

Politiques sociales comparées

Programme de recherche et d'enseignement

Christian Topalov

Mars 1989

Le présent programme a pour objet une étude comparée de la genèse des politiques sociales modernes. La période sur laquelle portent mes travaux et sera centré mon enseignement va de la fin du XIXe siècle à la veille de la seconde guerre mondiale, les terrains d'enquête étant la France, la Grande Bretagne et les Etats Unis -et tout particulièrement trois métropoles : Paris, Londres et New York. L'approche comparative me permet d'examiner si, une fois prises en compte les spécificités des histoires sociales, institutionnelles et intellectuelles nationales, il existe certains traits communs des postures cognitives et pratiques vis-à-vis du "social" qui prennent forme alors dans les pays industrialisés.

Ce programme développe des recherches conduites depuis plusieurs années au Centre de Sociologie Urbaine (équipe de recherche du CNRS), et prolonge un enseignement donné en 1988-1989 dans le cadre d'une charge de conférences à l'Ecole.

### **L'émergence des politiques sociales modernes**

Depuis une quinzaine d'années l'étude des origines des politiques sociales est en France un champ de recherche en plein développement. Sur ce terrain, les sciences sociales françaises ne disposent pas de la longue tradition qui existe dans d'autres pays. C'est en effet dès le début de ce siècle en Grande Bretagne, à partir des années 1940 aux Etats Unis, que la mise en place des politiques sociales s'est accompagnée de la construction de représentations savantes de l'histoire de celles-ci. En France, si l'on excepte quelques rares travaux pionniers entrepris à l'époque des Trente Glorieuses, la recherche dans ce domaine a pris son essor au moment où, partout en Occident, commençaient à se multiplier les indices d'une crise des politiques sociales instituées dans le second après-guerre et à se dessiner de profondes réorientations. C'est peut-être cette circonstance, en même temps que les traits particuliers du champ intellectuel français, qui nous permet de regarder l'expansion des Etats Providence autrement que comme l'effet d'un progrès social inéluctable. Une telle perspective différencie nettement nombre de travaux français de la plupart des social policy studies conduites ailleurs dans la tradition qui est née avec réformateurs sociaux du début du siècle et a été continuée par les divers progressismes ultérieurs. D'un autre côté, la recherche française s'est jusqu'ici gardée d'emboîter le pas des théoriciens du retour intégral au marché, pour s'attacher à examiner quelles fonctions sociales réelles ont pu donner à ces politiques publiques l'apparence de nécessités historiques. Cette double posture confère aux travaux conduits dans notre pays une spécificité -heureusement partagée avec un certain nombre de courants de recherche à l'étranger- qui sera d'autant plus féconde qu'elle saura étudier d'autres expériences que la nôtre et participer activement au débat international.

On sait mieux maintenant que les politiques sociales qui s'épanouissent au lendemain de la seconde guerre mondiale ne sont pas apparues ex nihilo. Elles sont enracinées dans une action

réformatrice multiforme qui prend une ampleur et des orientations nouvelles dans les pays industrialisés à partir des dernières décennies du XIXe siècle et s'inscrit peu à peu dans les institutions tout au long du premier XXe siècle. C'est au cours de la période 1880-1940 en effet que sont établis les principaux traits de l'architecture des Etats Providence : les frontières de domaines spécialisés d'intervention sur le social sont alors définies et donnent naissance à autant de politiques sectorielles, des appareils administratifs sont mis en place pour gérer celles-ci, tandis que sont construits des instruments d'observation et des disciplines scientifiques qui les informent ainsi que des professions qui les mettent en oeuvre.

