



HAL
open science

Revisiter la glottopolitique à la lumière de la sociologie politique de l'action publique

Coraline Pradeau

► **To cite this version:**

Coraline Pradeau. Revisiter la glottopolitique à la lumière de la sociologie politique de l'action publique : Focus sur un réseau d'acteurs mobilisés dans la mise en œuvre d'une politique linguistique d'immigration. Foued Laroussi. Jean-Baptiste Marcellesi, le sociolinguiste, le pionnier, l'homme, 978-2-8066-3790-1, pp.171-198, 2023, 978-2-8066-3790-1. halshs-04140617v2

HAL Id: halshs-04140617

<https://shs.hal.science/halshs-04140617v2>

Submitted on 6 Dec 2023

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.

Revisiter la glottopolitique à la lumière de la sociologie politique de l'action publique : focus sur un réseau d'acteurs mobilisés dans la mise en œuvre d'une politique linguistique d'immigration

Coraline Pradeau
Université de Rouen Normandie, DYLLIS
En délégation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, ERALO

Introduction

J'ai été recrutée à l'université de Rouen Normandie comme maîtresse de conférences en sciences du langage, en 2019, après une thèse soutenue en 2018 à l'université Sorbonne Nouvelle. À mon arrivée à Rouen, j'ai voulu m'intéresser de plus près à l'histoire de mon nouveau laboratoire de rattachement et explorer la notion de glottopolitique. Il était pour moi question de voir en quoi cette approche pouvait différer de la notion de « politique linguistique » (Calvet, 1996) que j'avais employée pour mon travail de thèse (Pradeau, 2021). Pour mémoire, la notion de glottopolitique a été mise au travail lors d'un grand colloque tenu à Mont-Saint-Aignan en septembre 1984 à l'initiative du Groupe de Recherche sur la Covariance Sociolinguistique (GRESKO), alors dirigé par Jean-Baptiste Marcellesi¹, et dont les interventions ont fait l'objet d'une publication (Winther, 1985). Elle a ensuite été développée dans un numéro thématique de *Langages*, dirigé par Jean-Baptiste Marcellesi (1986), et particulièrement dans le fameux article « Pour la glottopolitique » (Guespin et Marcellesi, 1986). Un article co-écrit avec Fabienne Leconte (à paraître) autour des glottopolitiques pour les migrants et mineurs non accompagnés, et un numéro de *Glottopol* codirigé sur les « glottopolitiques engagées et solidaires » (n° 36, Lebreton, Leconte et Pradeau, à paraître) ont été l'occasion de lancer une recherche afin d'explorer cette notion. Ma contribution à ce livre d'hommage vise à prolonger le débat dans le domaine glottopolitique – comme Jean-Baptiste Marcellesi (2003a) l'appelait dans le premier numéro de *Glottopol*, en y apportant sa « part de vérité » – et à enrichir la notion d'un cadre théorique issu de la sociologie politique de l'action publique.

Le papier est articulé en trois parties. La première partie met en lumière les liens entre l'analyse sociolinguistique d'une politique linguistique et l'appréhension des politiques publiques en science politique. La deuxième partie propose de considérer la glottopolitique comme une approche *bottom-up* des politiques linguistiques. Ce travail épistémologique est

¹ Pour comprendre l'œuvre globale de Marcellesi et la resituer au sein du GRESKO, voir l'entretien mené par Philippe Blanchet et Thierry Bulot dans l'ouvrage consacré à ses travaux (Marcellesi, 2003b).

ensuite mis au travail dans une troisième partie. Une étude de cas, menée à partir d'un corpus de vingt entretiens, est déployée autour de trois axes d'analyse de politique linguistique et publique : la mise en agenda d'un problème, la planification et la mise en œuvre d'une politique et, enfin, les instruments d'une politique publique.

1. La politique linguistique, un cas d'étude de politique publique

1.1 Le modèle d'analyse séquentiel

La politique linguistique doit s'appréhender comme *une* politique prise dans le champ d'étude plus vaste des politiques publiques. L'analyse des politiques publiques s'est construite dans les années 1970 dans une approche dite *policy sciences*. Les politiques publiques étaient alors appréhendées selon un modèle séquentiel. Nous retenons ici celui d'Anderson (1975, repris de Hassenteufel, 2011 : 32), construit en cinq phases :

- La mise en agenda de politique publique (*policy agenda*), qui correspond à la phase de sélection des problèmes par les décideurs politiques ;
- La mise sur agenda effective et la formulation d'une politique publique (*policy formulation*), soit les processus d'élaboration de solutions pertinentes et acceptables pour traiter le problème pris en charge par les autorités publiques ;
- L'adoption d'une politique publique (*policy adoption*), qui englobe les processus de sélection des propositions d'action formulées ;
- La mise en œuvre (*policy implementation*), qui comprend la séquence d'application de la politique publique par l'administration ;
- L'évaluation de la politique publique, qui cherche à évaluer l'effectivité de la politique publique adoptée et les raisons pour lesquelles elle l'est ou non.

