

Terrains
des sciences
sociales

Lisa Marx

Fédéralisme, art et démocratie

**Fabriquer les politiques culturelles
en Suisse**



Lisa Marx

Fédéralisme, art et démocratie

Fabriquer les politiques culturelles
en Suisse

Terrains des sciences sociales

La collection «Terrains des sciences sociales» publie des travaux empiriques. Elle privilégie l'innovation dans les objets, les concepts et les méthodes. Son originalité consiste à faire dialoguer des terrains révélant les enjeux contemporains des sciences sociales. Son ambition est également de favoriser la mise en débat des controverses scientifiques et citoyennes actuelles.

Comité éditorial

Mathilde Bourrier, Département de sociologie, Université de Genève
Sandro Cattacin, Département de sociologie, Université de Genève
Eric Widmer, Département de sociologie, Université de Genève

Comité scientifique

Gérard Dubey, Institut Télécom Sud-Paris
Georges Felouzis, Section des Sciences de l'Éducation, Université de Genève
Cristina Ferreira, Haute Ecole de Santé, Genève
Dominique Joye, FORS, Université de Lausanne
Emmanuel Lazega, Université Paris-Dauphine
Mary Leontsini, Department of Early Childhood, National and Kapodistrian, University of Athens
Véronique Mottier, Institut des Sciences Sociales, Université de Lausanne
Jacqueline O'Reilly, Brighton Business School, University of Brighton
Serge Paugam, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris
Franz Schultheis, Soziologisches Seminar, Universität St.Gallen
Marc-Henry Soulet, Chaire Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg

Terrains
des sciences
sociales

Lisa Marx
Fédéralisme, art et démocratie
Fabriquer les politiques culturelles
en Suisse



Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). Cet ouvrage bénéficie également du soutien de la Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève, de Pacte, Laboratoire de sciences sociales (UMR 5194) et de Sciences Po Grenoble-UGA.

Les Éditions Seismo bénéficient d'un soutien de l'Office fédéral de la culture pour les années 2021-2025.

Publié par
Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA
Zurich et Genève
Zeltweg 27, 8032 Zurich

www.editions-seismo.ch
info@editions-seismo.ch

Texte © l'auteure 2025

Concept de couverture : Hannah Traber, St. Gall
Image de couverture : Extrait d'une photo par Mika Ruusunen, libre de droits sur unsplash.com

ISBN 978-2-88351-089-0 (Imprimé)
ISBN 978-2-88351-773-8 (PDF)
<https://doi.org/10.33058/seismo.20773>

ISSN 2813-4567 (Imprimé)
ISSN 2813-4575 (En ligne)



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

À Daphné

Remerciements

Cet ouvrage est la version remaniée d'une thèse soutenue en juin 2017 à l'Université de Genève. Je tiens à remercier Frédéric Varone et André Ducret qui ont accompagné cette recherche, depuis leurs champs scientifiques respectifs, en me permettant de construire et d'explorer le mien. Pascal Sciarini, Laurent Fleury et Clive Gray en composaient le jury, merci pour leurs remarques judicieuses qui ont contribué à façonner ce livre.

Je n'aurais pu mener mon enquête empirique sans les différentes personnes qui m'ont aidée, tant sur le terrain que dans des échanges scientifiques. Je remercie en particulier toutes les personnes qui ont accepté de participer à un entretien, de répondre à mes questionnaires, voire qui m'ont fait confiance pour travailler sur leurs documents et archives.

Merci à mes collègues à l'Université de Genève, à la University of Warwick, à l'IFE-ENS de Lyon et au laboratoire Triangle, qui ont accompagné la recherche et la réécriture du manuscrit tout au long de ces années, en parallèle de nouveaux chantiers de recherche. Enfin, merci à mes collègues à Sciences Po Grenoble-UGA et au laboratoire Pacte, où j'ai été recrutée vers la fin de cette aventure éditoriale et où j'ai la chance de pouvoir me projeter dans la durée.

Camille Sigg, Marisa Fois et Franziska Dörig des éditions Seismo ont suivi ce projet avec patience et soin, merci à elles. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique, la Faculté des Sciences de la société de l'Université de Genève, le laboratoire Pacte et Sciences Po Grenoble-UGA ont généreusement participé au financement de cette publication.

Je remercie ma famille, mes ami-e-s et surtout David, sans qui rien de tout cela n'aurait été possible. Enfin, je dédie ce livre à Daphné, qui nous a rejoint en cours de route, qui m'émerveille tous les jours et me permet de redécouvrir le monde.

Table des matières

Remerciements	7
Liste des figures	11
Liste des tableaux	11
Acronymes	13
Introduction Approcher la politique culturelle par ses processus et ses acteurs	15
La politique culturelle, une politique publique comme les autres?	17
Étudier les politiques culturelles en Suisse	20
Une approche relationnelle par les configurations	22
Plan de l'ouvrage	26
Chapitre 1 Les politiques culturelles dans les différents territoires suisses, entre continuité et changements	29
1.1 Une politique culturelle fédérale historiquement fragmentée	30
1.2 Des politiques cantonales et communales fragmentées	38
1.3 Analyser les évolutions de la politique culturelle	43
1.4 Continuités et transformations dans trois cantons – comment expliquer les divergences?	48
Chapitre 2 Trois configurations plus ou moins ouvertes et conflictuelles	55
2.1 Une approche relationnelle de l'élaboration des politiques publiques	55
2.2 Berne entre contraintes administratives et revendications régionales et urbaines	65
2.3 Un conflit opposant ville canton et milieux culturels à Genève	94
2.4 Un processus bâlois peu conflictuel, contrôlé par l'administration	120
2.5 Évaluation comparative des hypothèses sur les processus	144

Chapitre 3	Des acteurs particuliers dans l'élaboration des politiques culturelles	157
3.1	Des rôles spécifiques au sein de la configuration	158
3.2	L'administration cantonale bernoise au cœur du processus, un ministre entrepreneur succédé par un ministre médiateur	168
3.3	À Genève, le canton et les milieux culturels évincent la ville	175
3.4	Des acteur-trice-s administratif-ve-s centraux-ales, des milieux culturels fortement connectés mais peu mobilisés à Bâle	187
3.5	Évaluation comparative des hypothèses sur les rôles particuliers	194
Chapitre 4	Comment les politiques culturelles changent-elles?	203
4.1	Évolution et continuité des politiques culturelles	203
4.2	Pouvoir explicatif comparé des hypothèses	205
4.3	Une modélisation des trois processus	207
4.4	Peu d'influence pour les milieux culturels, les administrations au centre	208
4.5	Légitimité, expertise et (dé)politisation de la culture	212
4.6	Élaborer des politiques publiques en Suisse	214
Conclusion	Coda : la politique culturelle au temps des incertitudes	217
Références		219
	Bibliographie	219
	Lois, décrets, ordonnances	234
	Entretiens	236
	Articles de presse, archives et documents consultés	238
Annexe		241
	Méthodologie et données	241
Annexes en ligne : http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A		

Liste des figures

Figure 1 :	Résumé chronologique de la politique culturelle suisse (1945-2020)	42
Figure 2 :	Représentation schématique de l'évolution des arrangements de mise en œuvre dans les trois cantons (2000-2017)	53
Figure 3 :	Résumé chronologique de la politique culturelle bernoise (1975-2018)	90
Figure 4 :	Coalitions et groupes dans le cas bernois	93
Figure 5 :	Résumé chronologique de la politique culturelle genevoise (1985-2023)	116
Figure 6 :	Coalitions dans le cas genevois	119
Figure 7 :	Résumé chronologique de la politique culturelle bâloise (1980-2020)	139
Figure 8 :	Coalitions et groupes dans le cas bâlois	143
Figure 9 :	Présentation analytique du processus de décision bernois	175
Figure 10 :	Présentation analytique du processus de décision genevois	186
Figure 11 :	Présentation analytique du processus de décision bâlois	193
Figure 12 :	Représentation graphique du déroulement des processus de décision	208

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Institutions, processus politiques et dépenses publiques pour la culture dans les trois cantons	50
Tableau 2 :	Test de l'hypothèse H1	147
Tableau 3 :	Test de l'hypothèse H2	155
Tableau 4 :	Acteur-trice-s identifié-e-s par les mesures-filtre, Berne	169
Tableau 5 :	Acteur-trice-s identifié-e-s par les mesures-filtre, Genève	177
Tableau 6 :	Acteur-trice-s identifié-e-s par les mesures-filtre, Bâle-Ville	188
Tableau 7 :	Test de l'hypothèse H3	196
Tableau 8 :	Test de l'hypothèse H4	199
Tableau 9 :	Évolutions des politiques culturelles cantonales	204
Tableau 10 :	Pertinence des hypothèses dans les trois cas	206
Tableau 11 :	Résumé des concepts-clé et de leur opérationnalisation	242

Acronymes

ACG	Association des communes genevoises
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
CELAC	Commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi pour les arts et la culture (Genève)
CJB	Conseil du Jura bernois
DCS	Département de la culture et du sport (Ville de Genève)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DIP	Département de l'instruction publique (Genève, Bâle-Ville) / Direction de l'instruction publique (Berne)
IDHEAP	Institut des hautes études en administration publique
KJ	<i>Kulturstadt Jetzt</i> (groupe « Ville culturelle maintenant », Bâle-Ville)
LAEC	Loi sur l'accès et l'encouragement à la culture (Genève)
LEAC	Loi sur l'encouragement des activités culturelles (Berne)
LRT	Loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (Genève)
MAMCO	Musée d'art moderne et contemporain (Genève)
OC	Office de la culture (Berne)
OFC	Office fédéral de la culture
OSR	Orchestre de la Suisse Romande
PS	Parti socialiste
RAAC	Rassemblement des artistes et acteurs culturels (Genève)
RFV	<i>Rockförderverein der Region Basel</i> (Association pour le soutien au rock, Bâle)
SCC	Service cantonal de la culture (Genève)
UDC	Union démocratique du Centre

Introduction

Approcher la politique culturelle par ses processus et ses acteurs

La sidération était grande dans les milieux culturels lorsque, en novembre 2016, le gouvernement du canton de Zurich annonçait que sa subvention annuelle au Theater Neumarkt – un théâtre de taille moyenne de la scène zurichoise avec une programmation essentiellement consacrée au théâtre expérimental et à des productions indépendantes – était coupée de 50 000 francs suisses pour l’année 2017, passant de 330 000 francs à 280 000 francs. Cette réduction était explicitement liée à la programmation du lieu et justifiée par les « charges des instances cantonales en lien avec la représentation controversée dans le programme 2016 »¹. La représentation en question avait eu lieu en mars 2016, lorsqu’un groupe de théâtre connu pour ses happenings politiques présentait une pièce qui se voulait un plaidoyer contre Roger Köppel, éditeur et rédacteur en chef de l’hebdomadaire *Weltwoche* et député de l’UDC au Parlement fédéral, le parti comme le journal relevant de la droite populiste (cf. Udris 2011). Avant la performance, toute personne qui le souhaitait pouvait invectiver Köppel sur un site internet, tandis que la deuxième partie de l’événement, officiellement hors du cadre du théâtre, mettait en scène l’exorcisme de l’esprit d’un nazi par lequel l’éditeur aurait été possédé.

Les médias locaux et les partis politiques s’étaient vite emparés du sujet : des élu·e·s de droite avaient demandé des sanctions financières contre le Theater Neumarkt par la réduction ou la suppression des subventions publiques, tant dans la ville de Zurich, plus grand financeur public du théâtre à hauteur de 5,4 millions de francs par an, qu’au niveau cantonal. Au niveau municipal, la maire et les élu·e·s de gauche, majoritaires au gouvernement et au parlement, s’y étaient opposé·e·s en arguant la liberté de l’art et de la programmation des institutions culturelles. La demande fut en revanche prise en compte par le gouvernement cantonal, majoritairement à droite, qui jugea que cette représentation avait nui à la qualité globale de la programmation. Certain·e·s acteur·trice·s culturel·le·s et le directeur de l’administration culturelle de la ville de Zurich critiquèrent alors avec force cette « punition ».

1 Regierungsrat des Kantons Zürich (2016). *Regierungsratsbeschluss 2016-1114. Kulturförderung, diverse Kulturinstitutionen, Beitragsberechtigung, Anerkennung, wiederkehrende Ausgaben*. Toutes les traductions vers le français des extraits de la littérature ou d’entretiens sont de l’auteurice.

Proportionnellement à la contribution publique globale de près de 6 millions de francs, une coupe de 50 000 francs pourrait sembler peu importante. Les conflits qui l’entourent touchent cependant à des enjeux bien plus larges, comme la liberté de l’art et ses limites ou encore les rôles respectifs des différents échelons de l’État, de l’administration et des élu-e-s dans les politiques culturelles. Le politique intervient ici dans les jugements des programmations culturelles, pour sanctionner une performance considérée comme une prise de position politique outrancière qui discréditerait le caractère artistique de la représentation. Ce cas n’est d’ailleurs pas sans rappeler la controverse autour de Pro Helvetia en 2004, quand le Parlement fédéral avait coupé le budget de la fondation publique de soutien aux arts, à la suite d’une exposition jugée insultante envers le conseiller fédéral Christoph Blocher (Dubey 2009). Dans les deux cas, on voit s’articuler un conflit entre acteurs² autour de la mise en œuvre des politiques culturelles, mettant en jeu leur légitimité à participer et à juger. C’est donc aux rôles de différents acteurs et instances et à leurs relations dans les politiques culturelles suisses que s’intéresse ce livre, en étudiant (1) les processus d’élaboration de ces politiques ; (2) les configurations d’acteurs qui y participent en se mobilisant, en s’alliant, en s’opposant ; (3) les arrangements de mise en œuvre qui en résultent.

Cet ouvrage, issu d’une recherche doctorale, se concentre en priorité sur des événements survenus entre 2000 et 2017³. Ces questionnements trouvent cependant des échos dans un des moments les plus singuliers et les plus inattendus de ces dernières années et décennies, dans le secteur culturel et bien au-delà : les fermetures abruptes des institutions culturelles (des librairies et des théâtres, des salles de concert et des musées) et l’annulation de nombreux événements entraînés par le Covid-19 ont bousculé le secteur culturel et fragilisé ses modèles économiques, en Suisse comme dans d’autres

2 Ce livre adopte les conventions de l’écriture inclusive. Cependant, puisque la notion d’«acteur», en science politique et dans cet ouvrage, se réfère autant à des acteurs collectifs qu’individuels, l’ouvrage adopte sur ce terme la pratique de Gisèle Sapiro (2020) concernant «auteur», n’introduisant pas le féminin quand il s’agit de la notion abstraite mais l’appliquant dès qu’il est question de personnes individuelles et concrètes. Pour faciliter la lecture, des noms féminins proches des noms masculins sont par ailleurs utilisés (p. ex. médiateur-e au lieu de médiateur-riche). Par ailleurs, la première personne du singulier (plutôt que du pluriel) est utilisée dans cet ouvrage, pour rendre compte du caractère situé de la recherche et des analyses menées par l’autrice.

3 Certains extraits des résultats de cette recherche doctorale (Marx 2017) ont été auparavant publiés dans des articles scientifiques dans les revues *Cultural Trends* (Marx 2019), *International Journal of Cultural Policy* (Marx 2020) et *Pyramides* (Marx et Mbarek-Rais 2020). Ces textes sont référencés au fil de l’ouvrage quand des éléments sont remobilisés.

pays. Les travailleur-se-s de la culture, soudainement privé-e-s de leurs moyens de subsistance, se sont organisé-e-s pour alerter le grand public et les élu-e-s sur leur situation, par diverses actions (cf. Marx et Mbarek-Rais 2020). Je reviendrai sur ces événements dans la conclusion, car ils permettent de mettre en lumière des dynamiques de (re)politisation de la culture.

La politique culturelle, une politique publique comme les autres ?

Toutes les démocraties modernes ont instauré des politiques culturelles, des manières d'intervenir dans la production, la distribution et la réception d'œuvres considérées comme culturelles. Même des interventions étatiques dans des domaines semblant ne pas relever directement de la culture peuvent avoir une influence sur le secteur, ses acteurs et ses institutions, comme le souligne Howard Becker :

L'État [...] offre la possibilité de réaliser des œuvres d'art en soutenant directement ou indirectement les activités qu'il approuve. Il en entrave d'autres en refusant aux œuvres jugées critiquables l'accès à certains moyens normalement offerts à tous les participants. [...] Sous ce rapport, tous les artistes dépendent de l'État, et leurs œuvres témoignent de cette dépendance. (Becker 1988 : 206)

Toute œuvre d'art, tout-e artiste et toute institution culturelle est donc influencé par l'État, par la présence ou l'absence d'interventions publiques allant de la protection du droit d'auteur et de la liberté d'expression à la censure et au droit du travail, en passant par le soutien matériel ou financier ou des règles de fiscalité. À l'intérieur de ce large éventail d'interventions étatiques dans la culture, ce livre se focalise sur les politiques distributives (Lowi 1972) : qui décide, qui obtient quoi, et sur la base de quels critères ? Les politiques culturelles sont d'autant plus intéressantes que la « culture » est un concept polysémique, dont la définition même peut faire l'objet de conflits qui visent à étendre ou à restreindre les frontières de la politique publique et, par là, celles de l'intervention étatique dans le domaine. Bien souvent, la culture est également perçue comme un domaine à part, particulièrement important sur le plan symbolique. Dans ce contexte, le choix de l'État de soutenir certains projets, institution et personnes (et ce au détriment d'autres projets ou institutions) pèse lourd et reconnaît ainsi leur statut culturel ou artistique.

Si la science politique française a traité le sujet des politiques culturelles entre autres par des approches sociohistoriques de la mise en place de la politique culturelle (Dubois 1999 ; Urfalino 2004), par des analyses par sous-secteurs (Surel 1997 ; Polo 2003 ; Fleury 2006) ou par des études de politiques cultu-

relles locales (Vion et Le Galès 1998 ; Dubois *et al.* 2012), le secteur est peu abordé dans la science politique anglophone internationale, ce qui peut être expliqué par la relative insignifiance financière du secteur (Eling 1999), par la perception de ces politiques comme peu importantes (Littoz-Monnet 2007), par les difficultés de mesure ou de quantification (Selwood 2002), ou encore par des enjeux de définition. Un champ de recherche interdisciplinaire a été construit dans les dernières décennies, les *cultural policy studies*, à l'intersection entre les approches des sciences humaines issues de l'herméneutique ou de la critique du pouvoir (cf. McGuigan 2004) et celles plus empiriques des sciences sociales. La majorité des travaux dans ce champ s'accordent sur l'idée d'une unicité, d'une particularité fondamentale des politiques culturelles, qui les distingueraient des autres politiques publiques. Cependant, l'étendue ou la spécificité de cette unicité est souvent assumée à priori bien plus qu'elle n'est étudiée – se pose donc la question de savoir si la politique culturelle est une politique publique comme les autres ou s'il s'agit, comme le stipule une partie de la littérature, d'un domaine à part. Pour y répondre au moins temporairement, commençons par les définitions.

Les politiques culturelles sont les politiques publiques ayant trait à la culture. Définir la « culture » n'est pas chose aisée, car, comme les recherches en politiques culturelles le notent souvent, la culture peut être considérée comme un « concept essentiellement contesté » (Gallie 1956 ; Hetherington 2014 ; Gray 2015) : toute utilisation du concept peut être sujette à contestation, car nous ne disposons pas de critères satisfaisants pour en définir les contours une fois pour toutes. Le concept ne peut être défini de manière univoque et implique une forme de jugement car, généralement, définir quelque chose comme « culturel » lui confère un caractère positif.

Dans la littérature en sciences sociales, au moins deux définitions de la culture coexistent. Une définition anthropologique large fait référence à des modes de vie, des manières d'être, des us et coutumes ou des traditions communes à certaines communautés ou sociétés, comme dans le terme « culture populaire » (cf. Cuche 2001). Une seconde définition, plus restreinte, renvoie quant à elle uniquement aux activités et productions intellectuelles et artistiques (Mulcahy 2006 : 265), et assimile donc la notion de culture à celle d'art. Le terme « politique culturelle » se réfère en général à cette seconde conception et englobe toutes les politiques publiques ayant trait, de près ou de loin, à la production, la conservation, la diffusion et la consommation d'activités ou d'objets définis comme relevant de l'art, qu'il s'agisse des arts picturaux, des arts du spectacle ou du patrimoine notamment⁴. Ces activités vont de l'accré-

4 Pour cette raison, certain-e-s auteur-trice-s choisissent de parler de « politique artistique » (*arts policy*) plutôt que de « politique culturelle » (cf. Wyszomirski 1982 ; Urice 1983 ; Gray 2000 ; Shockley et McNeely 2009), mais cette stratégie ne fait

ditation des écoles d'art aux crédits d'impôt pour les productions de cinéma, en plus du soutien financier aux institutions culturelles (tels les théâtres ou les musées), aux organisations culturelles (par exemple des compagnies de théâtre indépendantes) ou encore aux artistes (par l'attribution de bourses et de prix) (cf. Becker 1988).

Face à cette problématique de définition, cet ouvrage adopte une perspective constructiviste modérée qui prend en compte la manière dont la réalité est perçue et cadrée par les acteurs et actrices du monde social : la politique culturelle est définie comme « l'ensemble des activités que les gouvernements entreprennent – ou n'entreprennent pas – dans le domaine de la « culture » »⁵ (Gray 2010 : 222). Ainsi, plutôt que de dresser une liste exhaustive des domaines pouvant relever de la culture, il s'agit d'analyser comme politique publique de la culture ce que les acteurs investis dans le domaine considèrent comme en relevant. L'inclusion ou l'exclusion dans les politiques culturelles fait, en effet, l'objet de luttes de reconnaissance dans la mesure où la dénomination « culture » s'avère valorisante, offre une reconnaissance et permet de prétendre à certaines formes de soutiens publics ou privés. Il convient donc de s'intéresser aux différentes définitions qui existent, aux enjeux de reconnaissance et de légitimité qui les entourent, aux luttes qui les opposent (Dubois 1999), ainsi qu'aux acteurs qui les portent.

Alors, les politiques culturelles sont-elles des politiques publiques comme les autres ? La question reviendra en conclusion, et il s'agit d'ici là de croiser et de rapprocher les *cultural policy studies* et des approches issues de l'analyse des politiques publiques. D'une part, les études des politiques culturelles peuvent tirer profit de l'application de modèles établis d'analyse de l'action publique pour observer et interpréter le désordre inhérent aux processus politiques, notamment sur l'interaction et les rôles de différents acteurs. D'autre part le secteur culturel pose des questions et des défis intéressants à la science politique, comme le soulignent des travaux existants à l'intersection entre études des politiques culturelles et science politique.

Cette littérature montre tout d'abord que les relations entre acteurs dans les politiques culturelles varient dans le temps, dans l'espace et selon les sous-secteurs culturels. Wyszomirski (1995) constate ainsi que les politiques culturelles fédérales américaines évoluent dans le temps, allant d'une communauté de politiques publiques avec peu d'acteurs et une concordance élevée à un

que déplacer le problème dans la mesure où l'« art » est également un concept essentiellement contesté ; il s'agit même de l'exemple principal utilisé par Gallie (1956).

5 Cette définition est inspirée de la définition que propose Dye (1972 : 2) des politiques publiques comme « tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire ».

réseau thématique caractérisé par un nombre plus élevé d'acteurs et davantage de conflits. Eling (1999), analysant la politique culturelle française sous la présidence de François Mitterrand, souligne quant à lui que la proximité des liens et la forme des interactions entre groupes d'intérêt et instances étatiques varient en fonction du domaine culturel concerné, y compris au sein d'un même système politique et à la même époque.

Un autre courant vise à expliquer les évolutions des politiques culturelles. Certaines recherches se penchent ainsi sur l'influence des groupes cibles, et plus particulièrement des artistes, dans les politiques les concernant. Leurs constats varient : Woddis (2014) souligne l'importance de la participation des auteur·trice·s de théâtre britanniques aux politiques qui les concernent, tandis que Glinkowski (2012), analysant le cas des artistes visuel·le·s britanniques, reste plus sceptique quant à leur influence réelle. Saint-Pierre (2003), quant à elle, explique les transformations de la politique culturelle québécoise au début des années 1990 par la mobilisation d'une coalition issue des milieux culturels, qui est parvenue à négocier avec succès avec les acteurs politiques et administratifs, lesquels trouvent également leur intérêt dans ce changement. D'autres travaux soulignent le rôle plus particulier que peuvent jouer des actrices et acteurs spécifiques dans les politiques culturelles, notamment des intellectuel·le·s (Ahearne et Bennett 2007 ; Dubois 2011) ou des expert·e·s de *think-tanks* (Schlesinger 2009). Bordat-Chauvin (2014) montre empiriquement, pour les cas mexicain et argentin, comment des artistes et intellectuel·le·s, en particulier des écrivain·e·s, réussissent à traduire leurs demandes, formulées hors du système politique, dans des arènes de décision et à modifier les politiques culturelles dans le sens de leurs préférences. Les travaux de Fleury (2006 ; 2007) permettent, quant à eux, de retracer le rôle de certain·e·s intellectuel·le·s et haut·e·s fonctionnaires dans la création de deux institutions culturelles françaises, le Théâtre National Populaire et le Centre Pompidou. Le rôle des idées, du cadrage des enjeux et des discours dans le changement des politiques culturelles est par ailleurs souligné dans la littérature (Strom et Cook 2004 ; Barbieri 2012).

Étudier les politiques culturelles en Suisse

Cet ouvrage se focalise sur le cas suisse, plus particulièrement sur les cantons suisses, et sur les acteurs et les instances qui prennent en charge l'allocation de ressources publiques dans le domaine culturel, ainsi que sur leurs interactions. Peu de travaux existent à ce jour sur les politiques culturelles en Suisse, à l'exception de quelques synthèses et survols historiques visant à donner une vue d'ensemble (Weckerle et Theler 2010 ; Gillabert *et al.* 2011 ; Keller

2011 ; Bijl-Schwab 2014 ; Moeschler 2017 ; Thévenin et Moeschler 2018), des études socio-historiques de secteurs culturels précis (cf. Suquet et Davier [2016] à propos de la danse, Moeschler [2011a ; 2011b] au sujet du cinéma, Dal Molin [2018] et Keller [2024] sur l'art visuel), ou encore des études sur les politiques culturelles urbaines (Kellenberger 1988 ; Rothmayr 1995 ; Schwab 2009 ; Raboud 2015).

La Suisse est un pays fédéraliste avec une forte propension à déléguer des enjeux aux instances régionales ou locales, ainsi qu'au secteur privé. La culture y a historiquement été prise en charge par le privé et le local, il s'agit d'une compétence cantonale (Constitution fédérale, art. 69 al. 1) et le secteur a connu de nombreux changements depuis le début des années 2000, notamment par la formulation et la mise en œuvre de nouvelles lois au niveau fédéral et dans plusieurs cantons. Comme le montre l'exemple du Theater Neumarkt cité en début de l'introduction, les cas de remise en cause du soutien public se sont multipliés ces dernières années, au niveau cantonal comme communal, voire fédéral, dans un contexte de restrictions budgétaires croissantes, exigeant ainsi des efforts nouveaux de justification et de légitimation de ces politiques. Étudier des cantons permet une approche comparative des processus de décision – approche plutôt rare pour analyser des politiques culturelles (mais cf. Alcaud 2004 ; Gattinger et Saint-Pierre 2011 ; Bordat-Chauvin 2014) – et d'aborder ces dernières au niveau infranational dans un pays fédéraliste, échelon peu analysé jusqu'ici (cf. Gattinger *et al.* 2011 ; Barbieri 2012 ; Ruis-Ulldemolins et Zamorano 2015).

