

Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

Vincent Dubois. Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue : Contribution à l'analyse des catégories d'intervention publique. Kaluszinski (M.), Wahnich (S.) dir. L'État contre la politique, L'Harmattan, p. 167-182, 1998. halshs-00497950

HAL Id: halshs-00497950

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00497950>

Submitted on 6 Jul 2010

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.

Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique

En janvier 1996, le ministre de la Culture français, Philippe Douste-Blazy, propose à Jacques Rigaud, directeur de cabinet de l'un de ses prédécesseurs —Jacques Duhamel, ministre des Affaires culturelles de 1971 à 1973— de présider une commission consacrée à la «refondation de la politique culturelle de l'Etat». Le temps n'est en effet plus aux appels à la constitution d'une forme nouvelle encore à inventer —«pour une politique culturelle»¹— mais désormais au retour sur les «fondements» d'un «modèle» (ce sont les mots du ministre) établi depuis les débuts de la Ve République : «pour une *refondation* de la politique culturelle»².

Re-fonder : le terme employé dit à lui seul que la politique culturelle est désormais ancrée dans une «tradition» d'intervention publique. Et de fait, la politique culturelle a, en France, accédé au rang de réalité socialement attestée. Qu'un sondage d'opinion à ce sujet puisse être administré, et ne recueille qu'une très faible proportion de non-réponse en constitue, à sa manière et entre mille autres possibles, un indice³. Mais la constitution de la commission dite de «refondation» révèle également autre chose. Elle témoigne aussi de ce qui, à l'analyse, apparaît comme une constante de l'intervention publique en matière culturelle : une incertitude persistante quant à son «fondement», ses objectifs, voire son objet même⁴. La «commission Rigaud» de 1996 pourrait bien ainsi être la dernière manifestation en date de la double face de la politique culturelle en France : d'un côté, cette politique est effectivement objectivée dans des institutions, des rôles sociaux, des discours ; de l'autre sa définition est un perpétuel recommencement.

Cette double face incite à l'analyse. Près de quarante ans après l'objectivation institutionnelle de cette politique dans un ministère des Affaires culturelles, l'interprétation anthropomorphique d'une indétermination liée à la «jeunesse» ne saurait suffire. Pas plus d'ailleurs que ne saurait suffire une interprétation lexicographique qui, en rabattant le problème de l'institutionnalisation des politiques de la culture sur la polysémie du mot culture

¹Cette expression sert de titre à un grand nombre d'écrits, au moins jusqu'à la fin des années 1960. Cf. par exemple CHARPENTREAU Jacques, *Pour une politique culturelle*, Paris, Ed. Ouvrières. Coll. "Vivre son temps", 1967, 230 p. ; ROVAN Joseph, "Pour une politique de la culture", *Communications*, n° 14, 1969. ; EMMANUEL Pierre, *Pour une politique de la culture*, Paris, Seuil, 1971, 204 p.

²Titre du rapport publié à la Documentation Française, 1996, 201 p.

³Cf. le sondage IFOP commandé par la commission de refondation et publié dans le rapport, *op. cit.*, p. 173-177. Le taux de non-réponse y est toujours inférieur à 5 %.

⁴Cf. sur ce point les remarques convergentes de Guy Saez, «Les politiques de la culture» in *Traité de Science Politique*, Tome 4, dir. J. Leca et M. Grawitz, Paris, P.U.F., 1985 et Ehrard Friedberg et Philippe Urfalino, *Le jeu du catalogue*, Paris, La Documentation Française, 1984.

masquerait justement ce qui fait problème, c'est à dire l'usage de ce mot pour désigner une politique.

Et de fait, définir une politique culturelle c'est, pour les agents qui y sont engagés (hommes politiques, fonctionnaires ou intellectuels d'institution), produire une définition de la culture en lieu et place de ceux qui, artistes et intellectuels, en ont historiquement acquis le monopole.

En ce sens, l'inachèvement de la définition de la politique culturelle n'est-il pas pour partie mis en scène ? N'offre-t-il pas un gage de la non ingérence des agents du champ politico-bureaucratique dans les affaires intérieures du champ culturel ? Un hommage que le «vice» (le formalisme bureaucratique) rendrait à la «vertu» (la liberté et l'effervescence créatrice des artistes faisant fi des frontières) ? On pourrait alors faire l'hypothèse que l'indécision de la politique culturelle, la remise périodique de sa définition sur le métier, constituent moins les signes d'une «faiblesse», d'un «manque», que la voie particulière suivie par son institutionnalisation.

