



Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique.

Vincent Dubois

► To cite this version:

Vincent Dubois. Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. : Réflexions à partir de la politique culturelle en France. Déloye (Y.), Voutat (B.). Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique, Belin, p. 155-166., 2002, Socio-Histoire. halshs-00131134

HAL Id: halshs-00131134

<https://shs.hal.science/halshs-00131134>

Submitted on 15 Feb 2007

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.

Vincent Dubois, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France, in Déloye (Y.), Voutat (B.), dir., *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 155-166.

L'inscription dans une perspective historique de travaux d'analyse des politiques publiques est une tendance assez récente, qui reste nettement plus marquée dans la littérature américaine que dans les recherches francophones. Aux États-Unis¹, une revue spécialisée est éditée depuis 1988 (le *Journal of Policy History*). Des courants d'analyse d'origine américaine ont inscrit l'histoire dans leur démarche, comme la perspective incrémentaliste qui montre comment l'héritage des choix passés contraint les choix présents, notamment en matière budgétaire. Plus encore, certains travaux placés sous le label générique du "néo-institutionnalisme" font des conditions historiques de construction des institutions étatiques une variable explicative de la définition des politiques². L'un des principaux représentants de cette nébuleuse, Theda Skocpol, contribue conjointement à la connaissance socio-historique du politique et à l'élaboration de concepts et méthodes propres à l'analyse des politiques publiques³.

En France, ces deux orientations de recherche demeurent en revanche éloignées l'une de l'autre. En témoignent tant l'absence de référence aux politiques publiques dans le manuel de sociologie historique du politique d'Yves Déloye⁴ que le peu de place accordé au regard historique dans les manuels d'analyse des politiques publiques⁵ et dans la seule revue française qui lui soit spécifiquement consacrée (*Politiques et management public*). Les chercheurs qui tentent un rapprochement sont assez peu nombreux, leurs travaux portant pour l'essentiel sur l'État-providence et les politiques sociales⁶. Le recours à l'histoire est ainsi beaucoup moins nettement affirmé dans l'analyse des politiques publiques que dans l'étude des objets classiques de la sociologie politique, tels que le vote ou les élites politiques par exemple⁷. Contrairement à ces deux domaines, où la recherche socio-historique a pu être

¹. Didier Renard a fait une présentation de la *policy history* américaine lors d'une communication au Groupe d'analyse des politiques publiques à Paris en juin 1997 dont je m'inspire ici. Je le remercie pour les indications qu'il a bien voulu me fournir à ce propos.

². Cf. la présentation de l'"institutionnalisme historique" dans Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor ("La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue française de science politique*, 3-4 (47), juin-août 1997, pp. 469-496.

³. Cf. par exemple pour ne citer qu'un article en langue française Theda Skocpol, "Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, mars 1993, p. 21-37.

⁴. Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, op. cit.

⁵. Seules deux pages sont consacrées à "la redécouverte de l'histoire" dans le manuel de politiques publiques d'Yves Mény et Jean-Claude Thoenig ; encore sont-elles intégrées dans le chapitre sur l'analyse comparée. Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, "Thémis", 1989, p. 349-351. On aura un aperçu de la manière dont l'histoire est appréhendée dans l'analyse des politiques publiques *main stream* dans le paragraphe significativement intitulé "Le poids du passé" de Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 130-137.

⁶. Citons par exemple ceux de Bruno Dumons et Gilles Pollet sur les retraites et sur les politiques municipales, de Didier Renard sur la protection sociale ou de François Buton sur l'action en faveur des aveugles et sourds-muets.

⁷. C'est sans doute dans l'histoire sociale et intellectuelle de la constitution de l'analyse des politiques publiques comme sous-discipline qu'il faut chercher les raisons de cette – relative – cécité à l'histoire. Citons pour mémoire la distinction à l'égard d'une sociologie de l'État dans laquelle l'histoire est très présente, la prégnance

structurée autour de questions spécifiques – comme la définition et l'apprentissage des règles du comportement électoral⁸ ou la professionnalisation politique⁹ – peu d'axes problématiques clairement identifiables viennent en effet fédérer les analyses à dimension historique de l'intervention publique.