Les découpages qui résultent de ce travail historique ont longtemps été considérés par la recherche comme axiomatiques. Il allait de soi d'étudier par exemple les politiques du logement, de l'urbanisme, de la protection sociale, de l'emploi, de l'éducation comme des interventions des pouvoirs publics visant à répondre à autant de "problèmes sociaux" nés -selon le langage que l'on préfère adopter- de l'industrialisation et de l'urbanisation, ou des contradictions de l'accumulation capitaliste. Si l'utilité de travaux portant sur ces diverses politiques ne fait pas de doute, ils comportent cependant une limite majeure : celle de s'inscrire à l'intérieur d'une segmentation de la réalité sociale qui résulte précisément du processus historique qu'il s'agit d'étudier. La possibilité même de telles politiques sectorielles repose en effet sur une double condition. D'une part, le "social" doit avoir été constitué comme objet de réforme et champ d'intervention rationnelle, d'autre part une série de problèmes distincts justiciables d'une action spécifique doivent y avoir été délimités. Si l'on considère ces innovations majeures comme des données, les processus qui y conduisent sortent par construction du champ de la recherche.

De ce point de vue, la période retenue dans ce programme peut être considérée comme un chantier majeur. Sans doute, à la fin du XIXe siècle, les fondements d'une nouvelle posture regardant l'homme comme objet de science sont établis depuis longtemps, et les disciplines qui se chargent de cette tâche sont déjà en partie constituées. Le tournant du siècle est cependant marqué par l'entrée dans une nouvelle période, celle qui va donner naissance aux Welfare States d'un côté, à des sciences humaines détachées de leurs prémisses réformatrices de l'autre. En même temps, en ce moment originel, le travail d'oubli des relations entre savoirs et pouvoirs n'est pas encore consommé, et le monde de la réforme sociale est encore intimement lié à celui des disciplines académiques et professionnelles, comme à celui des appareils émergents d'administration du social.

Le regard savant et les modes d'action sur le peuple des villes, son environnement et son travail connaissent une profonde réorganisation. Celle-ci est étroitement liée à trois autres développements, selon des médiations qui restent à mieux établir empiriquement. D'abord, selon des formes particulières à chacun des pays étudiés, le suffrage universel et les institutions de la démocratie représentative sont désormais consolidés et les classes subalternes se trouvent en mesure de faire irruption sur la scène politique légale, notamment au niveau des autorités locales. La question des changements nécessaires pour que les "barbares" qui campaient jusque là aux portes de la cité deviennent les citoyens d'un ordre social démocratique est désormais centrale. Ensuite, la Grande Dépression de la fin du XIXe siècle et les débuts de ce que l'on a pu nommer une "seconde révolution industrielle" posent le problème d'une redéfinition en profondeur du travail et du rapport salarial. Enfin, l'expansion suburbaine des grandes villes ouvre les perspectives d'un changement radical de l'environnement matériel et spatial de la vie quotidienne populaire. Les projets réformateurs, dans leur diversité, sont animés par la recherche d'un

nouvel ordre social, productif et urbain qui ferait entrer les sociétés industrielles dans l'âge de la rationalité et de la réconciliation.

Une double transformation de la vision et du projet pratique des réformateurs se produit alors. D'un côté, les "classes dangereuses" ou les "pauvres", notions-clefs depuis l'aube de la révolution industrielle, sont progressivement classifiés en catégories dont chacune est justiciable d'un traitement particulier, adapté à sa situation : ainsi les clients ordinaires de l'hôpital, de la workhouse ou des institutions d'assistance commencent à être gérés différemment selon qu'ils ont été catégorisés comme enfants, mères ou vieux indigents, chômeurs ou inaptes au travail, débiles ou délinquants juvéniles. En même temps, la "question sociale", notion centrale du XIXe siècle, se dissout en une série de "problèmes sociaux" distincts, traitables là aussi par des technologies particulières : sont ainsi autonomisés par exemple les problèmes de l'alcoolisme, de la tuberculose, de la scolarisation, de l'apprentissage, du logement, de la planification urbaine, du chômage. Dans ce processus, une nouveauté majeure : science et administration, étroitement mêlées, jouent un rôle essentiel.

Elles ont pour agents des hommes et des femmes nouveaux. La plupart d'entre eux se détachent progressivement des groupes où se recrutaient jusque là les milieux réformateurs : entrepreneurs "progressistes" et bourgeoisie philanthrope. Le notable éclairé, généraliste de la réforme sociale, tend à faire place au professionnel ou à l'administrateur spécialisé. Chacune des disciplines et professions nouvelles revendique une légitimité scientifique et met au point des techniques qui lui sont propres. Elle s'affirme par l'élaboration d'un langage, la création d'associations marquant sa spécificité et d'institutions de formation organisant sa reproduction. Dans le domaine des politiques de gestion des chômeurs comme dans celui de l'urbanisme, les années 1910 marquent de ce point de vue un tournant qui prépare l'effacement, dans l'immédiat après guerre, de la génération précédente de réformateurs.