Ces différentes étapes font écho à l'analyse des politiques linguistiques institutionnelles, qui s'appliquent en général à l'action d'un État ou d'une entité fédérée. En proposant trois grandes notions pour l'analyse d'actions sur la langue, l'approche poursuivie par Robert Chaudenson est comparable à celle du modèle d'analyse séquentiel :

- La politique linguistique qui consiste à prendre les décisions majeures, supranationales [...] ou nationales ;
- La planification linguistique qui implique la définition précise des modalités et délais de réalisation des objectifs définis par la politique en fonction des réalités et moyens économiques et humains dont on peut effectivement disposer ;

- L'aménagement linguistique qui est la mise en œuvre concrète, nécessairement différenciée et adaptée, des actions définies dans le cadre de la politique et programmées dans celui de la planification (Chaudenson, 1996 : 116).

La notion de « politique linguistique » correspond alors à la phase de mise en agenda (*policy agenda*). Celle de planification linguistique s'applique à la phase de formulation d'une politique publique (*policy formulation*), puis de sélection des propositions d'action formulées (*policy adoption*). Enfin, l'aménagement linguistique correspond à la phase de mise en œuvre (*policy implementation*). À l'instar du modèle séquentiel qui inclut en dernière étape l'évaluation de l'effectivité des politiques, l'analyse des politiques linguistiques repose en partie sur un volet évaluatif. On parle d'évaluation « classique » qui « se contentera de vérifier que les objectifs ont été atteints, et fera une analyse du rapport "qualité-prix", ou du retour sur investissements » (Calvet, 2002 : 23).

1.2 L'argumentaire d'une politique linguistique, un récit de politique publique

Pour le sociolinguiste Nazam Halaoui, la politique linguistique est un « argumentaire », « une organisation systémique d'arguments, dont l'objectif est de faire adopter un certain nombre de propositions d'actions » (Halaoui, 2011 : 34). Ici encore, cette notion est à rapprocher de celle de « récit de politique publique », développée par le politologue Emery Roe (1994). Ce récit a pour fonction « de favoriser et de légitimer une décision publique sur la base de la confrontation d'hypothèses » (Hassenteufel, 2011 : 124). Il comporte cinq axes de développement : une analyse du passé, une analyse du présent, un scénario négatif, un scénario positif et une conclusion (Radaelli, 2000).

Une même séquence est proposée pour l'analyse des étapes qui conduisent à des interventions sur les situations linguistiques. Louis-Jean Calvet en compte trois : « 1) La définition de ce qu'il y a de non satisfaisant en S1 [situation n°1] ; 2) La description de la situation S2 [situation n°2] à laquelle on veut aboutir ; 3) La détermination des moyens de passer de S1 à S2 » (Calvet, 2002 : 23). Un lien peut donc être tissé entre ces deux approches, en politique publique et en sociolinguistique. La S1 de Calvet correspond à l'analyse du présent et à la présentation d'un scénario négatif, la S2 au scénario positif souhaité ; la troisième étape est la conclusion, qui « fonde et légitime une décision en matière de politique publique et qui a pour vocation à imposer une façon de faire » (Hassenteufel, 2011 : 124).

En politique publique, on s'accorde à dire que le programme d'action poursuivi répond à des intentions « explicites » et « implicites » (Duran, 1999). Et, en effet, les décideurs politiques

ne présentent pas nécessairement, de façon systématique et transparente, les véritables raisons qui ont motivé la planification d'actions sur les langues. Les politiques linguistiques peuvent bien entendu être également explicites ou implicites. Le premier cas de figure est le plus rare : « Une politique linguistique est une politique explicite quand sont clairement présentés, dans le cas le plus simple, ses objectifs, la justification de ceux-ci et les modalités de leur réalisation » (Halaoui, 2011 : 40). Dans la plupart des cas, les politiques linguistiques sont implicites. L'analyste doit alors déceler leurs sous-jacents idéologiques.

1.3 Politiques linguistiques *in vivo* (politique publique) et *in vitro* (action publique)

Un autre parallèle peut être dressé entre la sociolinguistique et la science politique. Une différence est faite entre « politique publique » et « action publique ». Le premier terme renvoie à l'analyse d'une politique impulsée par des instances gouvernementales, par l'action de l'État. Un changement de perspective a été proposé dans les années 1980 (Sabatier, 1986), avec le terme « action publique » qui a donné lieu à la sociologie politique de l'action publique. Ce champ d'analyse met en lumière le jeu d'acteurs dans la mise en œuvre des politiques. Cette approche vise une :

prise en compte à la fois des actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives, par exemple dans les domaines du développement économique, de l'emploi, de l'environnement, de la santé, de l'éducation, de la culture, etc., mais également dans ceux qui relèvent de l'exercice des fonctions régaliennes (justice, police, etc.) (Commaille, 2019 : 576).

La politique publique correspond à l'approche *top-down*, focalisée sur la décision politique et un modèle d'analyse séquentiel. Les acteurs concernés sont les décideurs politiques et les membres des instances gouvernementales. L'action publique s'inscrit dans une approche dite *bottom-up*, qui part des acteurs « d'en bas » dans la mise en œuvre des politiques, en se focalisant sur les agents administratifs et les ressortissants² (Hassenteufel, 2011 : 105). Cette distinction peut être comparée aux deux approches *in vivo* et *in vitro* proposées par Louis-Jean Calvet. L'action *in vitro* est ce qu'on appelle communément la politique linguistique, soit un

² « Le terme de “ressortissants” des politiques publiques désigne communément les individus, les groupes socio-professionnels et les institutions à qui les politiques sont destinées » (Warin, 1999 : 103).