Il n'est pourtant pas nécessaire de se lancer dans un plaidoyer en faveur d'une analyse socio-historique des politiques publiques pour percevoir ce que l'investigation historique peut apporter à la compréhension de l'intervention des pouvoirs publics¹⁰. Les travaux américains mentionnés plus haut fournissent des exemples possibles de tels apports. Le recours à l'histoire peut en outre aider à se défaire des problèmes imposés par la "vision d'État" et à se dégager des catégories de perception des institutions officielles¹¹. C'est là un enjeu important pour un domaine de recherche qui n'est pas toujours clairement distingué du management public, et où en tout cas les chercheurs sont, davantage qu'ailleurs, sommés de fournir des "solutions"¹².

Tout serait cependant trop simple si l'investigation historique émancipait *ipso facto* la recherche des attentes et attendus de la pensée officielle. Il est ainsi notable qu'un des rares textes de synthèse et de réflexion méthodologique sur l'histoire de l'action publique soit moins centré autour de questions scientifiques qu'il ne tende à "affirmer que l'histoire a un rôle à jouer dans l'élaboration de l'action gouvernementale"¹³. De leur côté, les producteurs de politiques (élus, ministres, hauts fonctionnaires, experts, etc.) produisent également un récit historique qui constitue un mode de légitimation largement utilisé, en mettant en scène ruptures "fondatrices" et "origines" lointaines, en refoulant ou exhumant les filiations selon qu'elles sont ignobles ou ennoblissantes. Ils élaborent et diffusent à toutes fins utiles "sagas" et "légendes dorées"¹⁴. C'est dire qu'en matière d'action publique au moins autant que dans d'autres domaines, l'usage sociologique de l'histoire – notamment lorsqu'il s'agit de restituer la genèse des objets politiques – passe nécessairement par une analyse de ses usages sociaux et politiques.

d'une orientation "pragmatique" qui engage davantage à la recherche prospective de solutions qu'à un retour sur le passé ou la forte présence de traditions d'analyse qui, comme la sociologie des organisations, privilégient des enquêtes à l'instant "t". La dimension historique de l'action publique est cependant de plus en plus intégrée aux travaux sur l'action publique, comme en témoigne par exemple l'ouvrage collectif dirigé par Pascale Laborier et Dany Trom, *L'historicité de l'action publique*, Paris, PUF, CURAPP, 2002.

⁸. Voir à ce propos les travaux d'Yves Déloye, Alain Garrigou, Olivier Ihl, Michel Offerlé.

⁹. Cf. par exemple Michel Offerlé dir., *La profession politique, XIX-XX^e siècles*, op. cit. ; Jean Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIX^e siècle. Du dilettante au spécialiste*, op. cit.

¹⁰. On n'évoquera ici que cet aspect, en laissant de côté la question inverse des apports potentiels de l'analyse des politiques à la socio-histoire du politique.

¹¹. C'est cet usage de l'histoire comme instrument de rupture qui sous-tend notre travail sur la formation de la culture comme catégorie de l'action étatique. Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999, et pour la présentation de certains points de méthode, "Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à l'analyse des catégories d'intervention publique", in M. Kaluszinski, S. Wahnich dir., *L'État contre la politique ?... op. cit.*, p. 167-182.

¹². Voir à ce propos le forum "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 1 (46), février 1996, pp. 96-134.

¹³. Cf. Ruth Rennie, "L'histoire de l'action publique", *Revue internationale des sciences sociales*, 156, juin 1998, p. 323-336.

¹⁴. Sur les "sagas" et leur rôle dans le fonctionnement des institutions, cf. B. R. Clark, "The Organizational Saga in Higher Education", *Administrative Science Quarterly*, 2 (17), juin 1972, cité in Philippe Urfalino, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, Documentation française, 1996, p. 131.

Vincent Dubois, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France, in Déloye (Y.), Voutat (B.), dir., *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 155-166.

On voudrait fournir quelques pistes en ce sens à partir de notre travail sur la politique de la culture en France. Sans doute la question du rapport à l'histoire se pose-t-elle en l'espèce de façon un peu particulière, ne serait-ce qu'en raison de la proximité qu'agents, institutions, objets et pratiques constitutifs de cette politique entretiennent avec le monde de l'histoire. Sans même évoquer l'histoire de l'art ou des commémorations, les archives, bibliothèques, musées et une part de leur personnel leur sont en effet communs. Les problèmes soulevés ici à propos de la genèse de la politique culturelle ne lui sont cependant pas spécifiques et pourront, on l'espère, être utiles à l'analyse d'autres domaines de l'action publique. Ces problèmes concernent l'attitude à adopter face aux récits et investissements historiques des producteurs de politiques – du refoulement du passé au culte des origines – que l'on se doit d'intégrer à l'analyse car ils en déterminent les conditions intellectuelles, et aussi parfois les conditions pratiques.