Poser la question de l'institutionnalisation, de l'objectivation de la politique culturelle amène nécessairement à un regard historique. Non pas pour faire l'histoire de cette politique, au sens d'un récit des différentes «décisions» qui en déterminent le «contenu» et la supposée «substance»⁵, mais pour restituer les pratiques par lesquelles un ensemble *a priori* hétérogène —ou plus exactement dont l'homogénéité n'est pas donnée *a priori*— d'actes et d'objets ont été subsumés sous le sceau englobant et unifiant d'une «véritable» politique.

On verra en l'occurrence que la formation d'une politique étatique de la culture n'a rien d'évident. D'abord, d'importants obstacles s'y sont longtemps opposés. Ensuite, son émergence doit moins à un développement inéluctable de l'action étatique (la culture comme «achèvement», après l'économie, le social...) ou à un quelconque projet préalable des autorités politiques, qu'à un ensemble de facteurs pour partie contingents qui mêlent conjoncture politique et configuration des rapports entre les champs bureaucratique et culturel.

C'est alors la manière dont cette forme historique se stabilise et les limites avec lesquelles elle se stabilise qui retiendront notre attention. C'est en l'occurrence dans le flou qu'elle trouve sa stabilité. Le regard historique est alors de nouveau utile, cette fois pour restituer les enjeux qui

⁵On se réfère ici à l'usage d'origine anglo-saxonne de ces termes qui est fait par des auteurs comme Jean-Claude Thoenig. Thoenig Jean-Claude, «L'analyse des politiques publiques», in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, Tome 4, Paris, P.U.F., 1985, p. 1-60 ; Mény Yves et Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, P.U.F. Thémis, 1989, 391 p.

sous-tendent l'institutionnalisation de la politique culturelle et qu'elle révèle en retour. On verra en effet que c'est dans les conditions particulières d'émergence de la politique culturelle, c'est à dire dans ce qui se joue à travers l'intervention inédite des agents de l'Etat dans la définition de la culture, qu'il faut chercher les raisons de cette forme particulière d'institutionnalisation qu'est l'institutionnalisation par le flou.

A partir du cas de la politique culturelle, c'est plus généralement sur les formes politiques de classification qui produisent et que produisent les politiques publiques que l'on souhaite réfléchir. On voudrait ainsi, au delà de l'objet empirique étudié, proposer quelques pistes pour une analyse de la construction des catégories d'intervention publique, destinée à éclairer les deux questions liées l'une à l'autre de la définition des politiques publiques et de l'articulation des pratiques et des représentations dans la production de ces politiques.

I. D'une genèse improbable à une institutionnalisation incertaine⁶

On peut faire à propos des politiques culturelles un double constat analogue à celui qu'établit Luc Boltanski à propos des cadres⁷. D'un côté, agents sociaux et observateurs témoignent d'une difficulté commune à établir les frontières précises de ce qui se donne comme un agrégat composite, aux limites incertaines. D'un autre côté, ces catégories floues existent bien, puisque des agents sociaux y accordent leur croyance et s'en réclament, que des institutions concourent à leur objectivation.

Si l'on écarte à la fois la tentation d'ajouter une définition aux multiples définitions en concurrence, et donc de trancher dans les conflits dont il s'agit de rendre compte, et celle d'une position de surplomb, décrétant que les politiques culturelles —ou les cadres— n'existent pas, il reste à restituer la construction sociale et historique de ces catégories, et à chercher les raisons de l'incertitude qui les caractérise.

Histoire d'un échec prolongé

⁶Pour de plus amples développements, Cf notre thèse, *La culture comme catégorie d'intervention publique. Genèses et mises en forme d'une politique*, Thèse de Doctorat en Science Politique, sous la direction de M. Offerlé, IEP-Lyon II, 1994, 810 p.

⁷Boltanski Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit-Le sens commun, 1982, 523 p.

Faire l'histoire de la formation de la culture comme catégorie d'intervention publique, autrement dit l'histoire de l'institutionnalisation des politiques culturelles comme domaine et fonction légitimes de l'Etat, c'est d'abord faire l'histoire d'un échec, et, pourrait-on dire, d'une impossibilité. En la matière, les processus observables dans la première moitié de la IIIe République⁸ se rejouent dans une large mesure jusqu'à la création du ministère des Affaires culturelles.