Ici, quelques nuances s'imposent, car peut-être nombre de travaux anglo-saxons tendent-ils à surestimer l'autonomie de ces professions nouvelles. Sans doute, la représentation que celles-ci donnent d'elles-mêmes vise à marquer leur indépendance vis-à-vis des politiciens comme des employeurs, certaines des sciences enseignées dans les Universités revendiquant en outre leur différence avec les disciplines appliquées. Scientifiques et professionnels parlent et agissent en effet au nom des intérêts supérieurs de la société, au-delà des intérêts particuliers des groupes qui la composent. Ce qui fonde cette prétention, c'est l'autonomie et l'objectivité de leur discipline, de la science dont ils sont les serviteurs. Toutefois, pendant au moins les deux premières décennies du siècle, le lien n'est pas rompu entre les différents secteurs de l'action réformatrice : des individus, des associations, des institutions sont à la charnière des divers champs spécialisés, qui apparaissent ainsi comme des éléments d'un réseau complexe constituant la nébuleuse réformatrice. L'étude de ces relations est éclairante, de même que celle de la biographie et des trajectoires de personnalités. Elle permet d'observer que certains éléments clé des milieux réformateurs sont et resteront des généralistes, agiront dans les professions mais aussi dans les administrations publiques, tiendront le discours de la science mais seront aussi présents dans certaines batailles politiques décisives.

Comment s'articulent représentations et action dans le nouveau système de pouvoir qui va peu à peu faire passer au second plan celui du siècle précédent ? La science établit des régularités et l'enchaînement des causes et des effets. Elle vise à être prédictive. C'est ce qu'affirment par

exemple Park et Burgess dans leur manuel de 1921 :

"Sociology seems now (..) in a way to become, in some fashion or other, an experimental science. It will become so as soon as it can state existing problems in such a way that the results in one case will demonstrate what can and should be done in another".

La définition du fait social par les durkheimiens peut être regardée comme une autre modalité de cette posture, qui s'exprime aussi dans les grandes enquêtes britanniques sur la pauvreté et les budgets familiaux. Pour le système causal qui émerge alors, il n'y a pas de place pour les individus singuliers. C'est donc l'effacement du moralisme. La plupart des pauvres ne sont pas coupables de leur indigence ou de leurs tares. La cause de celles-ci est de moins en moins attribuée à l'hérédité sociale, formulation scientifique concurrente de l'eugénisme encore florissant : c'est le milieu qui produit la dégénérescence, et le milieu peut être transformé par la réforme urbaine. Quant au chômage, c'est un "problem of industry" (William Beveridge, 1909) : il résulte à la fois de fluctuations économiques auxquelles on ne peut rien, et d'une désorganisation du marché du travail qu'en revanche on peut changer. Dans l'énumération des causes du chômage ou du taudis, toutefois, on trouvera généralement deux grandes catégories : les causes industrielles et sociales, auxquelles on s'efforcera de remédier par les nouvelles technologies de la réforme, et les causes individuelles. Il y a là un résidu incompressible, un espace qui légitime la permanence de dispositifs proprement disciplinaires. Sans doute faut-il les rationaliser, les intégrer dans un ensemble où leur fonction devient subordonnée, mais seuls les rêveurs imaginent que l'on peut s'en passer.

Et cependant, le couple traditionnel bienfaisance/répression recule au profit d'une nouvelle stratégie de l'action réformatrice. Les méthodes disciplinaires du corps-à-corps sur le terrain même de l'adversaire font place à ce que l'on pourrait appeler les technologies de la norme objectivée.