Une politique sans histoire

L'histoire de l'intervention publique en matière culturelle est tout d'abord celle d'une longue tradition de dénégation de l'histoire. Des tentatives républicaines pour élaborer une " politique des Beaux-Arts " dans le dernier quart du XIX^e siècle à l'institutionnalisation d'une politique culturelle " moderne " au début des années 1960, tout se passe en effet comme si l'intervention publique ne pouvait s'établir que par le refus de tout héritage, la proclamation d'une rupture et d'une nouveauté complètes.

Que faire de ces ruptures proclamées ? Ni réfutation objectiviste d'une " vraie " continuité opposable aux discours des acteurs historiques ni simple enregistrement des césures telles qu'ils les énoncent, c'est à une évaluation des effets de réalité de ces " rites d'institution " ¹⁵ que l'on voudrait plutôt convier.

Les limites de la rupture " républicaine "

On connaît les usages politiques des Beaux-Arts qui ont pu se déployer sous la monarchie puis sous les deux Empires. Mobilisées pour symboliser la puissance du souverain, les choses de l'art ont pu être parfois très directement organisées par les administrations royales et impériales ¹⁶. Plus que la base d'une politique artistique ces liens vont, à partir de l'institutionnalisation de la III^e République, rendre illégitime l'intervention publique dans le domaine artistique. Sa légitimation républicaine suppose dès lors d'effacer les traces de cet héritage encombrant. Elle passe ainsi par l'introduction d'une discontinuité dans ces vecteurs de continuité que constituent les institutions.

Dès la proclamation de la République, l'administration des Beaux-Arts du second Empire est démantelée, ses services répartis dans divers ministères (décrets des 5 septembre 1870 et 10 janvier 1871). Suivent alors de multiples tentatives de réorganisation, dans le sens d'une " républicanisation ", qui tendent à remodeler une administration des Beaux-Arts sans reconstituer une administration de l'Ancien Régime. Ces réformes administratives sont mobilisées comme marqueurs de la conformité de l'action publique pour les arts aux principes du nouveau régime. C'est notamment le cas avec le rattachement des questions artistiques au

¹⁵. Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1983, p. 121 et suiv.

¹⁶. Pour une synthèse, voir Philippe Poirrier, *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Dijon, Bibliest, 1996.

Vincent Dubois, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France, in Déloye (Y.), Voutat (B.), dir., *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 155-166.

ministère de l'Instruction publique. L'un des principaux rapports de réorganisation administrative fait ainsi valoir qu'“ alors qu'ils ont été attachés à la maison du chef de l'État, les Beaux-Arts ont apparu moins comme un service public que comme une partie du luxe royal ou impérial, un élément de la munificence, un rayonnement du trône, ou, ainsi qu'on l'a dit, une mise en scène de la puissance souveraine ” ; placés sous la tutelle du ministre de l'Instruction publique, ils pourront en revanche servir à “ la culture de l'art ” et à la “ culture de l'esprit ” et “ servir avec dévouement la démocratie ”¹⁷. De la même manière, si l'institution d'un secrétariat d'État aux Beaux-Arts en 1879 s'accompagne de la nomination d'un secrétaire général en remplacement du directeur, c'est “ pour dégager cette administration de la pesanteur de ses traditions d'esprit monarchique ”¹⁸. D'après un directeur des Beaux-Arts, de telles institutions incarnent une “ conception [...] essentiellement moderne et démocratique [qui] s'oppose de tout point à la conception autoritaire de l'ancien régime ”¹⁹.

Ces ruptures et réformes ne suffisent pas à produire la “ politique artistique républicaine ” escomptée par leurs auteurs. C'est que ces derniers restent la plupart du temps isolés. Peu nombreux en effet sont les hommes politiques à s'engager dans le traitement des questions artistiques. Les fonctionnaires des Beaux-Arts restent quant à eux marginaux au sein de l'administration centrale. Ainsi la rupture républicaine ne s'accompagne pas des investissements politiques et bureaucratiques qui auraient permis de mettre en forme une politique artistique. Plus encore, quand bien même ces investissements sont consentis, la distance voire l'opposition qui s'instaurent à la fin du siècle entre le champ de la production culturelle et le champ politico-administratif empêchent que les discours et innovations institutionnelles des – rares – promoteurs d'une politique artistique d'État n'obtiennent le crédit qui les aurait rendu efficace. Au total, la rupture nécessaire à l'élaboration d'une politique artistique républicaine débouche sur une absence de politique. Ainsi, plus que leur “ républicanisation ”, le rattachement des Beaux-Arts à l'Instruction publique – qui prévaut jusqu'à la création du ministère des Affaires culturelles – entretient le caractère subalterne et incertain d'une intervention publique mal établie dans ses principes et son organisation²⁰.