S'il est un fait que les pouvoirs publics interviennent de longue date dans le domaine artistique⁹, tout ce qui fait exister socialement une politique fait défaut, jusqu'à une période récente. Tout au long des IIIe et IVe Républiques, l'appareil étatique, sous la forme d'une administration des Beaux-Arts, reste faiblement structurée, sous l'autorité partielle d'un sous-secrétaire d'Etat. Les quelques tentatives d'unification sous l'égide d'un ministère unique se soldent par des échecs. L'existence d'un ministère des Arts, confié à Antonin Proust, est pour le moins éphémère : deux mois et demi, entre novembre 1881 et janvier 1882, sous le ministère Gambetta. Celle du ministère de la Jeunesse, des Arts et des Lettres, que dirige Pierre Bourdan au sein du gouvernement Ramadier, est à peine plus longue : dix mois, de janvier à octobre 1947¹⁰.

Si les constructions institutionnelles sont instables, les positions des agents de l'Etat chargés des questions culturelles, fonctionnaires ou responsables politiques, ne le sont pas moins. L'échec de la constitution d'un corps d'inspection, tout au long de la IIIe République, témoigne de l'installation précaire de l'administration des Beaux-Arts dans le champ bureaucratique. Cette instabilité s'incarne également dans les positions ambiguës de ceux qui leur donnent corps, en particulier le Directeur des Beaux-Arts. Une faible codification juridique, l'hétérogénéité des profils de ses titulaires, une position précaire soumise aux feux croisés des critiques provenant des parlementaires comme du champ artistique... telles sont quelques unes des caractéristiques de ce poste, créé en 1870, supprimé en 1905, puis rétabli en 1919.

Loin de bénéficier d'une reconduction tacite et routinière, les crédits affectés aux Beaux-Arts sont régulièrement remis en cause. C'est même plutôt cette remise en cause qui est routinière : la dénonciation du «luxue inutile» que représente le budget des Beaux-Arts constitue de fait une figure imposée du discours parlementaire tout au long de la IIIe

⁸On se permet sur ce point de renvoyer à notre article, «L'art et l'Etat au début de la IIIe République, ou les conditions d'impossibilité de la mise en forme d'une politique», *Genèses, sciences sociales et histoire*, n° 23, juin 1996, p. 6-29.

⁹Cf. pour un panorama récent, Poirrier Philippe, *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Dijon, Bibliest-Université de Bourgogne, 129 p.

¹⁰Cf Ory Pascal, "Pierre Bourdan et la politique culturelle du gouvernement Ramadier", in *Paul Ramadier : la République et le socialisme*, dir. S. Berstein, Bruxelles, éditions Complexe, 1990, p. 259-272.

République. Plus rares sont les parlementaires qui investissent le terrain peu sûr de la défense de l'intervention publique. Et les discours de justification des députés, fonctionnaires ou ministres, ne viennent guère stabiliser un «corps de doctrine» qui établirait l'intervention publique dans ses principes. Il y a plus encore que l'absence d'une théorie du service public dans le domaine artistique : une doctrine juridique, construite à propos des théâtres, codifie au contraire la dénégation de cette qualification¹¹.

Cette absence d'institutionnalisation n'est pas réductible à la dénonciation du manque de volonté des responsables politiques. Elle trouve plutôt ses raisons dans les rapports entre les champs artistique et étatique tels qu'ils s'inaugurent, en France, à partir de la fin du XIXe siècle. Ceux là mêmes qui pourraient être les «bénéficiaires» de l'intervention publique n'ont de cesse de la dénoncer par avance. Même s'il faut évidemment apporter quelques nuances selon les positions occupées, les agents du champ artistique présentent un front relativement uni pour dénoncer toute forme d'ingérence. Et ce qui est vrai de l'opposition à l'argent¹² l'est également de l'opposition à l'Etat : le travail d'autonomisation du champ artistique conduit à imposer la représentation de l'art et de l'Etat comme deux choses *par nature* contraires l'une à l'autre.

La dénonciation de l'incompétence artistique des agents de l'Etat produit et est alimentée en retour par la faiblesse effective des investissements consentis, tout comme la stigmatisation de l'absurdité d'une administration des Beaux-Arts entretient en même temps qu'elle est entretenue par les incertitudes de l'organisation bureaucratique.

L'intervention publique dans le domaine artistique est ainsi prise dans les concurrences entre les champs artistique et étatique. Ces concurrences ne se limitent évidemment pas à la question de l'action artistique de l'Etat. Plus généralement, les problèmes culturels sont construits contre l'Etat par les artistes et les intellectuels, dans les concurrences qui les opposent aux agents de l'Etat pour la représentation de l'universel¹³.