« type d'intervention qui passe par la loi, les décrets : celle du pouvoir lorsqu'il tente d'agir sur cette évolution » [à entendre sur l'évolution des situations langagières] (Calvet, 2002 : 19). L'action *in vivo* relève d'une gestion du plurilinguisme par les locuteurs, sans intervention étatique. Il peut s'agir d'une « pratique sociale spontanée », ou de « pratiques plus réfléchies, plus programmées » (Calvet, 2002 : 17), en relation avec des phénomènes identitaires ou des faits politiques sociaux. Dans cette perspective, la politique linguistique intègre les acteurs sociaux dans la mise en pratique des actions effectuées dans le domaine des rapports entre langue et vie sociale : « la politique linguistique pose donc tout à la fois des problèmes de contrôle démocratique (ne pas laisser faire n'importe quoi par les « décideurs ») et d'interaction entre l'analyse des situations que fait le pouvoir et celle, souvent intuitive, du peuple » (Calvet, 2013 : 112).

2. La glottopolitique, une approche *bottom-up* de la politique linguistique

Plusieurs limites au modèle séquentiel ont été soulevées. Le séquençage en étapes successives suppose idéalement que les politiques publiques soient explicites, que le problème visé puisse être résolu, que l'argumentaire soit en adéquation avec les objectifs affichés et, enfin, que ceux-ci soient mesurables. Ce modèle peine à prendre en compte les décalages entre les décisions politiques et leur mise en œuvre effective. Aussi, le modèle séquentiel suppose que les différentes séquences soient claires et définies, alors qu'il est difficile de les isoler. En effet, les politiques publiques s'apparentent plutôt à « un flux continu de séquences enchevêtrées » :

Elles ne sont pas centrées sur une mesure, comme le met en avant le modèle séquentiel, mais correspondent plutôt à un processus circulaire combinant de façon plus ou moins aléatoire de multiples mesures et de non-décisions qui interagissent entre elles à différents niveaux (Hassenteufel, 2011 : 36).

Surtout, le modèle séquentiel passe sous silence la « dimension aléatoire, bricolée et incontrôlée » des politiques lorsqu'on les observe sur le terrain (Hassenteufel, 2011 : 37). Des critiques similaires peuvent être faites à l'analyse des politiques linguistiques, dans la « nette » distinction de ses différentes phases d'exécution (planification, aménagement, évaluation) et dans la séparation des actions dites *in vitro* (qui relèveraient des instances) et *in vivo* (qui relèveraient des individus sans action étatique).

Contrairement à l'approche *top-down*, le modèle *bottom-up* identifie les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un problème particulier de politique publique. Les *bottom-uppers* analysent alors les objectifs poursuivis par ces acteurs, les stratégies mobilisées pour y parvenir et leur réseau professionnel. D'autres acteurs œuvrant à l'implantation du problème particulier sont identifiés à travers les instances locales, régionales et/ou nationales mobilisées dans la planification, le financement, la mise en œuvre du point investigué : « En termes prescriptifs, cela conduit les *bottom-uppers* à se démarquer d'une perspective de contrôle. La mise en œuvre requiert au contraire de favoriser les échanges, de permettre les compromis entre les différents protagonistes » (de Maillard et Kübler, 2015 : 92). L'approche *bottom-up* privilégie une « analyse multiniveaux et transversale de l'action publique » (Hassenteufel, 2011 : 112).

L'approche glottopolitique de Louis Guespin et Jean-Baptiste Marcellesi (1986) poursuit des objectifs similaires et on voit alors combien elle se distingue de la notion de « politique linguistique ». La notion de glottopolitique permet l'analyse d'un maillage d'actions menés au nom d'un gouvernement, d'un ministère, d'institutions, d'associations ou par des acteurs individuels :

Le concept de glottopolitique rend compte d'un axe vertical liant le fait normatif ou antinormatif apparemment le plus insignifiant aux faits les plus saillants de politique de la langue. Il couvre aussi un terrain horizontal beaucoup plus vaste que celui que couvre la notion de politique de la langue, car la novation glottopolitique n'est pas toujours perçue en tant que telle : toute décision modifiant les rapports sociaux est, du point de vue du linguiste, une décision glottopolitique (Guespin et Marcellesi, 1986 : 15).

Thierry Bulot et Philippe Blanchet reprennent la distinction opérée par Louis Guespin et Jean-Baptiste Marcellesi entre les *instances* et les *agents* glottopolitiques. Selon eux, pour qu'une mesure glottopolitique puisse être efficace, il faut que des individus (des *agents*) acceptent de la mettre en œuvre. Ainsi, « les instances glottopolitiques peuvent décider toute forme d'actions mais celles-ci n'ont d'efficacité que dans l'acceptation – voire la soumission à ces mesures – des *agents* » (Bulot et Blanchet, 2013 : 78). Ici encore, le lien avec la sociologie de l'action publique est évident, car comme l'écrit Vincent Dubois « aucune institution, aussi contraignante soit-elle, ne peut obliger à ce que les usages institutionnellement prescrits soient effectivement réalisés, ni empêcher que des usages non prévus se déploient » (Dubois, 2010 : 5). Philippe Blanchet note également :

Les actions des instances et des agents glottopolitiques sont parfois convergentes ou complémentaires, parfois divergentes ou contradictoires. Des phénomènes de

domination, d'hégémonie, de dirigisme, de laisser-faire, de résistance ou d'autogestion critiques y sont notamment à l'œuvre (Blanchet, 2016 : 14).