La question de recherche à laquelle cherche à répondre cet ouvrage est ainsi la suivante : quelles sont les politiques culturelles des cantons suisses et sous quelles conditions changent-elles ? Cette question peut être reformulée en deux volets, chacun comportant des sous-questions qui concernent, d'une part, la description des politiques culturelles et, de l'autre, les conditions qui expliquent leur évolution :

Quelles sont les politiques culturelles des cantons suisses ?

- › Quelle est la place accordée aux acteurs publics ou privés ?
- › Quelle est la place accordée aux acteurs communaux ou cantonaux ?
- › Quelle est la place accordée aux acteurs culturels ?
- › Quelles sont les différences et similitudes entre cantons ?
- › Dans quelle mesure ces politiques changent-elles dans le temps ?
- › Les politiques culturelles des cantons convergent-elles ?

Sous quelles conditions les politiques culturelles des cantons suisses changent-elles ?

- › Comment se déroulent les processus de formulation ou de révision des politiques culturelles ?
- › Quelle configuration d'acteurs est plus ou moins propice au changement ?

- › Quelle est l'influence d'éventuels acteur·trice·s particulier·ère·s dans les processus d'élaboration des politiques culturelles?

Pour y répondre, cet ouvrage procède à une étude de cas comparés, focalisée sur des processus de décision dans trois cantons suisses : Berne, Genève et Bâle-Ville. Pour chacun de ces cas, j'ai suivi, sur une dizaine d'années, un processus récent de formulation de la législation culturelle générale. Cette focalisation sur un petit nombre de cas permet une étude plus approfondie des différentes étapes du processus et de la configuration d'acteurs, mais elle permet également de suivre l'évolution des débats, des acteurs et des arènes impliqués.

Je combine différentes méthodes de récolte et d'analyse de données afin d'étudier en détail ces trois processus de décision, ainsi que leur impact sur les politiques culturelles. Il s'agit d'un design de recherche à méthodes mixtes, articulant la reconstruction précise des processus de décision (*process-tracing*, Mahoney et Rueschemeyer 2003 ; George et Bennett 2005 ; Blatter et Haverland 2012), basée sur une analyse documentaire approfondie et des entretiens semi-directifs, à une analyse de réseaux sociaux (Knocke 2011 ; Mercklé 2011 ; Scott et Carrington 2011 ; Ward *et al.* 2011 ; Lazega 2014). L'analyse de réseaux est une méthode utilisée à la fois en sociologie des élites et dans l'étude des politiques publiques. Contrairement à la grande majorité de la littérature portant sur les réseaux en matière de politiques publiques, les données relationnelles ont été collectées et traitées au niveau des acteur·trice·s individuel·le·s, et non au niveau des acteurs collectifs (mais cf. Kriesi 1980 ; Kriesi et Jegen 2001), pour pouvoir prendre en compte la multiplicité des liens et interactions sociales et professionnelles. Cette combinaison d'approches permet de trianguler et de saisir divers aspects du processus de décision et de la configuration d'acteurs, dans la perspective d'une analyse essentiellement qualitative des cas⁶.

Une approche relationnelle par les configurations

Cet ouvrage prête une attention particulière aux acteurs et à leurs interactions, à la mobilisation de différents types d'acteurs, à l'intérieur de certaines structures et institutions (cf. Muller 2005), ainsi qu'aux liens entre le niveau collectif et le niveau individuel dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Cela permet d'étudier la manière dont à la fois des groupes mais aussi des acteur·trice·s individuel·le·s se mobilisent pour influencer les pro-

6 Plus de détails sur la méthodologie et les analyses peuvent être trouvés en annexe de l'ouvrage, dans les annexes en ligne (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) et dans Marx (2017).

cessus de décision. Les politiques publiques de la culture sont analysées ici comme des « ensembles de relations en réseau » (Capano 2009 : 18), d'une part par une focalisation sur leurs arrangements de mise en œuvre (cf. Scharpf 1978b ; Mayntz 1979 ; Knoepfel et Weidner 1982 ; Knoepfel *et al.* 2006), c'est-à-dire sur la manière dont se répartit, au niveau formel, le pouvoir de décision entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques culturelles (acteurs politiques, administratifs et culturels, de différents échelons), et d'autre part, pour expliquer les évolutions de ces arrangements, par l'analyse de ce qui se passe au sein de la configuration d'acteurs lors de la (re)formulation de ces politiques.

Ce travail s'inspire des recherches sur les réseaux de politiques publiques (*policy networks*), qui soulignent l'importance des liens de coordination et de coopération, d'information et d'influence entre les différents acteurs publics et privés impliqués dans une politique sectorielle spécifique (par exemple Marin et Mayntz 1991 ; Thatcher 2010 ; Ward *et al.* 2011). Il faut cependant distinguer trois usages différents du concept de réseau en science politique : comme métaphore, comme théorie ou comme outil d'analyse (Börzel 1998 ; Kriesi et Adam 2007 ; Knoke 2011).

Un premier courant de la littérature utilise les réseaux comme métaphore. Ces recherches spécifient clairement les réseaux comme nouvelles formes de gouvernance (d'où le nom parfois de « réseau de gouvernance », cf. Blanco *et al.* 2011), qui seraient liées à l'émergence d'une gestion des affaires publiques moins hiérarchique et moins concentrée sur l'État, ainsi qu'à un tournant vers une approche plus horizontale, plaçant acteurs publics et privés sur un pied d'égalité. Ces développements, quand ils sont étudiés au niveau sectoriel, sont souvent expliqués par des crises des modèles économiques et politiques classiques ou de gestion des affaires publiques (modèles basés sur l'État ou le marché), et par des tendances macrosociologiques, comme par exemple la mondialisation, la décentralisation, le développement d'institutions de gouvernance multi-niveaux, telles l'Union européenne, ou encore la complexité croissante des enjeux sociaux (Kenis et Schneider 1991 ; Lascoumes et Le Galès 2007). Les réseaux sont donc ici considérés comme un nouveau « paradigme » des politiques publiques (Blanco *et al.* 2011), et cette approche inclut en général un jugement axiologique sur l'irréversible changement des structures des relations entre État et société (Fawcett et Daugbjerg 2012). Cette approche se sert du concept de réseau comme une métaphore, comme une analogie avant tout descriptive, sans toutefois approfondir l'analyse ou la théorisation précise du terme, ni même son application dans l'étude de politiques publiques concrètes.

Un deuxième courant considère le réseau comme une théorie, autour de la notion des réseaux de politiques publiques. Il part de l'idée que toute

activité d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques sectorielles associe plusieurs acteurs, étatiques (qui ne sont donc pas monolithiques) et non-étatiques, des acteurs interdépendants qui représentent et portent des intérêts divers (Kriesi et Adam 2007 : 146). Dans cette perspective, il ne s'agit donc pas d'un phénomène foncièrement nouveau, mais d'une théorie qui implique une focalisation sur les relations et les échanges entre acteurs. Différentes typologies prenant en compte les caractéristiques des réseaux et de leurs participants ont été construites, à l'instar du schéma de classification des réseaux des politiques publiques sur une échelle allant de la communauté de politique publique (fermée, cohésion forte, peu de participants) au réseau thématique (plus ouvert, plus conflictuel, plus de participants) (Marsh et Rhodes 1992). Ces approches des réseaux comme théorie sont bien plus intéressantes et pertinentes que celles du premier courant, car elles sont fondées sur des théorisations et des applications empiriques rigoureuses et permettent des analyses précises dans des secteurs politiques divers (cf. Wyszomirski 1995 pour une application au secteur culturel). Certains travaux établissent par ailleurs un lien théorique entre les caractéristiques des réseaux et le type et la vitesse du changement des politiques publiques, dans une perspective d'explication causale (Howlett et Ramesh 1998). De manière plus générale, divers designs de recherche empiriques prennent les réseaux soit comme variable explicative (Marin et Mayntz 1991 ; Sciarini 1995 ; Sciarini 1996 ; Bressers et O'Toole 1998 ; Varone *et al.* 2016) soit comme phénomène à expliquer (par exemple Fischer 2012). Néanmoins, le pouvoir explicatif des théories des réseaux de politiques publiques peut être considéré comme relativement faible et elles ont souvent besoin d'un appui théorique supplémentaire pour pouvoir expliquer le changement des politiques publiques (Börzel 1998 : 266).

Enfin, le réseau peut aussi être employé en tant qu'outil d'analyse, comme méthode au service d'approches théoriques établies ou nouvelles – c'est là le troisième usage de ce concept en science politique. En effet, l'analyse de réseaux sociaux permet d'appréhender les liens entre personnes, organisations, États ou autres entités, et peut donc être articulée à différentes théories qui prennent en compte les aspects relationnels du monde social et politique. Par exemple, Ingold (2008) utilise une analyse de réseaux sociaux pour identifier les coalitions dans la politique climatique suisse – étude basée dans l'outillage théorique de l'*Advocacy Coalition Framework* –, tandis que Bühlmann *et al.* (2012a) s'en servent pour analyser les positions et interconnexions des élites politiques et économiques suisses dans une perspective bourdieusienne des champs. C'est dans cette troisième perspective que s'inscrit cet ouvrage, utilisant les réseaux comme un outil permettant d'étudier les configurations dynamiques d'acteurs interdépendants dans des processus de décision.

Le concept de « configuration » est ainsi au centre de cette recherche, car tel que le propose Norbert Elias (1991b) il permet de rendre compte de la multiplicité des liens et de l'interdépendance entre acteurs. Je m'intéresse ainsi aux interactions entre divers acteurs participant à un processus de décision, aux différents groupes et coalitions (cf. Sabatier 1988 ; Sabatier et Weible 2007) qui agissent dans la configuration, ainsi qu'aux modifications que connaît cette dernière au fil du temps, dans les différentes étapes et arènes du processus. Le concept de configuration invite ainsi à prêter attention à la fois aux acteur·trice·s individuel·le·s et à la configuration dans son ensemble, aux individus et aux acteurs collectifs (cf. Elder-Vass 2010).

Au sein de la configuration, je me focalise tout particulièrement sur les acteurs et actrices qui peuvent endosser des rôles particuliers pour lancer, faire avancer ou faire aboutir un processus de décision. Pour cela, je reprends (cf. Christopoulos et Ingold 2015) les concepts d'« entrepreneur·e de politique publique » (Kingdon 1984 ; Schneider *et al.* 1995 ; Mintrom 2000) et de « médiateur·e de politique publique » (Sabatier et Jenkins-Smith 1993) pour désigner des acteur·trice·s qui peuvent agir en mobilisant des coalitions (Mintrom et Vergari 1996), en procédant au choix stratégique des arènes (Baumgartner et Jones 1993 ; Pralle 2003) ou en étendant ou restreignant le niveau de conflictualité du processus (Schattschneider 1960). Ensuite, je m'appuie sur la sociologie des élites pour examiner dans quelle mesure certaines caractéristiques sociales de ces acteurs et actrices, telles que l'interconnexion et la multipositionnalité (Boltanski 1973), liées à leurs trajectoires professionnelles, politiques et personnelles ainsi qu'à leur position dans la configuration d'acteurs, leur permettent d'endosser ces rôles d'entrepreneur·e ou de médiateur·e et d'influencer le résultat du processus de décision.

Une autre littérature importante pour ce travail est donc celle portant sur la sociologie des élites, et notamment sur les élites communautaires (*community elites*) et les élites des politiques publiques. Des travaux classiques (Hunter 1953 ; Mills 1956 ; Dahl 1961) comme des travaux plus récents (Genieys et Smyrl 2008), à l'échelle locale ou nationale, voire internationale, montrent en effet l'importance que peuvent avoir un ou plusieurs groupes d'acteur·trice·s dominant·e·s dans la conduite des affaires sociales et publiques. Ce travail suit Savage et Williams, qui suggèrent de se tourner vers « une nouvelle manière de comprendre les élites, non pas comme des piliers fixés et traditionnels mais comme un groupe d'intermédiaires dont le pouvoir se fonde sur leur capacité à établir des connections et à forger des liens » (Savage et Williams 2008 : 4), ce qui permet d'articuler l'analyse des configurations avec celle des élites, en incorporant une perspective relationnelle. Cette recherche opère ainsi un changement de focale, en s'intéressant non seulement aux organisations et groupes impliqués dans l'élaboration des politiques publiques, mais aussi aux

acteurs et actrices individuel·le·s et à leur insertion sociale, leurs ressources et leurs positions. Tout en s'insérant dans la tradition des études de politiques sectorielles issue de l'analyse de réseaux de politiques publiques, cette étude entend également se focaliser sur la configuration des acteurs et actrices.

Cette recherche cherche par ailleurs à penser la temporalité des processus de décision, la succession de leurs différentes étapes. Si le modèle séquentiel ou cyclique de l'analyse des politiques publiques, qui sépare les processus en étapes successives nettement distinguables, a été largement remplacé par d'autres modèles dans les recherches récentes (cf. Cairney 2012: 39-43), réfléchir à l'enchaînement de différentes étapes – un enchaînement qui n'est pas nécessairement net et chronologique – peut s'avérer opportun. En effet, étudier les politiques publiques comme le résultat d'un processus en plusieurs phases, qui peuvent se dérouler dans différentes arènes et être plus ou moins conflictuelles ou consensuelles, permet de procéder à une analyse plus nuancée. Sans adhérer entièrement au modèle séquentiel, car des processus de politique publique peuvent connaître des retournements, des retours en arrière, des changements d'arène imprévisibles, etc., penser en étapes offre un certain pouvoir explicatif et permet de rendre compte des évolutions de la configuration et des arènes. Ce livre se limite donc, dans la perspective du cycle des politiques publiques (Knoepfel *et al.* 2006; Cairney 2012), aux phases de mise à l'agenda et de formulation des politiques publiques, saisies par la répartition du pouvoir décisionnel, et ne s'intéresse ni aux décisions concrètes de mise en œuvre, ni à l'éventuelle évaluation desdites politiques.

Plan de l'ouvrage

Ce livre avance l'argument que les évolutions différenciées des politiques culturelles des cantons suisses peuvent s'expliquer par la mobilisation – ou par l'absence de mobilisation – de certaines coalitions et de certain·e·s acteur·trice·s. Il s'agit en particulier d'acteurs nouveaux ou marginalisés dans la configuration qui cherchent à s'assurer une place plus centrale dans la mise en œuvre, ou qui prennent en charge la recherche d'un compromis en cas de conflit. Les résultats font également ressortir le rôle essentiel joué par les acteur·trice·s administratif·ve·s dans ces processus de décision. Par rapport à d'autres politiques publiques, le secteur des politiques culturelles se distingue par le poids particulièrement faible des groupes cibles dans les politiques publiques les concernant, ce qui peut être expliqué par l'organisation éclatée du secteur et des mobilisations.

Le prochain chapitre contextualise cette recherche en présentant les politiques culturelles en Suisse : tandis que la première partie explique le dévelop-

pement historique et l'organisation actuelle des politiques au niveau national, cantonal et communal, la seconde partie conceptualise le changement ou la continuité des politiques culturelles cantonales. Les deux chapitres suivants commencent chacun par exposer une partie du cadre théorique adopté – l'une macrosociologique issue plutôt de l'analyse des politiques publiques, l'autre microsociologique issue de la sociologie des élites –, articulant les concepts de configuration, de coalition et d'arène avec le rôle que jouent certains acteur·trice·s particulier·ère·s et leurs profils professionnels et sociaux, pour formuler deux hypothèses par chapitre. Ces hypothèses supposent que le déroulement des processus de décision et leur résultat final sont influencés par les relations et les échanges entre acteurs, par les coalitions qu'ils peuvent former, par le rôle que peuvent jouer certains individus, ainsi que par les arènes dans lesquelles se tiennent les débats et se prennent les décisions⁷. La deuxième partie des chapitres présente à chaque fois les contributions empiriques de la recherche sur les cas de Berne, Genève et Bâle, articulant analyse qualitative et analyse de réseaux, ainsi qu'une première évaluation des hypothèses. Enfin, le dernier chapitre croise ces résultats afin d'évaluer de manière comparative les hypothèses et la pertinence du cadre théorique. Il présente un modèle général pour expliquer le changement ou la continuité des politiques culturelles dans les trois cas étudiés et discute les principales implications théoriques et empiriques de cette recherche.

7 Ces hypothèses sont généralement formulées de manière monocausale, cherchant à établir s'il existe un lien de causalité simple entre un facteur explicatif et un phénomène à expliquer. Les études de cas vont cependant montrer que la causalité est bien plus complexe et que plusieurs facteurs s'articulent différemment selon les cas. Les hypothèses doivent donc être prises comme des fils rouges guidant la présentation et l'analyse des cas, comme des clés de lecture dont la combinaison permet d'aboutir à une explication plus complexe.

Chapitre 1

Les politiques culturelles dans les différents territoires suisses, entre continuité et changements

En 2005, un petit groupe d'acteur·trice·s culturel·le·s suisses alémaniques décide de mettre sur pied le « ministère de la Culture », une initiative entre ironie et sérieux fondée dans l'absence de cette institution en Suisse. Un·e artiste est élu·e tous les deux ans au poste de « ministre », par une votation en ligne, et les trois personnes élues entre 2005 et 2011⁸ ont régulièrement publié des prises de positions et participé à des débats publics, de manière classique ou décalée, par exemple par une performance artistique en parallèle du débat parlementaire sur la culture (Marx 2015 : 278).

Leur initiative pointe un enjeu réel : la politique culturelle n'est pas une thématique majeure au niveau national en Suisse, ou plutôt, elle l'est rarement, uniquement lors de controverses comme celle sur l'« affaire Hirschhorn » (Dubey 2009). L'Office fédéral de la culture (OFC) est une composante parmi tant d'autres du Département fédéral de l'intérieur (DFI) – dont les attributions vont de la santé publique à la sécurité alimentaire en passant par l'égalité entre femmes et hommes – et la politique culturelle en Suisse se compose d'une multitude kaléidoscopique d'initiatives souvent locales et privées. Ces politiques sont donc fragmentées, et les enjeux de coordination entre différentes instances, groupes et acteurs sont primordiaux.

Ce chapitre retrace « la lente et tâtonnante mise en place » (Gillibert *et al.* 2011 : 447) des politiques culturelles en Suisse – les différents acteur·trice·s y participant, les arènes investies, et les effets des mobilisations. Les enjeux artistiques et culturels ont été pris en charge tantôt par des instances publiques, tantôt par des acteurs privés, au niveau local, régional et parfois national, mettant en évidence une continuité de fond rythmée par des changements de plus ou moins grande ampleur. Le modèle d'analyse proposée dans la deuxième partie du chapitre pour étudier les évolutions des politiques culturelles vise à rendre compte de cette multiplicité d'échelles et d'acteur·trice·s impliqué·e·s.

8 Il s'agit d'un artiste visuel, d'un écrivain et enfin d'un musicien. Sur ce point précis, la politique des artistes ressemble donc à la politique tout court : il y a bien moins de femmes que d'hommes.

1.1 Une politique culturelle fédérale historiquement fragmentée

Deux des principes fondamentaux de fonctionnement de l'action publique en Suisse, le fédéralisme et la subsidiarité (Linder 2012 : ch. 7), marquent profondément l'histoire et l'organisation des politiques culturelles. Le fédéralisme désigne un système politique à plusieurs échelons dans lequel chaque canton fonctionne comme « un système politique relativement autonome » (Kriesi 1998 : 56). Les 26 cantons suisses ont ainsi leur propre gouvernement, un parlement et une constitution cantonale ; ils édictent leurs propres lois et peuvent utiliser des formes de démocratie directe. D'autre part, la subsidiarité désigne le principe selon lequel l'échelon supérieur de l'État intervient uniquement si l'échelon inférieur ne peut accomplir une tâche, principe qui accorde ainsi la priorité à l'action des autorités locales ou cantonales, plutôt que nationales⁹. Par ailleurs, cette subsidiarité s'applique aussi entre le public et le privé, avec une priorité pour l'initiative privée. La Suisse fonctionne donc selon un principe de double subsidiarité : subsidiarité territoriale, en vertu du fédéralisme, mais aussi subsidiarité fonctionnelle, principe selon lequel l'État n'intervient que si les acteurs économiques ou la société civile ne parviennent pas à résoudre un problème, ou pour appuyer les solutions élaborées par le secteur privé (Hotz 1979). Ces deux principes ont exercé une influence considérable sur l'évolution des politiques culturelles en Suisse et elles en façonnent encore aujourd'hui les logiques de fonctionnement, la culture et les arts ayant été pendant longtemps considérés comme des enjeux avant tout locaux et privés (Marx 2015 : 272).

L'État suisse moderne est fondé en 1848, suite à la guerre du Sonderbund, une guerre civile opposant les cantons catholiques conservateurs aux cantons protestants libéraux-radicaux (Roca 2013). Ce nouvel État fédéral n'a au départ que très peu de compétences, qui seront étendues au fil du temps par des transferts du privé ou des cantons vers la Confédération, notamment dans les domaines économique et social (Kriesi 1998 : 52-55 ; Vatter 2014 : ch. 10).

La première Constitution fédérale de 1848 ne contient aucun article culturel – contrairement au projet d'Acte fédéral de 1832, jamais entré en vigueur – et le domaine culturel n'entre pas dans le champ des compétences fédérales au départ (Keller 2011 : 124 ; Dal Molin 2018 : 36). Vers la fin du XIX^e siècle, l'État fédéral commence néanmoins à s'investir dans la protection du patrimoine et crée plusieurs institutions, tels le Musée national ou les Archives nationales (Gillabert *et al.* 2011), qui visent à créer et à renforcer

9 En droit suisse, la présomption de compétence se situe au niveau cantonal : tant que la Constitution fédérale ne délègue pas expressément un domaine à la Confédération, les cantons sont compétents.

une identité nationale suisse. Au même moment, un Arrêté fédéral sur les arts est voté et, en 1888, la Commission fédérale des beaux-arts est mise en place à l'initiative de deux organisations culturelles, la Société suisse des beaux-arts et la Société suisse des peintres et sculpteurs. Cette commission distribue des bourses pour des artistes visuels et finance des commandes et achats d'œuvres, notamment à l'occasion des Expositions nationales suisses des beaux-arts, dont la première édition se tient en 1890 (Dal Molin 2018 ; Ducret 1994). Les initiatives privées fleurissent également au tournant du siècle, notamment dans le domaine de la protection des bâtiments et des paysages. La peintre française Marguerite Burnat-Provins donne ainsi l'impulsion à la création d'un groupe en faveur de la protection des paysages et du patrimoine, un précurseur de la Ligue pour la conservation de la Suisse pittoresque fondée en 1905¹⁰.

À l'aube de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de crise économique et de menace fasciste, le Conseil fédéral décide d'intervenir dans le domaine culturel en créant l'organisation Pro Helvetia, dont l'objectif est de participer à la « défense spirituelle nationale » contre la propagande étrangère, en préservant, en diffusant et en soutenant la culture nationale (Rüegg 2010 : 156-157). La situation de crise rend donc possible une intervention de l'État fédéral dans le domaine culturel, jusque-là largement réservé aux cantons et aux privés. Cependant, cette intervention ne se fait pas par la création d'une instance dans l'administration fédérale, mais par la mise en place d'une structure externe, sous la forme d'une communauté de travail intégralement financée par la Confédération (Milani 2010). Alors que le travail de Pro Helvetia se limite initialement à l'intérieur de la Suisse, l'organisme se voit attribuer des tâches plus vastes, notamment les échanges culturels avec l'étranger, suite à sa transformation en fondation en 1949 et à l'adoption d'une loi sur Pro Helvetia en 1965. Le choix d'une fondation, modèle qui met à distance la culture et la politique (cf. Hillman Chartrand et McCaughey 1989), peut être interprété comme une conséquence de la réticence envers une « culture d'État » qui serait dominée par l'État fédéral (Keller 2011 : 136).

En plus de la protection du patrimoine, l'autre exception notable à cette réticence est le cinéma, un domaine culturel dans lequel la Confédération intervient largement et depuis longtemps. Cette particularité est justifiée notamment par des coûts de production particulièrement élevés, lesquels seraient trop lourds à porter pour les échelons inférieurs de l'État. Depuis l'article constitutionnel sur le cinéma de 1958 et la Loi fédérale sur le cinéma de 1962, la Confédération soutient le cinéma, directement au sein du Département fédéral de l'intérieur (Moeschler 2011b).

10 L'État ne s'est impliqué dans le domaine que bien plus tard, avec l'adoption d'un article constitutionnel en 1962 et d'une loi en 1966, puis avec la gestion des inventaires des sites protégés à partir des années 1970 (Bachmann 2012).

La culture prend une place plus centrale sur l'agenda fédéral dans les années 1960 et 1970. Si dès les années 1950, les initiatives des différentes instances publiques – communes, cantons et Confédération – en matière de politique culturelle se multiplient, cette prolifération se fait de manière fragmentaire, sans réelle coordination ou recensement et il est difficile pour les différents acteurs d'avoir une vue d'ensemble des actions menées. Partant de ce constat, des élu-e-s, représentant-e-s des milieux culturels et Pro Helvetia se réunissent à la fin des années 1960 et demandent formellement que l'État construise une meilleure connaissance du secteur culturel. Pour y répondre, le Conseil fédéral crée en 1969 la « Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse » sous la présidence de l'ancien député et conseiller d'État neuchâtelois Gaston Clottu. Les travaux de la commission durent six ans et suscitent plusieurs controverses, en particulier sur les tentatives de censure des critiques formulées envers la politique fédérale (Dal Molin 2018 : 74-85).

Le rapport, finalement publié en 1975 – année de la création de l'Office fédéral de la culture¹¹ –, contient à la fois des constats descriptifs et des pistes prospectives. Le « rapport Clottu » présente d'une part un état des lieux relativement détaillé de la situation de différents sous-secteurs artistiques (musique, littérature, beaux-arts, etc.), des statistiques tirées d'un questionnaire diffusé auprès des instances de soutien des différents niveaux étatiques et auprès d'artistes et acteur-trice-s culturel-le-s. Les budgets culturels des différentes instances publiques sont également analysés : en 1970, 52 % des dépenses culturelles publiques de fonctionnement proviennent des communes, 43,3 % des cantons et 4,7 % de la Confédération, répartition restée à peu près stable dans le temps. Le rapport constate par ailleurs une très forte augmentation des dépenses culturelles par habitant-e entre 1960 et 1970, et ce à tous les niveaux¹².

En plus de ces constats descriptifs, le rapport pose plusieurs questions transversales et formule des propositions pour l'avenir. Ses auteur-trice-s proposent une définition relativement large de la notion de « culture » et soulignent l'importance de l'éducation à la culture. Sont ainsi mêlés des

11 L'Office fédéral de la culture regroupe les activités culturelles jusque-là situées au secrétariat général du DFI. Cependant, on ne peut clairement établir s'il s'agit là d'une conséquence du rapport Clottu (Holland 2002 : 134), ou si les deux ne sont pas directement liés (Gerber 1999 : 24), car le rapport ne contient pas de recommandation précise à ce sujet. Sans doute que l'élaboration du rapport au début des années 1970 découle de – et à la fois participe à – ce que la culture ne trouve à l'agenda politique fédéral, ce qui permet la mise sur pied de l'OFC.

12 Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse (1975). *Eléments pour une Politique Culturelle en Suisse*, Berne : 340-352.

éléments des définitions classiques de la démocratie culturelle et d'autres de la démocratisation culturelle (cf. Becker 1988 : ch. 6 ; Moulin 1992 : ch. 4) : de la démocratie culturelle, le rapport retient la liberté des choix culturels et l'idée que différents types d'expression culturelle, plus « classique » ou plus « populaire », se valent. Cependant, il insiste également sur la nécessité d'une éducation culturelle « pour aider chacun à situer ou à maîtriser les formes multiples du savoir et de la culture, pour stimuler chez chacun la soif de connaître, de créer, et le goût d'élaborer sa propre culture »¹³, ce qui relève plutôt de la démocratisation culturelle, avec l'idée de diffuser et de rendre accessible la culture d'élite.