Le «grand retournement» et l'institutionnalisation par le flou

L'émergence des politiques de la culture au début des années 1960, autrement dit l'intervention inédite des pouvoirs publics dans la définition de la culture et dans la

¹¹Un arrêt de la Cour de cassation en 1901 refuse une première fois la qualité de service public à l'Opéra-Comique. Une décision du Conseil d'Etat en 1916 élabore ensuite une jurisprudence faisant des spectacles une chose par nature contraire à cette notion.

¹²Bourdieu Pierre, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992, 481 p.

¹³Cf. notre article «Les prémices de la démocratisation culturelle. Les intellectuels, l'art et le peuple au tournant du siècle», *Politix*, n° 24, décembre 1993.

problématisation des questions culturelles, marque donc un important changement. Les problèmes culturels, historiquement construits contre l'Etat, deviennent des problèmes d'Etat : c'est, pour reprendre la formule de Karl Polanyi, un grand retournement¹⁴.

L'objectivation institutionnelle de la politique culturelle sous la forme de la création d'un ministère des Affaires culturelles en 1959 est pour autant bien loin d'avoir été planifiée. Tout indique en effet le caractère relativement fortuit d'une création qui s'inscrit dans la conjoncture particulière de l'installation du pouvoir gaulliste. Les propriétés du premier titulaire du poste de ministre des Affaires culturelles, André Malraux, et notamment sa position d'écrivain célèbre, permettent de couper court aux accusations d'incompétence dont font systématiquement l'objet les agents du champ politique intervenant sur les questions culturelles. Agent parmi les plus importants du champ littéraire de l'époque, André Malraux est également connu pour son engagement politique (guerre d'Espagne, Résistance, R.P.F.) ; il présente dès lors une identité conforme aux règles du champ culturel : celle d'écrivain politiquement engagé. Mais les propriétés d'André Malraux –ses liens avec le chef de l'Etat, son crédit symbolique– expliquent plus que sa nomination au poste de ministre des Affaires culturelles : elles ont partie liée avec la création même d'un tel poste.

Les sources disponibles indiquent en effet que, plus que le ministère n'est confié à André Malraux, c'est autour d'André Malraux que s'agrègent des services pour former un ministère. Solution «bricolée» à l'initiative de Georges Pompidou alors directeur de cabinet de Charles de Gaulle en juillet 1958, pour permettre à André Malraux de rester au gouvernement quand le le ministère de l'Information qu'il détient est confié à Jacques Soustelle¹⁵, ou demande de Charles de Gaulle à Michel Debré lors de la formation du premier gouvernement de la Ve République en janvier 1959¹⁶, le ministère des Affaires culturelles est semble-t-il avant tout un ministère pour André Malraux. Cette création, si l'on peut dire *ad hominem*, ne découlerait donc en rien, si l'on en croit les différents témoignages, d'un projet préétabli visant à instituer un département spécifique au domaine culturel¹⁷. La longue période —une année complète— qui s'écoule entre l'abandon du ministère de l'Information et l'obtention effective de celui des Affaires culturelles, tout comme les activités d'André Malraux à ce moment (ministre sans portefeuille, il traite alors moins les dossiers «culturels» que ceux de la recherche scientifique,

¹⁴POLANYI Karl, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1ère édition 1944), 419 p.

¹⁵Peyrefitte Alain, «Le ministre», *Revue des deux mondes*, novembre 1977.

¹⁶«Il vous sera utile de garder Malraux. Taillez pour lui un ministère, par exemple, un regroupement de services que vous pourrez appeler "Affaires culturelles". Malraux donnera du relief à votre gouvernement». Cité in Debré Michel, *Gouverner. Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1988, tome 3, p. 13-14.

¹⁷Cf les témoignages recueillis pour l'émission de France Culture, «Malraux, ministre de la culture» (Documentaire), 3 janvier 1994. Malraux lui-même décrit sous la forme d'une parabole littéraire sa désignation à ce poste comme le résultat d'un choix arbitraire. Cf *Antimémoires*, Paris, Gallimard coll. Folio, 1972, p. 198.

de la Jeunesse et des sports, et participe à de nombreux voyages officiels dans la France d'outre-mer et dans les pays d'Afrique et d'Asie¹⁸) tendent à confirmer cette interprétation.

Notamment en raison de ce fort attachement à la personne du ministre, cette innovation institutionnelle ne paraît pas, au moment de sa constitution, devoir s'inscrire durablement dans l'organigramme gouvernemental. Il ne suscite dès lors que peu de «vocations» parmi les hauts-fonctionnaires, et est dans un premier temps en partie dirigé par des administrateurs de la France d'outre-mer rendus disponibles par la décolonisation¹⁹.