Je préfère pour ma part le terme « acteur glottopolitique » à celui d'« agent », sur le modèle de Patrick Hassenteufel dans son ouvrage qui s'appuie sur une sociologie des acteurs. La notion d'acteur implique une certaine autonomie, selon l'hypothèse qu'« un individu [effectue] des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement ». La notion d'agent, héritée de Pierre Bourdieu, met en avant celle d'*habitus* et « la reproduction des comportements et des systèmes d'attitudes » (Hassenteufel, 2011 : 116). L'approche *bottom-up* repose sur cette même conviction que les acteurs des politiques participent à leur construction :

Le premier postulat, sous-jacent à la sociologie de l'action organisée, consiste à faire des acteurs l'unité de base de l'analyse. Autrement dit, l'agence prime sur la structure. Prime, mais ne la nie pas. Il ne s'agit jamais d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent, mais d'affirmer que les connaître et les identifier ne permet jamais de prédire les comportements que les acteurs vont adopter, les arrangements qu'ils vont développer entre eux, la manière dont ils vont jouer avec les règles. Les acteurs sont insérés dans de multiples contraintes, qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement. Ils disposent donc d'une certaine autonomie (Musselin, 2005 : 64).

Cette approche va dans le sens de travaux en sociologie et science politique qui s'intéressent aux réactions de groupes sociaux face aux facteurs coercitifs des politiques, et aux effets qu'ils produisent en retour sur le contenu des politiques (Dubois, 2010 ; Spire, 2005 ; Lipsky, 1980). L'ouvrage de Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (1980), montre que les actions des agents d'exécution (les « *street-level bureaucrats* », c'est-à-dire ceux qui ont des relations constantes avec le public dans leur travail quotidien : enseignants, juges, policiers, travailleurs sociaux, etc.) sont déterminantes dans le fonctionnement des services publics. Ce sont selon lui de véritables *policy-makers*, avec un *policy making role* :

I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking

*administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers*³. (Lipsky, 1980: xii).

Dans la sociologie française et selon cette même approche *bottom-up* pour une analyse critique de l'action publique, Vincent Dubois montre que les relations sont complexes entre « les fonctions d'une institution et les rôles sociaux qui la font exister » (Dubois, 2010 : x). À partir d'une observation ethnographique prolongée auprès de guichetiers des caisses d'allocations familiales, il note combien la latitude donnée à la définition du rôle des agents d'accueil offre « une latitude où interviennent très directement les dispositions personnelles les plus diverses (expériences, âge, préceptes moraux, etc.) » (Dubois, 2010 : 3). Ainsi, leur identité administrative (inscrite dans le cadre de règles administratives détaillées) peut entrer en conflit avec des pratiques de contrôle susceptibles de varier en fonction des parcours individuels des agents. Dans le champ de l'immigration, les recherches du sociologue Alexis Spire (2005, 2008) illustrent également combien les agents de préfecture disposent d'une marge d'appréciation importante pour prendre des décisions ayant trait au droit au séjour, à l'accès au marché du travail et à l'acquisition de la nationalité française. Ici aussi, l'enjeu de la recherche est de défendre que les politiques linguistiques d'immigration ne s'appréhendent pas seulement au travers d'une législation linguistique et de discours institutionnels. Elles s'actualisent dans les pratiques professionnelles des acteurs chargés de leur mise en œuvre. Étudier les représentations et les pratiques déclarées des professionnels vise à offrir une description compréhensive des processus en œuvre et de leur interprétation.

3. La mise au travail interdisciplinaire d'une approche glottopolitique

Le cas d'étude proposé s'appuie sur un échantillon d'un réseau d'acteurs mobilisés dans la construction et la mise en œuvre d'une politique linguistique d'immigration⁴. Cette recherche repose sur un corpus de vingt entretiens, conduits et retranscrits entre février 2020 et avril 2021. Différents secteurs sont ciblés pour donner à voir un panorama d'acteurs œuvrant à la formation linguistique de personnes en situation de migration sur le territoire français. L'échantillon

³ Ma traduction : Je défends que les décisions des « bureaucrates de la rue », les routines qu'ils établissent et les dispositifs qu'ils élaborent pour gérer les incertitudes et les pressions professionnelles deviennent véritablement les politiques publiques qu'ils exercent. Je défends que les politiques publiques ne peuvent pas être totalement appréhendées à travers les assemblées législatives ou au dernier étage des suites des administrateurs de haut rang, car, en de nombreuses façons, ces politiques sont en fait construites dans les bureaux encombrés et au fil des échanges quotidiens des « bureaucrates de la rue ».

⁴ J'entends par politique linguistique d'immigration, une politique agencée autour de la promotion de la connaissance de la/d'une langue nationale auprès de ressortissants étrangers, qui ne possèdent pas la citoyenneté de leur « pays d'accueil » (Pradeau, 2021).

présente une diversité d'acteurs étatiques et non étatiques de l'action publique. Les témoins⁵ sont issus d'instances variées : ministère de l'Intérieur (Direction générale des étrangers en France, DGEF), rectorat, associations, organismes de formation partenaire du marché de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII⁶). Ils occupent des positions professionnelles différentes, avec des intitulés de poste variés tels que coordinateur pédagogique, formateur de français langue étrangère (FLE), enseignant-chercheur, directeur, sous-directeur, chef de projet, chef de section ou de bureau. Enfin, le corpus regroupe divers statuts professionnels : haut fonctionnaire et fonctionnaire, salarié, travailleur indépendant et bénévole.