Politique de la nouveauté et affirmation d'une politique culturelle “ moderne ”

La politique de rupture avec le passé du début des années 1960 est plus efficace que, cette fois, l'accompagnement d'une politique culturelle d'État. Tout comme le changement de régime dans lequel elle s'inscrit²¹ et conformément au modèle de la “ modernisation ” qui régit alors l'élaboration de l'action publique, la formation de cette politique s'opère par la dévalorisation des pratiques antérieures à laquelle se livrent systématiquement ses promoteurs – ministre, fonctionnaires, membres des commissions du Plan – qui dressent un tableau très sombre du “ système des Beaux-Arts ” hérité des attermoissements et de la “ démission ” des responsables gouvernementaux tout au long des III^e et IV^e Républiques. Dans d'innombrables textes et discours, la politique culturelle est ainsi avant tout définie de manière négative, par opposition aux formes de traitement public des questions culturelles qui prévalaient

¹⁷. Rapport Charton, *Journal officiel*, 9 septembre 1875.

¹⁸. Décret du 4 février 1879.

¹⁹. Gustave Larroumet, *L'Art et l'État en France*, Paris, Hachette, 1895, p. 292.

²⁰. On se permet de renvoyer à ce propos à notre article “ L'art et l'État au début de la III^e République, ou les conditions d'impossibilité de la mise en forme d'une politique ”, *Genèses*, 23, juin 1996, pp. 6-29.

²¹. Voir à ce propos Delphine Dulong, *Moderniser la politique*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Brigitte Gaïti, *De Gaulle, prophète de la V^e République*, Paris, Presses de Sciences po, 1998.

jusqu'alors. Ce n'est pas la gestion conservatrice des "Beaux-Arts", sourde à toute innovation esthétique ; ce n'est pas l'organisation des loisirs (qui ne sont au mieux qu'un moyen au service de la culture) ; ce n'est pas une action pédagogique ("il ne s'agit pas d'apprendre, mais de faire aimer", répète Malraux) ; ce n'est pas non plus l'éducation populaire, qui repose sur les pratiques d'amateurs et des formes "mineures" de culture²². La politique du ministère est alors présentée comme une innovation radicale ; "un accomplissement *ex nihilo*"²³.

Ces distinctions, et la "nouveau" qui lui est liée, procèdent pour une large part de l'effet d'annonce. Mais, cette fois, les conditions sont réunies pour que le "rite d'institution" fonctionne avec succès. En particulier, les ressources multiples du ministre – sa position d'écrivain reconnu, son crédit d'intellectuel engagé, le "charisme malrucien", auxiliaire du "charisme gaullien" – permettent en effet que ces actes de foi puissent susciter, si ce n'est l'adhésion, à tout le moins la croyance dans leur vertu inaugurale. Au-delà même de la croyance, l'affirmation de la nouveauté produit alors des effets bien réels. La dévalorisation des pratiques et références anciennes entraîne – ou à tout le moins justifie – la mise à l'écart du personnel qui en était porteur : fonctionnaires des Beaux-Arts du ministère de l'Éducation nationale, militants des mouvements d'éducation populaire et des loisirs, etc. Elle occasionne dans le même temps l'arrivée d'un personnel nouveau qui se retrouve de fait en position de devoir inventer tout ou partie de ses propres pratiques et références : des fonctionnaires aux origines variées, des planificateurs. Sont alors effectivement inventées de nouvelles institutions (comme les maisons de la culture), utilisés de nouveaux outils (comme la statistique culturelle qui apparaît alors). C'est en fin de compte bien une politique "nouvelle" qui est produite.

Après cette rupture inaugurale, de multiples autres refus d'héritage et remises en cause des frontières et institutions héritées du passé ont lieu, notamment après 1981 au moment du second moment fort de l'institutionnalisation des politiques culturelles. C'est plutôt sur une tendance inverse des usages sociaux de l'histoire apparue surtout à partir du début des années 1990 – la référence insistante au passé et à une "tradition" d'intervention – que l'on voudrait maintenant attirer l'attention.