L'administration publique de la culture prend néanmoins progressivement de l'importance dans le champ bureaucratique. André Malraux reste titulaire du poste tout au long de la présidence de Charles de Gaulle, et l'innovation institutionnelle perdure au delà de celui pour lequel elle avait été opérée, au point de s'imposer peu à peu comme irréversible. Une administration culturelle se met en place, et est progressivement envisagée comme débouché souhaitable par d'anciens élèves de l'E.N.A²⁰.

Les agents de l'Etat et les institutions publiques acquièrent une place qui devient centrale dans la construction et le traitement des problèmes culturels. L'Etat intervient dans la consécration des artistes, dans les conditions de la pratique culturelle ou encore au niveau de la formation des «professions culturelles».

Pour autant, la mise en forme des politiques culturelles ne se résume en rien à l'invention d'une simple catégorie administrative. Chaque étape de l'institutionnalisation de ces politiques est l'occasion de réactiver d'importants enjeux et débats : la place de la culture dans la société, le rôle de l'Etat, l'avenir de la civilisation. Les politiques culturelles, et plus généralement la question de la culture et de l'Etat sont ainsi l'occasion de débats généraux qui en rendent les contours insaisissables.

Quand, au début des années 60, des commissions culturelles sont chargées au sein du Plan d'établir les normes, les principes et les objectifs d'un programme culturel public, l'étendue des débats est quasiment sans limites. Ils portent, précisément, notamment sur la question des limites du domaine couvert par la planification culturelle, et conduisent au refus de les tracer de manière précise, c'est à dire inévitablement exclusive et normative. Dans le même temps, des artistes, des militants culturels, exclus ou en tout cas très peu représentés dans ces

¹⁸cf *Antimémoires*, *op. cit.*

¹⁹Cf. le travail de Marie-Ange Rauch-Lepage, *Le bonheur d'entreprendre. Enquête sur le rôle des anciens administrateurs de la France d'outre-mer dans la construction du ministère de la Culture*, document de travail, Comité d'Histoire du Ministère de la Culture, avril 1996, 78 p.

²⁰Mariotte Nicolas, *Administrer la culture. Les énarques administrateurs civils au ministère de la Culture*, mémoire de DEA, IEP Paris, 1995, 143 p.

commissions, dénoncent la mainmise technocratique sur la culture et contribuent encore à faire de la définition de ce qu'est une politique culturelle, de son objet, l'enjeu d'un débat très large²¹.

La «seconde institutionnalisation» des politiques culturelles, dans les années 1980, suscite également des prises de position de portée très générale, qui contribuent à faire de ces politiques l'un des lieux de la mise en scène —d'annonciation ou de dénonciation— du «projet de société» porté par le nouveau gouvernement. Outre le fameux passage «de l'ombre à la lumière» proclamé par Jack Lang en 1981, on se souvient de l'avènement annoncé d'une «démocratie culturelle» organisant la reconnaissance de la diversité, ou encore de la désignation d'une voie «culturelle» de retour au plein emploi. Du côté des dénonciations, les montées en généralité ne manquent pas, de la part notamment d'intellectuels médiatiques qui se saisissent des politiques culturelles pour mettre en garde contre les dangers que le «pouvoir socialiste» fait courir à la «civilisation» et proposer une vision alternative du monde social²².

N'est-ce pas, alors, le retournement que marque l'émergence de la culture comme catégorie d'intervention publique qui permet de comprendre les raisons pour lesquelles cette catégorie semble vouée au flou ? On peut en effet faire l'hypothèse que le retournement qui fait de l'Etat un lieu de définition de la culture entrave paradoxalement la codification étatique de la culture.

L'émergence de l'Etat comme lieu de définition de la culture remet en jeu le monopole qu'en avaient conquis les artistes et les intellectuels. Partant, l'apparition même de la culture comme catégorie d'Etat réactive les luttes pour la définition de la culture. Et ces luttes sont d'autant plus vives et de portée d'autant plus générale qu'elles mettent aux prises des agents dont la position se fonde sur la représentation de l'universel. Ce n'est plus seulement le cas des artistes et des intellectuels, mais également celui des agents de l'Etat, qui produisent par le biais des discours sur le service public et l'intérêt général, des représentations de l'universel ajustées à la position qu'ils occupent.