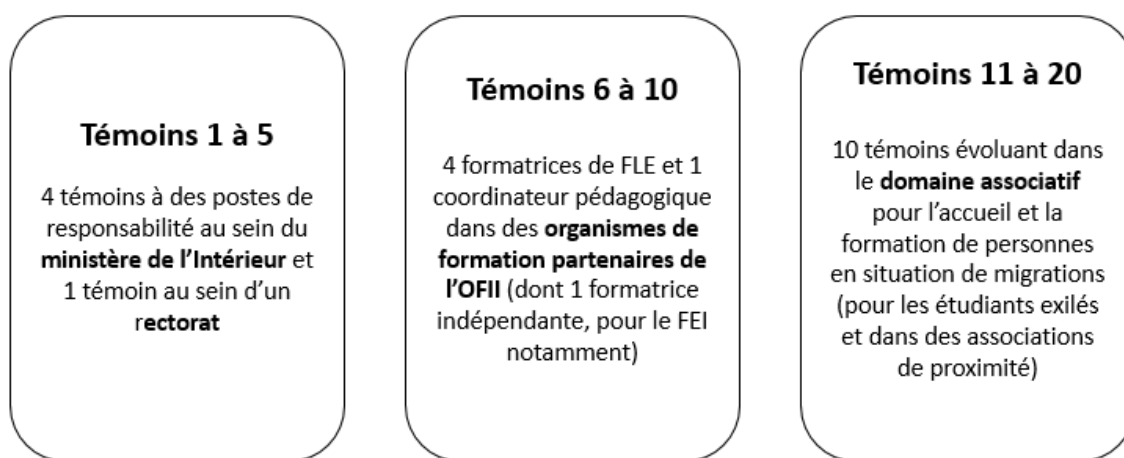


Figure 1 : Profils et secteurs professionnels des vingt témoins de l'enquête

Les entretiens semi-directifs et compréhensifs (Kaufmann, 1996) abordaient les thématiques suivantes : le récit des pratiques professionnelles des témoins, leurs représentations autour de la langue et de l'intégration et, enfin, leur positionnement face au cadre professionnel, institutionnel ou associatif dans lequel ils évoluent.

3.1 La mise en agenda d'un problème

L'analyse des politiques publiques prend en compte la question de « comment et pourquoi un problème devient l'objet d'attention des politiques publiques »

⁵ Le terme *témoin* est ici privilégié pour référer aux personnes interviewées pour les besoins de cette recherche, « terme largement adopté depuis les années 2000 » en sociolinguistique dans les travaux d'enquêtes (Blanchet, 2012 : 45-46).

⁶ L'opérateur de la DGEF chargé de la mise en œuvre du contrat d'intégration républicaine (CIR), un contrat engageant les ressortissants étrangers arrivant sur le territoire français à suivre une formation civique et une formation linguistique (si leur niveau de français est évalué comme inférieur au niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues).

(Hassenteufel, 2011 : 43). On s'intéresse ici à la mise en agenda politique d'un problème porté par une mobilisation d'acteurs sociaux, qui définissent un problème et formulent des demandes auprès d'instances institutionnelles pour le résoudre.

Cette partie repose sur le témoignage des acteurs 11 à 20⁷, qui déploient des forces glottopolitiques « actives », pour reprendre la formule de Louis Guespin et Jean-Baptiste Marcellesi (1986 : 24). La publicisation des problèmes se fait selon trois phases (Felstiner, Abel et Sarat, 1991). La première phase consiste à identifier un problème et l'ériger en problème public, c'est la phase *réaliser*. La deuxième phase – *reprocher* – est celle de la désignation des causes collectives du problème identifié. La troisième phase – *réclamer* – correspond à l'expression d'une demande auprès d'autorités publiques. Le témoin 13 confirme combien la pratique du bénévolat, et particulièrement ici des permanences réalisées pour l'association Résome, est essentielle pour que les besoins et les difficultés des étudiants exilés soient identifiés, reconnus et portés à l'attention des autorités publiques :

CP : [...] Est-ce que pour toi, c'est quelque chose, oui il faut faire du bénévolat, il faut mener ces actions là ou au contraire effectivement c'est aussi reconnaître que l'État derrière n'a pas à s'en occuper, tu vois ce que je veux dire ?

TEM13⁸ : [...] Moi, personnellement, je pense quand même que le militantisme est très important pour être au contact du réel, quoi.. [...] C'est vrai que c'était lourd pour nous mais, en même temps, ça a été une source de savoir ce qui se passe réellement absolument gigantesque. On a pu réagir à plein de trucs grâce à ces permanences donc je sais pas (rires).