Le rapport argumente ainsi en faveur d'un rôle plus important de la Confédération dans le domaine culturel, par la création d'écoles artistiques nationales, mais aussi par la mise en place d'un article culturel dans la Constitution fédérale qui irait au-delà de la promotion du cinéma suisse et de la protection du patrimoine. Enfin, le rapport aborde également le problème du financement culturel dans les agglomérations et celui des charges de ville-centre, proposant de nouvelles modalités de coordination entre communes, cantons, Confédération et acteurs privés, avec la Confédération comme régulatrice de cette plateforme (Gerber 1999 : 20-22). Cependant, la mise en œuvre des recommandations du rapport Clottu se fait de manière lente et partielle, aucun suivi formel n'étant assuré.

L'une des suggestions-phares du rapport Clottu, celle de l'inclusion d'un article culturel dans la Constitution fédérale, connaît une suite particulièrement intéressante (cf. Marx 2015). Dans les années 1970, l'administration fédérale envisage la révision totale de la Constitution fédérale. Ce projet inclut un article culturel (cf. Germann 1989), mais les travaux sont abandonnés ; les activités et structures fédérales (l'Office fédéral de la culture et Pro Helvetia), restent donc sans base constitutionnelle. Suite à cet abandon, plusieurs associations culturelles se mobilisent et lancent en 1980 l'« Initiative populaire en faveur de la culture », visant à introduire un article culturel dans la Constitution fédérale. Cet article obligerait l'État à consacrer un pourcent du budget fédéral à des fins culturelles, soit près du double de la part dévolue à ce domaine à l'époque. Les organisations culturelles cherchent ainsi à contourner l'administration fédérale, en lançant un débat dans la sphère publique par le recours à la démocratie directe. Néanmoins, dès le départ, d'autres organisations culturelles telles que la Société suisse des beaux-arts et les cantons s'opposent à cet article, cherchant à protéger les initiatives et prérogatives des cantons, des communes et des privés. Les organisations

13 Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse (1975). *Éléments pour une Politique Culturelle en Suisse*, Berne : 19.

porteuses de l'initiative réussissent malgré tout à collecter le nombre de signatures nécessaire en 1981, ce qui signifie que l'initiative fera l'objet d'un débat parlementaire avant d'être soumis au vote populaire.

Lors du débat parlementaire, le gouvernement et le parlement élaborent une contre-proposition à l'initiative, un article culturel utilisant des formulations moins précises et n'inscrivant pas d'obligation dans la Constitution, mais garantissant le rôle primordial des cantons et communes. Les organisations ayant lancé l'initiative populaire se trouvent en désaccord quant au retrait de l'initiative en faveur du contre-projet – le double oui à une initiative et à sa contre-proposition étant interdit jusqu'en 1988, le retrait de l'initiative populaire aurait pu permettre au contre-projet de passer. Finalement, l'initiative est maintenue (Marx 2015 : 275) et les deux projets échouent lors de la votation populaire en 1986, l'initiative avec 18,1 % de « oui » et aucun canton et le contre-projet avec 45 % et neuf cantons.

Quelques années plus tard, en 1991, le Conseil fédéral présente un autre article constitutionnel sur la culture, cette fois-ci élaboré au sein de l'administration. Cet article engagerait bien moins l'État que celui proposé dans l'initiative populaire des années 1980 : il vise à donner une base légale à l'action de la Confédération, tout en inscrivant dans la Constitution le principe de la double subsidiarité dans le domaine culturel (Keller 1996). En 1994, lors de la votation populaire nécessaire à toute modification de la Constitution, l'article obtient tout juste la majorité populaire (51 %), mais ne réussit pas à rassembler la majorité des cantons et n'atteint donc la double majorité nécessaire. Ces deux échecs démontrent à quel point les règles institutionnelles régissant les votations ont retardé l'inclusion de la politique culturelle dans la Constitution fédérale.

In fine, ce n'est qu'avec la révision totale de la Constitution fédérale, adoptée en votation populaire en 1999 et entrée en vigueur en 2000, qu'un article culturel est introduit dans la Constitution suisse¹⁴. Le premier alinéa de cet article stipule toutefois que « la culture est du ressort des cantons » (Cst, art. 69, al.1), soulignant encore une fois l'importance de la subsidiarité. Ce n'est que dans les alinéas suivants que les compétences de la Confédération sont évoquées, notamment dans les domaines touchant à la diversité culturelle et linguistique du pays ou présentant un intérêt national. Il s'agit donc d'un article constitutionnel relativement limité, qui n'engage ni la Confédération, ni les cantons, mais donne un fondement légal à leurs activités de fait déjà existantes. Plus récemment, l'approbation massive de l'initiative populaire sur la formation musicale (Cst. art. 67a), acceptée en 2012 par 72,7 % des

14 Le cinéma et la protection du patrimoine étaient pris en compte dans la Constitution fédérale depuis 1958 et 1962 respectivement, et font toujours l'objet d'articles à part dans la nouvelle Constitution.

électeur·trice·s et les 26 cantons malgré l'opposition des partis de droite, tranche avec le parcours compliqué et les échecs répétés de l'article constitutionnel sur la culture.

Afin de concrétiser cet article constitutionnel, l'administration fédérale lance des travaux pour élaborer une première Loi sur l'encouragement de la culture¹⁵. Dès 2001, un groupe de pilotage est mis en place, réunissant des représentant·e·s de l'administration fédérale, de Pro Helvetia, des villes et des cantons, mais aussi des institutions culturelles, des organisations culturelles et de la recherche universitaire. Les secteurs, institutions et organisations concernés par la politique culturelle sont donc largement associés à cette démarche. Différents groupements, notamment des syndicats d'acteur·trice·s culturel·le·s et des organisations faitières d'institutions culturelles, collaborent pour chercher à influencer le processus, en organisant plusieurs journées d'étude et des groupes de coordination, mais aussi en participant à des consultations officielles et informelles avec des élu·e·s et administrateur·trice·s. Cependant, parmi ces groupes, différentes factions s'opposent : les fondations et les institutions établies cherchent à être reconnues dans la loi, à souligner l'importance de l'initiative privée et à limiter l'intervention de l'État, tandis que les différents syndicats d'artistes et acteur·trice·s culturel·le·s demandent un rôle plus central de l'État, en particulier concernant la sécurité sociale des artistes (Marx 2015).

Deux débats dans l'élaboration de cette loi sont particulièrement intéressants. D'une part, plusieurs villes et cantons souhaitent que les grandes institutions culturelles du pays, les « institutions phares », soient reconnues et financièrement soutenues par l'État fédéral (Keller 2011 : 142). Cela impliquerait un rôle plus important de la Confédération et apporterait une réponse aux enjeux de co-financement des grandes institutions, largement prises en charge par les villes. D'autre part, dans la procédure de consultation et dans le débat public plus large, plusieurs organisations culturelles demandent la création d'un conseil de la culture. Les contours de cette instance restent néanmoins flous, notamment en ce qui concerne sa composition : doit-il s'agir de « personnalités exceptionnelles », comme le soutient la Société suisse des beaux-arts, ou alors de personnes représentant des groupes, comme le suggèrent les syndicats (cf. Marx 2015) ? Ce conflit renvoie à une opposition plus profonde entre deux sources de légitimité : le prestige individuel

15 De fait, il s'agissait au début de deux lois : une révision de la loi Pro Helvetia et la création d'une nouvelle loi. Plus tard, le parlement a fusionné ces deux textes en intégrant la Loi Pro Helvetia dans la Loi sur l'encouragement à la culture. Comme ces textes ont fait l'objet du même message du gouvernement et ont toujours été traités ensemble, je me réfère globalement à la Loi sur l'encouragement de la culture pour désigner ce processus et ces textes.

de l'artiste ou de l'acteur culturel reconnu d'une part, et la représentativité collective des syndicalistes d'autre part.

La Loi sur l'encouragement de la culture, votée par le parlement en 2009 et entrée en vigueur en 2012, ne retient ni la proposition de soutien aux institutions phares ni celle concernant le conseil de la culture. En effet, plutôt que d'introduire des changements institutionnels majeurs, la loi redistribue certaines compétences entre l'Office fédéral de la culture et Pro Helvetia. Elle introduit également un nouvel outil de pilotage, le « message culture », une planification pluriannuelle qui alloue les budgets aux différents domaines, définit des priorités et doit être adoptée par le parlement. Les trois premiers messages culture couvrent les périodes 2012-2015, 2016-2020, et 2021-2024.

La politique culturelle fédérale s'appuie aujourd'hui encore sur une double structure, combinant Pro Helvetia – une fondation de droit public intégralement financée par la Confédération, sur la base du modèle britannique du Arts Council – et l'OFC, qui fait partie du DFI, à partir du modèle français du ministère de la Culture. Au fil du temps, la répartition des domaines et instruments a parfois produit des redondances et des chevauchements de compétences, si bien que la Loi sur l'encouragement de la culture a cherché à répartir plus clairement les compétences entre les deux organismes. Dorénavant, Pro Helvetia a la charge de la promotion de la relève et des projets de médiation artistique ; elle garde la tâche de la promotion des arts et artistes suisses à l'étranger, par exemple par les biennales d'art. L'OFC, quant à lui, décerne des prix et soutient les organisations culturelles ; il se charge de l'encouragement du cinéma, coordonne les efforts de protection du patrimoine et mène, ou soutient, diverses actions en lien avec le plurilinguisme et la diversité culturelle. Pour résumer, l'OFC s'occupe avant tout des institutions et du travail administratif ou législatif, tandis que Pro Helvetia soutient les projets et les personnes, ainsi que des échanges avec l'étranger (cf. Keller 2011).

Les politiques culturelles fédérales, bien que symboliquement importantes, ne constituent cependant qu'une petite part des politiques publiques et des dépenses publiques pour la culture en Suisse. Comme déjà souligné dans le « rapport Clottu », la très grande majorité des dépenses publiques culturelles proviennent des municipalités et des cantons. Cette répartition varie peu dans le temps (Bijl-Schwab 2014), même si la part de la Confédération dans le financement public de la culture a plus que doublé depuis les années 1970 et continue d'augmenter, tandis que le total des dépenses reste stable. Sur un presque trois milliards de francs de financement public à la culture en 2014, 10,6 % ou 300 millions proviennent de la Confédération, ce qui ne représente que 0,5 % de ses dépenses totales. Les cantons et les communes couvrent, quant à eux, des parts bien plus élevées : 49,4 % pour les communes (1,40 milliards de francs, soit 3,4 % de leurs dépenses totales) et 40 % pour

les cantons (1,14 milliards de francs, soit 1,9 % de leurs dépenses totales)¹⁶. En 2021, ces chiffres s'élevèrent à 340 millions pour la Confédération (11,4 % du total) 1,19 milliards pour les cantons (40 % du total) 1,45 milliards de francs pour les communes (48,7 % du total)¹⁷.

Aux côtés des acteurs publics, divers acteurs privés participent également au financement de la culture en Suisse, que ce soit à travers le mécénat, le sponsoring d'entreprise¹⁸ ou l'action de fondations. Le pour-cent culturel de la Migros, qui existe depuis les années 1950 et a en 2015 alloué 29,5 millions de francs à des projets culturels, est un acteur particulièrement important¹⁹. Il est toutefois difficile d'évaluer le poids des financements culturels privés : la seule étude officielle se concentre uniquement sur le financement par les entreprises, estimé à environ 320 millions de francs par an²⁰. Les fondations et les mécènes privés, qui connaissent une longue tradition dans certains endroits comme Bâle ou dans une moindre mesure Genève, jouent sans aucun doute un rôle important dans le paysage culturel suisse, mais leur contribution financière s'avère impossible à chiffrer avec précision²¹.

La Confédération n'a donc jamais joué de rôle déterminant dans le financement de la culture, car elle n'intervient toujours qu'à titre subsidiaire. Les rôles principaux dans l'encouragement de la culture – qu'il s'agisse des grandes

- 16 Office fédéral de la statistique (2017). « Financement de la culture », <https://web.archive.org/web/20170416234206/https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/culture/financement.html> (22.12.2024).
- 17 Office fédéral de la statistique (2024). « Financement public de la culture », <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/culture/financement/public.html> (22.12.2024).
- 18 La différence entre mécénat et sponsoring est généralement la suivante : le sponsoring vise des retombées directes en termes d'image (par exemple par l'affichage du logo de l'entreprise), tandis que le mécénat ne vise pas ces retombées, du moins pas directement. Le mécénat est le plus souvent le fait de personnes privées, mais peut aussi provenir d'entreprises, et les retombées indirectes et symboliques peuvent donc jouer un certain rôle. Pour une analyse dans le domaine des beaux-arts, voir Dal Molin et Keller (2011).
- 19 Un pourcent du chiffre d'affaires de la coopérative (l'une des deux grandes chaînes de supermarchés de Suisse) est affecté à des projets culturels et sociétaux, conformément aux souhaits du fondateur.
- 20 Office fédéral de la statistique (2003). *Financement de la culture par les entreprises. Enquête sur les dépenses culturelles des entreprises en Suisse en 2001*, Neuchâtel.
- 21 Surtout pour les fondations et le mécénat, car les comptes ne sont en général pas publiés. Certaines estimations considèrent que les fondations suisses dépensent entre 1 et 2 milliards de francs chaque année, dont environ 300 à 500 millions seraient attribués à des projets culturels (Weckerle 2014). La source de cette estimation n'étant pas connue, il est difficile d'évaluer sa fiabilité, mais ce montant serait donc au moins équivalent à celui accordé par la Confédération.

institutions établies, des créations d'avant-garde, ou encore de projets socio-culturels – sont endossés par les cantons et les communes, et par les acteurs du secteur privé. Par ailleurs, les enjeux du sponsoring et du mécénat, ainsi que des éventuelles collaborations et coordinations entre financeurs publics et privés, sont particulièrement saillants au niveau local ou cantonal et gérés différemment en fonction des territoires et de l'histoire de ces collaborations, comme le montrent par exemple des projets de construction ou d'extensions des musées, financés par des acteurs privés, qui ont été très diversement accueillis à Berne, Bâle et Genève (Marx 2025, à paraître).

1.2 Des politiques cantonales et communales fragmentées

Il n'est pas aisé de retracer en détail l'histoire disparate des politiques culturelles dans les cantons et communes suisses, car leur développement dans le temps et leur fonctionnement actuel peuvent différer fortement. Le rapport Clottu montre, dès 1975, des répartitions des tâches et des dépenses très diverses selon les cantons. Les grands centres urbains concentrent d'une part l'essentiel des dépenses et institutions culturelles. Dans ces régions, ce sont les villes qui se chargent depuis longtemps de la majorité des dépenses culturelles publiques, les cantons n'intervenant qu'à titre complémentaire. Au contraire, dans les régions plus rurales, ce sont souvent les cantons qui soutiennent les activités culturelles – un soutien mis en place depuis moins longtemps que dans les villes –, et les dépenses culturelles sont soit partagées entre communes et cantons, soit assumées en majorité par les cantons²².

Aujourd'hui encore, la répartition des tâches et des dépenses culturelles entre communes et cantons varie fortement, notamment en fonction de la présence ou de l'absence d'une aire urbaine centrale (Gerber 1999 : 52), comme le souligne aussi le directeur des affaires culturelles de Bâle-Campagne :

Le canton de Bâle-Campagne est un canton plutôt grand, mais sans grande ville ; même les cantons d'Argovie et de Soleure ont quand même un centre urbain [...] Bâle-Campagne a 100 000 habitants de plus que Bâle-Ville, on voit qu'il est important d'avoir une ville qui domine ou qui est à l'initiative, et s'il n'y en a pas c'est le canton qui reprend ce rôle. [...] À Soleure, les communes établissent les priorités, le canton

22 Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse (1975). *Éléments pour une Politique Culturelle en Suisse*, Berne : 353 et suivants.

est subsidiaire. Chez nous, c'est exactement l'inverse. (Directeur des affaires culturelles, Bâle-Campagne, BS 7)²³

Les situations sont donc très disparates selon les cas. Bien souvent, les villes prennent en charge les grandes institutions culturelles sur leur sol, mais la question de la répartition de ces charges de ville-centre est d'actualité depuis longtemps et aboutit à différentes solutions. Ainsi, à Zurich, le canton reprend l'Opéra en 1994 mais ne finance plus les autres institutions (théâtres et musées). Le canton de Vaud finance environ un quart des dépenses pour les grandes institutions lausannoises, également soutenues par les communes de l'agglomération lausannoise par le biais d'un fonds intercommunal (Schwab et Surdez 2006 : 830). Plusieurs cantons intègrent par ailleurs les charges culturelles dans leurs péréquations financières entre communes. À Berne, des conférences culturelles régionales associent depuis 1995 les différentes communes d'une agglomération donnée qui participent ainsi au financement des institutions du chef-lieu (cf. Gerber 1999). Les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne ont conclu, en 1997, un contrat culturel selon lequel Bâle-Campagne doit verser un pourcentage fixe de ses revenus fiscaux aux institutions culturelles de la ville. À Genève, en revanche, où la ville prend majoritairement en charge le financement des grandes institutions culturelles, différentes options ont été étudiées, telles que la mise en place d'une fondation associant ville et canton, mais aucune solution pérenne n'a encore été trouvée au début des années 2010.

Les premières lois cantonales sur la culture datent des années 1960 : Bâle-Campagne en 1963, Zoug et les Grisons en 1965, Argovie en 1968, Zurich en 1970²⁴. Plusieurs cantons pratiquent cependant assez longtemps l'encouragement à la culture sans base législative spécifique : Bâle-Ville n'a de loi sur la culture que depuis 2009 et le Tessin depuis 2013, tandis que Schwytz ne se fonde pas sur une loi mais sur un arrêté du Conseil d'État. Au cours des dernières décennies, de nombreux cantons et villes se dotent de lignes directrices sur l'attribution des fonds publics pour la culture (*Leitbild*, cf. Keller 1996) qui viennent compléter ou remplacer leurs éventuelles lois sur la culture. Cet outil est censé préciser, rationaliser et justifier l'attribution et l'usage de l'argent public. De plus en plus de cantons prônent également une évaluation régulière des politiques culturelles et l'introduction d'autres éléments inspirés de la nouvelle gestion publique, tels que les contrats de prestation et les mécanismes d'évaluation (Hufty 1998 ; Merrien 1999 ; Varone et Jacob 2004).

23 Ces codes font référence à la liste des entretiens en fin d'ouvrage.

24 Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse (1975). *Éléments pour une Politique Culturelle en Suisse*, Berne : 354.

Malgré la grande diversité de fonctionnements pratiques et de contenus des politiques culturelles menées par les différents cantons et communes, on observe certaines similitudes financières et structurelles²⁵ (Gerber 1999 : 50-53). En termes financiers, tous les cantons utilisent à la fois des moyens ordinaires et des recettes de loterie pour les dépenses culturelles. Dans la plupart des cantons, les recettes de loterie sont attribuées par une instance particulière et non par les sections culturelles, en cohérence avec l'article 5 de la Loi fédérale sur les loteries qui stipule qu'« aucune loterie destinée à assurer l'exécution d'obligations légales, de droit public ne peut être autorisée »²⁶. Cependant, l'interprétation de cette règle diffère entre cantons : certains cantons alémaniques financent une grande partie des dépenses culturelles régulières avec des recettes de loterie, une pratique considérée comme problématique en Suisse romande. Cela renvoie à une opposition plus fondamentale entre deux visions de la culture et du rôle des instances publiques, cadrant la politique culturelle comme une tâche étatique essentielle ou à l'inverse comme une activité accessoire. La part totale des financements issus de la loterie dans dépenses culturelles totales des cantons varie ainsi fortement, la fracture entre la Romandie et la Suisse alémanique s'articulant avec une fracture entre cantons urbains et ruraux²⁷.

En termes structurels, les sections cantonales de la culture se trouvent généralement dans le département ou la direction de l'instruction publique – où elles peuvent être marginalisées à côté de l'enseignement, un secteur très important en termes de personnel et de moyens – tandis que les sections culturelles des villes se situent la plupart du temps dans le département pré-

25 Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse (1975). *Eléments pour une Politique Culturelle en Suisse*, Berne : 356-359.

26 En Suisse, il existe deux sociétés de loterie : la Loterie Romande dans les cantons francophones et Swisslos dans les cantons alémaniques, au Tessin et dans la principauté du Liechtenstein. Les bénéfices nets de leurs jeux sont attribués à des projets d'utilité publique (sociaux, sportifs ou culturels) dans les cantons concernés et par les cantons eux-mêmes : chaque canton a sa propre instance de répartition de ces moyens.

27 En 2011, Schwytz (36,4 %), Appenzell Rhodes-Intérieures (32,6 %), Nidwald (26,8 %) et Glaris (26,5 %) ont les pourcentages les plus élevés, soit quatre cantons ruraux alémaniques. Berne (17,7 %) se situe dans la moyenne, tandis que la proportion la plus basse correspond aux trois cantons urbains que sont Zurich (4,9 %), Genève (2,9 %) et Bâle-Ville (2,7 %). Dépenses culturelles cantonales, incluant les dépenses des communes, Office fédéral de la statistique (2019). « Dépenses culturelles des cantons et de leurs communes et participation des loteries », <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/culture/financement/public.assetdetail.11067742.html> (22.12.2024).

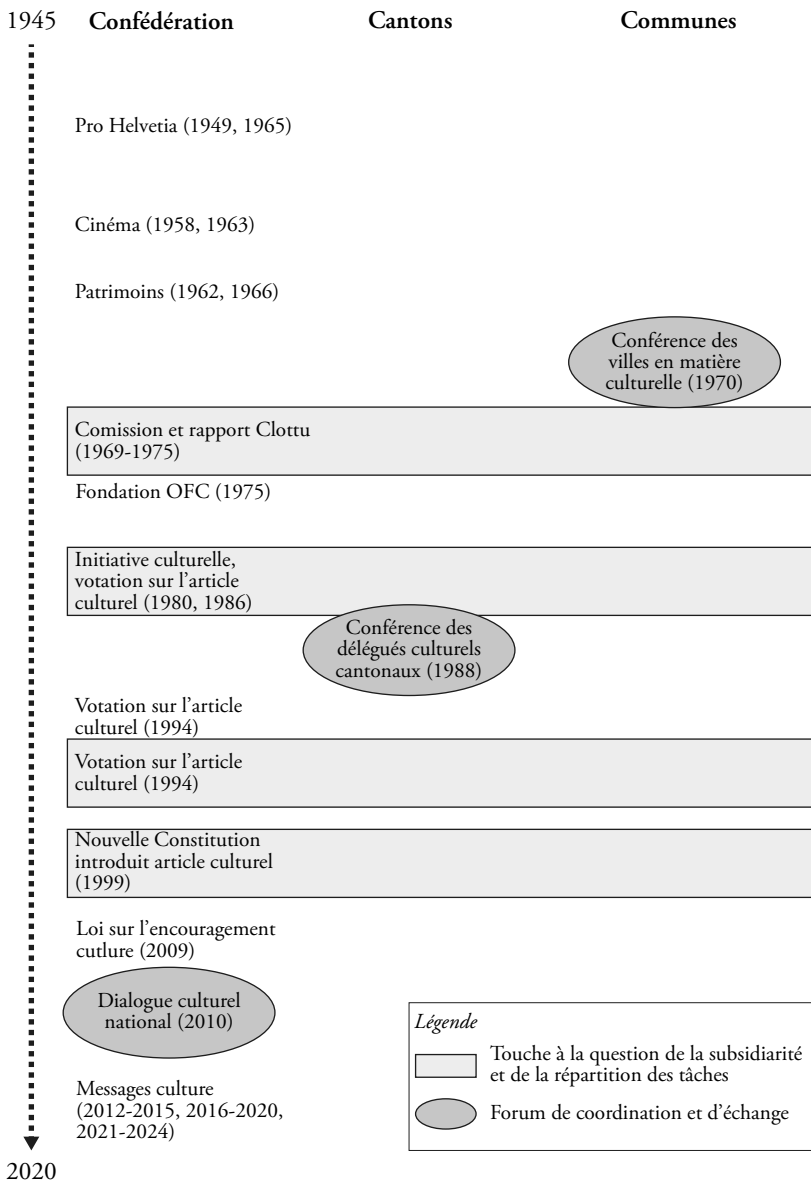
sidentiel. Ces instances administratives s'occupent des financements, de la gestion des requêtes et du suivi des projets et des institutions, mais leur capacité de décision est limitée. Selon les cantons, des commissions d'expert·e-s sont consultées pour un éventail plus ou moins large de prix et de financements. Ces commissions culturelles à fonction consultative existent dans tous les cantons et les grandes villes et sont surtout utilisées quand il s'agit de porter un jugement artistique. Bien qu'elles soient formellement consultatives, il est extrêmement rare que leur avis ne soit pas suivi, ce qui serait vécu comme une immixtion administrative ou politique. Le gouvernement attribue ensuite formellement les financements²⁸. Certains financements sont attribués directement par les offices eux-mêmes, sans préavis, typiquement ceux en lien avec la médiation ou ceux qui ont déjà été évalués par une autre instance publique. Plusieurs types de légitimité sont donc mises en jeu : l'expertise des commissions – composées généralement de personnalités issues du secteur culturel et de spécialistes –, la légitimité démocratique des élu·e-s, ou encore la légitimité du savoir-faire technique des administrations.

L'enchevêtrement politico-administratif (*Politikverflechtung*, Scharpf 1978a) est donc particulièrement important pour les politiques culturelles en Suisse, qui représentent un exemple de gouvernance multi-niveaux où les compétences, les interventions et les subventions se croisent et se chevauchent (cf. Hooghe et Marks 2003). Cette diversité et les possibles doublons ou lacunes dans les politiques culturelles des communes et cantons ou régions posent des défis de coordination, à la fois verticale (un canton avec ses communes) et horizontale (entre communes ou entre cantons), comme le soulignait déjà le rapport Clottu. Plusieurs initiatives visent ainsi à renforcer la coordination entre différents acteurs. Dès 1970, les plus grandes villes suisses se réunissent pour former la Conférence des villes en matière culturelle²⁹. Cet organisme met sur pied des projets communs et sert d'instance d'échanges, permettant la diffusion de certains instruments, notamment ceux destinés aux évaluations. Il demande également, dès 1984, une participation des cantons et communes aux dépenses culturelles des villes-centre (Schwab et Surdez 2006 : 829). Au niveau des cantons, la création officielle d'une telle instance tarde et ce n'est qu'en 1988 que la Conférence des délégués cantonaux à la culture est

28 De fait, selon l'importance des sommes engagées, il se peut que l'Office de la culture ou le département ait une compétence de décision, ou que le montant exige, lorsqu'il est très élevé, une votation du parlement.

29 Les villes membres sont Aarau, Bâle, Baden, Berne, Bienne, Berthoud, Coire, Delémont, Frauenfeld, Fribourg, Genève, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Lucerne, Lugano, Meyrin, Morges, Neuchâtel, Nyon, Rapperswil-Jona, Renens, Schaffhouse, Sion, St-Gall, Thoune, Uster, Vevey, Wil, Winterthour, Yverdon-les-Bains, Zoug et Zurich.

Figure 1 : *Résumé chronologique de la politique culturelle suisse (1945-2020)*



Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

fondée, comme sous-conférence de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (Gerber 1999 : 38-40 ; Keller 2011 : 134). Dans ces deux instances, l'OFC, Pro Helvetia et respectivement les cantons ou les villes participent en tant qu'invités. Au niveau fédéral, la Confédération lance le Dialogue culturel national en 2010, soit plus de trente ans après les recommandations du rapport Clottu. Cette instance associe des représentant-e-s des villes, des communes, des cantons et de la Confédération dans un plénum et dans des groupes de travail consacrés à des thématiques spécifiques (par exemple le soutien à la littérature ou la coopération dans le domaine des bibliothèques) décidées dans des programmes de travail pluriannuels liés au message culture. D'autres forums d'échange existent également, par exemple le « Forum culture et économie », mis sur pied en 2001 par l'Office fédéral de la culture, le pour-cent culturel de la Migros et la section sponsoring culturel de la banque Crédit Suisse (Ganter 2001 : 88). Organisé annuellement, il réunit des responsables de l'encouragement de la culture public et privé.