Ces nouvelles luttes pour la définition de la culture conduisent tout d'abord à ce que les politiques culturelles constituent un lieu particulièrement propice à la généralisation, tant du côté des promoteurs que du côté de ceux qui s'y opposent : on l'a indiqué rapidement à

²¹Cf. par exemple Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, IVe Plan de développement économique et social (1962-1965), *Rapport général de la commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique*, Paris, Imprimerie Nationale, 1961, 75 p. ; Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Ve Plan, *Rapport général de la Commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique*, Paris, 1966, La Documentation française, 139 p. ; BENSAÏD Georges, *La culture planifiée ?*, Paris, Seuil, Coll. Peuple et Culture, 1969, 332 p.

²²Cf. notre article, «Politiques culturelles et polémiques médiatiques», *Politix*, n° 24, décembre 1993.

propos du début des années 1960, et des controverses plus récentes entre agents du ministère et intellectuels médiatiques à propos de la définition de la culture.

La réactivation de ces luttes conduit ensuite à ce que la définition étatique de la culture ne puisse se construire que sur un mode dénié et euphémique. Dès lors qu'est reconnue l'autonomie du champ culturel, il faut en effet masquer ce qui peut apparaître comme une «ingérence». Et c'est là sans doute une des raisons de l'imprécision des politiques culturelles. Ces dernières reposent nécessairement sur une définition de la culture suffisamment vague et ouverte pour ne pas paraître contraignante ou trop exclusive.

Du fait des conditions d'émergence des politiques culturelles, et malgré l'institutionnalisation et la professionnalisation dont elles font l'objet, leur définition reste forcément euphémisée et objet de controverses. C'est la raison pour laquelle la culture comme catégorie d'intervention publique est en quelque sorte contrainte au flou.

II. Catégories et catégorisation de l'intervention publique

Il semble possible, à partir de ces observations sur les politiques culturelles, de dégager quelques pistes pour l'analyse de la construction des catégories d'intervention publique. Celles-ci pourraient servir, entre autres choses, à indiquer la possible contribution d'une socio-histoire du politique aux questions posées par l'analyse des politiques publiques. On se contentera ici d'aborder deux questions : celle de la définition des politiques publiques, puis celle des relations entre pratiques d'intervention et représentations sociales, ou, pour le dire autrement, entre univers pratiques et univers symboliques²³.

La définition des politiques publiques

La question de la définition d'une politique embarasse les analystes des politiques publiques. On peut trouver, dans l'une des principales synthèses disponibles en langue française, une tentative d'élaboration d'une définition «objective» systématisant un ensemble de critères dont le croisement permettrait de répondre à la question : y a-t-il ou non «politique» ?²⁴ Outre la question sans fin de la pertinence du choix des critères retenus, cette tentative plus

²³Lacroix Bernard, «Ordre politique et ordre social», in *Traité de Science Politique*, Tome 1, dir. J. Leca et M. Grawitz, Paris, P.U.F., 1985.

²⁴Mény Yves et Thœnig Jean-Claude, *Politiques publiques, op. cit.*, p. 129-135.

académique qu'heuristique se heurte aux problèmes liés l'un à l'autre d'une posture objectiviste (une politique «qui n'en serait pas une» d'après les critères du chercheur alors que des agents sociaux accordent crédit à son existence serait-elle vouée à l'insignifiance ?) et d'une inclination normative —et en l'occurrence rationaliste— que l'on voit transparaître en particulier avec l'idée selon laquelle l'existence d'un «programme» est indispensable à celle d'une «véritable» politique. Tout en cherchant lui aussi à établir une liste systématique de critères, Jacques Lagroye évite partiellement ces deux écueils en introduisant dans certains des critères retenus des nuances qui permettent de prendre en compte la réalité telle qu'elle est socialement construite : ainsi importe-t-il que «le résultat de l'interaction soit *présenté comme* un programme cohérent» et que «l'autorité publique [soit] *tenue pour* responsable des décisions prises²⁵».

Réfléchir en termes de catégorisation de l'intervention publique permet nous semble-t-il d'aller plus loin, en faisant porter l'attention non plus sur un ensemble d'indicateurs définis de manière conceptuelle mais sur les opérateurs historiques de l'objectivation d'une politique. Les processus de désignation, par l'invention de mots nouveaux ou de nouveaux usages du lexique existant ; les constructions institutionnelles, qui objectivent en même temps qu'elles organisent l'action publique ; la formation de groupes d'agents, qui l'incarnent en même temps qu'ils la conduisent ; et enfin la formalisation d'un discours, qui unifie les pratiques, leur donne sens et contribue à leur légitimation : tels sont les quatre opérateurs sur lesquels on voudrait attirer l'attention.

