présenter comme des univers lisses et fonctionnels définis par des finalités, des cadres de référence et des modalités d'action clairs et univoques, les institutions publiques apparaissent dans une telle perspective comme des mondes sociaux complexes et contradictoires, marqués par des tensions fortes au cœur même de leur constitution. Cette lecture de la pluralité et des tensions associées est présente dans chacun des chapitres de cet ouvrage : tensions entre orientations sécuritaire et humaniste pour les institutions psychiatrique (chap. 1) et pénitentiaire (chap. 2) ; entre habilitation et contrainte pour la protection de l'enfance (chap. 3) ; entre les logiques d'égalité formelle, d'équité par individualisation des traitements et de reconnaissance de spécificités catégorielles pour l'école (chap. 4) ; entre le « travail avec autrui », le « travail sur autrui » et le « travail sans autrui » comme modalité d'intervention institutionnelle pour l'écocitoyenneté (chap. 5) ; entre les référentiels « équipement » et « développement durable » pour l'aménagement du territoire (chap. 6).

La pluralité et les tensions peuvent renvoyer plutôt aux orientations portées par les acteurs-clés de l'institution. L'on parlera à ce propos de *logiques d'action*. Ceci recouvre tout d'abord les référentiels et paradigmes divergents mobilisés pour réaliser les missions institutionnelles, qui s'expriment à travers les rationalités explicatives, les modes d'organisation, les dispositifs opératoires, les postures professionnelles, etc. La pluralité ne se situe pas ici au niveau des finalités et orientations d'action assignées à l'institution, mais renvoie à des positionnements divergents à l'égard d'une finalité donnée et du public-cible de l'institution, que ce soit concurremment ou successivement. L'on peut examiner ces référentiels et ces positionnements soit comme un espace des possibles dans lequel circulent à des degrés divers l'ensemble des agents institutionnels, selon les contextes, les situations, les dynamiques interactionnelles (voir le chap. 4), soit en termes de divergences, d'oppositions, de conflits et de rapports de domination entre catégories d'acteurs (en particulier du point de vue des cultures et identités professionnelles : voir le chap. 6).

L'analyse centrée sur les logiques d'action peut également mettre l'accent sur la pluralité sous une autre forme, liée non pas à des divergences d'interprétation des finalités institutionnelles, mais aux multiples discordances qui existent entre le discours officiel de l'institution et l'ensemble des orientations d'action qui la mettent en œuvre en permanence. La pluralité renvoie ici notamment à la différence de perspective selon que l'on considère l'institution à partir de la façade qu'elle présente, de sa mise en scène, de sa « présentation de soi » à visée de communication externe comme d'intégration interne, ou à partir de la multiplicité des agencements concrets, des interactions situées ou des engagements d'acteurs à travers lesquels elle existe en actes (voir les chap. 3, 4 et 5). L'on peut adopter à ce propos plusieurs cadres d'analyse. Compte tenu de notre objectif de distinguer une sociologie des institutions d'une sociologie de l'action organisée, nous ne nous intéresserons à cette pluralité que dans la mesure où les logiques d'action renvoient non pas à des intérêts et des stratégies extérieurs à l'institution mais à des modalités de mise en œuvre ou de prise en charge des finalités institutionnelles, par exemple sur le mode de la contradiction entre les discours officiels de l'institution sur elle-même et les formes opératoires qu'elle promeut ou de la résistance de certains acteurs à des injonctions critiquées. Ainsi, C. Rostaing souligne au chapitre 2 la contradiction majeure existant entre le discours institutionnel récurrent sur la réinsertion des détenus et les faibles moyens qui sont attribués à cette mission. Une perspective complémentaire consiste à analyser les décalages entre la présentation de soi de l'institution et la pluralité des logiques d'action auxquelles elle est confrontée dans ses rapports avec son « environnement », au sens de la théorie des systèmes, en examinant en particulier les stratégies institutionnelles mises en œuvre pour faire face aux manifestations de l'environnement interne comme externe qui lui posent problème. Ainsi, dans le chapitre 5, D. Laforgue examine la manière dont les agents des différents organes publics relevant du projet institutionnel du développement durable et de l'éco-citoyenneté ajustent leurs pratiques organisationnelles et professionnelles à des acteurs ignorants, indifférents, hostiles ou stratèges.