La figure 1 présente un résumé chronologique de la politique culturelle suisse, notamment concernant les différentes étapes de la mise en place de cette politique au niveau de la Confédération. À l'échelle cantonale, les politiques culturelles ont par ailleurs connu un certain nombre de changements ces dernières années : entre le début des années 2000 et 2016, neuf cantons ont révisé ou introduit une loi sur la culture, et six autres ont établi des lignes directrices, ce qui démontre l'actualité de ces enjeux. La question de la répartition des tâches et des compétences, ainsi que celle de la coordination entre différentes instances et acteurs – les cantons et les communes, les acteurs publics et privés –, reste particulièrement saillante, faisant ainsi écho à l'enjeu de la double subsidiarité. La prochaine section développe un modèle d'analyse pour conceptualiser les politiques culturelles cantonales et leurs changements.

1.3 Analyser les évolutions de la politique culturelle

Étant donné le principe fédéraliste et l'autonomie des cantons dans les politiques culturelles, se pose donc la question des éventuelles différences entre cantons³⁰. Il faut par ailleurs non seulement s'intéresser à l'état de ces politiques à un moment donné, mais à leurs évolutions dans le temps, aux changements et continuités. Pour ce faire, je vais étudier comment le pouvoir

30 Cette section et la suivante (1.3 et 1.4) reprennent et réélaborent des matériaux et des analyses qui ont fait l'objet d'une première publication dans la revue *International Journal of Cultural Policy* (Marx 2020).

de décision dans le domaine culturel est distribué et dans quelle mesure les rôles des un·e·s et des autres évoluent.

1.3.1 Les politiques culturelles et leurs transformations

La littérature sur les politiques culturelles a constaté divers changements à travers le temps. Certaines recherches relèvent ainsi une tendance vers une conception instrumentaliste de ces politiques (Gray 2009 ; Belfiore 2012 ; Nisbett 2013), auxquelles sont assignés des objectifs externes au secteur culturel, qu'ils soient économiques ou sociaux (Belfiore et Bennett 2008). D'autres soulignent l'introduction de nouveaux instruments notamment financiers, comme la mise en place d'incitations au financement bancaire du secteur culturel (Perez Monclus 2015) ou la tendance à la transformation des instruments de soutien aux artistes – les bourses, les commandes publiques ou les achats d'œuvres – en prix d'excellence. Ces évolutions concernent donc différents aspects des politiques culturelles, comme leurs objectifs et leurs instruments (Hall 1993 ; Howlett et Ramesh 2002). Un autre élément de toute politique publique, sur lequel ce travail se focalisera, est qu'elle implique et organise des liens entre acteurs (Capano 2009).

Différents modèles existent pour classifier et analyser les liens entre l'État et les acteurs privés (artistes, financeur·e·s et consommateur·trice·s) (cf. Mulcahy 1998 ; 2000). La typologie la plus connue classe les États selon leurs modalités et degrés d'implication dans le secteur culturel, distinguant généralement trois types : (1) le modèle de l'« État-architecte », caractérisé par une emprise forte du politique dans le domaine artistique, et qui prédomine dans les pays européens, notamment en France ; (2) le modèle de l'« État-mécène », avec un conseil des arts indépendant du pouvoir politique, mais publiquement financé, et représenté en particulier par le Royaume-Uni ; (3) le modèle de l'« État-facilitateur », qui vise avant tout à créer des conditions-cadres favorables aux arts et à la culture (par exemple par des crédits d'impôts), mais qui n'intervient que peu dans ce qui est plutôt considéré comme une affaire locale et privée, comme c'est le cas aux États-Unis (Hillman Chartrand et McCaughey 1989 ; Colbert 2006)³¹. Ces trois modèles attribuent à différents acteurs le choix des biens, des activités et des institutions culturelles à soutenir : aux élu·e·s et aux acteur·trice·s administratif·ve·s pour l'État-architecte, aux expert·e·s culturel·e·s dans l'État-mécène, et aux mécènes privé·e·s et aux consommateur·trice·s dans l'État-facilitateur (Dalle Nogare et Bertacchini 2015 : 13).

Cette typologie fonde de nombreux travaux intéressants, dont deux sont particulièrement pertinents pour cette recherche. D'une part, Dubey (2009)

31 Un quatrième type, celui des États totalitaires tels l'Union soviétique, est parfois inclus, mais il n'est pas pertinent pour cette étude.

l'applique au cas suisse pour sur cette typologie pour analyser « l'affaire Hirschhorn » de 2004³². L'autrice montre les tensions, particulièrement visibles dans les moments de crise, entre différents modèles : d'un côté, la fondation Pro Helvetia est basée sur le modèle de l'État-mécène et l'idée d'indépendance, tandis que les parlementaires cherchent à imposer une plus grande emprise du politique et le modèle de l'État-architecte. D'autre part, Gattinger et Saint-Pierre (2011) ont transposé la typologie au niveau infranational, afin de mener un projet de recherche sur les politiques culturelles des provinces canadiennes. Elles avancent que les politiques culturelles de différentes provinces ont, à l'origine, été inspirées par différents modèles nationaux : le Québec et le Nouveau-Brunswick par l'État-architecte à la française, l'Ontario et le Saskatchewan par le modèle britannique, et la Colombie britannique par le modèle américain. Cependant, ces politiques convergent depuis les années 1980 et se ressemblent de plus en plus, notamment sous influence des modèles néolibéraux. Il y aurait ainsi, dans toutes les provinces, une hybridation des modèles des politiques culturelles.

1.3.2 Les arrangements de mise en œuvre comme point focal pour analyser les changements des politiques culturelles

Pour analyser les politiques culturelles cantonales et leurs éventuels changements, j'ai choisi une entrée particulière, celle de l'« arrangement de mise en œuvre » (Scharpf 1978b ; Mayntz 1979 ; Knoepfel et Weidner 1982 ; Knoepfel *et al.* 2006). Ce terme désigne les différents acteurs publics et privés impliqués dans la mise en œuvre d'une politique publique, et plus précisément ceux qui ont un pouvoir de décision dans cette mise en œuvre³³.

Plutôt qu'une définition explicite de ce qu'est la culture (Zembylas 2011), les lois et règlements officiels déterminent avant tout une procédure, désignant des institutions et des acteurs qui auront en charge l'application de la loi et qui, de ce fait, définiront la conception de la « politique culturelle » en la menant, en distribuant des financements, en instituant des règles du jeu plus précises, etc. Ce livre s'intéresse donc en particulier aux positions occupées par différents types d'acteurs – culturels, politiques ou administratifs – et par différents niveaux de l'État, ainsi qu'au pouvoir de décision qui leur est

32 Suite à une exposition de Thomas Hirschhorn au Centre Culturel Suisse de Paris – exposition considérée comme insultante envers le conseiller fédéral Christoph Blocher –, le parlement suisse a supprimé un million de francs du budget de Pro Helvetia, qui avait cofinancé l'organisation de l'exposition. Cette coupe était explicitement justifiée comme une punition.

33 Je me focaliserai donc sur le pouvoir de décision plutôt que sur les financements culturels, les données financières étant lacunaires et les règles et le pouvoir changeant davantage que les flux financiers.

attribué, ou encore aux relations institutionnalisées entre ces acteurs (Capano 2009). Ces arrangements de mise en œuvre et leurs éventuels changements sont étudiés par l'analyse des textes officiels les fixant (lois, ordonnances, concepts culturels du gouvernement, etc.).

Cependant, les structures institutionnelles et administratives peuvent varier entre sous-secteurs culturels dans un même canton (Gray 2015), y compris dans un même canton³⁴. Pour étudier les politiques culturelles au-delà de ces différences sectorielles, ce travail se focalise, premièrement, sur les modalités de définition des orientations les plus générales des politiques culturelles (les acteurs privés ou les communes sont-ils formellement consultés ou associés à ces décisions, et de quelle manière?), et deuxièmement sur l'étude de deux aspects des politiques culturelles qui transcendent les séparations de secteur, soit d'une part le pilotage et le financement des grandes institutions culturelles et d'autre part le soutien aux projets artistiques et culturels³⁵.

1.3.3 Un schéma analytique à deux axes

Afin de comparer de manière synthétique les arrangements de mise en œuvre des politiques culturelles cantonales et leurs évolutions, j'utilise un schéma qui reprend les deux axes de la subsidiarité, public/privé et local/régional (Germann 1987). Ces changements sont retracés à l'aide d'une analyse documentaire des textes de loi et des documents officiels. Par ailleurs, ce travail retrace également l'évolution des différentes propositions d'arrangement de mise en œuvre, dans chacune des phases du processus de décision, par une analyse qualitative plus large des documents de presse et d'archives, ainsi que des entretiens. Cela permet de jauger quand et dans quelles circonstances la solution finalement retenue a été trouvée, mais aussi quels acteurs ont défendu ces idées.

Je me concentre en particulier sur deux aspects des évolutions des politiques culturelles cantonales ou d'une proposition de changement : leur « directionnalité » (Howlett et Cashore 2009 : 41) et leur magnitude. La directionnalité du changement désigne le sens dans lequel évolue cet arrangement : si changement il y a, quelles instances et quels acteurs occupent des rôles plus importants et lesquels perdent, au contraire, de leur pouvoir ? Par magnitude, j'entends l'importance du changement qui sera, par exemple, jugé plus important si de nouveaux acteurs sont inclus dans l'arrangement de mise en œuvre que

34 On pourrait par exemple envisager un domaine de la danse dont la gestion et les décisions seraient concentrées au niveau cantonal avec une forte implication des acteurs culturels, mais un domaine de la littérature qui serait géré au niveau municipal, directement par l'administration publique.

35 Ce travail exclut donc les services archéologiques et les monuments historiques, et ne se focalise pas sur les bibliothèques et les écoles d'art ou de musique.

s'il s'agit d'une simple redistribution du pouvoir entre acteurs déjà inclus, ou si de nouvelles instances ou institutions sont créées. Le changement est également plus important s'il touche les deux axes du schéma de synthèse plutôt qu'un seul.

Le premier axe correspond à la répartition entre secteur public et secteur privé. La primauté de l'initiative privée dans les politiques culturelles reste – au moins symboliquement – très importante en Suisse. Leur gestion peut être plus ou moins autonome ou hétéronome selon les compétences accordées aux acteurs issus du secteur culturel (qu'il s'agisse d'artistes, d'institutions culturelles ou de fondations privées), aux administrations et aux élu·e·s. Cela n'implique pas une dichotomie entre espaces publics et privés étanches, mais un continuum dans lequel « les institutions et les processus peuvent ainsi avoir une « coloration publique » [ou privée] plus ou moins forte » (Germann 1987 : 92)³⁶.

Cet axe est opérationnalisé par le degré d'ouverture ou de fermeture de l'arrangement de mise en œuvre aux acteurs privés³⁷ : les cantons sont placés sur l'axe public/privé selon le rôle accordé aux acteurs privés dans les instances chargées de la conception, des décisions et de la mise en œuvre de la politique culturelle, et notamment dans le soutien aux projets. Ainsi, dans le cas le plus proche du pôle privé, la mise en œuvre est intégralement déléguée à des acteurs privés qui distribuent les subventions pour le compte de l'État. Si des commissions d'expert·e·s externes à l'administration ont en charge l'attribution des subventions, on se trouve dès lors au milieu de l'axe. Enfin, on se situe plutôt du côté public de l'axe dès lors que les administrations prennent les décisions sur les attributions des subventions, sans consulter les milieux culturels. Les institutions culturelles sont également prises en compte, en particulier les plus importantes (soit celles qui reçoivent les subventions publiques les plus élevées), ainsi que d'éventuelles instances plus globales dans lesquelles les acteurs privés sont consultés sur les enjeux culturels ou ont même un pouvoir décisionnel (par exemple un conseil de la culture, comme envisagé au niveau national). L'existence de telles instances ou d'efforts de coordination, notamment pour des programmes communs aux instances privées et publiques, situent le cas étudié plutôt du côté privé, car l'effet de

36 Si cet axe se rapproche ainsi de la typologie des interventions étatiques dans la culture (facilitateur/médiateur/architecte) exposée plus haut, il se focalise plutôt sur la place accordée aux acteurs privés dans les politiques publiques de la culture, sur leur degré d'autonomie dans la gestion de ces politiques, et moins sur leur importance dans le secteur culturel en général, ce qui est difficilement mesurable avec exactitude.

37 « Acteurs privés » recouvre ici à la fois les acteur·trice·s culturel·le·s et les financeur·e·s privé·e·s, qui sont cependant ensuite distingué·e·s dans les études de cas.

reconnaissance symbolique d'une telle mesure ne peut être sous-estimé, en termes de soumission à l'expertise des acteurs privés.

Différents changements peuvent être envisagés sur cet axe. Si un conseil de la culture avec des représentant·e·s des milieux culturels est créé dans un canton où l'administration prenait la plupart des décisions auparavant, le secteur gagne en autonomie et le canton se déplace vers le pôle privé. Au contraire, si dans un canton une ou plusieurs commissions consultatives statuent sur les demandes de subventions, l'abaissement de la limite financière au-dessus de laquelle les subventions doivent être validées par le gouvernement ou par le parlement représente une emprise politique ou administrative plus grande, un fonctionnement plus hétéronome et donc un déplacement vers le pôle public.

Le deuxième axe correspond à la répartition des rôles différents niveaux de l'État, principalement entre le niveau régional (cantons) et le niveau local (communes). Les compétences et les devoirs des instances publiques en matière culturelle peuvent être placés plus ou moins au niveau communal ou cantonal, et l'un ou l'autre niveau peut dominer l'arrangement de mise en œuvre. Certains aspects peuvent aussi être réglés ou pris en charge au niveau intercantonal, par exemple par des concordats, ou au niveau supracommunal (mais infracantonal), par exemple avec une association de communes.

Le critère principal pour placer les cas sur l'axe est le pilotage et le financement des grandes institutions culturelles, qui peut être pris en charge par un niveau en particulier ou par plusieurs instances en commun et selon des logiques différentes. Sont également prises en compte les logiques d'attribution des subventions aux projets culturels, d'éventuelles instances dans lesquelles les communes sont associées aux décisions de politique culturelle cantonale, et si les décisions cantonales s'imposent aux communes, ou l'inverse.

Différents changements sont possibles sur cet axe. Le transfert du pilotage d'une institution culturelle vers le canton peut être considéré comme un déplacement vers le niveau cantonal. Au contraire, si le canton s'oblige à prendre dorénavant en compte le préavis des communes sur les projets se déroulant sur leur sol, alors il s'agit d'un déplacement vers le niveau des communes.

1.4 Continuités et transformations dans trois cantons – comment expliquer les divergences ?

Voyons maintenant ce que l'application concrète de ce modèle permet de dire des évolutions des politiques culturelles cantonales dans les trois cas sélectionnés et pour la période étudiée. Les arrangements de mise en œuvre connaissent-ils des transformations importantes, des ajustements mineurs ou pas de changement du tout ? Les politiques culturelles des différents cas se

rejoignent-elles au fil du temps, comme le suggère une partie de la littérature, ou se différencient-elles au contraire ?

Le tableau 1 présente les principales caractéristiques des cas retenus. La sélection assure une certaine diversité et une prise en compte de l'enjeu du plurilinguisme par le choix d'un canton germanophone, d'un francophone et d'un bilingue, à savoir Berne avec une majorité germanophone et une minorité francophone. Ces cas présentent également des différences en ce qui concerne leurs territoires : deux cantons-villes – Genève et Bâle-Ville – avec néanmoins des fonctionnements institutionnels différents, et le canton de Berne qui compte aussi de grands territoires ruraux.

En même temps, les trois cantons choisis présentent aussi certaines similarités financières et sectorielles : il s'agit de cantons avec de grandes aires urbaines qui ont des dépenses élevées pour la culture et qui se trouvent au centre de la politique et du paysage culturels suisses, car elles concentrent à la fois les professions artistiques et culturelles, les institutions (musées, opéras, théâtres, écoles artistiques, etc.) et les moyens financiers. On peut donc s'attendre à ce que les enjeux de politique culturelle y soient particulièrement saillants.

Il s'agit par ailleurs de cantons ayant parmi les dépenses pour la culture les plus élevées : en additionnant les dépenses respectives des trois cantons et de leurs communes, ces cantons réunissent presque un tiers des dépenses publiques pour la culture en Suisse au moment sur lequel se focalise cette recherche. L'étude des dépenses par habitant·e donne néanmoins une image plus nuancée, car le canton de Berne a des dépenses par habitant·e bien moins élevées que Genève ou Bâle-Ville.

Dans le canton de Berne, les acteurs publics dominent l'arrangement de mise en œuvre au début des années 2000. Les grandes institutions culturelles (musées, théâtre et orchestre) sont très majoritairement financées par le secteur public³⁸. Les communes jouent par ailleurs un rôle assez important : elles peuvent se réunir dans des conférences culturelles régionales pour participer au financement des institutions culturelles de leur région, mais sans que cela soit obligatoire. Les institutions culturelles sont financées selon des clés de répartition variables, avec des financements croisés de deux ou trois sources, notamment de la commune-siège et du canton.

Les acteurs privés et culturels sont moins centraux : la politique culturelle du canton n'est pas coordonnée avec les interventions d'éventuelles instances privées, à l'exception du Musée historique, cogéré par la commune bourgeoise de Berne, le canton et la ville de Berne. Tandis que les villes et communes s'appuient sur des commissions d'expert·e·s (composées d'acteur·trice·s

38 Cela concerne également le Zentrum Paul Klee : des mécènes ont soutenu la construction du bâtiment et légué la collection, mais les frais de fonctionnement sont pris en charge par l'État.

Tableau 1: *Institutions, processus politiques et dépenses publiques pour la culture dans les trois cantons*

	Berne	Genève	Bâle-Ville
Langue	Bilingue (7 % de francophones)	Français	Allemand
Population (2015)	1 017 483	484 736	191 817
Situation canton/ agglomération	Canton qui regroupe différentes agglomérations	Canton comme partie (majeure) d'une agglomération	Canton comme centre d'une agglomération
Situation institutionnelle	Communes (347, dont les villes de Berne, Bienne, Thoun) et canton	Communes (45, dont la ville de Genève) et canton	Pas d'administration municipale séparée à Bâle (communes séparées de Riehen et Bettingen)
Durée du processus politique étudié	2003-2013	2007-2015	2004-2012
Productions formelles	<ul style="list-style-type: none"> › Concept culturel, 2006 (non mis en œuvre) › Stratégie culturelle, 2009 › Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC), 2012 › Ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC), 2013 	<ul style="list-style-type: none"> › Loi sur la culture, 2013 › Règlement d'application de la loi sur la culture, 2015 	<ul style="list-style-type: none"> › Loi sur l'encouragement de la culture (Kulturförderungsgesetz), 2009 › Charte culturelle 2012-2017 (Kulturleitbild 2012-2017), 2012
Dépenses totales cantons et communes pour la culture (en millions de CHF, rang sur 26 cantons), 2014	228.11 4 ^e	392.21 2 ^e	206.06 5 ^e
Dépenses pour la culture par habitant-e (en CHF, rang), 2014	226 14 ^e	822 2 ^e	1081 1 ^{er}

Sources : Office fédéral de la statistique (2016). *Communiqué de presse : Effectif et évolution de la population en Suisse : résultats définitifs 2015*, Neuchâtel; Office fédéral de la statistique (2019). « Dépenses culturelles des cantons et de leurs communes et participation des loteries », <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/culture/financement/public.assetdetail.11067742.html> (24.03.2024) et calculs propres, données issues de la recherche.

culturel·le-s, d'artistes, de chercheur·e-s etc.) pour attribuer les subventions de projet et les bourses, le mécanisme au niveau cantonal est différent : des commissions culturelles existent, mais elles n'ont en charge que l'attribution de bourses et de prix personnels, et non des subventions aux projets. Celles-ci sont attribuées par l'administration cantonale, en suivant le préavis des communes et des villes. Au début du processus étudié, on peut donc placer l'arrangement de mise en œuvre bernois plutôt du côté des communes, et plutôt du côté des acteurs publics.

La stratégie culturelle (2009) et la révision de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles (2012) vont déplacer l'arrangement de mise en œuvre vers le pôle cantonal. D'une part, le canton reprend le pilotage et le financement de deux institutions culturelles importantes. De plus, les communes sont dorénavant obligées de participer au financement des institutions culturelles de leur région, la liste des institutions concernées étant élaborée par le canton après consultation des communes et des institutions concernées. Aucun changement n'intervient sur le financement des projets culturels, où le canton reste subsidiaire par rapport aux communes. Par ailleurs, presque toutes les compétences de décision en matière culturelle concernant le Jura bernois sont transférées au Conseil du Jura bernois. On peut donc considérer qu'il s'agit d'un changement moyen, car il redistribue le pouvoir de décision entre acteurs déjà impliqués dans l'arrangement de mise en œuvre et concerne un seul axe, celui de la répartition entre le niveau local et le niveau régional.

Dans le canton de Genève, les communes ont peu de compétences, la culture étant l'une des exceptions. Le canton n'a constitué d'administration culturelle cantonale qu'au début des années 1990 et la première loi cantonale sur la culture était votée en 1996. Au début du processus étudié, une grande partie des musées de la ville et l'opéra appartiennent à la ville de Genève et dépendent directement de l'administration municipale : la ville de Genève joue donc le rôle principal dans le financement et le pilotage des grandes institutions, parfois en collaboration avec le canton. Elle a par ailleurs – et de loin – les dépenses culturelles les plus élevées. Les acteur·trice·s privé·e·s et culturel·le·s participent à des commissions spécialisées qui attribuent les subventions, tant au niveau du canton que de la ville de Genève.

La nouvelle Loi sur la culture (2013) et son règlement d'application de 2015 déplacent l'arrangement de mise en œuvre vers les acteurs privés et vers le niveau cantonal. En effet, un conseil consultatif de la culture nouvellement créé associe acteur·trice·s public·que·s et privé·e·s, représentant·e·s du canton et des communes, institutionnalisant ainsi la représentation d'une partie des milieux culturels indépendants. Il est également prévu que le canton joue un rôle plus central dans la gouvernance de certaines institutions culturelles, aux

dépens de la ville. Ici, il s'agit donc d'un changement majeur, qui touche les deux axes et inclut de nouveaux acteurs dans l'arrangement de mise en œuvre.

Dans le canton de Bâle-Ville, l'arrangement de mise en œuvre au début des années 2000 est cohérent avec la longue tradition historique de mécénat par les familles patriciennes et l'importance du secteur privé. Le canton coordonne son action et mène même des projets communs avec les grandes fondations privées, tandis que les commissions pilotant des institutions publiques ou financées majoritairement par le canton réunissent acteur·trice·s public·que·s et privé·e·s, notamment des mécènes. Sur ces deux dernières décennies, on peut citer le nouveau théâtre (inauguré en 2002) et l'extension du Musée des beaux-arts (inaugurée en 2016) qui ont été cofinancés par des mécènes. Le soutien aux projets est attribué par des commissions consultatives spécialisées, et même entièrement délégué au secteur-même pour la musique pop et rock, secteur relativement jeune et peut être considéré comme moins légitime. Les acteurs privés jouent donc un rôle important dans la politique culturelle bâloise et ont une place centrale dans l'arrangement de mise en œuvre, en plus de leur importance plus générale dans la vie culturelle.

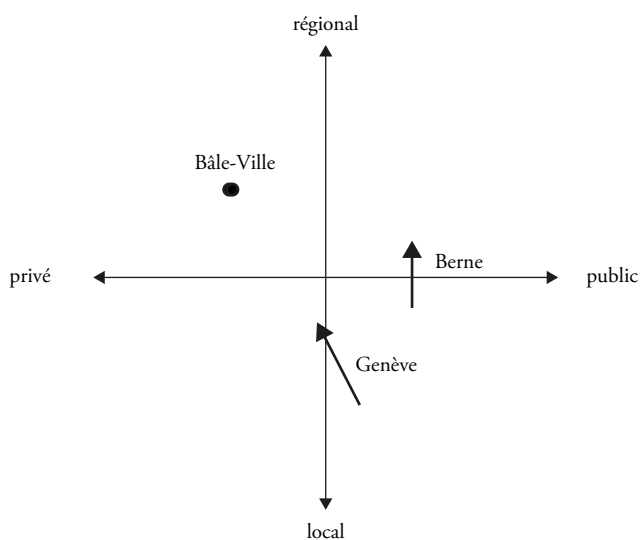
Bâle est un cas particulier, car l'administration cantonale prend entièrement en charge la gestion de la ville, y compris l'encouragement des activités et institutions culturelles – il n'y a pas d'administration municipale séparée. Une collaboration intense existe avec le canton Bâle-Campagne, à la fois pour le soutien aux projets (les commissions spécialisées sont communes aux deux cantons, à l'exception du Kunstkredit) et pour les institutions : selon les termes du contrat culturel conclu en 1997, Bâle-Campagne verse un pourcentage fixe de ses revenus fiscaux pour le financement d'institutions culturelles situées à Bâle-Ville. Une solution intercantonale, à l'échelle de l'agglomération – qui chevauche ici plusieurs cantons – a ainsi été trouvée. L'arrangement de mise en œuvre bâlois se place donc plutôt du côté privé et cantonal. L'adoption de la Loi sur l'encouragement à la culture (2009) et de la charte culturelle (2012) ne modifient pas cet arrangement de mise en œuvre, il s'agit donc d'un cas de continuité.

La figure 2 montre que l'arrangement de mise en œuvre bernois se déplace vers le niveau cantonal ; celui de Genève tend vers une plus grande implication du canton et des acteurs privés ; tandis que Bâle-Ville ne connaît pas de changement à ce niveau-là.

Cette première analyse permet de constater une tendance commune aux différents cantons, celle d'envisager la gestion des affaires culturelles à l'échelle des agglomérations, échelle qui peuvent être infra- ou intercantonale, selon la taille des cantons. Néanmoins, les arrangements de mise en œuvre dans les différents cantons ne se ressemblent pas forcément ; les rapports entre acteurs publics et privés ainsi qu'entre différents niveaux de l'État ne sont pas

les mêmes. Il semblerait qu'il n'y a ni convergence vers un modèle unique ni déplacement selon les mêmes axes dans les différents cas. Les chapitres à suivre vont chercher à expliquer ces différences, les changements ou les continuités, par les dynamiques propres des processus de prise de décision, à savoir par des mobilisations au sein de configurations et par l'activation de certaines arènes dans le déroulement des processus de décision (pour le chapitre 2) et par les rôles que peuvent endosser certaines personnes dans l'élaboration des politiques culturelles (chapitre 3).

Figure 2: Représentation schématique de l'évolution des arrangements de mise en œuvre dans les trois cantons (2000-2017)



Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

Chapitre 2

Trois configurations plus ou moins ouvertes et conflictuelles

Comment expliquer les évolutions différenciées des politiques publiques de la culture dans les cantons suisses, le changement ou la continuité des politiques culturelles et les éventuelles redistributions du pouvoir dans le secteur? Ce chapitre adopte une approche plutôt classique dans l'analyse des politiques publiques, focalisée sur la dynamique d'interaction entre acteurs et groupes dans les différentes arènes du processus de décision. Ceux-ci peuvent, en effet, participer aux processus politiques à différentes étapes, investir des arènes particulières, ou encore former et mobiliser des coalitions.

La première section développe un modèle théorique centré sur la configuration, au sein de laquelle différentes coalitions peuvent se faire face ou former des alliances, que de nouveaux acteurs et groupes peuvent chercher à investir; les élaborations des politiques culturelles sont donc plus ou moins ouvertes, plus ou moins conflictuelles. Les trois sections suivantes analysent chacune le déroulement d'un des cas, tandis que la dernière partie présente une première évaluation comparative des hypothèses.