Une politique de l'histoire

Dans la période récente, la référence au passé est mobilisée comme outil de légitimation non plus sur le mode de la table rase, mais cette fois par la revendication de filiations et d'origines mettant en scène la continuité d'une tradition d'intervention ancienne. Quelles sont les raisons d'un tel changement ? Et quelles conséquences entraîne-t-il pour la recherche socio-historique ?

La redécouverte d'une histoire

La généralisation et la neutralisation de la référence à "l'héritage Malraux" compte parmi les principaux signes de la réappropriation de l'histoire par les producteurs de politique culturelle.

²². Pour une analyse en ce sens des discours d'André Malraux et des directeurs du ministère des Affaires culturelles, voir Philippe Urfalino, "La philosophie de l'État esthétique", *Politix*, 24, 1993, pp. 20-35 (version remaniée et complétée dans *L'invention de la politique culturelle*, *op. cit.*, pp. 39-57).

²³. Pour reprendre la formule de Bernard Lacroix à propos du travail constitutionnel : "Les fonctions symboliques des constitutions : bilan et perspectives", in Jean-Louis Seurin dir., *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Économica, 1985, pp. 186-199.

Sans même parler de la panthéonisation d'André Malraux qui participe de ce mouvement mais renvoie à des logiques et des enjeux qui dépassent largement les questions culturelles, tous les producteurs de politique culturelle se posent aujourd'hui peu ou prou en héritiers du premier ministre des Affaires culturelles. En témoignent notamment l'usage de son nom pour dénommer de nombreux établissements culturels, l'organisation par le ministère de la Culture des "rencontres Malraux" pour diffuser dans le monde l'expérience française de politique culturelle, ou encore la référence très fréquente faite par des ministres ou responsables d'institutions à Malraux, à ses discours ou au texte du décret instituant le ministère des Affaires culturelles en 1959. La chose n'a pas toujours été aussi évidente : au début des années 1980, la critique du "paternalisme culturel" du ministre du général de Gaulle et d'une culture réduite aux chefs-d'œuvre était récurrente, notamment dans la définition de la politique gouvernementale. Le "mythe de la fondation" a ainsi fonctionné non seulement au moment de sa constitution, lorsqu'au début des années 1960 s'affirmait la nouveauté absolue d'une politique sans précédents, mais aussi trente ans plus tard, puisque sont désormais remises au second rang d'autres origines autrefois revendiquées, comme la politique des loisirs du Front populaire.

La redécouverte de l'histoire ne se limite pas à l'"ère Malraux" dont les protagonistes ont réussi à faire accepter le caractère fondateur. On assiste en effet plus largement à l'émergence d'une histoire si ce n'est officielle, au moins écrite par ou pour les institutions officielles, et au premier chef le ministère de la Culture. En 1991, ce dernier finance ainsi le lancement de la collection "État et Culture" à la Documentation française, qui présente des rétrospectives de l'action publique par domaine artistique conçues par le Département information et communication du ministère²⁴. Celles-ci font valoir les réalisations récentes mais remontent également à des temps anciens ("Deux siècles d'histoire" pour les musées, "Quinze siècles d'histoire pour la musique"), donnant ainsi à voir la continuité d'une tradition d'intervention séculaire.

En 1993, un Comité d'histoire du ministère de la Culture est créé, qui organise la collecte d'archives écrites et orales, publie des documents (discours d'André Malraux, de Jacques Duhamel...), organise des colloques réunissant témoins et chercheurs, suscite des travaux. Si cette création apparaît comme le résultat direct d'une initiative individuelle – celle d'Augustin Girard, ancien chef du Département des études et de la prospective du ministère de la Culture, qui lance le Comité d'histoire, l'année de son départ en retraite – elle ne s'inscrit pas moins dans le mouvement beaucoup plus général de "redécouverte de l'histoire" dans les administrations centrales.

Sur le modèle du Comité d'histoire de la Sécurité sociale, créé en 1973 par Pierre Laroque, ou de l'important Comité pour l'histoire économique et financière, de très nombreuses instances de ce type ont en effet vu le jour²⁵. Un "club des comités d'histoire" (CCH) a même été mis en place à l'initiative du Service d'information du gouvernement au début 1998, qui regroupe

²⁴. Voir par exemple *Musées*, Paris, Documentation française-ministère de la Culture, 1991; *Musique*, Paris, Documentation française-ministère de la Culture, 1992. D'autres ont paru notamment sur la photographie, le patrimoine, le livre, le cinéma.