La norme est abstraite : elle n'est pas formulée pour tel groupe particulier, telle classe sociale, elle a valeur universelle. C'est le rapport que les individus entretiennent avec elle qui définit leurs besoins, leurs droits et leurs devoirs, et aucun autre critère. L'action des normes fixées par différents appareils administratifs ignore les groupes réels, elle est même censée les dissoudre. Le langage change, et tout particulièrement à la faveur de la Grande Guerre : hygiène publique, productivité industrielle, logements bon marché, développement rationnel des villes sont désormais pensés comme des "questions nationales", et de moins en moins comme des aspects particuliers de la "question ouvrière". Du même coup, tandis que les propositions de la science effacent l'individu concret, les normes qu'elles permettent d'établir reconstituent un autre individu comme sujet d'administration. Ces normes sont objectivées dans des réglementations ou des espaces bâtis dont la rationalité s'impose à tous, indépendamment des volontés individuelles, celles des gouvernants comme celles des gouvernés. La norme est une seconde "main invisible", car son mode opératoire spécifique est de faire naître des formes sociales autorégulées. On s'arrêtera sur deux d'entre elles : l'individu rationnel et la communauté primaire.

La pensée économique néo-classique vient d'inventer la représentation du consommateur rationnel, et du travail facteur de production. Tout le monde optimise. Mais les réformateurs - parmi lesquels on peut compter Alfred Marshall - sont des pragmatiques et savent bien que l'homo economicus est encore à naître, c'est-à-dire à fabriquer à partir d'un matériau difficile. Les

comportements de maximisation impliquent de travailler plus et mieux, de consommer rationnellement, d'épargner. Il faut créer les conditions pour que le modèle devienne réalité. La notion d'organisation du marché du travail, qui se répand partout à partir des années 1900, illustre cette prise de conscience, comme par ailleurs l'organisation scientifique du travail ou la cité industrielle et les machines à habiter que les premiers architectes du mouvement moderne commencent à imaginer.

Et cependant, cette vision d'une société atomisée -qui n'est pas propre à la nouvelle science économique- soulève une inquiétude majeure. C'est celle que théorise Durkheim avec l'une des dimensions de la notion d'anomie, que tendent à surmonter les métaphores de la société comme organisme (Geddes, Poëte), ou qu'expriment un peu plus tard les sociologues de l'Université de Chicago. L'harmonie du tout nécessite l'intégration des parties, qui doit s'opérer dans des groupes de taille limitée où la norme sociale puisse s'imposer efficacement sans intervention externe. Il s'agira tout particulièrement de la famille et du quartier. La vision de ce dernier change de signe : libérée de sa définition de classe, la communauté locale reconstituée sur de nouvelles bases peut devenir un vecteur fondamental de l'action réformatrice. Et même, dans la mesure où les organisations syndicales sont désormais un fait, certains réformateurs en viennent à les regarder comme l'un des instruments possibles de la reconstitution du lien social.

### **L'approche comparative**

Ces développements interviennent de façon parallèle dans la plupart des grands pays industrialisés. Bien entendu, l'implication des pouvoirs publics dans l'action réformatrice est inégale et s'affirme selon des temporalités spécifiques selon les pays. Les terrains retenus pour l'enquête comparative fournissent des cas suffisamment contrastés pour ne pas négliger cette dimension d'analyse. Alors que la Grande Bretagne s'impose comme le pays phare des politiques sociales étatiques dès les années 1900, l'intervention publique est beaucoup plus tardive et limitée aux Etats Unis où il faut attendre le New Deal pour que soient prises des mesures significatives par les autorités fédérales. Il est d'usage de privilégier ces contrastes, et de les rapporter principalement aux spécificités nationales des institutions politiques. Cet aspect de la réflexion comparative est sans aucun doute important -et d'ailleurs abondamment traité-, mais ne constitue pas le centre de l'approche développée ici.

C'est précisément parce que ces trois expériences nationales comportent des différences institutionnelles majeures -le contraste transatlantique fournissant à cet égard un *experimentum crucis*- que le travail comparatif peut avancer dans deux autres directions : la recherche des traits communs de la posture réformatrice qui fonde les nouvelles politiques sociales, et l'examen du processus de formation de celles-ci.