L'analyse glottopolitique permet de recueillir les impacts que ces « forces actives » (Guespin et Marcellesi, 1986 : 24) ont en retour sur les politiques institutionnelles. Et les actions pour publiciser l'accompagnement, la formation linguistique et l'accès aux études supérieures de personnes exilées ont eu de nombreuses (et positives) répercussions glottopolitiques en termes institutionnels. Ainsi, les fonds obtenus ont significativement augmenté ces dernières années, permettant de financer de plus nombreux programmes de formation ; des diplômes universitaires « DU Passerelle – Étudiants en exil », habilités par le MESRI⁹, ont été ouverts à

⁷ Les témoins 11 et 12 donnent des cours de FLE au sein d'un programme universitaire à destination de personnes exilées souhaitant poursuivre leurs études en France. Le témoin 13 est bénévole au sein du Résome, un collectif créé en 2015 pour favoriser l'accès des personnes exilées à l'enseignement supérieur. Le témoin 14 évolue dans le réseau MEnS (Migrants dans l'Enseignement Supérieur). Le témoin 15 est bénévole au sein de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). Le témoin 16 est stagiaire au sein de l'association « Union des étudiants exilés », créée par des étudiants exilés pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur. Les témoins 17, 18, 19 et 20 évoluent dans des associations de proximité. Ils mènent des actions de formation linguistique pour des personnes migrantes, quel que soit leur statut administratif sur le territoire.

⁸ Norme de retranscription, CP pour Coraline Pradeau, TEM13 pour témoin 13.

⁹ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

la rentrée 2019/2020 ; des droits aux logements et aux bourses sur critères sociaux aux étudiants réfugiés ou sous protection subsidiaire inscrits dans ces DU passerelles ont été ouverts (pour plus de détails, voir Leconte et Pradeau, à paraître).

La sélection et la mise en agenda des problèmes publics se font en partie selon l'intensité dramatique des dits problèmes et l'adéquation aux valeurs culturelles dominantes. La dynamique de publicisation des problèmes est plus ou moins difficile, selon la priorité qui leur est accordée par les instances. À titre d'exemple, l'Union des étudiants exilés tente de faire porter un problème auprès du MESRI. La phase de réclamation vise à ce que la demande d'admission préalable (DAP) en première année de licence dans une université française soit simplifiée pour les personnes demandeurs d'asile et sans-papier. Malgré plusieurs relances, leur demande de rendez-vous n'avait pas reçu de réponse au moment de l'entretien avec la témoin 16. Certaines revendications ne sont pas entendues, malgré des actions glottopolitiques visant à interpeller les institutions. Les témoins 17, 18, 19 et 20 évoluent dans des structures membres du collectif national « Le Français pour tous » et s'opposent au fait que les compétences en langue française soient un critère d'attribution pour l'accès à un titre de séjour durable et que des compétences à l'écrit soient demandées pour l'obtention de la nationalité. Le collectif s'oppose également à ce que la politique d'« intégration linguistique » de l'État soit prioritairement axée vers les publics primo-arrivants. Les actions entreprises (plaidoyers, manifestations) n'ont pas permis d'entamer un dialogue avec les institutions, les revendications étant trop éloignées de la ligne politique poursuivie par le ministère de l'Intérieur.

3.2 L'écart entre l'adoption et la mise en œuvre d'une politique

Les témoins 1 à 4 – évoluant au sein du ministère de l'Intérieur – partagent une vision *top-down* de la politique d'intégration et de la planification des actions touchant à la langue et à la formation. Mais cette projection idéale de la politique linguistique d'immigration est mise à mal dans sa phase d'exécution, soit dans la phase d'aménagement linguistique. Dans leur ouvrage de référence, Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky (1973) ont travaillé, dans une *approche top-down*, sur l'écart entre la décision et la mise en œuvre d'une action publique. Il ressort de leur recherche que plus la distance entre le niveau d'autorité où la décision a été prise et les niveaux d'exécution est grande, plus les niveaux d'exécution sont nombreux et imbriqués et plus l'application de la décision s'avère difficile. Leur théorie fait écho à la représentation du témoin 3, rattaché à la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité. Pour lui,

l'exécution du projet politique est complexifiée par la multiplicité des acteurs intermédiaires chargés de sa mise en œuvre :

TEM3 : Et puis on a cette relation plus classique qu'on peut déployer notamment dans le cadre des formations du CIR [contrat d'intégration républicaine] mais c'est une relation qui, vue du ministère, est assez médiée puisque vous avez une cascade en fait de relations de sous-traitance, en quelque sorte. [...] Donc, il y a toute une cascade de relations qui fait qu'en fait l'enjeu, il sert dans la conception du marché public mais aussi beaucoup dans l'attention portée à son exécution. Euh et ça c'est le rôle premier de l'OFII, de veiller à ce que le marché, les projections du marché soient correctement exécutées. Voilà, donc ça, c'est l'écart souvent, voilà l'écart entre le modèle et la réalité, il y a toujours un petit écart qu'on essaie de réduire.

Les acteurs ont une certaine marge de manœuvre dans la construction des politiques, notamment dans l'interprétation qu'ils se font des intentions du programme d'actions. Ils poursuivent éventuellement des objectifs différents que ceux définis par les instances politiques. Si les *street-level bureaucrats* s'accordent sur des actions à mettre en œuvre, il faut ensuite que les ressortissants de ces politiques les mettent en œuvre. La témoin 4 reconnaît que le ministère n'a au final pas d'autres choix que d'accepter les revendications militantes de certaines associations, sur qui repose grandement la mise en œuvre des formations linguistiques sur le territoire. L'enjeu de négociation est centré ici sur un droit inconditionnel à la formation linguistique des personnes migrantes, quel que soit leur statut administratif, alors que les actions de formation financées par le ministère s'adressent exclusivement et *a priori* à un public primo-arrivant, séjournant légalement sur le territoire.