2.1 Une approche relationnelle de l'élaboration des politiques publiques

Les travaux sur les réseaux montrent que, au niveau des acteurs individuels, les liens avec autrui constituent à la fois une opportunité et une contrainte (Ward *et al.* 2011). Leurs relations leur donnent accès aux ressources de leurs partenaires, permettent certaines actions (Granovetter 1973), mais en rendent d'autres impensables. Ainsi, plus un acteur maintient des liens fréquents et forts avec celles et ceux qui l'entourent, plus les normes de ce groupe le contraignent, et moins il peut agir de manière surprenante. Au niveau macro, la littérature sur les réseaux de politiques publiques incite à distinguer plusieurs types de configurations, selon la cohésion des acteurs, leur nombre et leur type (Marsh et Rhodes 1992; Grossman et Saurugger 2006). On peut ainsi avancer qu'une configuration fermée, sans nouveaux acteurs, aura moins de chance de voir émerger un changement de politique publique (Howlett et Ramesh 1998) qu'une configuration plus ouverte.

2.1.1 Une configuration d'acteurs en interaction

Le concept de « configuration » permet d'analyser des acteurs en interaction les uns avec les autres. Aux yeux de Norbert Elias, ce concept permet de rendre compte des deux « niveaux différents mais inséparables de l'univers humain » (Elias 1991b : 156), l'individu et la société. Tout concept abstrait – village, classe sociale, famille – renvoie, selon lui, à des « ensembles [...] constitués par des réseaux d'individus » (Elias 1991b : 10), des individus reliés par des chaînes d'interdépendance³⁹. Une configuration est composée des acteurs, des différents types de relations les reliant, des actions qu'ils entreprennent et de l'interprétation que les acteurs font de la configuration. Ainsi, toute structure collective est constituée d'individus interdépendants, et tous les acteurs sont pris dans des configurations qui structurent leurs actions, rendent certaines actions possibles et d'autres impossibles, offrant des opportunités et posant des contraintes. Les configurations sont donc dynamiques et comportent des acteurs interdépendants (Ducret 2011b).

Deux métaphores utilisées par Elias permettent d'explicitier ce qu'il entend par « interdépendance » ou « action réciproque » des individus au sein de toute configuration sociale. D'abord, l'exemple du match de football, développé dans Elias et Dunning (1994), un jeu qui repose sur des règles fixes (durée du match, nombre de joueur-se-s, règle du hors-jeu, etc.), mais, à l'intérieur de ces règles, les acteurs agissent et interagissent les uns avec les autres, s'adaptent à ce que font les autres (faire une passe à un-e coéquipier-ère, se positionner pour recevoir une passe, dribbler un-e adversaire, anticiper son comportement, etc.). La deuxième métaphore, celle du filet de pêche, explicite que dans un filet (la configuration) composé de nombreux fils (les individus), les caractéristiques propres à chacun de ces fils ne permettent pas d'expliquer à elles seules ni la forme que prendra le filet dans son entier, ni la position qu'occupera chaque fil individuel. C'est donc aux relations entre les individus, à leurs interconnexions et à leur dépendance réciproque qu'il convient de s'intéresser si l'on veut comprendre et expliquer la configuration globale et, surtout, la manière dont celle-ci évolue et se modifie – ou non – au fil du temps (Elias 1991a : 70-71).

Le concept de « configuration » présente plusieurs avantages par rapport à la notion de « réseau » (avec laquelle il partage néanmoins la matrice simmélienne, cf. Ducret 2011b), en particulier pour cette recherche focalisée sur déroulement d'un nombre limité de processus de décision et les dynamiques des relations

39 L'interdépendance désigne ici à la fois le fait que les acteur-trice-s dépendent les un-e-s des autres, mais également leur action réciproque, la *Wechselwirkung* au sens donné par Simmel (1999 [1908]) ; leurs comportements réciproques ne cessent de s'ajuster les uns aux autres.

entre acteur·trice·s, partiellement contraintes par les institutions. Utiliser un terme différent permet, tout d'abord, de distinguer clairement le concept de la mesure qui en est faite. Tandis que la « configuration » désigne dans ce livre le système dynamique des relations entre acteur·trice·s interdépendant·e·s au sein d'un processus de politique publique, le « réseau » renvoie à l'une des méthodes envisageables et appliquée ici pour mesurer empiriquement ce concept, l'analyse de réseaux. Par ailleurs, la configuration est une notion dynamique qui inclut la dimension temporelle. Alors que beaucoup d'analyses de réseaux simplifient la structure et omettent l'évolution des liens entre acteurs à différentes échelles temporelles, parler de configuration permet donc de prendre en compte ces changements dans les différentes étapes du processus de décision⁴⁰. Enfin, le concept de configuration recentre notre attention sur les interactions et les interdépendances entre le niveau des individus et celui des organisations, deux niveaux que mon analyse s'efforce de prendre en compte sans les confondre, ni à l'inverse les isoler. Une pluralité de liens existe en effet entre les acteurs, à des échelles temporelles différentes : on peut prendre en compte les liens d'interdépendance de plus longue durée, lesquels peuvent précéder ou perdurer au-delà d'un processus de politique publique spécifique et des interactions de plus courte durée – des interactions qui sont structurées par ces liens préexistants, mais qui peuvent également les faire évoluer. Le prochain chapitre reviendra de manière plus approfondie sur ces différents liens.

40 Dans certains de ses textes théoriques et dans ses travaux les plus connus, notamment ceux sur la société de cour aux XVII^e et XVIII^e siècles (Elias 1974), ou encore ceux sur l'individualisation de la société occidentale (Elias 1973 ; Elias 1991a), Elias déplore explicitement « le retrait des sociologues dans le présent » (Elias 1987) et fait un usage approfondi de sources historiques pour retracer les évolutions des configurations et des interdépendances des acteurs sur le moyen et long terme. Cependant, dans d'autres travaux empiriques, Elias a une utilisation plus restreinte du concept de configuration, sans lui conférer autant de profondeur historique. Ainsi, dans l'enquête sur la ville de « Winston Parva », ville ouvrière dans la banlieue de Leicester, à la fin des années 1950 (Elias et Scotson 1997), les auteurs mettent l'accent sur le fonctionnement contemporain de la configuration et des liens entre différents groupes sociaux, la durée des relations prises en compte n'est pas la même que dans les recherches socio-historiques sur la société de cour, et les auteurs ne procèdent pas à une reconstruction historique approfondie de la genèse de cette configuration. Mon travail relève plutôt de cette seconde approche, mettant davantage l'accent sur le fonctionnement et les évolutions contemporaines des configurations, sur une échelle temporelle relativement courte d'une dizaine d'années, que sur l'analyse de leur genèse historique, laquelle est cependant brièvement abordée pour chacun des cas.

2.1.2 Des coalitions au sein des configurations

Les processus de politique publique sont généralement analysés comme se déroulant dans des sous-systèmes de politique publique. Ce terme se réfère à un ensemble plutôt stabilisé d'acteurs collectifs ou individuels, d'institutions et de règles qui prennent habituellement en charge un certain nombre d'enjeux liés au secteur en question, défini par Sabatier comme « composé d'acteurs de différentes organisations publiques et privées qui s'impliquent dans un enjeu ou problème de politique publique, telle l'agriculture, et qui cherchent régulièrement à influencer les politiques publiques dans ce domaine » (Sabatier 1998 : 99).

La notion de sous-secteur n'est pas exactement identique à la configuration, même si on retrouve des similitudes, notamment dans l'idée des règles et des ajustements mutuels. Tandis que le sous-secteur est structurant et à long terme, les configurations changent, car plusieurs processus politiques peuvent se dérouler simultanément dans un sous-secteur de politique publique. Ainsi, dans le domaine de la culture, il est tout à fait envisageable de voir se dérouler en parallèle un débat sur la construction d'un nouveau théâtre, une reformulation d'une loi générale sur la culture, et des décisions « de routine » sur l'attribution de subventions à telle ou telle institution ou artiste, qui constituent néanmoins des décisions qui façonnent de manière concrète les politiques culturelles. La configuration d'acteurs participant à ces différents processus n'est sans doute pas exactement la même, et une étude sur un processus particulier ne peut être généralisée vers le niveau du sous-système dans son intégralité qu'avec quelques précautions.

La littérature sur les réseaux de politiques publiques incite à distinguer plusieurs types de configurations, selon la cohésion des acteurs, leur nombre et leur type (Marsh et Rhodes 1992 ; Grossman et Saurugger 2006). Plusieurs typologies suggèrent que l'interaction habituelle d'un petit nombre d'acteurs, ou d'acteurs qui partagent des idées et des normes, peut être un frein au changement de politique publique (Howlett et Ramesh 1998). De fait, en l'absence de grands changements exogènes, dont les effets peuvent être traduits à l'intérieur du sous-système, ces acteurs continueront à dominer et à contrôler le processus. Ils définiront les termes du débat, pourront désigner les acteurs ayant ou non accès aux arènes où se déroule le processus de décision et choisiront les arènes dans lesquelles se déroule le processus politique.

Au sein d'une configuration, des acteurs peuvent se regrouper en différentes coalitions, afin d'influencer le résultat d'un processus de décision. Une coalition désigne un groupe d'acteurs, incluant potentiellement différents types d'acteurs, qui collaborent, s'échangent des informations et partagent des idées similaires quant à leur solution préférée, sur les changements à apporter ou

non à l'arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles. Ces coalitions ne sont pas fixes et peuvent changer dans le temps : elles peuvent se mobiliser ou se démobiliser, de nouvelles coalitions peuvent se créer, leur composition peut changer, elles peuvent s'allier à d'autres coalitions, etc. Différents types de configurations sont donc envisageables, incluant plusieurs coalitions, qui peuvent collaborer, être en accord ou être en conflit.

Un changement de politique publique devient possible lorsque de nouveaux acteurs réussissent à se faire une place dans la configuration d'acteurs (Howlett et Ramesh 2002). Si une coalition d'acteurs dominants au départ réussit à contrôler la configuration du nouveau processus et à déterminer les termes du débat, à contrôler l'accès aux arènes et à exclure d'éventuels acteurs opposants, il y aura moins de chances de voir un changement, ou alors il s'agira simplement d'une adaptation à la marge. Ces acteurs ont en effet tout intérêt à conserver leur statut central, leur position dominante dans l'arrangement de mise en œuvre. Si, au contraire, de nouveaux acteurs arrivent à s'imposer et à se faire une place dans la configuration, alors un changement de politique publique devient possible. Il est toutefois plus probable que, plutôt que des acteurs complètement neufs et non inclus dans l'arrangement de mise en œuvre au départ, ce soient des challengers – c'est-à-dire des acteurs périphériques ou dominés mais inclus dans la configuration de départ, qui connaissent donc le secteur et disposent de liens avec différents acteurs – qui visent à se faire une place plus centrale dans l'arrangement de mise en œuvre et à instaurer de nouveaux rapports de force entre acteurs préexistants. Pour cela, ils vont chercher à mobiliser et à organiser une coalition en faveur du changement. Dans cette coalition, ils peuvent éventuellement s'allier à de nouveaux acteurs qui, au début du processus, ne font pas partie de l'arrangement de mise en œuvre. S'ils réussissent à bâtir une coalition assez cohérente, à créer des alliances avec des acteurs importants déjà en place, les autres acteurs doivent alors composer avec eux et prendre en compte leurs préférences.

On peut envisager différents types d'acteurs qui peuvent se mobiliser dans des coalitions en faveur du changement, notamment dans de nouvelles coalitions : des acteurs étatiques, par exemple une division administrative qui cherche à avoir une influence plus grande ; des groupes cibles ou des institutions et organisations du secteur culturel favorables à une autorégulation plus poussée ; des élu-e-s cherchant à se distinguer ; etc. Ces acteurs peuvent donc poursuivre des buts fort différents qui par ailleurs peuvent se modifier au fil du processus.

Différents facteurs peuvent faciliter ou empêcher la mobilisation de nouveaux acteurs. D'une part, un système politique offrant plusieurs points d'accès pour des revendications, comme le système politique suisse, peut rendre la mobilisation plus simple, lui donner plus de chances de réussir (cf.

la littérature sur la structure des opportunités politiques, par exemple Giugni 1995). Cependant, cette multiplication des points d'accès peut aussi amener à ce qu'un processus particulier ne soit pas investi par des acteurs, car ils ont d'autres moyens de faire entendre leurs revendications. Une expérience antérieure de mobilisation politique peut faciliter la mobilisation actuelle, y compris si l'engagement antérieur avait échoué, car ces expériences donnent lieu à des apprentissages sur le fonctionnement du sous-système et du monde politique. À l'inverse, des acteurs centraux dans une configuration peuvent compliquer la mobilisation de nouvelles coalitions, en cherchant à contrôler et à limiter l'accès au processus, par exemple en restreignant les consultations ou en organisant le processus à l'intérieur d'arènes qu'ils dominent. Ces acteurs ont, pour certains, des positions officielles ou officieuses de joueur de veto (*veto player*, cf. Tsebelis 2002), c'est-à-dire qu'ils peuvent empêcher le changement. Dans ce cas, la transformation des politiques publiques n'est possible que si la ou les coalitions en faveur d'un changement réussissent à prendre le pas sur ces acteurs.

Différents facteurs endogènes ou exogènes au sous-système peuvent expliquer l'apparition de nouveaux acteurs. Comme facteurs exogène, on peut par exemple envisager un basculement de majorité politique qui peut conduire à un changement de ministre, même si cette modification formelle n'implique pas nécessairement une forte mobilisation de ces nouveaux acteurs. Un facteur endogène au système serait la mobilisation des acteurs dominés qui peuvent chercher à étendre le conflit (Schattschneider 1960), afin de changer l'équilibre de pouvoir entre coalitions opposées dans la configuration d'acteurs. L'expansion du conflit consiste à élargir le cercle des acteurs concernés par un problème, afin de forger, si possible, de nouvelles coalitions.

Si des challengers ou de nouveaux acteurs cherchent à participer au processus de décision afin de remettre en cause un statu quo qu'ils considèrent comme leur étant défavorable, leur réussite n'est pas pour autant assurée. Ils doivent multiplier les contacts et essayer de convaincre d'autres acteurs dans la configuration de la pertinence de leurs idées et demandes, afin de pouvoir former des coalitions. Ainsi, plus les membres d'une nouvelle coalition réussissent à s'imposer comme acteurs centraux dans la configuration, en devenant par là des relais d'information importants, et plus ils proposent de nouvelles solutions et portent de nouvelles demandes, plus il y a de chances qu'ils puissent voir leurs demandes aboutir. Ils peuvent faire du lobbying en faveur d'un changement de politique publique et proposer des solutions qui conviennent à d'autres, des propositions de modification de l'arrangement de mise en œuvre, pour convaincre d'autres acteurs de s'allier à eux afin de faire basculer les rapports de force. S'ils réussissent, il devient dès lors possible que la solution adoptée corresponde à leurs préférences, qu'ils réussissent à

l'imposer face aux partisans du statu quo. Ainsi, plus de nouveaux acteurs sont mobilisés dans une coalition, unis en termes de préférences et centraux dans la configuration (par exemple par une alliance avec des acteurs déjà présents), plus il y a de chances qu'un changement se produise et qu'il soit important.

La première hypothèse (H1) est ainsi : *Plus des acteurs nouveaux ou des challengers mobilisés au sein d'une coalition et unis sur leurs préférences réussissent à se faire une place centrale dans la configuration, plus le changement de politique publique sera important et reflètera leurs positions.*

2.1.3 Arènes de décision et conflictualité

Un autre facteur peut faciliter ou empêcher la participation de ces nouveaux acteurs, à savoir les arènes politiques dans lesquelles se déroule le processus et qui, selon les règles institutionnelles, peuvent être plus ou moins ouvertes à d'autres acteurs. Les acteurs dominants dans une configuration de départ peuvent en effet chercher à contrôler l'accès au processus de décision en contrôlant les arènes ou l'accès à ces arènes. Prêter attention aux arènes par lesquelles passe le processus politique, mais aussi au niveau de consensus ou de conflit caractérisant ces instances, permet de réintégrer à l'analyse l'aspect dynamique et la temporalité des processus de décision et des configurations.

Une arène (*venue*) est un endroit institutionnel qui permet le traitement d'un enjeu (Baumgartner et Jones 1991 ; Baumgartner et Jones 1993 ; Pralle 2003). Une arène désigne une instance qui peut prendre une décision contraignante et imposer des sanctions en cas de non-respect (Baumgartner et Jones 1993 : 32). On peut donc distinguer une multitude d'arènes : législatives, exécutives (par exemple instance de régulation, office administratif, gouvernement cantonal), judiciaires (différents tribunaux), etc. (cf. Gava 2014 ; Varone *et al.* 2017). On peut également distinguer des arènes à différents niveaux de l'État, ce qui est surtout important dans les états fédéraux et multiplie d'autant plus les lieux de débat et de décision possibles : aux niveaux local, régional, national, mais également au niveau international (Pralle 2003). Chaque problème public est traité dans une ou plusieurs arènes ; chaque arène a ses propres acteurs attirés, ses normes formelles et informelles (par exemple sur la conflictualité ou les modalités de recherche de consensus, les règles de prise de décision, l'accès à l'arène) et aucune arène n'est par essence plus appropriée qu'une autre ou « naturelle » pour traiter d'un enjeu (Baumgartner et Jones 1993 : ch. 2).

Les règles institutionnelles et informelles propres à chaque arène, ainsi que les acteurs qui y sont représentés, peuvent faciliter ou limiter l'accès de nouveaux acteurs et de nouvelles idées au processus de décision, et faciliter ou empêcher ainsi un changement des politiques dans un secteur donné. Plus

précisément, selon une logique de dépendance au sentier⁴¹, l'association entre enjeu et arènes est relativement tenace, un enjeu sera donc traité en général dans l'arène et par la configuration d'acteurs ayant l'habitude de traiter ce problème. Cela favorise le statu quo et mène souvent à une continuité ou à de petits changements incrémentaux des politiques publiques dans un secteur. Les acteurs dominants dans un domaine auront tout intérêt à maintenir l'enjeu dans ces arènes afin d'empêcher tout changement radical et de conserver leur pouvoir (Pralle 2003 : 235). Baumgartner et Jones parlent, dans ce cas, de niche de politique publique (*policy niche*, Baumgartner et Jones 1993 : 34), désignant par là l'association entre des acteurs, une arène et l'absence de controverse qui permet de contrôler un processus – ces acteurs ont de facto un monopole sur le traitement de cet enjeu.

En temps normal, il y a donc peu de chances que se produise un changement majeur. Néanmoins, certains acteurs et groupes nouveaux ou dominés au sein des arènes habituelles peuvent chercher à impliquer de nouvelles arènes, car « les perdants ont toujours la possibilité d'essayer de changer d'arène » (Baumgartner et Jones 1993 : 34). Ces nouvelles arènes peuvent être plus ouvertes à différents types d'acteurs ou d'idées, et leurs règles et normes peuvent favoriser d'autres solutions. Ainsi, le résultat de cette arène devient plus incertain et le changement de politique devient plus probable.

Comme les trois processus de décision analysés dans ce livre incluent des processus législatifs (qui aboutissent à une loi, bien que cela n'ait généralement pas été clair dès le début), un certain ordre et une succession d'arènes sont prévus. En effet, dans le cas des cantons suisses, on peut s'attendre, dans les grandes lignes, à ce que l'administration développe un projet de loi, qu'il soit soumis à consultation, et qu'il soit ensuite voté au parlement. L'enchaînement des arènes, tel que prévu par les règles formelles du canton, n'est donc pas surprenant et ne constitue pas un changement d'arène au sens fort du terme. Il est cependant possible qu'un choix entre plusieurs arènes parallèles soit ouvert ; et ce sont d'ailleurs ces éventuelles déviations par rapport au parcours institutionnel prévu qui sont particulièrement intéressantes, notamment le passage par des arènes ad hoc.

41 La notion de dépendance au sentier (*path dependence*) décrit les « mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée, du fait de nombreux mécanismes de rendements croissants (*increasing returns*), liés aux coûts d'investissement, aux effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation » (Palier 2010 : 412). Ces mécanismes d'auto-renforcement sont très fréquents dans les politiques publiques, par exemple concernant le choix de règles et les fonctionnements institutionnels qui contraignent les futurs choix possibles et rendent très coûteux et difficile un potentiel changement majeur (cf. Pierson 2004).

Une arène ad hoc, à l'opposition d'une arène ordinaire, est un lieu de délibération et de décision créé expressément pour un processus spécifique d'action publique et doté d'un pouvoir de décision délégué par une arène permanente. Il peut par exemple s'agir de groupes de travail extérieurs à l'administration et qui intègrent les groupes cibles, si le pouvoir de décision de l'administration leur est délégué. Étant donné que ces arènes sont créées sur le moment, pour ce processus de décision et cet objet spécifique, leurs règles (concernant l'accès de différents acteurs, les modalités de délibération et la prise de décision) sont également décidées à ce moment-là, et les différents acteurs peuvent essayer de les influencer et d'en faire un usage conforme à leurs intérêts et idées. Le choix d'une arène ad hoc est donc plus probable dans des processus conflictuels, lorsque les arènes classiques ne permettent pas de trouver de solution. Dans ce cas, les acteurs de la configuration peuvent être tentés d'accepter une nouvelle arène afin de faire avancer un processus bloqué par ailleurs, tout en maintenant un contrôle par la délégation de la prise de décision.

On peut donc considérer que plus un processus de décision passe par une ou plusieurs arènes ad hoc, plus il est probable qu'il donne lieu à un changement, et même possiblement un changement important. Les arènes ad hoc peuvent permettre à de nouveaux acteurs de se mobiliser, ou peuvent donner plus de pouvoir à des acteurs déjà membres de la configuration, mais toutefois dominés. En effet, le choix des arènes influence la configuration des acteurs qui pourront, ou non, participer. Ensuite, certaines arènes peuvent amener à ce que de nouvelles idées soient considérées, de nouvelles solutions envisagées. Enfin, les règles de ces instances sont également importantes, car elles peuvent être plus ou moins codifiées et aboutir à des résultats différents, laissant plus ou moins de marge de manœuvre aux acteurs.

Dans ce cas, pourquoi les acteurs ayant le contrôle d'un processus feraient-ils, ou accepteraient-ils, le choix d'une arène ad hoc? Différentes raisons peuvent être envisagées. Premièrement, dans l'hypothèse classique de Neidhart (1970) sur le système politique suisse, l'ouverture contrôlée d'un processus de décision dans la phase pré-parlementaire vise à éviter le recours à la démocratie directe dans la phase référendaire. Néanmoins, cette hypothèse semble moins probable dans le domaine culturel qui est caractérisé par une relative faiblesse organisationnelle des groupes cibles et ne dispose pas forcément des ressources nécessaires au lancement d'un référendum (selon les cas, cela reste toutefois envisageable au niveau local). Un déplacement du processus de décision ou une ouverture peuvent également servir un but de justification et de légitimation : on peut imaginer que la publicisation et les efforts de légitimation de ces arènes et forums, par la mise en valeur d'une procédure participative et ouverte, contribuent à la légitimation du proces-

sus tout entier et de ses résultats. Par ailleurs, une ouverture peut permettre de faire basculer une balance de pouvoir défavorable, en étendant le conflit (Schattschneider 1960).

Un deuxième aspect des processus de décision qui peut influencer leur résultat est le niveau de conflictualité. Si un processus de décision est conflictuel, ou si certaines de ses phases le sont, cela indique un affrontement entre différents acteurs et entre différentes coalitions quant à la meilleure solution ou manière de procéder. De façon plus générale, un processus plus conflictuel correspond à une remise en question, une remise en cause du statu quo (avec des acteurs qui incitent au changement, ou le freinent), avec de nouvelles idées qui ont pu arriver et qui facilitent éventuellement le changement. Un haut degré de conflictualité semble plus probable s'il y a de nouveaux acteurs ou des challengers qui se mobilisent, mais cela peut également être le cas si des joueurs de veto établis se positionnent contre le changement. Le niveau de conflictualité peut varier d'une phase du processus de décision à une autre : par exemple, un sous-secteur de politique publique peut être conflictuel dès le départ si des coalitions établies s'affrontent, un·e entrepreneur·e de politique publique peut chercher à étendre et à augmenter le conflit, tandis qu'un·e médiateur·e de politique publique peut chercher à le réduire, etc.

Un haut niveau de conflictualité augmente la probabilité d'un changement de politique publique, directement ou indirectement. La littérature montre d'une part que la présence de nouvelles idées est nécessaire pour aboutir à un grand changement des politiques publiques (cf. Howlett et Ramesh 2002). Or, ces nouvelles idées et les acteurs qui les portent peuvent entrer en conflit avec les acteurs et les idées établies du sous-secteur. La conflictualité, prise ici comme indicateur de la présence de nouvelles idées, rend donc plus probable un changement de politique publique. D'autre part, les conséquences d'une situation conflictuelle peuvent amener un changement d'arène et faciliter ainsi le changement. Plus précisément, le conflit peut bloquer le processus de décision, et ce blocage dans les arènes traditionnelles rend plus probable un contournement par des arènes ad hoc. Afin d'aboutir à une solution et de débloquer le processus, la configuration d'acteurs et les règles d'interaction sont modifiées, ce qui facilite également le changement. Le détour par des arènes ad hoc peut permettre de résoudre le conflit, si bien qu'on peut s'attendre à ce que ces instances facilitent le changement et que les solutions trouvées dans ces dernières soient reprises. Dans une situation de conflit, deux types d'acteur·trice·s sont susceptibles d'intervenir : l'entrepreneur·e de politique publique, qui cherche une expansion du conflit (par exemple en le déplaçant dans une arène plus favorable à ses intentions), et le/la médiateur·e de politique publique, qui cherche une solution de compromis.

Voici donc la deuxième hypothèse (H2) : *Plus le processus de décision passe par des arènes ad hoc ou plus il est conflictuel, plus le changement sera important et reflètera les décisions trouvées dans ces arènes.*

Le reste de ce chapitre va mettre au test ce cadre théorique et les hypothèses qui en découlent. Les processus conflictuels ou plus ouverts aux nouveaux acteurs sont-ils réellement plus à mêmes d’aboutir à un changement ? Une configuration dominée par des acteurs établis sera-t-elle forcément plus encline à une continuité des politiques publiques ? Les trois sections suivantes se concentrent, cas par cas, sur les dynamiques principales des configurations et des processus et les politiques publiques qui en résultent. La dernière section met ensuite les hypothèses à l’épreuve de la comparaison des cas.

Au niveau empirique, ce chapitre présente d’une part la reconstruction des processus d’élaboration des politiques culturelles dans trois cantons, fondée sur divers matériaux qualitatifs (entretiens semi-directifs, articles de presse, rapports publics, documentation interne des administrations publiques et groupes d’intérêt), dans une perspective d’analyse processuelle (*process-tracing*) visant à retracer les liens de causalité entre facteurs explicatifs – arènes, configurations, conflictualité – et phénomène à expliquer – le changement ou la continuité dans les politiques culturelles (George et Bennett 2005 ; Blatter et Haverland 2012 ; Maggetti *et al.* 2013). Pour cela, les processus sont décrits précisément, analysés et certains scénarios contrefactuels sont explorés. Cette méthode ressemble ainsi à l’analyse historique (George et Bennett 2005 : 224-232) ou à l’analyse socio-historique largement mobilisée en France (Payre et Pollet 2010). D’autre part, l’analyse de réseaux au niveau des individus sert ici à étudier la configuration, et en particulier les coalitions, qui peuvent être identifiées grâce aux liens de contact et de convergence ou de désaccord (cf. Ingold 2008 ; Fischer 2012) en regroupant des acteur·trice·s dont les profils relationnels se ressemblent, par une analyse fondée sur l’équivalence structurelle (Wassermann et Faust 1994)⁴².