La pluralité et les tensions peuvent en troisième lieu renvoyer à l'inscription de l'institution dans la société globale (l'on peut parler à ce propos de *logiques sociétales*). Quand bien même toute institution vise à développer son autonomie à l'égard de son « environnement », elle n'y parvient jamais que relativement et doit constamment intégrer dans sa rationalité spécifique des pressions et régulations externes qui ne relèvent pas des finalités intrinsèques de l'institution ou des divergences d'interprétation et de mise en œuvre de celles-ci, mais de ses modalités d'inscription sociétale. Ceci recouvre en particulier les régulations en provenance des pouvoirs publics, les contraintes associées aux interdépendances entre institutions et aux rapports de domination qui les caractérisent, ou encore les valeurs ou les références ambiantes lorsqu'elles

sont en décalage avec celles qui ont configuré historiquement l'institution. Ainsi, dans le chapitre 1, L. Demailly montre comment l'institution psychiatrique est fragilisée et marginalisée par son inscription croissante par l'État dans un cadre général de « santé mentale », elle-même composante parmi d'autres de la « santé publique ». Dans le chapitre 2, C. Rostaing examine les tensions liées à la pression des valeurs démocratiques-individualistes sur l'institution pénitentiaire. Et dans le chapitre 6, B. Milly met en évidence la mutation majeure qui touche le projet institutionnel d'aménagement du territoire avec la montée en puissance d'un référentiel de développement durable en lieu et place de l'ancien référentiel de « l'équipement » de la nation sous les trois volets principaux de l'urbanisme, du logement et des transports. (…)

Notes de bas de page

1 Dans la préface à la seconde édition des *Règles de la méthode sociologique*, qui date de 1901, soit la même année où paraît le texte de Mauss et Fauconnet, Durkheim écrit que « la sociologie peut […] être définie la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement » (1983 : XXII).

2 Rappelons ces quelques phrases d'*Asylums* (1961), qui sont très explicites : « Social establishments – institutions in the everyday sense of that term – are places such as rooms, suites of rooms, buildings, or plants in which activity of a particular kind regularly goes. […] When we review the different institutions in our Western society, we find some that are encompassing to a degree discontinuously greater than the ones next in line. […] These establishments I am calling *total institutions*, and it is their general characteristics I want to explore » (p. 1-2). « A total institution may be defined as a place of residence and work where a large number of like-situated individuals, cut off from the wider society for an appreciable period of time, together lead an enclosed, formally administered round of life » (p. xiii).

3 Qui a débouché sur un ensemble de courants dits « anti-institutionnels », autour notamment de l'hôpital psychiatrique ou de la prison.

4 Ceci étant dit, l'appellation « institutions totales » faisant aujourd'hui partie de la terminologie ordinaire des sociologues, elle continuera à être employée dans certains chapitres.

5 Il convient en effet de distinguer deux volets successifs de la théorisation de l'institutionnalisation chez Parsons : le premier est centré sur l'articulation entre structure sociale et structure de la personnalité et la question de l'intégration sociale, à travers une théorie de la socialisation ; le second porte sur la différenciation du « système social » en sous-systèmes fonctionnels et la question de l'intégration systémique. Voir l'introduction de Mayhew à Parsons (1982).

6 L'on peut souligner que ces dimensions de la vie sociale sont clairement mises en relief par différents auteurs et courants tout au long de l'histoire de la sociologie, comme Tarde, Simmel, le pragmatisme étasunien, l'École de Chicago. Mais il s'agit d'auteurs et de courants ignorés ou minorés par les paradigmes dominants.

7 L'un des aspects de ce dépassement consiste à éviter de confondre comme on le fait trop souvent interactionnisme et microsociologie. Il existe, en effet, plusieurs traditions interactionnistes, dont certaines s'inscrivent pleinement dans la perspective historique et

dialectique ici défendue. Voir notamment Strauss (1992) et Hughes (1996), ainsi que les chapitres de F. Giuliani, J. -P. Payet et D. Laforgue.

8 Cette diffusion renvoie par ailleurs également à des orientations idéologiques : voir en particulier la notion de « bonne gouvernance ».

9 Ce contresens est rendu possible par les ambiguïtés de l'analyse de Dubet lui-même, qui entretient la confusion en parlant parfois indifféremment de « déclin du programme institutionnel », de « déclin de l'institution » (titre de l'ouvrage) et de « déclin des institutions ».

10 L'usage du terme « institutions » ici est délibéré. Nous considérons en effet essentiel d'analyser l'autonomisation du champ économique comme une émergence sociohistorique impliquant un ensemble d'institutions inédites établies, garanties, encadrées et régulées par le pouvoir politique et par le droit : institutions de la « propriété privée », de « l'entreprise » et de la « liberté d'entreprise », de la « responsabilité personnelle », de « l'intérêt », du « contrat », du « marché » et de l'auto-régulation par « l'offre » et « la demande », etc. Aucune de ces notions ne va de soi et il est essentiel de les dénaturaliser. À cet égard, la sociologie des institutions ne doit pas se cantonner aux seules institutions publiques, elle doit couvrir l'ensemble des complexes institutionnels pouvant être rapportés au pouvoir politique. Voir Freitag (1986 et 2002).