Un deuxième facteur induisant une mise en œuvre différenciée des objectifs est dû à la territorialisation de l'action publique. Le déploiement des mesures se fait localement, selon les besoins et les priorités des territoires. On passe donc d'une planification politique centralisée à une phase d'aménagement mise en œuvre sur le plan local par des services déconcentrés de l'État, chargés d'assurer au niveau départemental ou régional le relais des décisions prises par l'administration centrale (les directions ministérielles).

Un troisième facteur explique l'écart entre la planification souhaitée et la mise en œuvre de la politique linguistique d'immigration. Une des limites du modèle séquentiel est de ne pas prendre en compte les autres politiques publiques et leur impact sur la publicisation des problèmes, leur mise à l'agenda (ou non) et l'adoption (ou non) de telle ou telle action. Et, en effet, la témoin 1 situe les principales limites des actions déployées par la Direction générale des Étrangers en France au niveau de son opérateur principal et des autres ministères.

Pour limiter l'écart entre planification et mise en œuvre d'une politique, les instances ont recours à des instruments de politique publique, notion définie comme ci-suit par le politologue Frédéric Varone :

Nous définissons les instruments comme les moyens [...] par lesquels l'État conduit des acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit (Varone, 2000 : 168).

Cette dernière partie propose d'analyser les ressources dont disposent les instances pour contraindre les acteurs d'une politique à adopter les pratiques professionnelles qui vont concourir à l'atteinte d'objectifs prédéfinis dans la phase de planification. En réponse, nous verrons que ces acteurs disposent de ressources de résistance pour faire face aux contraintes qui leur sont imposées car, comme l'écrit Michael Lipsky : « *In general, lower-level workers always possess minimal resources with they can resist managers' orientations*¹⁰ [...] » (Lipsky, 1980 : 23).

3.3 Les instruments d'une politique linguistique

Michael Lipsky (1980) évoque deux principales stratégies des *street-level managers* pour contrôler les pratiques des *street-level bureaucrats* : l'évaluation de leur performance et les sanctions. Et, en effet, le témoin 3 indique que la politique de contrôle de la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité¹¹ repose en grande partie sur un système de sanctions :

CP : Hum hum ok et vous avez des leviers, par quels leviers essayez-vous de travailler sur cette exécution ?

TEM 3 : [...] Un autre levier, ce sont les sanctions, des sanctions qui sont de plusieurs ordres, soit suspension de la formation, du formateur, de l'interprète, soit sanction financière, réfaction en quelque sorte du prix facturé par l'organisme de formation selon des modalités précisées dans les marchés. [...] C'est quand même le mode le plus efficace de management des opérateurs.

Michael Lipsky note que les dimensions mesurables des pratiques des *street-level bureaucrats* sont autant d'objets de contrôle de leurs pratiques. De fait, le contrôle de l'OFII s'exerce par des visites aux organismes de formation. Il est entre autres demandé aux formateurs

¹⁰ Ma traduction : En général, les travailleurs de niveau inférieur possèdent toujours des ressources minimums grâce auxquelles ils résistent aux orientations des managers.

¹¹ Une des trois directions composant la DGEF.

de tenir un jour un classeur identifiant les activités didactiques données aux apprenants. Le pourcentage de réussite aux formations est regardé de près. L'OFII publie chaque année un rapport d'activité où le taux de réussite au niveau A1 des apprenants est mesuré (74,3 % de l'atteinte du niveau A1, en 2020, OFII, 2021 : 45). Cette obligation de résultats conduit à une certaine « pression du chiffre ». Lors d'une enquête réalisée auprès de formateurs intervenant dans le contrat d'intégration républicaine (Burrows et Pradeau, à paraître), une formatrice a rapporté que son organisme de formation modifiait artificiellement les notes des apprenants au terme de leur formation pour améliorer les résultats communiqués à l'OFII.

L'analyse glottopolitique offre à voir les ressources de résistance dont disposent les acteurs pour faire face au contrôle exercé sur leurs pratiques. Je renvoie ici à deux illustrations de ce phénomène, analysées dans d'autres publications. Certains formateurs du CIR déploient des actions glottopolitiques transgressives, menées contre le cadre prévu par le dispositif et qui peuvent faire l'objet de sanctions si elles sont amenées à être découvertes (falsification de sujets d'examen écrit jugés peu pertinents, compensation de mauvaises notes reçues à l'écrit par de meilleures notes à l'oral) (Burrows et Pradeau, à paraître). Aussi, certaines associations de proximité développent des stratégies de résistance pour résister aux pressions de l'OFII leur demandant de se conformer au marché public du « BOP 104 », exclusivement destiné aux primo-arrivants signataires du CIR, telles que ne pas remplir les listes d'émargement demandant le numéro CIR des apprenants et trouver d'autres financements leur permettant de ne pas dépendre exclusivement de ce marché public (Pradeau, à paraître).