2.2 Berne entre contraintes administratives et revendications régionales et urbaines

Berne est un canton plurilingue, statut qui implique des arrangements et des concessions en faveur de la minorité francophone de la population. Deuxième canton suisse en termes de superficie et de population et contenant tant des agglomérations urbaines grandes – Berne – que moyennes – Bienne, Thoue –

42 Pour plus de détails, voir l’annexe méthodologie de l’ouvrage, les annexes en ligne (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) et Marx (2017).

et des régions rurales, c'est le plus grand, le plus peuplé et le plus rural des trois cas étudiés dans ce livre.

Dès 1944, le canton de Berne adopte une première ordonnance sur l'encouragement des beaux-arts (Ducret 1994: 9). Le soutien à la culture dans et par le canton de Berne est, depuis 1977, régi par la Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC), qui spécifie la subsidiarité entre échelons étatiques comme principe fondamental. En effet, l'article premier stipule que « l'encouragement des activités culturelles dans le canton de Berne incombe en principe aux communes ou aux associations de communes ». Il est difficile de surestimer l'importance de ce principe, qui attribue l'autorité du jugement culturel aux communes.

Au niveau institutionnel et administratif, l'encouragement cantonal à la culture est géré depuis 1978 par l'Office de la culture (OC) au sein de la Direction de l'instruction publique (DIP). Au-delà de l'encouragement des activités culturelles, l'OC regroupe également le Service archéologique et le Service des monuments historiques. L'Office inclut, depuis 2006, « Pro cinéma Berne », un organisme qui réunit et attribue toutes les subventions communales et cantonales pour le cinéma. Le fonds de loterie, qui peut aussi financer des projets culturels, est quant à lui basé au sein de la Direction de la police et des affaires militaires.

À partir de 2003, Berne connaît un long processus de révision de sa politique culturelle, qui aboutit à trois textes réglementaires : le concept culturel, publié en 2006 mais jamais mis en œuvre, la stratégie culturelle, adoptée par le gouvernement en 2009, et enfin la révision totale de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles, votée en 2012. Ce processus a remis en question les positions et pouvoirs de différents acteurs dans la politique culturelle sur le territoire bernois, notamment autour de la place des communes, des régions et des instances représentatives de la minorité francophone. Parmi les facteurs les plus marquants on trouve ainsi les revendications régionales et urbaines, des contraintes administratives fortes, et le poids des partis de droite.

2.2.1 Un contexte marqué par le bilinguisme et la subsidiarité entre canton et communes

La minorité francophone du canton de Berne est concentrée dans le district bilingue de Bienne et dans le district francophone du Jura. Des revendications d'indépendance de longue date ont donné lieu à plusieurs votations entre les années 1950 et 1979 ; les districts et communes du nord du Jura créent un nouveau canton qui naît en 1979, tandis que les districts et communes du sud décident de rester dans le canton de Berne (Pichard 2006 ; Kohler *et al.* 2015). Encore aujourd'hui, le paysage politique du Jura bernois et plus

largement la société jurassienne sont structurés par le clivage entre séparatistes, revendiquant la « réunification » du Jura, et anti-séparatistes. Toutefois, si des travaux et négociations en vue d'une éventuelle réunification continuent à partir des années 1990 dans l'assemblée interjurassienne composée de délégué·e·s des deux gouvernements cantonaux, ils semblent aujourd'hui définitivement enterrés, suite à la votation de novembre 2013 lors de laquelle une grande majorité des électeur·trice·s du Jura bernois se prononce contre la création d'un canton du Jura unifié (cf. Siroky *et al.* 2017).

Ces aspirations indépendantistes permettent d'expliquer en grande partie les arrangements institutionnels particuliers accordés à la région. Le Jura bernois dispose ainsi d'un siège réservé au gouvernement cantonal⁴³ et d'un statut spécifique dans la Constitution bernoise, lui reconnaissant une identité linguistique et culturelle particulière qu'il s'agit de préserver. D'autres droits, fondés non sur le territoire mais sur la langue, concernent non seulement les habitant·e·s du Jura bernois, mais également les francophones de la région de Bienne, telle l'obligation de consulter leurs instances représentatives. En 2006, la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne entre en vigueur. Considérée comme une étape importante dans l'autonomisation de la région, cette loi crée deux nouvelles instances : le Conseil du Jura bernois (CJB) et le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF). Alors que le premier représente un territoire, le deuxième représente une population, les 40 % de francophones parmi les habitant·e·s du district de Bienne (Brohy 2009).

Le champ culturel étant perçu comme particulièrement important et symbolique pour ses liens avec les questions identitaires et linguistiques, les deux nouvelles instances obtiennent certaines compétences dans ce domaine, compétences qui ne sont cependant pas identiques. Le CJB obtient des pouvoirs étendus, notamment la compétence d'attribuer, à la place de la DIP, les subventions culturelles, et une part du budget culturel proportionnelle à la part de sa population dans la population globale du canton. Le CAF, qui n'a pas réussi à obtenir les mêmes droits que le CJB, est simplement consulté sur les attributions de fonds culturels concernant la Bienne francophone. Le Jura bernois et la Bienne romande sont donc ici traités de manière distincte ; ils n'ont ni les mêmes institutions ni les mêmes compétences.

Le bilinguisme structure également la promotion culturelle cantonale – entre 1989 et 2016, l'encouragement des activités culturelles est assuré par une section germanophone et une section francophone. À partir de 1998, ce

43 Avant la séparation du canton du Jura, il s'agissait même de deux sièges réservés à des candidat·e·s francophones résidant dans le Jura bernois. Une formule particulière assure que les voix des jurassien·ne·s pèsent plus que celles des autres électeur·trice·s pour ces sièges.

principe est également appliqué aux commissions culturelles cantonales – les commissions francophones sont à partir de 2006 dissoutes dans les commissions culturelles interjurassiennes communes aux cantons de Berne et du Jura.

La politique culturelle bernoise fonctionne selon le principe de la subsidiarité, soit la primauté de décision accordée aux choix des communes. Pour les subventions aux projets culturels, le canton ne peut financer un projet si la commune où il aura lieu n'y participe pas. Ce principe d'intervention conjointe est censé garantir un investissement y compris des petites communes. Puisque le canton n'a pas les moyens de procéder à un examen approfondi des dossiers, ce sont donc les communes – et dans les faits avant tout les villes – qui portent ces jugements. Si la rigueur dans l'application de ce principe varie sur le territoire – le canton contribue maximum jusqu'à la hauteur de la contribution des villes, tandis qu'il peut contribuer plus dans des petites communes – les grandes villes comme Berne ou Thoun sont très attachées à cette primauté du jugement culturel sur leur territoire :

Subsidaire ça veut dire complémentaire, ici c'est compris comme « nous faisons uniquement si vous faites aussi », et moi je le comprends comme « si nous ne faisons pas, vous n'avez pas le droit de faire ». Il y a des choses dont nous ne voulons pas, qui sont vraiment liées à la ville, par exemple le festival sur la place du Münster, que nous ne soutenons pas parce que nous ne le voulons pas, et nous ne voulons pas que le canton soutienne cela et le greffe dans la ville. (Secrétaire culturelle, ville de Berne, BE 4)

Cette citation de la secrétaire culturelle de la ville de Berne montre par ailleurs une perception de son travail comme un processus de sélection, elle considère ainsi que son travail consiste parfois à s'opposer à certains projets et à décider de ce qui est soutenu par l'argent public – quelle que soit l'origine des fonds – sur le territoire de la ville de Berne. Comme on le verra, ce principe de subsidiarité est cependant remis en cause dans les discussions autour de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles.

En plus des projets, les relations entre canton et communes dans le domaine culturel touchent également aux institutions culturelles, car le canton et les communes des agglomérations peuvent participer à leur financement. Le canton de Berne contribue ainsi, au début des années 2000, aux budgets de certaines institutions culturelles, mais ces subventions ayant été mises en place au fur et à mesure et au cas par cas, elles ne suivent pas de règles précises et ne constituent pas une part identique des budgets de ces différentes institutions. D'autre part, après des tentatives échouées dans les années 1980, un système de co-financement des institutions culturelles par les communes d'une région est créé en 1995, par les conférences culturelles régionales introduites dans la

LEAC. Ces conférences – non-obligatoires et basées sur le volontariat – associent le canton de Berne, une commune-centre et les communes de l’agglomération, qui contribuent entre 10 et 15 % du financement public. Si des conférences culturelles régionales sont mises en place dans différentes régions (à Berne en 1997, à Bienne en 1998, à Langenthal en 1999 et à Thoune en 2001), le système s’avère cependant lourd et lacunaire. Chaque renouvellement des contrats pluriannuels implique une cascade de votations populaires dans toutes les communes de l’agglomération (une majorité qualifiée des communes doit accepter les contrats), créant beaucoup de travail pour les instances politiques et une incertitude pour les institutions culturelles.

La ville de Berne, plus grande commune du canton avec 130 000 habitant-e-s, concentre sur son territoire les institutions culturelles les plus importantes du canton de Berne – le Zentrum Paul Klee, le Musée des beaux-arts de Berne, le Musée d’histoire, le Théâtre municipal, et l’Orchestre symphonique de Berne – ainsi que des lieux indépendants comme le centre alternatif Reitschule, le centre culturel Dampfzentrale, ou encore le centre PROGR. Elle mène sa propre politique de soutien à la culture, par la Section culturelle qui est sise dans le Département présidentiel et en représente la plus grande part budgétaire. En tant que capitale de la Suisse, la ville reçoit une contribution pour ses dépenses culturelles de la part de la Confédération d’environ un million de francs suisses, distribuée en priorité aux grandes institutions culturelles. Les subventions culturelles totales de la ville de Berne atteignent environ 30 millions de francs suisses. Depuis les années 1990, la ville a plusieurs fois manifesté sa volonté de transférer le financement d’une grande institution culturelle – il s’agit généralement du Théâtre municipal – au canton pour se décharger financièrement, mais ces tentatives n’ont jamais abouti.

Si elle n’a pas de règlement municipal sur la culture, la ville se dote successivement de plusieurs plans directeurs pour sa politique culturelle. Au début des années 1990, alors que plane la menace de coupes budgétaires, neuf grandes institutions culturelles lancent une pétition parviennent et à réunir plus de 60 000 signatures afin de lancer l’élaboration d’un premier texte pour guider la politique culturelle municipale. Ce processus aboutit au « Concept culturel 1996-2008 », qui introduit notamment les contrats pluriannuels pour les institutions culturelles, les associations et les projets. Plus tard, une « Stratégie pour la promotion municipale de la culture 2008-2011 » est élaborée, et une nouvelle « Stratégie culturelle 2017-2028 » est conçue en 2016.

La ville de Berne est par ailleurs caractérisée par une particularité sociale, la persistance d’une « élite patricienne issue de l’ancien régime » (Rieder

2008 : 26), réunie dans les communes bourgeoises⁴⁴. Les Burger sont les descendant-e-s des élites patriciennes gouvernantes qui régnaient autrefois sur la ville et les campagnes. Suite à la séparation de la ville et du canton de Berne au début du XIX^e siècle, et de la commune d'habitant-e-s de la communauté bourgeoise quelques décennies plus tard, les Burger ont conservé une grande partie du patrimoine terrien et immobilier (Nussbaum 1964). La commune bourgeoise est donc l'un des propriétaires terriens les plus riches de la ville, voire du pays.

La commune bourgeoise, riche des revenus de ses propriétés, est l'un des plus grands financeurs culturels de la région bernoise et se considère comme la « gardienne de la tradition bernoise » (Rieder 2008 : 471). Ainsi, par l'intermédiaire de sa commission de culture, elle soutient plusieurs institutions, ses propres institutions – comme la salle de concert Kultur Casino, le musée d'histoire naturelle ou la bibliothèque de la bourgeoisie de Berne – et participe au financement du Musée d'histoire⁴⁵. La commune bourgeoise soutient également des projets culturels et des investissements exceptionnels, par exemple pour l'infrastructure ou les rénovations d'institutions. Elle attribue par ailleurs un prix culturel annuel d'une valeur de 100 000 francs, prix le plus doté et le plus réputé de la région. Au total, elle dépense ainsi plus d'une dizaine de millions de francs par an pour la culture. La commune bourgeoise joue donc un rôle important dans la scène culturelle bernoise et cofinance des institutions avec le canton et la ville, mais, au début des années 2000, il y a peu d'efforts de coordination régulière et institutionnalisée entre les Burger et les instances publiques, tant municipales que cantonales⁴⁶.

Au début des années 2000, différents types de financement pour la culture sont accordés par les instances cantonales : les moyens ordinaires, issus du budget cantonal, sont utilisés à la fois pour des subventions récurrentes aux institutions culturelles et pour des subventions uniques pour des projets. Ces moyens sont, selon leur montant, alloués soit par l'Office de la culture soit par la DIP. Le fonds pour les actions culturelles, nourri par le fonds de

44 La suite de cette partie se focalisera sur la commune bourgeoise de Berne – il en existe aussi dans d'autres communes, notamment à Berthoud, mais celle de Berne est de loin la plus importante et la plus puissante.

45 La commune bourgeoise participe à hauteur de 33 %, le canton à 33 %, tandis que 11 % proviennent des communes de la conférence culturelle régionale et 22 % de la ville de Berne.

46 En dehors de la commune bourgeoise, quelques autres mécènes existent à Berne : ainsi, le Zentrum Paul Klee a été fondé après les legs des familles Klee et Müller. Toutefois, ce sont depuis toujours les instances publiques qui en financent le fonctionnement (cf. Marx 2025, à paraître).

la loterie et pour lequel la Direction de police et des affaires militaires et la Direction de l'instruction publique décident ensemble, soutient des projets⁴⁷.

Les dépenses culturelles ne représentent qu'une très petite part des dépenses totales du canton de Berne, une part qui a tendance à se réduire : tandis que les dépenses totales consolidées du canton, qui dépassent 10,3 milliards de francs en 2011, ont plus que doublé depuis 1990⁴⁸, les dépenses pour la culture et les loisirs (y compris le sport) n'ont augmenté que de 18 % sur la même période, et représentent moins de 2 % des dépenses cantonales totales, soit environ 140 millions de francs. Les dépenses culturelles seules pèsent donc pour moins de 1 % des dépenses cantonales. Mes calculs sur les données de l'administration fédérale des finances montrent que la part du canton dans les dépenses culturelles totales sur le territoire cantonal s'élève à environ 45 % et reste relativement stable à travers le temps, les dépenses cantonales sont d'ailleurs environ deux fois plus élevées que celles de la ville de Berne. Il s'agit donc d'un canton où les dépenses culturelles sont moyennement décentralisées.

La répartition des dépenses culturelles entre institutions et projets permet de jauger le poids relatif accordé à la culture institutionnelle (y compris des institutions nouvelles et innovantes) et à la création indépendante. En 2014, le canton a attribué 56,2 millions de francs de subventions⁴⁹ : 44,8 millions de subventions périodiques aux institutions culturelles et 10,4 millions de subventions uniques (prix, bourses et financements de projets). La part de ces subventions uniques dans les subventions totales est de 18,5 % – un pourcentage plutôt élevé et qui a fortement augmenté depuis 1993, passant de moins de 5 % à près de 20 %.

La ville de Berne, quant à elle, dépense, en 2013, 31,2 millions pour des subventions culturelles : 2,9 millions (soit 9,3 %) pour les subventions uniques (projets et prix), 20,6 millions pour les institutions cofinancées par

47 Le fonds de loterie, attribué par la Direction de police et des affaires militaires, peut financer divers projets, y compris des travaux d'infrastructure dans des institutions culturelles majeures ou des projets culturels amateurs et de « culture populaire ». Ces subventions fluctuent énormément d'une année sur l'autre, mais se situent généralement autour de 15 millions de francs. Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2015). *Annexe statistique du rapport de gestion 2014*.

48 Direction des finances du canton de Berne (2015). *Rapport de gestion et compte annuels 2015 du canton de Berne, volume 2 : Indications complémentaires*, Berne : 36.

49 Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2015). *Annexe statistique du rapport de gestion 2014*. Les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et des administrations cantonales et communales diffèrent fortement, et ce dans nos trois cas. Cet écart s'explique, entre autres, par l'inclusion des monuments historiques et des médias, mais aussi des investissements, dans les catégories de l'OFS.

la conférence régionale et 7,6 millions pour les institutions financées uniquement par la ville⁵⁰. La part des subventions aux projets et aux prix est restée relativement stable dans le temps, juste en-dessous de 10 %⁵¹.

Au niveau cantonal comme au niveau de la ville de Berne, une très grande majorité des subventions culturelles vont donc toujours à des institutions culturelles titulaires de contrats de prestation, sous forme de subventions périodiques. Le soutien aux projets culturels, les bourses et les prix représentent une petite part des financements culturels.

Comme la plupart des cantons, Berne a un système de commissions culturelles, qui associent des expert·e·s du domaine en question. Particularité bernoise, elles sont uniquement en charge de l'attribution des bourses et des prix et n'ont pas de pouvoir sur l'aide aux projets – le principe de subsidiarité envers les communes fait que le jugement est délégué aux communes, et non aux commissions. En plus des commissions par discipline, il existe deux commissions pour les questions culturelles générales, composées des président·e·s des commissions disciplinaires, l'une germanophone et l'autre francophone. En théorie, ces commissions généralistes devraient avoir un rôle de conseil du politique, mais dans les faits, elles sont peu consultées et ne jouent donc pas ce rôle de relais.

Les milieux culturels bernois sont, au moins partiellement, politiquement organisés et peuvent se mobiliser, mais cette mobilisation se concentre avant tout au niveau municipal et local, notamment dans la ville de Berne, par exemple lors des débats autour du centre alternatif Reitschule, dont le financement public est régulièrement mis en cause par la droite. En 2009, le groupe d'intérêt Bekult a été fondé comme association faitière des organisations culturelles qui se trouvent dans la ville de Berne ; il organise régulièrement des débats sur la politique culturelle. Toutefois, à l'exception de l'association des musées bernois, peu de groupes sont explicitement organisés au niveau cantonal.

2.2.2 Une tentative conflictuelle de concept culturel

Au début des années 2000, deux types de demandes se conjuguent pour mettre en route le travail sur un concept culturel cantonal. La première est parlementaire et issue de la société civile et des milieux culturels, notamment par l'intervention de deux députés verts insérés dans la scène culturelle alternative qui déposent divers objets parlementaires demandant l'élabora-

50 La ville de Berne a par ailleurs très tôt introduit des instruments d'évaluation et de pilotage pour ces institutions.

51 Abteilung Kulturelles (2014). « Standortbestimmung », *Kultur Stadt Bern 2*.

tion d'une stratégie culturelle cantonale⁵². D'autre part, le gouvernement, majoritairement à droite, propose des coupes importantes dans la politique culturelle dans son examen stratégique des prestations publiques, lancé pour agir contre l'accroissement projeté de la dette du canton. Ces mesures, qui proposaient l'abolition des commissions culturelles et la réduction de l'aide aux projets, auraient eu un impact fort sur l'arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles. Cependant, cette mesure a été choisie par la DIP afin de faire réagir le parlement, dans un contexte où le Conseil-exécutif dans son ensemble était plutôt sceptique vis-à-vis de la culture et exigeait d'importantes coupes budgétaires. Comme le décrit l'ancien ministre :

Si vous dites, « on supprime trois postes de fonctionnaires à l'Office de la culture », vous n'avez pas de réaction, si vous dites que vous supprimez les commissions, c'est le feu qui prend. [...] C'était un peu machiavélique de notre part, on nous l'a reproché, « vous avez proposé des mesures où vous savez que le parlement va dire non ». Mais c'était aussi pour sauver la substance, on était dans un moment... il y avait des gens qui voulaient couper toute subvention aux activités culturelles. (Ancien directeur de l'instruction publique, BE 10)

Ces mesures font effectivement réagir les parlementaires, et des député-e-s de gauche comme de droite, à l'exception de l'UDC, se positionnent contre ces coupes lors des différents débats en 2002 et 2003. La majorité des partis souhaitent préserver autant que possible les budgets des commissions culturelles et des subventions d'encouragement aux activités culturelles et votent pour limiter les coupes dans les dépenses culturelles. L'arène parlementaire, bien que dominée par une majorité de droite comme l'est le gouvernement, atténue donc l'impact des mesures d'économie sur le financement cantonal de la culture. Cet épisode permet de mettre en lumière une tension fondamentale entre deux visions qui sous-tendent la politique culturelle dans le canton de Berne : l'une est plutôt associée à la gauche qui s'oppose aux coupes et considère la politique culturelle comme une tâche essentielle du canton, tandis que l'autre, celle de la droite populaire (UDC), ne partage pas ce point de vue.

Cette pression financière, le besoin de justification des dépenses culturelles qu'elle crée, ainsi que le fonctionnement particulièrement lourd des conférences culturelles régionales, contribuent donc à rendre possible et nécessaire l'élaboration d'un concept culturel, qui sert aussi de mécanisme de défense face à une pression de justification et de rationalisation des dépenses publiques.

À l'été 2003, le Conseil-exécutif charge officiellement la DIP d'élaborer un concept culturel, mettant en avant la dimension financière et économique,

52 Ils deviendront quelques années plus tard secrétaire des affaires culturelles de la ville de Berne et ministre de l'instruction publique respectivement.

notamment autour de la question du financement des grandes institutions. Ce travail est confié au nouveau directeur de l'Office cantonal de la culture, romand et ancien cadre de Pro Helvetia recruté avec la mission explicite de préparer un concept culturel et une révision de la LEAC.

La DIP instaure deux groupes de projet pour mener ces travaux, le groupe « concept culturel » doit définir de nouvelles lignes directrices du soutien à la culture par le canton, tandis que le groupe « financement de la culture » est chargé plus spécifiquement de la problématique du financement des institutions culturelles dans les centres régionaux. Le groupe « concept culturel » est relativement ouvert : les communes, le canton et les milieux culturels sont représentés de manière à peu près équivalente⁵³ et les administrateur·trice·s du canton, des communes et des régions représentent la moitié des membres. Celui concernant le « financement de la culture » est avant tout un groupe interne à l'administration, qui associe les villes et la conférence culturelle régionale de Berne, considérées comme les partenaires les plus importantes du canton⁵⁴. Quatre personnes sont nommées dans les deux groupes : le nouveau directeur de l'OC – qui dirige les travaux –, un employé de l'OC en charge des commissions culturelles – chargé du suivi administratif des travaux et des procès-verbaux –, un député au Grand Conseil maire d'une ville de l'agglomération bernoise et le nouveau secrétaire culturel de la ville de Berne, par ailleurs ancien député au parlement cantonal.

Les institutions et milieux culturels, à quelques exceptions près (notamment les écoles d'art), ne sont donc pas représentés – ils sont consultés, une seule fois, au début des travaux, sur leurs souhaits pour la politique culturelle bernoise, par une consultante externe associée aux travaux et chargée de consulter les milieux culturels. Parmi la quinzaine de personnes consultées, on trouve des directeur·trice·s d'institutions, quelques représentant·e·s de

53 Le groupe « concept culturel » réunit 16 membres : cinq représentant·e·s de communes (trois élu·e·s et deux chargé·e·s de la culture), deux personnes représentant respectivement la Commission cantonale francophone chargée des affaires culturelles générales et son homologue germanophone, trois directeur·trice·s d'institutions culturelles (dont deux d'écoles d'art), quatre membres de l'OC, la directrice de la Conférence culturelle régionale de Berne et un expert externe, spécialiste de projets culturels.

54 Le groupe « financement de la culture » réunit douze membres : trois membres de l'OC, une juriste de la DIP, trois représentant·e·s d'autres directions (la directrice du fonds de loterie de la Direction de la police et des affaires militaires, ainsi qu'un représentant chacun pour la Direction des finances et pour la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, quatre représentant·e·s des villes, à savoir deux élu·e·s et deux chargé·e·s de la culture, ainsi qu'un représentant de la Conférence culturelle régionale de Berne.

commissions culturelles, un journaliste, ou encore une administratrice, qui sont pratiquement tous·tes basé·e·s dans la ville de Berne.

De l'automne 2003 à l'été 2004, ces groupes travaillent sur le concept culturel. Parmi les membres, deux tendances s'opposent, comme le présente le secrétaire culturel de la ville de Berne :

Il y avait un groupe de « réalistes », des personnes avant tout des milieux politiques, pour qui il s'agissait avant tout de fixer le tout, qui n'était pas si mauvais, de lui donner une forme et de discuter et décider un certain nombre de choses qui revenaient souvent dans la discussion, mais on ne visait pas à changer le statu quo en profondeur. Un autre groupe était dominé par des personnes qui avaient aussi joué un rôle en 1968, des gens de mon âge et de mon origine, etc., et il y en a un certain nombre dans les commissions culturelles. Ils disaient « non, il faut saisir l'opportunité, faire ce qui n'était jamais possible avant ». Cela n'est pas passé [...] ce qui aboutissait à ce qu'on dise « on essaie simplement de changer de manière minimale ce qu'on peut faire et, par ailleurs, de donner à la promotion culturelle une forme compatible avec l'avenir ». (Secrétaire culturel de la ville de Berne, BE 6)

Un cadrage large des travaux et des objectifs, souhaité par les milieux culturels et quelques représentant·e·s des communes, est remplacé par un cadrage restreint mis en avant par les acteur·trice·s administratif·ve·s et cantonaux·ales. Si les deux groupes discutent d'idées novatrices au début des travaux, visant par exemple à remettre en cause le principe strict de subsidiarité ou à modifier l'architecture institutionnelle du soutien étatique aux projets culturels (en attribuant plus de compétences aux commissions culturelles aux dépens de l'administration cantonale), les discussions se limitent par la suite à la question des institutions culturelles et de leur financement, dans une optique de désenchevêtrement des flux financiers⁵⁵.

Une version complète du concept culturel – qui se veut finale – prévoit un désenchevêtrement quasi intégral entre le canton et les communes pour le financement des institutions culturelles, ainsi que le pilotage stratégique de toutes les grandes institutions par le canton. Cependant, elle suscite de vives critiques de la part des communes et des villes, qui craignent de perdre leur influence sur les institutions culturelles se trouvant sur leur sol. À la suite de travaux en plus petit comité, deux nouvelles variantes sont proposées, impliquant soit une cantonalisation moins étendue des institutions, soit une

55 Pour cela, différentes solutions sont envisagées, comme l'intégration du domaine de la culture dans la Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, afin de décharger les communes-centre, l'intégration de la culture dans la stratégie des agglomérations alors en cours d'élaboration, ou encore la cantonalisation de certaines institutions culturelles.

régionalisation complète du financement des institutions culturelles avec des crédits accordés aux régions par le canton. Cette dernière version aurait des grandes conséquences, car elle impliquerait une délégation des compétences cantonales aux régions qui deviendraient les seules interlocutrices des institutions culturelles. À l'hiver 2004-2005, le ministre reprend en main ce dossier dont il s'était tenu relativement à l'écart et préside dorénavant les réunions d'un nouveau groupe de pilotage avec des représentant·e·s des villes-centre et des régions, qui inclut avant tout des élu·e·s et remplace ainsi les groupes de projet. La DIP essaie donc de pacifier ses relations avec les régions et les villes.

Le projet et la procédure sont également critiqués à l'interne de l'administration. À l'été 2005, lors de la procédure de corapport et des réunions subséquentes, les autres départements se montrent inquiets notamment sur la portée financière du concept culturel – en effet, la « neutralité financière » est un principe dont la Direction des finances ne veut pas dévier. Le contexte est donc tendu, les différentes directions étant en conflit, de même que le ministre et ses collègues du gouvernement, en majorité hostiles au texte. Une deuxième procédure de corapport – qui n'est pas formellement obligatoire dans ce contexte, mais souhaitable pour la DIP afin d'augmenter les chances de pouvoir faire voter le concept culturel par le gouvernement – est organisée en septembre 2005. Encore une fois, le texte est vivement critiqué, des reproches sont formulés sur la forme et sur une volonté supposée de « maintenir pour maintenir » des institutions culturelles.