Dans chacun des pays étudiés, on observe bien des affrontements très vifs autour du rôle des pouvoirs publics dans les différents secteurs de réforme. Un examen attentif de ces débats montre toutefois qu'ils se déroulent sur le terrain et à l'intérieur des limites d'un consensus qui peu à peu s'établit. Celui-ci concerne le diagnostic et, dans une large mesure l'étiologie, des maux à traiter - les sciences sociales naissantes fournissant sur ce point les représentations savantes nécessaires pour concevoir et légitimer l'action-, les objectifs généraux des réformes à entreprendre - organisés autour d'un projet de transformation radicale des conditions de la vie quotidienne des groupes populaires-, et les propriétés de toute méthode efficace -la rationalisation à base

scientifique des instruments publics et privés d'intervention. C'est bientôt sur le socle de cette epistemè commune que toute opinion particulière sur les mesures à prendre devra se fonder. J'étudie la formation de ces éléments de consensus au travers des conflits et concurrences qui organisent le champ réformateur dans chacun des pays.

Les projets prennent forme d'abord dans des laboratoires d'idées et d'expériences qui entretiennent un réseau très dense de contacts internationaux. Ils se constituent en lieux de rencontre entre les mondes de la bourgeoisie philanthropique, du patronat éclairé, des premiers professionnels des différents secteurs de réforme et, de plus en plus à partir du tournant du siècle, des dirigeants des mouvements ouvriers. Dans tous les cas, c'est donc dans la société civile elle-même que se trouvent définies et expérimentées des politiques qui seront éventuellement ensuite prises en charge par les municipalités et les administrations d'Etat, et que seront dans une très large mesure formés les personnels qui les mettront en oeuvre. Cette construction par la société des éléments de l'Etat Providence -quelle que soit ensuite l'expansion relative de celui-ci- est un trait commun des expériences nationales étudiées.

En outre, la circulation des idées, des expériences et des hommes entre les trois pays est en soi un objet empirique particulier qui, au-delà d'une problématique classique des "influences", révèle un jeu fascinant de mobilisation de ressources importées pour renforcer des positions locales, jeu qui comporte en particulier l'invention d'eu-topies étrangères et implique d'intéressants changements de sens des éléments transférés d'un côté à l'autre de la Manche ou de l'Atlantique.

Les enquêtes empiriques que je réalise actuellement reposent sur un choix de méthode particulier. Il s'agit d'étudier la constitution des champs scientifiques et professionnels à partir de l'observation des milieux réformateurs à Paris, Londres et New York. En dressant une "topographie" de ces milieux à une date donnée, puis en prenant d'autres "instantanés" ultérieurs, on peut éclairer les relations entre des champs de réforme qui s'autonomisent progressivement au cours du premier XXe siècle. Une telle méthode s'apparente à deux autres : l'étude des biographies de personnalités réformatrices éminentes, comme celle des interventions de réformateurs dans une ville particulière et de leur insertion dans une société locale, sont aussi de nature à remettre en question l'image de disciplines et de professions définies seulement par leurs techniques spécialisées. De façon complémentaire à ces démarches, mes travaux reposent sur le recensement et l'analyse de populations larges (membres et dirigeants d'associations, participants à des congrès, membre des comités de rédaction et auteurs publiant dans des revues, personnel dirigeant d'administrations publiques ou associé à celles-ci pour une action particulière, personnel d'institutions universitaires, etc.). Ce type de recherche permet de découvrir les troupes des mouvements réformateurs, les oubliés de l'histoire officielle des sciences et des professions -qui nous en apprennent au moins autant que l'étude des personnalités pérennisées par les générations ultérieures. Elle permet d'établir les relations qui existent entre disciplines, professions et institutions diverses et de mieux connaître les origines de la population constituant à un moment donné un champ particulier. Elle invite aussi, et peut-être surtout, à lire ou relire les textes à partir de la place des locuteurs dans les divers domaines pratiques de l'action réformatrice.