²⁵. Voir à ce propos Jacques Caritey, "Comment préserver la mémoire d'un ministère ?", *La Revue administrative*, 262, juillet-août 1991, pp. 368-373 ; Alain Beltran, "Les comités d'histoire des ministères et des administrations", *Cahiers de l'IHTP*, 21, novembre 1992, pp. 103-107 ; "Les comités d'histoire", *ÉNA mensuel*, 278, janvier 1998.

Vincent Dubois, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France, in Déloye (Y.), Voutat (B.), dir., *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 155-166.

une quarantaine d'organismes entre lesquels il " vise à faciliter les contacts et les échanges d'informations et d'expériences " (Cf. liste en annexe). Comme beaucoup d'autres administrations, le ministère de la Culture dispose donc d'une structure qui suscite la " demande sociale d'histoire " autant qu'elle y répond, et contribue ce faisant à l'intégration d'un regard rétrospectif dans les principes de vision des producteurs d'action publique.

Les raisons d'une rétrospection

Reste à comprendre les raisons de ce " retour de l'histoire ", c'est-à-dire à restituer les conditions sociales du – relatif – succès d'un retour sur le passé dans un domaine où il était jusqu'alors davantage refoulé, ou en tout cas négligé. Trois éléments – qui ne sont pas entièrement spécifiques à la politique culturelle – permettent d'esquisser une réponse.

La formalisation de cette " demande sociale d'histoire " tient tout d'abord à la constitution d'un groupe de " témoins ", c'est-à-dire à l'identification par un ensemble d'agents de la nécessité de livrer " pour l'histoire " les informations issues de leur expérience vécue. Le regain d'intérêt pour l'histoire provient alors avant tout de ceux qui s'estiment en avoir été les acteurs, ou au moins les observateurs privilégiés. Ce regain d'intérêt correspond ainsi à l'arrivée à l'âge de la retraite des " réformateurs " des années 1960 qui, s'auto-définissant fréquemment comme des " pionniers ", veulent transmettre le récit de leurs initiatives²⁶. Que la collecte d'archives orales se soit imposée comme la technique privilégiée de l'histoire des administrations et de l'action publiques indique bien le rôle qu'a pu jouer cette " volonté de témoigner " dans le lancement de ce type d'entreprise.

En plus de cette logique du témoignage, l'intérêt pour le passé tient au souhait d'utiliser les " enseignements de l'histoire " à des fins pratiques²⁷. De manière explicite, le comité tend à intégrer l'histoire au " tableau de bord du décideur ". Dans une perspective comparable à celle qui prévaut dans l'évaluation des politiques publiques – au demeurant fort peu développée en matière de politique culturelle – l'histoire des décisions passées permettrait ainsi d'éclairer les choix présents, de réajuster l'action en fonction des résultats antérieurs, d'identifier les " pesanteurs " et partant de mieux y remédier. Ces visées pragmatiques se comprennent mieux lorsqu'on sait que le président-fondateur du comité d'histoire a milité, au sein des commissions culturelles du Plan au début des années 1960, pour l'usage des statistiques et de l'expertise socio-économique dans la politique culturelle, et qu'il a ensuite créé et dirigé pendant trente ans le service des études du ministère. Si la commande institutionnelle d'histoire est fréquemment mise au service de " stratégies de communication ", elle est ainsi, dans le cas du ministère de la Culture, également conçue comme un outil d'" aide à la décision ".

Enfin, la redécouverte de l'histoire peut s'interpréter comme une forme de " retour aux sources " par des agents d'une institution " démotivée " ²⁸. De très nombreuses enquêtes et statistiques ont contribué à mettre à mal le mythe unificateur de la " démocratisation

²⁶. Cf. à propos des " modernisateurs " d'après-guerre : Olivier Dard , " Parole d'experts, représentations et mémoires : le cas des "modernisateurs" ", *Territoires contemporains*, Université de Bourgogne, 5, 1998, pp. 31-43.

²⁷. De manière comparable à ce qui est présenté dans Ruth Rennie , " L'histoire de l'action publique ", art. cit.

²⁸. Pour reprendre l'expression de François Héran , " L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà ", *Revue française de sociologie*, XXVIII, 1987, pp. 67-91.

Vincent Dubois, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France, in Déloye (Y.), Voutat (B.), dir., *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 155-166.

culturelle ». Plusieurs écrits ont diagnostiqué la “ perte de sens ”²⁹ de la politique culturelle ou la “ dissolution ” de son modèle initial³⁰. Les inflexions apportées à la politique culturelle gouvernementale dans les années 1980 – “ relativisme culturel ”, médiatisation accrue, etc. – ont largement été dénoncées pour avoir conduit à l’ “ oubli ” des principes fondateurs, au point de rendre nécessaire une “ refondation ”³¹. Le recours à l’histoire se développe ainsi non seulement pour redonner des repères à des agents ministériels et responsables d’institution qui les auraient perdus, mais aussi comme ressource mobilisée dans les luttes pour la définition légitime de la politique culturelle.