La fin de la législature et son départ du gouvernement approchant, le ministre souhaite faire voter son concept par le Conseil-exécutif. Cependant, le projet, abordé à plusieurs reprises, est rejeté à chaque fois, car plusieurs éléments se conjuguent ici. La majorité du gouvernement est à droite et les deux directions les plus cruciales pour ce concept – celle des finances et celle de la justice – sont dirigées par des ministres de l'UDC qui semblent par principe hostiles à la promotion étatique de la culture, perçue comme une tâche potentiellement superflue. Ensuite, le ministre sortant, élu sur le siège réservé au Jura bernois, se trouve dans une position relativement isolée au sein du gouvernement. Enfin, la pression temporelle le dessert également. La fin de son mandat se profilant et tenant à pouvoir présenter le concept – il a déjà été nommé président de Pro Helvetia par le Conseil fédéral à la fin de l'année 2005 –, le ministre propose et obtient du Conseil-exécutif la transformation en un concept de la DIP (plutôt que du gouvernement cantonal). En avril 2006, le concept culturel est publiquement présenté en vue de sa prochaine mise en œuvre⁵⁶. Ce texte propose plusieurs changements dans l'arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles :

56 Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2006). *Concept pour la culture du canton de Berne*.

- › Concernant le financement des institutions culturelles : le canton prend en charge douze institutions culturelles, qui auraient été financées majoritairement par lui. Un désenchevêtrement des compétences est prévu, en fonction de la participation financière des différents partenaires : le pilotage stratégique sera assumé par le partenaire qui finance principalement l'institution. Cela semble donner plus de pouvoir aux régions.
- › Trois critères pour décider de la cantonalisation (ou du pilotage principal par le canton) sont prévus : seront cantonalisées les institutions relevant du patrimoine culturel (donc les musées d'histoire), les institutions à rayonnement exceptionnel (le Musée alpin suisse, la Collection suisse de théâtre, le Musée de l'habitat rural du Ballenberg), et enfin les orchestres (orchestres de Berne et de Bienne). Les autres institutions, non nommées, seraient cofinancées par le canton de manière minoritaire, par le biais d'un budget global attribué à la région, par le biais de la conférence culturelle régionale, de la nouvelle conférence régionale ou d'une autre structure à déterminer. Les régions élaborent leurs propres stratégies et négocient elles-mêmes avec les institutions, elles obtiennent donc plus de pouvoir.
- › En ce qui concerne l'aide aux projets, le concept culturel prévoit également un désenchevêtrement : le canton prendrait en charge l'aide aux projets d'envergure exceptionnelle, les échanges culturels en Suisse et à l'étranger, alors que les villes et les communes (il n'est donc pas question des régions ici) auraient en charge la promotion de la relève, des projets pluridisciplinaires et le soutien aux tournées
- › Enfin, une réforme est également prévue en ce qui concerne les commissions culturelles, même si elle n'est pas très précise : le nombre de membres par commission serait revu à la baisse, une commission plénière serait créée pour servir de conseil au gouvernement en matière culturelle, et enfin les commissions seraient associées de plus près au travail de l'Office de la culture.

À sa publication, le concept est critiqué dans la presse mais aussi parmi les acteurs, les organisations et les institutions culturelles, qui reprochent l'absence de consultation lors de l'élaboration ou, pour certaines institutions comme le Zentrum Paul Klee, d'avoir été catégorisés défavorablement. Après les élections cantonales d'avril 2006, auxquelles le ministre sortant ne se présente pas et où les partis de gauche remportent, de manière surprenante, une majorité des sièges du Conseil-exécutif⁵⁷, le concept culturel n'est de fait jamais mis en œuvre et sera remplacé par la stratégie culturelle.

57 La majorité du gouvernement passe donc à gauche, mais il n'en est pas de même pour le parlement cantonal, dans lequel les partis de droite et du centre conservent leur majorité.

Résumons cette première étape. Le concept culturel, élaboré par l'Office de la culture en associant villes et communes, rencontre beaucoup de résistance, d'abord de la part des communes et des régions – réticentes à laisser le canton occuper plus de place dans le pilotage des institutions sans effort financier majeur – et au sein du gouvernement, dont la plupart des membres sont justement opposé·e·s à tout risque d'augmentation budgétaire, voire au soutien étatique à la culture. Cette première étape est donc particulièrement conflictuelle et les joueur·se·s de veto au sein du gouvernement s'opposent fermement au projet que le ministre et son chef d'office ne réussissent pas à faire passer.

2.2.3 La stratégie culturelle ou la recherche de consensus en interne

Après les élections au Conseil-exécutif de 2006, la Direction de l'instruction publique est attribuée à un nouvel élu, ancien membre du Grand Conseil, docteur ès droit et avocat, issu des Verts et connaisseur de la scène culturelle alternative⁵⁸. Le concept culturel de son prédécesseur ayant essuyé de sévères critiques, le nouveau ministre décide d'élaborer un autre concept (dorénavant appelé « stratégie culturelle ») pour définir les orientations de sa mandature, avec l'objectif de faire adopter ce texte par le Conseil-exécutif et ainsi permettre une révision de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles.

Une première version, élaborée par l'Office de la culture en lien avec le secrétariat général de la DIP et le ministre, est présentée au Conseil-exécutif à l'été 2007. Si la DIP prévoit à l'origine de soumettre directement le papier à une consultation ouverte et plus large, une majorité du gouvernement souhaite que les autres départements soient prioritaires. Soucieux de pouvoir trouver des compromis, et contrairement à son prédécesseur, le ministre accepte et repousse la consultation en faveur d'une procédure de corapport. Cette dernière montre qu'une majorité des directions restent critiques du papier et restent très attachés à la neutralité des coûts. Plusieurs séances de concertation internes au gouvernement sont organisées dans la foulée, à chaque fois sur la base de documents très détaillés préparés par la DIP pour rassurer les autres directions, des documents qui exposent, pour chaque option, les éventuelles conséquences et risques financiers.

Deux solutions différentes sont proposées pour le financement des grandes institutions culturelles, l'une prévoyant des clés fixes de participation du canton au financement des institutions culturelles régionales (50 ou 40 % selon les

58 Dans son travail parlementaire, il n'était pas focalisé sur les questions d'éducation ou de culture, mais il a toutefois été à l'origine de la motion de 2002 demandant l'élaboration d'un texte conceptuel.

versions), l'autre un montant global attribué aux régions, avec le retrait du canton de la gouvernance de ces institutions. La question d'une éventuelle délégation du soutien aux régions, déjà débattue pour le concept culturel, est donc reprise. Les deux versions prévoient également la cantonalisation de certaines institutions culturelles importantes.

Un facteur particulièrement important pour expliquer l'acceptation de la stratégie culturelle par le Conseil-exécutif est qu'elle a été rattachée (ou « couplée ») à d'autres politiques publiques portées par d'autres directions. D'une part, pour financer le surcoût estimé des deux options de financement des institutions – soit entre deux et cinq millions de francs –, ces coûts sont intégrés dans les calculs de la péréquation financière, permettant au canton de se servir dans le « pot » de la péréquation financière pour financer ces dépenses supplémentaires et de maintenir constantes ses dépenses réelles, tout en affichant une augmentation de ses contributions⁵⁹. D'autre part, la stratégie culturelle est rattachée à la politique des agglomérations par l'intégration de la culture dans les compétences des conférences régionales nouvellement créées, en remplacement des conférences culturelles régionales. Dorénavant, les communes d'une région⁶⁰ peuvent se réunir en conférence régionale pour prendre en charge des tâches liées aux transports, à l'aménagement du territoire ou à la culture.

S'il s'agit ici d'un processus globalement très administratif et fermé, on observe des ouvertures vers la ville de Berne, considérée comme la partenaire la plus importante du canton, qui est associée au processus d'élaboration de la stratégie dès l'origine et cela de plusieurs manières. Les administrations cantonale et municipale échangent de nombreux documents, les directeur·trice·s des départements culturels et les élus concernés se rencontrent de manière formelle et informelle. La ville de Berne a donc un accès précoce et privilégié qui lui permet de mettre en avant ses deux principales préoccupations, une décharge financière d'une part et d'autre part le maintien de son influence dans le pilotage des institutions sur son sol. Aucune autre instance externe n'obtient d'accès dans cette première phase du processus, avant l'acceptation par le gouvernement, car la DIP refuse de soumettre la stratégie à la conférence culturelle régionale de Berne et aux autres villes qui en font la demande.

Symboliquement et concrètement, le ministre accorde donc une primauté forte à l'administration cantonale et aux autres membres du gouvernement, potentiels joueur·se·s de veto. La financiarisation des questions culturelles, la restriction du projet et son double rattachement à la péréquation financière et

59 Avec ce mécanisme, ce sont toutes les communes du canton (sur la base de leur population) qui financent ces dépenses supplémentaires.

60 Le découpage des régions suit les frontières administratives préexistantes entre arrondissements administratifs.

à la politique des agglomérations permettent de convaincre une majorité des conseiller·ère·s-exécutif·ve·s du projet de stratégie culturelle, officiellement accepté par le gouvernement en janvier 2008. Ce projet ne se préoccupe pas tant des liens entre public et privé, mais pose trois points principaux, dont deux concernent la question des tâches du canton, des régions et des communes respectivement :

- › La cantonalisation de trois institutions muséales (Zentrum Paul Klee, le Musée des beaux-arts et le Musée de l'habitat rural du Ballenberg). Ce sont des institutions différentes de celles prévues dans le concept culturel de 2006. Ici, la justification est celle du rayonnement national ou international des institutions, et de l'importance pour l'attractivité touristique du canton.
- › Deux clés différentes pour le financement de institutions de portée régionale ou supra-régionale : 1) distribution par le canton avec des contrats tri- ou quadripartites ou alors 2) crédit global aux régions, auquel cas le canton se retire du pilotage de ces institutions. Il s'agit là à peu de choses près des deux mêmes options qui avaient été proposées au Conseil-exécutif à l'automne 2007.
- › Un accent sur l'éducation artistique, par le programme « Éducation et culture ».

Contrairement au concept culturel, la stratégie culturelle est soumise à une procédure de consultation publique, même si celle-ci n'est pas obligatoire puisqu'il ne s'agit pas d'une loi. Différentes procédures participatives se déroulent en parallèle au printemps 2008 : des réunions avec la ville de Berne – qui conserve donc son accès particulier au processus de décision –, une procédure de consultation écrite classique pour laquelle environ 150 réponses sont soumises, et des réunions publiques en présence du ministre. Ces débats ont lieu dans les différentes régions et réunissent, sur invitation, des acteur·trice·s politiques, administratif·ve·s et culturel·le·s. Ils représentent une ouverture sélective du processus qui ne porte pas tant sur le contenu, mais qui permet de légitimer le processus, ses résultats et la position du ministre à la fois auprès des groupes-cibles – les communes, les régions et les milieux culturels – et du gouvernement. Le secrétaire général de la DIP explique :

Je dirais que c'était parfois des manifestations un peu absconses, on ne savait pas où on en était à la fin, mais cela apportait quand même quelque chose. Cela créait une culture où on se prend au sérieux et on s'écoute. Je trouve que c'est la force principale [du ministre]. Ce ne sont parfois pas des décisions extrêmement novatrices, mais les gens se sentent pris au sérieux. Cela amenait de l'adhésion, qui facilitait le travail [du ministre] dans le gouvernement, le gouvernement ne

pouvait plus dire non après. Les politiques préfèrent ne pas aller en opposition au peuple... (Secrétaire général DIP, BE 9)

Par la suite, des débats culturels sont organisés à plusieurs reprises pendant l'élaboration de la loi et de l'ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles. Le format « participatif », permettant de légitimer les résultats des processus, a donc été institutionnalisé (cf. Mazeaud et Nonjon 2018).

Les retours de ces différents formats consultatifs sont globalement plutôt positifs. Quelques réponses critiquent la classification des institutions culturelles par « rayonnement », d'autres demandent une augmentation du soutien au cinéma et l'inclusion d'une disposition sur la sécurité sociale des artistes et travailleur·s culturel·le·s. En ce qui concerne les modèles de financement des institutions culturelles au niveau régional, si une majorité des participants à la consultation – y compris les institutions culturelles – souhaitent maintenir un lien avec le canton, perçu comme compétent, et lui conserver le pouvoir de jugement et de décision, la ville de Berne et la Conférence culturelle régionale de Berne préfèrent l'option consistant à déléguer le soutien aux régions. Par ailleurs, la ville craint toujours de perdre le contrôle de deux institutions majeures sur son territoire (le Zentrum Paul Klee et le Musée des beaux-arts) et critique le choix « de facilité »⁶¹. Dans les négociations et les réunions qui vont s'ensuivre – car la ville de Berne a de facto une position de joueur de veto – le canton cherche à rassurer les instances municipales. In fine, il obtient l'adhésion – ou du moins l'acceptation – des instances municipales par la promesse de réunions régulières entre ville et canton, donc par une perpétuation de ce statut de partenaire privilégié, et d'autre part par l'inclusion des charges culturelles de ville-centre dans la péréquation financière, ce qui permet à la ville d'augmenter les aides aux projets et à la création indépendante à moyens constants.

Une autre instance importante pour le canton de Berne est le Conseil du Jura bernois. Créé par la Loi sur le statut spécial en 2006 et pouvant donc être qualifié de nouvel acteur, celui-ci a obtenu des pouvoirs étendus, notamment dans le secteur culturel avec l'attribution des subventions culturelles à la place de la DIP. Ayant adopté son propre concept culturel en 2007, le conseil se montre peu concerné par le processus cantonal. Le canton cherche à susciter l'adhésion des acteurs du Jura et plus largement de la francophonie en incluant deux institutions jurassiennes (déjà financées à plus de 60 % par le canton) parmi les institutions cantonalisées et en mentionnant explicitement le CJB, le CAF et les enjeux du bilinguisme dans la version finale de la

61 Consistant à laisser à la ville et à la région d'autres institutions aussi importantes (p. ex. le théâtre) mais mobilisant des ressources humaines plus conséquentes.

stratégie culturelle, les reconnaissant ainsi explicitement comme des acteurs importants de la politique culturelle cantonale.

En décembre 2008, la stratégie culturelle est adoptée par le Conseil-exécutif⁶², après un deuxième tour de corapport au sein de l'administration. L'option des contributions globales aux régions est rejetée et le canton garde donc sa position de partenaire dans les négociations et les contrats de prestation entre les institutions et leurs financeurs publics. Dorénavant, les institutions de « portée nationale ou internationale » (ainsi que quelques institutions jurassiennes) seront financées exclusivement par le canton, tandis que celles de « portée régionale » seront financées par le canton, la commune-siège et les communes voisines, si une conférence régionale existe – ce financement régional n'est donc pas rendu obligatoire⁶³. La stratégie est ensuite soumise au parlement, pour prise de connaissance. La culture n'occupe pas, de manière générale, une grande place dans l'agenda du Grand Conseil, et la stratégie fait l'objet de peu de résistances, à l'exception de l'UDC, qui regrette l'absence des activités culturelles amateurs et de la culture populaire (*Volkskultur*), et d'un député futur président de la conférence régionale de Berne qui cherche à réintroduire l'option de la contribution globale aux régions. Il se sert donc de cette arène parlementaire pour avancer ses propositions.

2.2.4 Une réouverture contrôlée pour la révision totale de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles

Le concept culturel – jamais mis en œuvre – comme la stratégie culturelle avaient été conçus comme des travaux préparatoires à une révision totale de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles, travaux qui sont lancés en 2009. Si les grandes lignes de cette révision découlent des orientations choisies avec la stratégie culturelle, certains conflits surgissent de manière plus vive, et pour trouver un compromis une place particulière est accordée aux francophones, aux villes et aux grandes communes.

Sur les cinq ans que durent les travaux sur la loi et ses ordonnances, de 2009 à 2014, un groupe de pilotage se réunit mensuellement. Ce groupe inclut le ministre, plusieurs membres du secrétariat général de la DIP, trois représentant·e·s de l'Office de la culture et les directeur·trice·s respectif·ve·s des sections archéologiques et du service des monuments historiques. Un chargé

62 Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2009). *Berne canton de culture. Stratégie culturelle pour le canton de Berne.*

63 Deux clés de financement différentes selon si l'institution est dans une ville (jusqu'à 40 % pour le canton) ou dans une commune en dehors d'un centre urbain (jusqu'à 50 % pour le canton), l'option du crédit global aux conférences régionales n'est plus mentionnée.

de projet est embauché à l'Office de la culture pour suivre les travaux législatifs et un juriste externe est associé aux travaux, ainsi que des représentant·e·s des deux autres directions concernées par les travaux (la Direction des finances pour la péréquation et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pour les conférences régionales). Contrairement à un premier groupe de pilotage mis sur pied dès 2005 pendant l'élaboration du concept culturel, qui incluait les communes et les régions dont l'ancien ministre espérait sans doute le soutien face à ses collègues du gouvernement, ce nouveau groupe est donc interne à l'administration cantonale, et les communes et conférences régionales sont consultées de manière ponctuelle par le chargé du projet. On retrouve ici le même basculement déjà opéré entre le concept et la stratégie culturelle, passant de travaux – souvent conflictuels – menés en collaboration avec les communes, villes et régions, à des travaux plus administratifs davantage tournés vers la recherche de compromis au sein de l'administration.

L'exception notable concerne les territoires et populations francophones : le Conseil du Jura bernois et le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne, soit les deux instances représentatives créées par la Loi sur le statut particulier, sont dès le départ associés aux travaux législatifs dans un groupe d'accompagnement appelé « regard francophone ». Ce groupe est considéré comme essentiel pour l'acceptabilité politique du projet, qui doit trouver un équilibre entre aménagements particuliers (pour les régions francophones ou la région de Berne) et traitement équitable de tous les territoires. Si les instances représentatives de la francophonie semblent avoir obtenu une place plus centrale – elles n'étaient que très peu associées aux travaux antérieurs sur la stratégie culturelle –, elles n'ont cependant pas les mêmes positions, ni le même type de succès, ce que l'on peut relier aux travaux en cours sur une éventuelle (ré)unification du Jura. En effet, ces deux institutions ont des pouvoirs très distincts qui découlent de la Loi sur le statut particulier, et la grande autonomie accordée au Jura bernois dans la politique culturelle est un des arguments du canton de Berne pour contrer les tendances séparatistes. Le CJB, qui a des pouvoirs relativement étendus et avait élaboré son propre concept culturel, semble se sentir menacé par une conférence régionale avec des pouvoirs de décision dans le domaine culturel, perçue à ce titre comme une concurrence. Ses représentant·e·s voudraient conserver leurs compétences, voire les élargir ; ils et elles craignent une perte d'autonomie⁶⁴ et veulent par exemple désigner, à la place du gouvernement cantonal, les institutions d'intérêt suprarégional ou régional dans le Jura bernois. Le CAF, quant à lui, est plutôt intéressé par la mise en place d'une conférence culturelle, notamment

64 Le sujet est politiquement sensible : la votation sur le statut du Jura se profile à l'horizon, et le financement de la culture est l'un des grands arguments de Berne.

pour rendre possible un cofinancement des institutions biennoises par le Jura bernois. Le CAF veut par ailleurs se rapprocher des compétences du CJB et demande l'attribution d'une enveloppe forfaitaire annuelle pour des projets culturels, qui serait distribuée par le CAF. De manière plus ponctuelle, des réunions informelles de consultation ont lieu avec des représentant-e-s des villes et des régions, à l'initiative du ministre qui veut s'assurer de la viabilité du projet et du soutien des groupes cibles.

Parmi les différents enjeux traités dans cette phase, trois paraissent particulièrement intéressants. Tout d'abord, contrairement à ce qu'indique la stratégie culturelle, qui repose implicitement sur le principe du volontariat – car la fondation de conférences régionales reste volontaire, ainsi que le fait de donner à cette conférence des compétences en matière de culture –, la loi impose à toutes les communes de cofinancer les institutions régionales. Si aucune conférence régionale n'existe, une association de communes doit alors être fondée. Cette obligation traduit la priorité accordée à la couverture du territoire dans un contexte où toutes les régions n'ont pas de conférence culturelle régionale ou de conférence régionale.⁶⁵

Deuxième enjeu, la loi cherche à unifier la répartition des charges financières entre les communes des conférences régionales, la commune-siège et le canton pour le soutien aux institutions culturelles d'importance régionale ou suprarégionale⁶⁶. Cette question technique va faire ressortir une tension entre la volonté du canton de soutenir les petites communes et la crainte des villes de perdre la main dans les institutions présentes sur leur territoire, raison pour laquelle ils souhaitent absolument contribuer davantage que le canton.

Enfin, le troisième débat important porte sur l'harmonisation des compétences de décision pour les moyens financiers issus du budget ordinaire et pour ceux issus du fonds pour les activités culturelles. Puisque la loi et l'ordonnance sur le statut particulier attribuent au CJB les compétences de décision de la DIP, le CJB et la section francophone collaborent très étroitement au quotidien, et les membres de la section se plaignent que le CJB intervienne trop dans les décisions de la section ; il y a donc un conflit entre la légitimité démocratique « du terrain » des élu-e-s au CJB et la légitimité du savoir spécifique et de l'expertise des collaborateur-trice-s de l'Office de la

65 Par ailleurs, deux conférences régionales n'ont pas été fondées à la suite d'échecs lors de votations populaires : Thounne - Oberland occidental, en juin 2010, et Haute-Argovie, en mars 2012.

66 Deux propositions sont discutées : si, dans les deux cas, les communes régionales contribuent à hauteur d'au moins 10 %, dans la première option, le canton et la commune-siège partagent le reste (de 42,5 à 45 %) tandis que, dans la deuxième variante, le canton contribue au maximum à 40 % et la commune-siège au maximum à 50 %.

culture. Finalement, une solution est trouvée par la mise en place d'un nouveau fonds, le fonds d'encouragement des activités culturelles, qui contient, en plus des moyens de la loterie, des moyens du budget normal du canton, assurant tous les versements uniques (aide aux projets, aide aux personnes, etc.). Seules les subventions d'exploitation versées aux institutions culturelles au titre de contrats de prestation proviendront directement de l'État, car leur financement par les gains de loterie irait à l'encontre de la législation fédérale sur les loteries. Dans ce modèle, la distinction entre les compétences de décisions du CJB (doté de la légitimité politique) et celles de la section francophone de l'Office de la culture (dotée de la légitimité de l'expertise) ne se fait plus en fonction du montant de la subvention, mais en fonction de sa nature : pour les décisions concernant les aides accordées à une personne (bourses, prix), la section francophone reste compétente, alors que le CJB décide, sur préavis de la section, de tout le reste. Ainsi, la section francophone ne reste formellement compétente que dans les cas où une commission culturelle décide ; sa légitimité d'expertise administrative est donc supplantée par la légitimité d'expertise plus pratique des commissions. Trois autres dispositions sont par ailleurs introduites dans le projet de loi : l'extension de la définition restreinte de la « subsidiarité » de l'aide aux projets pour prendre également en compte les contributions financières de tiers (privés, communes bourgeoises et régions) et non plus uniquement celles des communes ; un article sur la sécurité sociale des artistes et une garantie d'État pour les prêts des musées.

Les élections cantonales du printemps 2010 confirment les rapports de force entre différents partis politiques, tant au niveau du gouvernement qu'à celui du parlement : la gauche est majoritaire au Conseil-exécutif, mais minoritaire au Grand Conseil. Lors de la procédure de corapport interne à l'administration sur le projet de loi à l'automne 2010, qui inclut également le CAF et le CJB, certaines critiques sont formulées. La Direction de la police, en charge du fonds de loterie, craint de perdre de son pouvoir, tandis que la Direction des finances propose le modèle d'une contribution globale – l'attribution d'un budget global aux régions qui se chargeraient ensuite de contrats de prestations avec les institutions culturelles, dont la liste serait définie ou non par le gouvernement cantonal. Cette option, déjà discutée lors de l'élaboration de la stratégie culturelle, avait uniquement intéressé la ville et la région de Berne. Le CJB soumet une prise de position très critique, en insistant sur le financement culturel proportionnel à sa population (5,3 %) et sur sa volonté de signer les contrats de prestation avec les institutions culturelles, à la place du canton ou d'une éventuelle conférence régionale. Le CAF réitère sa demande d'un budget annuel avec des compétences décisionnelles – demande qui échouera. De manière plus générale, à l'intérieur de l'administration cantonale, les critiques principales formulées lors du corapport portent surtout sur la

sécurité sociale et la garantie d'État pour les prêts des musées – soit les deux éléments que la DIP est prête à sacrifier pour défendre la nouvelle structure financière et l'accent sur la médiation culturelle.

La procédure de consultation officielle – obligatoire pour toute loi – est lancée en janvier 2011. Les conférences (culturelles) régionales, les chargé.e-s de la culture et les gouvernements des communes d'une certaine taille, ainsi que les institutions culturelles, sont invités à soumettre leurs prises de position, en plus des institutions et organisations invitées pour toutes les procédures de consultation (les partis politiques, les églises, etc.). En parallèle, de nouvelles éditions du « dialogue culturel » en présence du ministre sont organisés dans les différentes régions du canton, entre mars et mai 2011. Ces événements, à défaut d'aboutir à des positions claires et partagées, permettent aux communes, ainsi qu'aux institutions et acteur-trice-s culturel-le-s, d'avoir le sentiment d'être pris au sérieux, comme l'explique la cheffe de la section francophone à propos des acteurs culturels du jura bernois :

C'est toujours la même chose, quand le conseiller d'État se déplace les gens sont beaucoup plus aimables. Il y a deux choses, les gens disent les choses de manière beaucoup plus polie et mieux nuancée quand le conseiller d'État est là, c'est un peu Dieu qui vient, et puis d'autre part ils en profitent pour faire des phrases compliquées, en se disant, il va peut-être pas comprendre ce qu'on dit puis il va dire oui (rires). [...] C'était bien, je pense que ça amenait, ça donnait confiance aux gens même s'ils se construisent en opposition à lui, toute la stratégie est d'être en opposition, mais ça donnait quand même un lien [...] Il se donne la peine de se déplacer, d'être à l'écoute, même si après on lui promet des choses et puis on les fait surtout pas dès qu'il est parti, [...] c'est vraiment des politiques, donc ils ont des attitudes politiques, ils sont dans des partis opposés ou pas, ils sont dans des régions opposées [...] Il y avait aussi les gens de la culture, les gens de la culture ils étaient en général très opposés à Berne, toujours, parce que les milieux culturels étaient séparatistes, toujours, traditionnellement, donc en fait ils se préparaient toujours à lui réserver un mauvais accueil, mais en fait ils lui réservaient un très bon accueil, puis ils étaient très contents d'avoir pu parler avec lui. (Cheffe de la section francophone de l'OC, BE 12)

Les 150 prises de position reçues lors de la consultation écrite confirment les positions qui se sont cristallisées dans les étapes antérieures, lors de l'élaboration de la loi : les villes insistent sur la subsidiarité et sur leur rôle de pilotage principal dans les institutions présentes sur leur sol. Le CAF cherche à obtenir quelques compétences ou, pour le moins, une reconnaissance symbolique (que ses préavis soient mentionnés dans les décisions), et le CJB s'oppose au projet dans son intégralité, perçu comme une atteinte à son autonomie et à

ses ressources financières. Finalement, après des négociations et des compromis avec le CJB et au sein du gouvernement, le projet de loi est accepté au gouvernement fin 2011 et soumis au parlement.