Travailler sur un autre pays que le sien, et a fortiori deux, exige d'édifier patiemment des compétences. Celles-ci ne relèvent pas seulement d'une nécessaire connaissance de la littérature, des travaux en cours et des sources dans les domaines et les pays concernés, mais aussi d'une familiarité à établir avec un pays, une ville, des façons de sentir et de dire étrangères. Je me suis

engagé dans une telle aventure depuis plusieurs années : par des séjours d'enseignement ou de recherche de longue durée à Columbia University (Visiting Associate Professorship en 1984-1985) et à King's College Cambridge (Visiting Fellowship en 1988), ainsi que par des visites répétées et des relations de travail régulières avec des collègues de plusieurs autres institutions américaines (New School of Social Research, New York University, U.C. Berkeley) et britanniques (University of London, University of Essex). Un critère essentiel de la validité de travaux comparatifs est d'ailleurs celle qui peut leur être reconnue par les chercheurs et les supports de publication des pays concernés.

### **Un programme à l'intersection de plusieurs chantiers de recherche**

Au cours des prochaines années, mon programme de recherche continuera à privilégier deux secteurs particuliers de réforme qui permettent d'approcher à la fois le champ du travail et de celui de la ville : d'une part la réorganisation des systèmes d'assistance liée à l'émergence de la catégorie de "chômeur", d'autre part la naissance de l'urbanisme moderne et l'expansion des politiques du logement social. Sur chacun de ces deux sujets, un livre est en chantier, qui fera suite à divers articles publiés ces dernières années.

Ce programme peut permettre le développement d'échanges et de collaborations avec diverses spécialités solidement implantées à l'Ecole, et notamment les études urbaines, l'étude de l'entreprise et du travail en Europe occidentale et aux Etats Unis, l'analyse des problèmes du politique, celle des rapports entre droit, économie et entreprise et, bien entendu, les études nord-américaines.

La perspective adoptée ici sur les politiques sociales conduit à travailler simultanément sur des objets qui sont habituellement classés dans des domaines de recherche distincts. Ainsi, je suis amené à revenir sur la genèse des sciences sociales, non plus principalement du point de vue de l'histoire des idées mais en m'interrogeant sur le rapport entre action réformatrice et constitution des champs scientifiques. Je rencontre aussi les travaux d'histoire sociale, de sociologie, voire d'anthropologie qui portent sur le travail et la vie quotidienne, dans la mesure où la réorganisation des pratiques populaires est l'une des préoccupations essentielles de l'action réformatrice. Je m'efforce enfin d'analyser les changements qui affectent l'Etat, ses institutions et ses politiques, sans pour autant m'intéresser de façon centrale à la question classique de l'expansion de l'intervention publique et de ses modalités institutionnelles.

Indiquons brièvement comment ce programme d'étude comparée des politiques sociales se situe par rapport à ces trois chantiers de recherche auxquels il entend contribuer : l'histoire sociale des sciences sociales, celle du travail et de la vie quotidienne, celle de l'Etat enfin.

#### **1. Représentations savantes de la société et action réformatrice**

L'étude des rapports entre sciences et réformes dans la période considérée est au coeur de la présente proposition : représentations de l'autre et techniques d'action sur lui sont inséparables. De là peut découler un éclairage particulier sur l'histoire sociale des sciences sociales.

Le développement de ces disciplines -académiques et appliquées- est étroitement lié à celui des politiques sociales naissantes. Ainsi, une nouvelle sociologie empirique naît des enquêtes

ouvrières et urbaines entreprises notamment par ceux qui vont bientôt être appelés travailleurs sociaux. La statistique sociale apparaît dans les administrations de la santé publique et du travail, tandis que l'urbanisme prend son essor en étroite relation avec les administrations municipales ou les groupes civiques locaux. Ces diverses sciences construisent des séquences causales objectives, qu'elles s'efforcent de plus en plus de mesurer, entre des éléments qu'elles extraient de la réalité des pratiques populaires en fonction d'un objectif de transformation. Ainsi la relation entre conditions de logement et mortalité, ou bien entre emploi intermittent et pauvreté et démoralisation. Enoncer une relation causale, c'est désigner un domaine de réforme. Les sciences délimitent donc pour une part leurs objets de façon telle que des administrations spécialisées, existantes ou à créer, puissent les gérer rationnellement. Lorsque les pratiques administratives courantes résistent à ce remodelage, elles sont sévèrement critiquées : trop ancrées dans les réseaux clientélares ou trop subordonnées aux aléas de la politique et des institutions représentatives, elles deviennent elles-mêmes cibles de la réforme et, du même coup, objets de science à leur tour.