Conclusion

Cette contribution a visé à faire dialoguer la sociolinguistique et la science politique. De nombreux liens ont été mis en évidence dans les concepts mobilisés dans les deux disciplines, pour appréhender les politiques publiques (et linguistiques). Cette approche interdisciplinaire permet une approche renouvelée de la notion de glottopolitique, en la mettant en perspective avec le cadre théorique d'une approche *bottom-up* des politiques publiques. Ce travail épistémologique a été décliné dans une étude de cas interdisciplinaire, basée sur un recueil d'entretiens de vingt acteurs mobilisés dans la construction et la mise en œuvre d'une politique linguistique d'immigration. Les croisements entre une perspective glottopolitique et une sociologie politique de l'action publique offrent des outils renouvelés pour une compréhension plus fine des actions politiques faites sur le langage.

Références

- Blanchet, Philippe, 2012 [2000], *La linguistique de terrain, méthode et théorie. Une approche ethnosociolinguistique de la complexité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Blanchet, Philippe, 2016, « Les apports d'une perspective glottopolitique en didactique du français », dans Philippe, Blanchet (dir.), *Politiques linguistiques et enseignement-apprentissage de français : quelles perspectives pour la pluralité linguistique ?*, Louvain-la-Neuve, E M E Éditions, p. 11-18.
- Bulot, Thiery et Philippe Blanchet, 2013, *Une introduction à la sociolinguistique : pour l'étude des dynamiques de la langue française dans le monde*, Paris, Éditions des archives contemporaines.
- Burrows, Alice et Coraline Pradeau, à paraître, « Co-construire le savoir sur l'action enseignante : résultats et perspectives d'une enquête conduite avec des formateur.trices du contrat d'intégration républicaine », *Études de linguistique appliquée*.
- Calvet, Louis-Jean, 1996, *Les Politiques linguistiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Calvet, Louis-Jean, 2002, *Le marché aux langues, les effets linguistiques de la mondialisation*. Villeneuve d'Ascq, Plon.
- Calvet, Louis-Jean, 2013 [1993], *La sociolinguistique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Chaudenson, Robert, 1996, « Politique et aménagement linguistiques », dans Caroline Juillard et Louis-Jean Calvet (dir.), *Les politiques linguistiques, mythes et réalités*, Beyrouth, Montréal, FMA, AUPELF-UREF, p. 115-126.
- Commaille, Jacques, 2019, « Sociologie de l'action publique », dans Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques : 5^e édition entièrement revue et corrigée*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 576-584.
- de Maillard, Jacques et Daniel Kübler, 2015 [2009], *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Dubois, Vincent, 2010 [1999], *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Duran, Patrice, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Felstiner, William L. F., Abel Richard L. et Sarat Austin, 1991, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 16, p. 41-54.
- Guespin, Louis et Jean-Baptiste Marcellesi, 1986, « Pour la glottopolitique », *Langages*, n° 83, p. 5-34.
- Halaoui, Nazam, 2011, *Politique linguistique : faits et théorie*, Paris, Écriture.
- Hassenteufel, Patrick, 2011 [2008], *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Kaufmann, Jean-Claude, 1996, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin.
- Lebreton, Emilie ; Leconte, Fabienne et Coraline Pradeau (dir.), à paraître, « Glottopolitiques engagées et solidaires : contextes, idéologies, histoires », *Glottopol*, n° 36.

Leconte, Fabienne et Coraline Pradeau, à paraître, « Glottopolitiques vis-à-vis des exilés et des mineurs non accompagnés en France », *Études de linguistique appliquée*, vol. 3, n° 203.

Lipsky, Michael, 1980, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russel sage Foundation.

Marcellesi, Jean-Baptiste (dir.), 1986, « Glottopolitique », *Langages*, n° 83.

Marcellesi, Jean-Baptiste, 2003a, « Glottopolitique : ma part de vérité », *Glottopol*, n° 1, p. 156-158. En ligne.

Marcellesi, Jean-Baptiste (dir.), en collaboration avec Bulot, Thierry et Philippe Blanchet, 2003b, *Sociolinguistique : Épistémologie, Langues régionales, Polynomie*, Paris, L'Harmattan.

Musselin, Christine, 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, n° 55, p. 51-71.

Office français de l'immigration et de l'intégration, 2021, *Rapport d'activité 2020*. En ligne.

Pradeau, Coraline, 2021, *Politiques linguistiques d'immigration et didactique du français : Regards croisés sur la France, la Belgique, la Suisse et le Québec*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle.

Pradeau, Coraline, à paraître, « Actions glottopolitiques pour les oubliés des politiques linguistiques et éducatives : accueil et formation des personnes exilées et sans-papiers », *Glottopol*, n° 36.

Pressman, Jeffrey et Aaron Wildawsky, 1973, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.

Radaelli, Claudio M., 2000, « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 255-275.

Roe, Emery, 1994, *Narrative Policy Analysis*. Durham, Duke University Press.

Sabatier, Paul A., 1986, "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 1, p. 21-48.

Spire, Alexis, 2005, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

Spire, Alexis, 2008, *Accueillir ou reconduire : Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir.

Varone, Frédéric, 2000, « Les choix des instruments de l'action publique : Analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n° 1, p.167-201.

Warin, Philippe, 1999, « Les "ressortissants" dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49, n° 1, p. 103-120, En ligne.

Winther, André, 1985, « Problèmes de glottopolitique », *Cahiers de linguistique sociale*, n° 7, Mont-Saint-Aignan, Publication de l'Université de Rouen.