L’histoire des institutions au risque de l’histoire institutionnelle

Quelles sont, enfin, les conséquences de ce recours renouvelé à l’histoire pour la recherche socio-historique ?³²

D’un côté, les échanges qui s’ensuivent entre institutions et chercheurs présentent d’indéniables avantages. En premier lieu, ils facilitent l’accès à des sources : avec la création des comités d’histoire sont constituées des missions des archives dans les ministères, qui améliorent la sélection des documents et leurs conditions de consultation par les chercheurs ; des témoignages sont recueillis, qui ne l’auraient vraisemblablement pas été sans les ressources qui sont ainsi mises à disposition ; des bibliographies et ressources documentaires sont diffusées, etc. En second lieu, ils permettent parfois de financer des recherches, ce qui est en général plus difficile pour la socio-histoire que pour d’autres tendances de la recherche en sociologie et en science politique. Ces échanges permettent enfin une valorisation de la recherche au-delà des seuls milieux académiques, dans des séminaires, colloques et publications, plusieurs comités d’histoire finançant l’édition d’ouvrages ou ayant constitué des collections.

D’un autre côté, ces échanges peuvent aussi présenter des risques pour l’autonomie de la recherche. Si l’on se permet cette métaphore économique, le comité d’histoire tend à se développer par concentration verticale : de la production des sources à l’organisation des recherches et jusqu’à leur diffusion. Une telle concentration fait qu’il paraît difficile aujourd’hui de se lancer dans une recherche sur l’un des domaines couvert par le comité sans passer par son intermédiaire. Si l’on ne saurait dire que cette situation conduit forcément à la production d’une histoire officielle, elle présente néanmoins le risque de favoriser les travaux

²⁹. Jean Caune, *La culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1992.

³⁰. Philippe Urfalino, “ De l’anti-impérialisme américain à la dissolution de la politique culturelle ”, *Revue française de science politique*, 43 (5), octobre 1993, pp. 823-849 (repris dans *L’invention de la politique culturelle*, op. cit., pp. 325-340).

³¹. *Pour une refondation de la politique culturelle*, rapport officiel, Paris, Documentation française, 1996.

³². Les réflexions qui suivent se fondent sur une expérience de plusieurs années de collaboration avec le Comité d’histoire du ministère de la Culture, qui a notamment donné lieu à l’organisation de séminaires sur les politiques culturelles locales dont certains travaux sont présentés dans *Politiques locales et enjeux culturels : les clochers d’une querelle (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Documentation française, 1998. À titre de comparaison, pour un exemple de relations contractualisées entre militants-témoins et chercheurs en socio-histoire, voir Michel Chauvière, Bruno Duriez, “ Chercheurs et acteurs dans la recherche socio-historique. La méthodologie contractuelle du Groupement pour la recherche sur les mouvements familiaux (GRMF) ”, in Myriam Bachir et al., *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, CURAPP, 2000, pp. 275-297.

les plus facilement “ entendables ” – c’est-à-dire à la fois intelligibles et acceptables – selon les catégories de l’entendement des “ témoins ” et/ou de l’institution dont ils sont issus³³.

La constitution et l’organisation de fonds d’archives par de tels organismes rendent possible le contrôle de l’accès aux sources, voire celui de leur utilisation. La commande de recherche s’inscrivant, au moins au départ, dans des logiques d’institution – à chaque ministère son comité, ses problèmes et son histoire – elle présente aussi le risque d’imposer un découpage institutionnel des objets, au détriment d’approches transversales ou de constructions problématiques propres aux chercheurs. Pour enrichissants qu’ils puissent être, les échanges entre chercheurs et témoins-commanditaires conduisent aussi à favoriser un “ style ” d’analyse qui privilégie le récit, les initiatives de certains personnages, une écriture “ accessible ”, au détriment de la construction sociologique et de la mobilisation des outils et du lexique des sciences sociales. La lecture des résultats par les “ décideurs ” comme horizon de la recherche, la connaissance “ de l’intérieur ” – et donc forcément toujours plus “ vraie ” – que les anciens fonctionnaires ont de l’histoire qu’il s’agit d’écrire, mais aussi les contraintes inhérentes aux situations de face-à-face³⁴ : tout cela n’est pas sans conséquences sur le travail des chercheurs et l’autonomie de leur questionnement³⁵.