Ce découpage implique à la fois une connaissance et un travestissement des réalités de la vie populaire. Le sens commun des couches moyennes concernant l'ouvrier se reforme alors, et sa nouvelle configuration s'avèrera extrêmement solide et durable. En quoi consiste cette double opération de savoir et de non-savoir ? En substance, à désarticuler les pratiques des différents groupes populaires en éléments auxquels sont conférés un sens étranger à celui qu'ils peuvent avoir pour les acteurs eux-mêmes. Ainsi, les notions d'alcoolisme, d'épargne ou d'éducation. De même, l'étiologie officielle de la tuberculose, et les constructions statistiques qui en fournissent la "preuve", ignorent l'usure au travail pour ne retenir que l'absence d'hygiène et la surpopulation des logements. La démarche de l'écologie urbaine, puis de la longue tradition des études locales de quartier est fondée sur la même prémisse. La science retient dans l'enchaînement causal les éléments transformables par la pratique réformatrice, et se trouve écarter ceux qui sont hors de sa portée.

Les domaines de réforme sur lesquels portent actuellement mes recherches me conduisent ainsi à examiner les discours savants sur les ouvriers et sur la ville, ainsi que le monde savant lui-même, du point de vue de leurs relations pratiques avec les politiques sociales.

## 2. Espaces urbains, travail et vie quotidienne : projet réformateur, pratiques et revendications populaires

Le point aveugle de toute recherche sur l'action réformatrice et les politiques sociales, c'est l'objet ultime de celles-ci, c'est à dire la vie quotidienne, les formes d'organisation sociale et les représentations des populations sur lesquelles elles interviennent. L'étude de ces réalités ne peut être entreprise qu'en déplaçant radicalement le regard, ce qui est le propre de l'histoire sociale "par en bas", de la sociologie de terrain, de l'anthropologie, ou de la démographie historique. Le présent programme de recherche rencontre d'abord ces disciplines en utilisant leurs résultats, et en confrontant aux énoncés réformateurs les savoirs qu'elles produisent sur leurs groupes cibles.

Un tel dialogue est indispensable, tout particulièrement pour des recherches qui regardent les "problèmes sociaux" -objets des politiques- comme des constructions historiques. Cette orientation comporte en effet une difficulté majeure, que je nommerais volontiers la tentation nominaliste. Si l'on analyse les représentations du taudis, de la désintégration sociale ou du sous-



emploi comme l'expression de relations pratiques entre les groupes qui parlent et ceux dont ils parlent, la question du statut de l'objet de ces discours ne peut être éludée.

On la rencontre tout d'abord sous la forme du problème des "effets" des politiques publiques. La vision réformatrice en effet donne lieu à des pratiques réelles : des secours ou des prestations sociales sont distribués à certaines conditions, des logements et des quartiers nouveaux sont construits, des modalités nouvelles, contractuelles ou réglementaires, de la relation salariale sont mises en place. Si l'on ne veut pas se contenter de mesurer les résultats de ces dispositifs à l'aune de leurs objectifs officiels, il faut pouvoir apprécier comment les catégories populaires concernées intègrent ces nouvelles données à leurs pratiques quotidiennes.

La même question peut être posée à propos des diagnostics qui fondent l'élaboration des politiques sociales. Les énoncés réformateurs parlent de la vie populaire au travail et hors travail. Ils constituent d'ailleurs une des sources importantes de l'histoire sociale, une des difficultés majeures de l'utilisation de tels documents étant qu'ils nous livrent des représentations construites dans des catégories étrangères à celles des groupes populaires. La confrontation entre la vision des réformateurs et la "réalité" est alors nécessaire pour pouvoir avancer une interprétation convenable de leur action.