Tout d'abord, les mots par lesquels une politique est désignée permettent à la fois une entrée empirique dans l'objet, et un rappel à l'ordre chronologique : prêter attention à la labellisation permet au moins d'éviter le raccourci anachronique qui fait parler de la politique culturelle de Louis XIV. C'est évidemment l'*usage* de ces mots qui doit être pris en compte, et pas seulement l'innovation lexicale : ainsi, l'utilisation ponctuelle du terme «politique culturelle» par quelques intellectuels dans la seconde moitié des années 30 pour désigner un programme global de transformation sociale ne permet en rien de faire du Front Populaire la date de naissance de ce qu'on désigne aujourd'hui sous ce terme. Partir du vocabulaire, c'est aussi le premier moyen d'exhumer les désignations et ainsi les constructions un temps utilisées ou envisagées, puis ensuite écartées, et partant de restituer l'historicité de la catégorie qui, parmi d'autres possibles, s'est finalement trouvée réalisée. On peut citer parmi celles contre lesquelles les politiques culturelles ont été construites les beaux-arts, les arts (au pluriel), les loisirs, l'animation socio-culturelle, ou encore les binômes associant aux termes d'art ou de culture l'éducation populaire, le sport ou la propagande.

²⁵Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences po-Dalloz, 1997, p. 454.

Les institutions, envisagées non seulement comme les instances de la «mise en œuvre» d'une politique, mais aussi comme ce par quoi elle est pensée et donnée à voir, permettent également de restituer l'objectivation d'une politique. On peut ainsi prendre la juste mesure du changement que représente la formation de nouveaux départements ministériels, par exemple. Rarement créés *ex nihilo*, ils réagencent le plus souvent des services déjà existants et n'introduisent pas forcément une brusque rupture dans les pratiques d'intervention ; ils n'en marquent pas moins un changement, en agrégeant ces pratiques autour d'une nouvelle «mission» (comme ce fut le cas pour le ministère des Affaires culturelles), voire en marquant «l'avènement d'un nouveau champ d'intervention publique», comme le montre Florian Charvolin à propos de l'environnement²⁶. Au delà des départements ministériels, ces remarques peuvent s'appliquer à la formation des services et des délégations au sein des collectivités territoriales, aux organigrammes des administrations ou encore aux dispositifs institutionnels de concertation, comme par exemple ceux de la politique de la ville tels qu'ils sont étudiés par Bruno Jobert et Dominique Damamme²⁷.

Une catégorie d'action publique, c'est également un groupe d'agents qui incarnent une politique, qui la font exister autant qu'ils la conduisent. Il s'agit alors de restituer l'articulation entre la construction de ces groupes et la définition des politiques. C'est ce qu'a fait, en partie, Louis Pinto en étudiant la formation concomitante d'un groupe d'administrateur militant pour les questions liées à la consommation et d'une politique nationale de la consommation²⁸. Si l'on reprend l'exemple des politiques culturelles, c'est l'émergence à partir des années 1980 d'un groupe de professionnels auto-proclamés de l'action culturelle et la relégation concomitante des positions militantes qui permet de comprendre l'extension du domaine des politiques culturelles, produit des concurrences et stratégies de différenciation des professionnels, et le déclin des références à l'animation socio-culturelle. Ce sont autrement dit les transformations intervenues dans le groupe des agents producteurs de la politique culturelle qui permettent de saisir les logiques des mutations que subissent les formes de cette politique (*i.e.* le domaine qu'elles couvrent, les pratiques qui en relèvent, les principes qui la régissent).

C'est enfin dans les discours (les modes de formulation des problèmes, la désignation d'objectifs structurants) que se construit une catégorie d'intervention publique. Ce sont de fait aussi les discours qui permettent de produire l'homogénéité d'une catégorie d'intervention, et

²⁶Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France (1960-71). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, IEP Grenoble-Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, 1993, 503 p.

²⁷Bruno Jobert et Dominique Damamme, «La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique», *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, février 1995, p. 3-30.

²⁸Louis Pinto, «La gestion d'un label politique : la consommation», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 91/92, mars 1992.

de faire tenir ensemble les éléments souvent disparates qui la composent. La démocratisation culturelle a ainsi constitué pour les politiques de la culture ce que, si l'on se permet cette expression, on pourrait appeler un impératif catégorique : c'est l'impératif qui, dans des conditions socio-historiques particulières, a permis d'établir la catégorie politiques culturelles comme légitime et nécessaire ; c'est aussi ce qui a permis de subsumer des objets qui n'étaient pas forcément pensés ensemble auparavant. Pierre Lascoumes indique de manière proche à propos de l'environnement que l'émergence historique de l'impératif : «il faut protéger l'environnement» s'apparente à la production d'un ordre, au double sens de commandement et d'idéal d'organisation²⁹.