*

On le voit : loin de former un “ refuge dans le passé ”, la recherche socio-historique sur l’action publique est directement confrontée aux enjeux du présent. L’on retrouve le problème posé au départ : si le regard historique peut contribuer à émanciper l’analyse de l’action publique d’une certaine dépendance institutionnelle, il peut aussi, du fait de l’investissement historique croissant des institutions publiques, contribuer à recréer cette dépendance sous d’autres formes.

Annexe : Liste des membres du Club des comités d’histoire en 1998

Défense, sécurité

Centre d’étude et d’histoire de la défense

Comité d’histoire du ministère de la Défense (Anciens combattants)

Comité pour l’histoire de l’armement

Institut d’histoire militaire comparée - Commission française d’histoire militaire

³³. Il faudrait ici pouvoir faire une comparaison entre les différentes institutions publiques (ministères, pour l’essentiel), selon la place qu’y occupent les relations avec le champ de la recherche, les enjeux dont ils sont porteurs, les périodes critiques de leur histoire, pour comprendre les orientations plus ou moins “ critiques ” ou “ officielles ” des travaux historiques dont elles favorisent la production. Voir par exemple, à propos de l’action culturelle du ministère des Affaires étrangères sous Vichy Denis Rolland, “ Les limites hagiographiques de l’histoire institutionnelle : les Affaires étrangères, l’action culturelle de la France à l’étranger et le syndrome de Vichy ”, *Le temps des savoirs*, 3, 2001, pp. 155-177.

³⁴. Comment tenir et faire accepter un discours objectivant à ceux qui (se) représentent leur expérience sur le mode de l’aventure ou de la mission et qui disposent des ressources leur permettant d’accréditer leur version ?

³⁵. L’une de ces conséquences pouvant être la bienveillance à l’égard de certains “ grands acteurs ” qui, si elle peut être à certains égards légitime, risque de conduire à une vision partielle des enjeux historiques. Voir par exemple le travail au titre à cet égard révélateur de Marie-Ange Rauch, *Le bonheur d’entreprendre : le rôle des anciens administrateurs de la France d’outre-mer dans la création du ministère de la Culture*, Paris, Documentation française, 1998 ; ou encore l’hommage rendu à l’ancien directeur de la musique, Anne Veitl, Noémi Duchemin, *Maurice Fleuret : une politique démocratique de la musique*, Paris, Documentation française, 2000.

Institut des hautes études de la sécurité intérieure
Section historique du Service de santé des armées
Service historique de l'Armée de l'air
Service historique de l'Armée de terre
Service historique de la Gendarmerie nationale
Service historique de la Marine

Banque, finance

Archives et mission historique du Crédit Lyonnais
Association pour l'histoire de Paribas
Comité d'histoire des Caisses d'épargne
Comité pour l'histoire économique et financière
Groupe d'études d'histoire de la comptabilité
Mission des travaux historiques de la Caisse des dépôts et consignations
Mission historique de la Banque de France
Mission des travaux historiques et des archives de la Caisse nationale de crédit agricole
Service des archives historiques de la Société générale

Industrie, énergie

Association pour l'histoire de l'électricité en France
Fondation de l'Automobile Marius Berliet
Institut d'histoire de l'Industrie
Institut pour l'histoire de l'aluminium

Administration générale

Association pour l'histoire de l'Administration française
Mission permanente des Archives nationales (Services du Premier ministre)
Institut français des sciences administratives

Transports, équipement

Association pour l'histoire des chemins de fer en France
Comité pour l'histoire de l'Équipement
Unité documentaire et mémoire de l'entreprise de la RATP

Social, emploi

Comité d'histoire de la Sécurité sociale
Comité d'histoire des administrations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Éducation, culture

Service historique de l'Éducation nationale
Comité d'histoire du ministère de la Culture et des institutions culturelles

Poste, télécommunications

Comité d'histoire de la Poste
Service d'histoire de France Télécom

Agriculture

Vincent Dubois, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique. Réflexions à partir de la politique culturelle en France, in Déloye (Y.), Voutat (B.), dir., *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 155-166.

Association pour l'histoire de l'agriculture au XX^e siècle
Mission archives et histoire de l'Office national interprofessionnel des céréales

Justice

Association française pour l'histoire de la Justice

Divers

Association ALTER

Institut international de l'histoire du notariat