Sur ce point, mes travaux ne peuvent qu'emprunter à d'autres leurs résultats. Il me semble toutefois qu'ils peuvent apporter une contribution propre aux recherches sur la vie populaire en étudiant un aspect du processus de formation des besoins : la formulation des revendications collectives. Les politiques sociales, en effet, ne sont pas seulement issues de l'univers des réformateurs "bourgeois". A partir du début du siècle, elles sont l'objet d'un débat où interviennent notamment les organisations du mouvement ouvrier. Je rencontre celles-ci en tant qu'elles réagissent aux propositions réformatrices, produisent leurs propres revendications, développent des actions collectives. Les relations entre le monde de la réforme et celui des organisations populaires soulèvent des questions importantes et controversées. L'étude de l'évolution des positions et initiatives des divers syndicats, des municipalités et des partis ouvriers (lorsqu'il en existe) vis-à-vis des politiques sociales fournit des indices qui permet de mieux comprendre le processus de reformulation des besoins et des exigences populaires au cours des premières décennies de ce siècle. Dans la lignée des questions ouvertes par Henry Pelling à la fin des années 1960, un des développements futurs de mes travaux sera l'examen comparatif des interactions entre les organisations populaires, les milieux réformateurs et l'Etat dans le développement des politiques d'assurance-chômage et de travaux publics d'une part, de logement social d'autre part.

### 3. Société et Etat dans la genèse des politiques sociales

La genèse des politiques sociales étant étudiée ici à partir de l'élaboration de leurs éléments dans la société civile, l'accent est porté sur la circulation des diagnostics, des prescriptions, des technologies d'intervention et des personnes entre milieux réformateurs et institutions publiques. Les processus de la décision gouvernementale, parlementaire ou administrative ne sont donc pas l'objet principal de mes recherches, ni même le fonctionnement des institutions chargées de la mise en oeuvre des politiques publiques.

La décision politique est sans doute un moment décisif, mais elle ne pourrait être prise si ses

prémisses n'existaient pas déjà. En outre, l'action réformatrice tend à donner un statut nouveau à la politique elle-même. Non seulement les sciences et professions de la réforme entendent se situer en dehors des péripéties du débat partisan, mais elles définissent aussi de nouvelles modalités des relations entre institutions publiques et intervention rationnelle sur la société. Les "problèmes sociaux" qu'elles construisent ont en effet le statut de réalités objectives dont tout esprit non prévenu ne peut que prendre acte. Ils sont dépolitisés, sortent du champ des controverses factices et dangereuses de l'affrontement démocratique. C'est pourquoi des acteurs placés en des points différents, voire opposés, de l'éventail politique ou social, vont pouvoir progressivement entrer dans un consensus qui restera pour longtemps le terrain commun de leurs affrontements. Ce consensus rassemblera à certaines périodes conservateurs, libéraux, et représentants du mouvement ouvrier, bien que la perméabilité de ces derniers aux thèmes réformateurs soit très inégale selon les professions et les pays, surtout avant la première guerre mondiale. Ces différents acteurs s'opposeront sur les moyens, en particulier sur la question du rôle de l'Etat dans la mise en oeuvre de la réforme. Ils différencieront aussi dans les formulations des finalités ultimes. Mais ils partageront largement une vision fondamentale des besoins, des normes souhaitables de comportement, et des techniques de gouvernement du social. Que l'on pense par exemple aux convergences entre Sellier et Siegfried, ou Veiller et Stein dans le domaine de l'habitat, entre les Webb et Churchill dans celui de l'assistance. Ce "dépassement du politique" s'exprime dans le pragmatisme de nombreux réformateurs en ce qui concerne les modalités institutionnelles de leur action : peu importe à Unwin ou Abercrombie que leurs cités-jardin soient construites par des employeurs, des coopératives ou des municipalités. Cela, les circonstances, politiques notamment, en décident. L'essentiel est ailleurs : faire naître un nouveau type d'espace urbain.

On observe cependant une caractéristique commune à beaucoup de ces réformateurs : l'impatience devant les obstacles liés aux lourdeurs bureaucratiques des administrations publiques, et à l'irrationalité des institutions représentatives. La question de la réforme de l'Etat est donc posée, et souvent la tentation technocratique, voire autoritaire n'est pas loin. Le rôle nouveau attribué aux experts dans la conception et la mise en oeuvre des politiques sociales se trouve être ainsi un bon terrain d'observation des transformations de l'Etat au XXe siècle.