La catégorisation comme problème

On le voit, les catégories de l'action publique ne sont ni naturelles ni transhistoriques. Comme le note Robert Salais, «Les catégories propres aux politiques publiques vivent, se modifient, s'éteignent etc. selon des processus sociaux de fabrication et d'évolution, à la fois autonomes et contingents.³⁰» Revenir sur la formation de ces catégories apparaît donc de bonne méthode pour qui veut analyser l'action publique, et ce en particulier dans une perspective comparée³¹. Mais il y a plus, et l'on voudrait, pour terminer, essayer de reprendre ce que l'analyse des politiques sous l'angle de leur catégorisation peut apporter.

Travailler sur les catégorisations des politiques publiques, c'est prendre pour objet l'une des modalités par lesquelles s'opère, dans et par l'action publique, l'articulation entre représentations et action, entre univers pratiques et univers symboliques. On peut le montrer de trois manières.

Premièrement, retracer les modalités de la construction d'une catégorie d'intervention publique, c'est non seulement faire l'histoire des pratiques d'intervention, mais aussi montrer comment s'établissent ou non les fonctions et domaines légitimes de l'action des pouvoirs publics. Il y a loin, en effet, entre les interventions ponctuelles et décriées du début de la IIIe république et la reconnaissance, au début des années 1960, d'une mission culturelle de l'Etat.

²⁹LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

³⁰Robert Salais, «Action économique publique et conventions de l'Etat : éléments d'un problème», communication au Ve Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 24-25 avril 1996, p. 2.

³¹Cf à ce propos nos remarques dans Vincent Dubois et Pascale Laborier, «Du traitement social de la culture au traitement culturel du social ? Professionnalisation des politiques culturelles locales et enjeux sociaux en France et en Allemagne», communication au colloque *Les transformations des politiques locales en Europe*, CERAT-CERIEP-AFSP, IEP Lyon, 25-26 septembre 1997.

Ensuite, la représentation ordonnée dans laquelle les pratiques d'intervention publique sont données à voir constitue, on l'a vu, ce par quoi ces pratiques sont mises en cohérence et intégrées dans un ensemble qui leur donne sens. Analyser le travail de mise en forme de l'intervention publique, la formation de ses catégories, c'est ainsi contribuer à mieux comprendre les pratiques qui en relèvent. Qu'une même opération, comme celle qui consiste à amener des jeunes en difficulté dans un musée, soit intégrée à un programme d'aide sociale ou plutôt à un projet revendiqué comme relevant du culturel affecte ainsi directement sa mise en œuvre concrète, sa réception, ses effets.

Analyser la construction d'une catégorie d'intervention permet enfin de s'interroger sur la production et la diffusion des manières étatiques de voir. C'est autrement dit soumettre à l'épreuve empirique le postulat selon lequel l'un des pouvoirs majeurs de l'Etat est celui de produire et d'imposer les catégories de pensée³². Une catégorie comme les politiques culturelles n'est en effet pas seulement une forme d'organisation de l'action publique : la définition du domaine couvert par les politiques culturelles, c'est aussi la définition étatique de la culture. En ce qu'elle correspond à des pratiques concrètes (soutien financier, consécration), cette définition produit potentiellement des effets de réalité (possibilités de diffusion, reconnaissance ou non comme pratique relevant de l'univers culturel). Ainsi la politique d'étiquetage culturel des années 1980 a-t-elle (au moins partiellement) contribué à transformer les représentations sociales de la culture en y intégrant des pratiques, comme le rock ou la bande dessinée, qui en était auparavant exclues.

Dans cette perspective, la naturalisation des catégories d'intervention, leur intériorisation peuvent être mobilisées comme les indicateurs de l'imposition réussie des visions d'Etat. La persistance de controverses les concernant, leur incertitude, le flou de leur définition peuvent à l'inverse fournir l'indicateur des limites de cette violence symbolique d'Etat.

L'intensité des investissements symboliques dont le champ culturel fait l'objet rend sans doute cette question particulièrement prégnante en ce qui concerne les politiques culturelles ; mais, sauf à considérer qu'il y aurait des politiques à dimension symbolique avérée et d'autres qui se cantonneraient dans le registre du «matériel», tout laisse à penser qu'elle se pose aussi pour n'importe quelle autre catégorie de l'intervention publique.

Vincent Dubois

Groupe de Sociologie Politique Européenne, IEP de Strasbourg

³²Pierre Bourdieu, «Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique», *A.R.S.S.*, n° 96-97, mars 1993, p 49-62.