Le passage au parlement est rapide, et préparé par une commission ad hoc qui ne se penche pas en détail sur le sujet – aucune commission permanente du Grand Conseil n'est en charge des affaires culturelles, contrairement aux parlements cantonaux de Genève ou Bâle. La Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) est acceptée en deuxième lecture en juin 2012 et entre en vigueur au 1^{er} janvier 2013. L'article sur la sécurité sociale est supprimé par le parlement, tandis que la garantie des prêts muséaux n'avait déjà pas été retenue par le gouvernement. Deux aspects principaux de la loi touchent à l'arrangement de mise en œuvre :

- › Le soutien aux institutions culturelles en fonction de leur rayonnement : les institutions d'importance nationale sont soutenues par le canton, tandis que les institutions d'importance régionale font l'objet d'un soutien conjoint entre canton (40 %), commune-siège (max. 50 %) et communes de la région (min. 10 %) Cette participation des communes est obligatoire ; si aucune conférence régionale n'existe, un syndicat de communes est créé.
- › La subsidiarité du soutien cantonale aux projets persiste, mais sa définition est étendue au-delà des contributions des communes : les contributions de tiers (par exemple de financeurs privés) sont prises en compte.

Plusieurs ordonnances précisent ensuite les compétences respectives des communes, régions et cantons. Ce sont les annexes de ces ordonnances qui déterminent les institutions d'importance régionale ou suprarégionale dont le financement incombera, du moins en partie, aux communes de la région. L'Office de la culture structure le travail par régions, en associant les communes, les institutions potentiellement concernées et les conférences régionales, et en organisant, dans les régions, de nouveaux débats culturels avec le ministre. Ce travail est pris en charge par le chef de projet, sous l'égide du nouveau directeur de l'OC, ancien directeur des affaires culturelles d'un grand canton de la Suisse alémanique nommé à Berne en 2013.

L'ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles désigne ainsi les institutions d'importance nationale (Zentrum Paul Klee, Musée des beaux-arts de Berne, Musée de l'habitat rural Ballenberg, Musée alpin suisse, Bourse suisse aux spectacles), précise les critères d'échelonnement des contributions des communes de la région (en fonction de la population, de l'accessibilité de l'institution en transports publics ou privés) et distribue les décisions sur les fonds d'encouragement des activités culturelles entre les différents niveaux. Le Conseil du Jura Bernois obtient de grandes compétences de décisions, équivalentes à celles du Conseil-exécutif.

Pour les institutions à soutenir dans l'agglomération bernoise, deux listes très différentes sont soumises à consultation – d'une part une liste comprenant les grandes institutions et les institutions moyennes considérées comme plutôt d'avant-garde et d'autre part une liste qui inclut, en plus des grandes institutions, certaines institutions plus petites. Comme souhaité par la ville de Berne, c'est finalement la liste comprenant les petites institutions qui sera cofinancée par les communes de la région. Tel que l'explique la secrétaire des affaires culturelles de la ville de Berne, il s'agit de garder le pouvoir de piloter seule des institutions moyennes, jugées essentielles pour la culture urbaine, contre une éventuelle mainmise externe :

Nous ne pouvons pas transférer les institutions urbaines les plus importantes à une responsabilité tripartite. C'est difficile avec les communes, il y en a beaucoup qui participent pour la première fois [...] et aller discuter de la Dampfzentrale dans ce contexte je trouvais cela impossible. Donc j'ai fait des calculs, avec le but que les communes paient le même montant, mais pour d'autres institutions. Le canton est déchargé, et le reste vient de la péréquation financière. La ville paie plus, mais y gagne en termes de politique culturelle, elle peut diriger les institutions seule et ne doit pas tenir compte de réflexions purement financières de la région. (Secrétaire des affaires culturelles de la ville de Berne, BE 4)

Dans la région de Berne, la logique est donc inversée : les institutions les plus importantes sont protégées de l'emprise des communes de la région, jugée potentiellement néfaste.

* * *

Le concept culturel, élaboré par l'Office de la culture en associant villes et communes, a rencontré beaucoup de résistance, d'abord de la part des communes et des régions – réticentes à laisser le canton occuper plus de place dans le pilotage des institutions sans effort financier majeur – et au sein du gouvernement, dont la plupart des membres sont justement opposés à tout risque d'augmentation budgétaire, voire au soutien étatique à la culture. Cette première étape est donc particulièrement conflictuelle et les joueur-se-s de veto au sein du gouvernement s'opposent fermement au projet que le ministre et son chef d'office ne réussissent donc pas à faire passer. Ensuite, le changement de ministre et la reprise des travaux sur la stratégie culturelle débloquent la situation. Ces négociations se déroulent à l'intérieur de l'administration et du gouvernement – gouvernement dont la majorité est passée à gauche, ce qui est un facteur déterminant vu l'opposition de principe de certains partis de droite –, et un compromis et une solution sont trouvés par le rattachement de la culture à la péréquation financière et aux conférences régionales. Notons

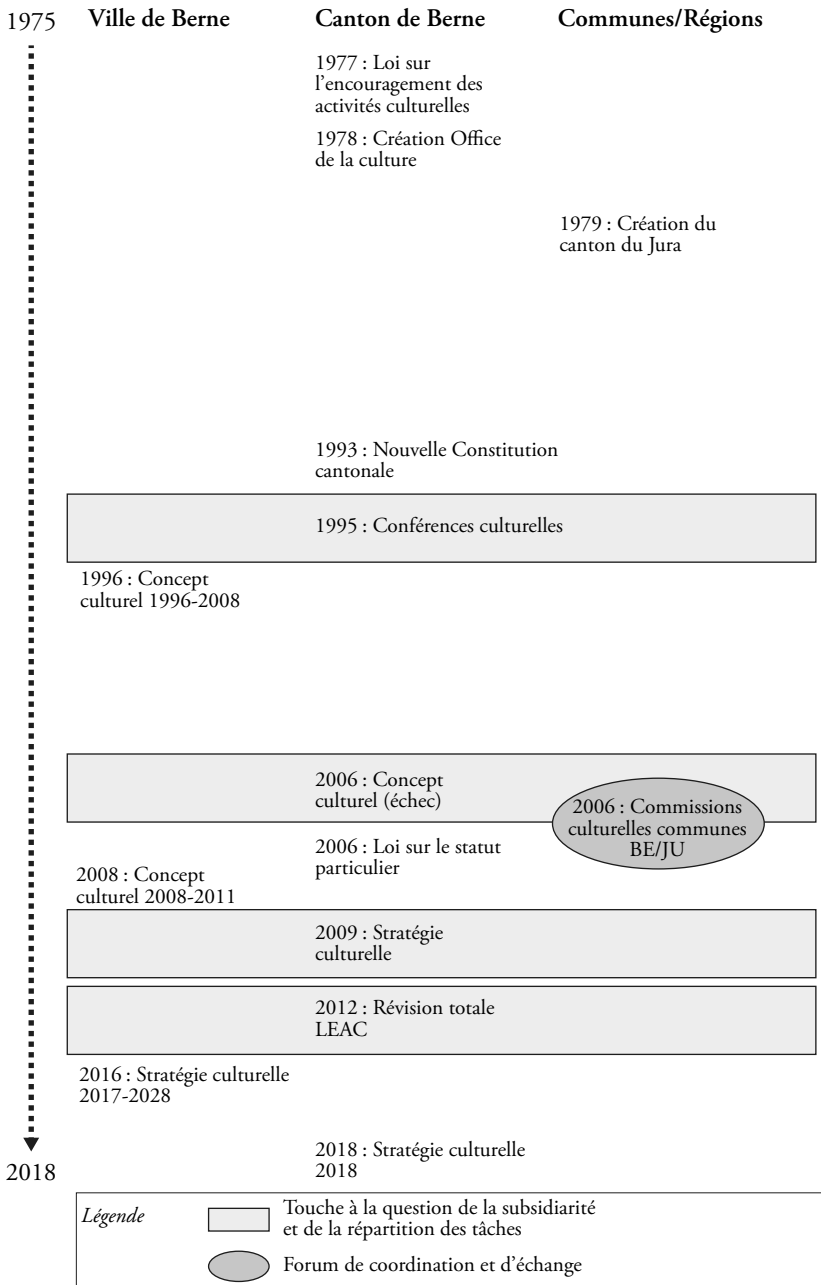
qu'une innovation institutionnelle externe, les conférences régionales (qui étaient à la recherche d'un contenu), permet à la Direction de l'instruction publique de s'appuyer dessus pour remplacer les conférences culturelles régionales (qui étaient « faibles » car non contraignantes), pour dépasser l'opposition de principe d'une majorité du gouvernement et pour faire passer un papier culturel après l'échec de la première tentative. L'incorporation de certaines dépenses culturelles dans la péréquation financière permet de décharger le canton et les villes. Une fois obtenu l'accord de principe du gouvernement, les négociations s'ouvrent pour la révision de la loi, d'une part vers la ville de Berne (qui informellement a été consultée tout au long du processus), les villes, les communes et les régions, et d'autre part vers les instances de la francophonie. Tout au long du processus, les acteur·trice·s du gouvernement et de l'administration se trouvent au centre de la configuration, contrairement aux acteurs privés (financeurs ou acteurs culturels) et aux législateur·trice·s, qui y participent peu, voire pas du tout.

Le processus politique étudié ici aboutit à un changement moyen de politique publique, qui ne concerne que l'axe fédéraliste de l'arrangement de mise en œuvre, celui de la répartition des rôles entre canton, communes et régions. Le cofinancement des institutions culturelles régionales par les communes de la région devient contraignant, et dans les régions sans conférence régionale une association de communes est mise sur pied. Il s'agit donc d'un renforcement des orientations de la politique existante et non d'un retournement. Les acteurs non-étatiques (financeurs privés ou acteur·trice·s culturel·le·s) sont relativement peu impliqués et surtout ils n'interviennent quasiment pas dans la gestion quotidienne de la politique culturelle cantonale – leurs interventions se situent plutôt au niveau communal, dans les grandes villes. Ainsi, c'est avant tout la répartition des tâches entre cantons, régions et communes qui a été modifiée.

Les institutions culturelles sont classifiées et financées selon leur « rayonnement », et les institutions considérées comme d'importance nationale sont financées uniquement par le canton. La participation des communes d'agglomération au financement des institutions culturelles d'importance régionale devient contraignante et le taux de contribution du canton au financement de ces institutions est unifié. Les institutions locales sont à la charge des communes. La classification et désignation des institutions culturelles relève officiellement du Conseil-exécutif, après consultation des « institutions culturelles et [des] communes ainsi que [des] organisations régionales les représentant » (LEAC, art. 17 et 18).

Par ailleurs, la nouvelle loi donne également plus de pouvoir au Conseil du Jura bernois, créé par la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne de 2004 (entrée

Figure 3: *Résumé chronologique de la politique culturelle bernoise (1975-2018)*



Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

en vigueur en 2006) et qui se substitue dorénavant à la DIP, et même au Conseil-exécutif sur certains aspects, pour les décisions culturelles, et qui a élaboré son propre concept culturel. Le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) doit être formellement consulté avant certaines décisions, mais il n'a pas pour autant les mêmes pouvoirs que le CJB.

Par la suite, à partir de 2015, le canton de Berne organise plusieurs « journées culturelles cantonales », ouvertes à tous·tes les intéressé·e·s, afin d'accompagner la révision de la stratégie culturelle de 2009, publiée en 2018 après de nombreuses étapes de consultation, articulant des séances dans les régions et une procédure de consultation écrite⁶⁷. Si le nouveau papier est globalement reçu de manière positive, de nombreux groupes et instances mettent en garde contre un rééquilibrage à moyens constants entre les régions urbaines et rurales, qui risquerait de s'effectuer aux dépens des habitant·e·s des villes. Le canton continue dans les années suivantes de mettre un accent sur les thématiques de bilinguisme, tandis que même en ville de Berne, des coupes budgétaires affectent certains secteurs culturels suite à la publication du message culturel 2024-2027.

2.2.5 La configuration au prisme des réseaux : l'administration cantonale, la francophonie et les régions urbaines

Si dans l'étude qualitative du processus bernois, les acteur·trice·s de la Direction de l'instruction publique semblent tenir les rôles principaux, les représentant·e·s des villes et communes ainsi que les instances représentatives de la population et du territoire francophone sont également centraux·ales. L'analyse de réseaux, au niveau des individus, permet d'aborder sous un autre angle la configuration d'acteurs et d'identifier les coalitions.

Parmi les 31 personnes incluses dans l'analyse, la plus grande partie sont des acteurs et actrices politiques (12) ou administratif·ve·s (16) – seules trois personnes, les présidents respectifs des commissions culturelles francophones et germanophones ainsi que le président de la commission culturelle de la commune bourgeoise, représentent les milieux culturels et les financeurs privés. Autrement dit, aucun·e représentant·e d'institutions culturelles ou d'organisations collectives culturelles n'est inclus·e⁶⁸.

67 Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2018). *Stratégie culturelle 2018 du canton de Berne*.

68 Un certain nombre de ces acteurs ont été inclus dans la première liste de 68 individus, mais ils en ont été exclus par la suite. Voir les annexes en ligne concernant le chapitre 2 (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) pour les règles d'inclusion ou d'exclusion, la liste des acteur·trice·s par coalition/groupe et le détail des calculs des relations entre et à l'intérieur des groupes.

L'analyse de l'équivalence structurelle, visant à regrouper les acteurs en fonction de la similarité de leur profil relationnel, crée quatre groupes. Trois de ces groupes peuvent être considérés comme des coalitions, notamment parce que les liens de contact au sein du groupe sont suffisamment denses : il s'agit d'une coalition francophone, d'une coalition cantonale et d'une coalition des communes et régions urbaines.

La coalition francophone est composée de dix acteurs et actrices qui ont un niveau élevé de convergence et de contact interne. Elle inclut les représentant·e-s de la francophonie du Conseil du Jura bernois et du Conseil pour les affaires francophones du district bilingue de Bienne, l'ancien ministre, l'ancien directeur de l'Office cantonal de la culture et les représentants des commissions générales pour les affaires culturelles⁶⁹.

La coalition cantonale se compose quasi exclusivement de personnes affiliées à la DIP : le ministre actuel, ses secrétaires généraux, les divers collaborateur·trice-s de l'OC et le juriste externe. Le niveau de contact et de cohésion idéologique à l'intérieur du groupe est élevé, et l'analyse du processus a montré que ces personnes, au centre de la configuration, ont collaboré et négocié avec les autres coalitions pour trouver un compromis.

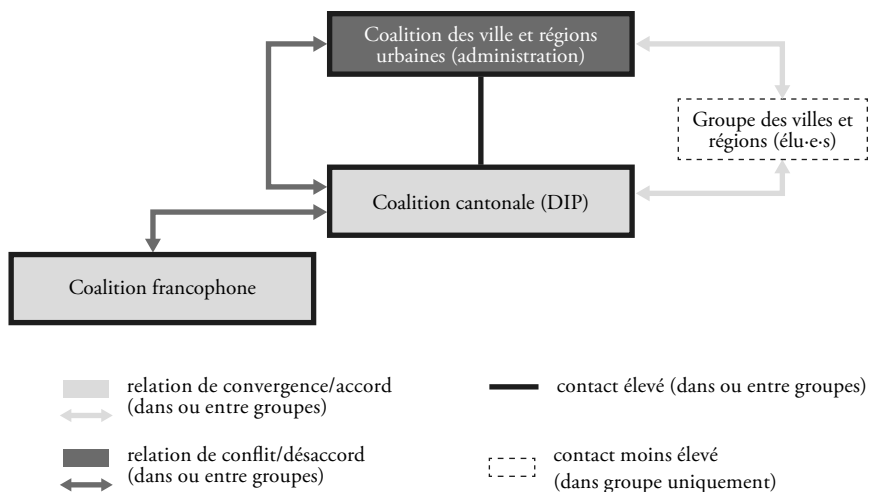
La coalition des villes et régions urbaines est composée de cinq représentant·e-s des régions et des communes urbaines : quatre administratrices culturelles spécialistes de la culture, l'une d'entre elles étant aussi passée par l'Office de la culture, et un député-maire de la région bernoise. Si leur niveau de collaboration interne est très élevé, les membres sont en désaccord entre elles et eux. Il s'agit toutefois bel et bien d'une coalition, car l'analyse qualitative montre qu'il y a eu des demandes communes ou au moins concordantes des villes et de la région de Berne, concernant tant la capacité des villes à garder le rôle principal dans le pilotage des institutions sur leur territoire que dans le soutien aux projets, ou encore sur les clés de financement.

Le dernier groupe, enfin, contient des élu·e-s des villes et des communes, tels que le maire de Berne, des élu·e-s de la région bernoise et un représentant de la commune bourgeoise. Ce groupe, proche de la coalition des acteur·trice-s administratif·ve-s des villes et régions urbaines, inclut également le ministre des finances, ou encore la cheffe des affaires culturelles francophones et quelques représentants des régions, qui sont cependant faiblement interconnectés avec les autres acteur·trice-s du groupe. Puisque la densité de contacts et d'accord en interne est peu élevée, il ne s'agit pas d'une coalition à part.

69 S'y ajoutent, de manière plutôt étonnante, l'ancien secrétaire culturel de la ville de Berne et l'ex-présidente d'une conférence culturelle régionale et ancienne députée, qui sont toutefois tous deux exclus de la coalition par une analyse plus précise des liens internes de contact et collaboration.

La figure 4 résume les relations au sein de et entre coalitions et groupes. On constate, premièrement, des tensions entre la coalition cantonale et la coalition francophone. Cela peut être interprété comme relevant des désaccords autour du statut spécial accordé aux francophones et de la répartition des compétences de décision lors de l'élaboration de la loi: la DIP est en désaccord avec les francophones, mais ceux-ci et celles-ci se trouvent dans une position neutre vis-à-vis de la DIP, car leurs institutions – ou du moins le Conseil du Jura bernois – ont finalement obtenu satisfaction. L'autre axe de tensions et de désaccords se situe entre la coalition cantonale et celle des villes et des régions. Tout au long du processus, le canton, les villes et les communes d'agglomération négocient sur leurs responsabilités respectives, sur les institutions qui doivent être prises en charge par le canton, les villes ou les conférences régionales. Ce désaccord se situe entre la coalition cantonale et la coalition des administrations communales, alors que toutes deux ont des relations positives (mais pas de contacts fréquents) avec le groupe des élu·e·s des villes et des communes. Enfin, la densité élevée des contacts entre la coalition cantonale et la coalition des acteurs et actrices administratif·ve·s des villes et régions s'explique parce que le canton a besoin de l'accord de ces villes et régions pour faire avancer le processus, notamment de la ville de Berne et de la conférence (culturelle) régionale, qui ont de facto des rôles de joueuses de veto.

Figure 4: Coalitions et groupes dans le cas bernois



Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche (questionnaire et analyse de réseaux).

L'analyse de réseaux va donc globalement dans le sens de l'étude qualitative : le canton est confronté à deux coalitions principales, qui, avant d'être opposées au changement, cherchent avant tout à préserver leurs intérêts. Il s'agit, d'une part, des instances de représentation du Jura bernois et de la population francophone de Bienne – deux instances nouvelles –, et, d'autre part, des grandes communes et de la conférence (culturelle) régionale de Berne. Néanmoins, l'analyse de réseaux ne parvient pas à faire ressortir l'opposition au sein du gouvernement, entre les ministres qui endossent un véritable rôle de joueur·se-s de veto. Cette partie du processus se déroule en effet dans une arène fermée à l'abri des regards, à l'intérieur du Conseil-exécutif, dont peu de personnes ont un aperçu précis. Si le processus est conflictuel, il l'est ponctuellement, et il se déroule à l'intérieur d'arènes politiques établies.

2.3 Un conflit opposant ville canton et milieux culturels à Genève

La politique culturelle genevoise est particulièrement politisée et conflictuelle, et ce depuis longtemps. Cette section se penche sur un épisode en particulier, le processus politique amorcé en 2007 et ayant abouti au vote de la Loi sur la culture en 2013. Si ce processus aboutit à un transfert de pouvoir vers le canton et une plus grande participation des acteurs privés, ce résultat n'était pas forcément prévisible au départ, et survient après un processus dans lequel beaucoup de solutions différentes impliquant des changements plus ou moins radicaux ont été envisagées.

2.3.1 La ville de Genève au centre, des acteur·trice·s culturel·le·s mobilisé·e·s

La politique culturelle sur le territoire genevois est historiquement dominée par la ville de Genève – l'encouragement à la fois des institutions et des projets est en effet du ressort de la ville plutôt que du canton⁷⁰. La ville possède et gère plusieurs institutions en régie directe : des musées, des bibliothèques,

70 La population du canton de Genève s'élève en 2014 à environ 480 000 personnes, dont 196 000 résident dans la ville de Genève. Office cantonal de la statistique (2014), *Communiqué de presse. Bilan et état de la population du canton à fin juin 2014*. L'agglomération en tant que telle déborde de ces frontières. La Loi de fusion de 1931 attribuait l'instruction publique au canton et le soutien à la culture à la ville de Genève. Au début des années 2000, les communes genevoises ont donc bien moins de compétences que les autres communes suisses, par exemple en termes d'aménagement du territoire ou d'aide sociale ; elles n'ont des compétences décisionnelles que dans quelques secteurs comme la culture et le sport.

ainsi que le Grand Théâtre, lesquels font partie de l'administration municipale. Le Département de la culture et du sport (DCS) est l'un des cinq départements de l'administration municipale : un·e membre de l'exécutif se consacre exclusivement à la culture et au sport, ce qui témoigne de l'important statut de la culture, mais aussi du peu de compétences des communes genevoises. De nombreuses autres institutions sont également subventionnées par la ville, qu'il s'agisse de grandes institutions établies, telles que l'Orchestre de la Suisse Romande ou la Comédie de Genève (sous l'égide de la Fondation d'art dramatique), ou d'institutions plus récentes ou plus petites. Depuis 2002, des conventions de subventionnement pluriannuelles ont été établies, assurant ainsi à de nombreuses institutions culturelles des subventions sur plusieurs années. La ville de Genève semble suivre un modèle proche du modèle français de politique culturelle (Colbert 2006), avec une gestion directe de certaines institutions culturelles et une grande marge de manœuvre laissée à l'élu·e en charge du domaine.

Si la ville de Genève occupe la place la plus centrale dans la configuration, une politique cantonale de soutien à la culture est néanmoins mise en place au fil du temps. Alors que, depuis les années 1970, le canton soutient financièrement certaines institutions culturelles, il crée, en 1989, un fonds culturel annuellement doté d'un million de francs. Cet argent est destiné à la scène indépendante et distribué non pas par projet – comme à la ville de Genève –, mais par convention, ce qui permet des financements à plus long terme, notamment pour les compagnies de théâtre indépendantes. Quelques années plus tard, le service cantonal des affaires culturelles est créé au Département de l'instruction publique (DIP), à la suite de plusieurs demandes parlementaires et d'un travail préparatoire dans l'administration.

Au début des années 1990, le canton de Genève projette d'élaborer une loi sur la culture, et confie un mandat de recherche à l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Le canton recherche ainsi une certaine légitimité scientifique des expert·e·s, censé·e·s produire des propositions neutres, inattaquables et novatrices – cette quête de légitimité scientifique reviendra par la suite dans les différentes étapes des politiques culturelles genevoises, par exemple par des études sur les pratiques culturelles de la population genevoise commandées par le canton et la ville⁷¹. Le rapport propose une nouvelle répartition des tâches par un désenchevêtrement des compétences entre ville et canton : la ville s'occuperait du patrimoine et de la conservation, notamment par le financement des

71 Par exemple, le canton et la ville commandent plusieurs études sur les pratiques culturelles de la population genevoise dans les années 1990 et 2000. Cela démontre leur volonté d'accroître les connaissances sur le domaine, de pouvoir prendre des décisions sur des bases aussi rationnelles et factuelles que possible.

grandes institutions, tandis que le canton prendrait en charge la création et l'innovation, et plus particulièrement l'aide aux projets (Busset *et al.* 1992). Cette proposition signifierait donc un grand changement dans l'arrangement de mise en œuvre. Cependant, la réception de ces propositions par des acteur·trice·s culturel·le·s, artistes et responsables d'institutions, mais aussi par les responsables administratif·ve·s et politiques, est très critique, d'autant plus qu'il s'agit d'un moment de tensions autour de la répartition des tâches et de la collaboration entre canton et ville, moment où chaque partie aspire à soutenir la création et à obliger l'autre à s'occuper du patrimoine.

Par la suite, un projet de loi est élaboré dans un groupe de travail dont la composition est relativement ouverte, incluant à la fois des administrateur·trice·s du canton, des député·e·s, des chercheur·euse·s et des responsables de structures culturelles. Leur texte précis ne convient cependant à la nouvelle ministre en charge du DIP, élue en 1993, qui souhaite se restreindre à une loi-cadre flexible et fait réécrire le projet de loi par son administration, dans une arène fermée et avec une configuration d'acteurs restreinte. Ces travaux modifient le projet de loi en profondeur, notamment sur des points liés à l'arrangement de mise en œuvre. Si la première version du projet de loi attribue « l'initiative en matière culturelle [...] aux particuliers, aux associations, aux entreprises, aux institutions privées et publiques, à la ville de Genève, aux communes et au canton » (art. 2 al. 1) et les collectivités publiques sont explicitement listées comme initiatrices de leurs propres programmes, la version remodelée et votée du texte réserve cette initiative « en premier lieu, aux particuliers et aux organismes privés et publics, qu'il s'agisse d'associations, de groupements, d'entreprises ou de fondations ». La primauté de l'initiative privée, des acteur·trice·s culturel·le·s et des financeurs ou organisateurs privés est ainsi inscrite dans la loi, tandis que le rôle du canton est de soutenir ces initiatives de manière subsidiaire plutôt que de prendre lui-même des décisions fortes. La première version du projet de loi prévoit par ailleurs des lieux de coordination consultatifs, ou interfaces, entre différentes catégories d'acteurs, associant « particuliers, associations, entreprises, institutions privées et publiques, la ville de Genève, les communes et le canton » (art. 5 al. 3), lesquels doivent être mis en place après « une large consultation des milieux intéressés » – on peut reconnaître ici une sorte d'ancêtre du conseil consultatif de la culture instauré par la loi de 2013, avec l'association des décideur·se·s, des financeurs et des groupes cibles. Cependant, cette disposition disparaît de la loi finalement votée.

La Loi sur l'accès et l'encouragement à la culture (LAEC) de 1996, qui met l'accent sur la subsidiarité de l'action cantonale et son rôle dans l'éducation artistique, qu'elle soit professionnelle ou amatrice, n'est toutefois jamais été précisée par un règlement d'application – elle reste lettre morte et ne modifie

pas les pratiques en termes de politiques culturelles. D'autres tentatives de réforme s'ensuivent et la question des modalités de répartition et de partage des charges, des décisions et de la gouvernance en matière culturelle se pose de manière récurrente, et des options très différentes sont envisagées⁷². À la fin des années 1990, l'association des communes genevoises (ACG) et les gouvernements de la ville et du canton souhaitent évaluer la contribution des trois collectivités publiques en matière de culture et confient l'étude à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP). Le rapport remet en cause les principes du financement et de la gouvernance avant tout municipaux des grandes institutions culturelles genevoises, en pointant un déséquilibre entre les effets de débordement de certaines institutions culturelles et les compétences décisionnelles et financières y attendant : le rayonnement des institutions et leur recrutement de publics sont régionaux, voire nationaux, mais les décisions se prennent au niveau communal, dans la ville de Genève (Horber Papazian et Mariéthoz 2001). Ici encore, on note le recours à une expertise académique vue comme neutre et inattaquable – ce rapport sera d'ailleurs fréquemment cité dans les débats ultérieurs, notamment par les partisan·e·s d'une plus grande implication et d'un plus grand contrôle de la part du canton.

Un autre projet d'instance de concertation va échouer au début des années 2000. S'appuyant sur le rapport IDHEAP et la LAEC, qui permet au canton d'établir des conventions avec des instances publiques ou privées, le gouvernement cantonal propose à la ville de Genève et aux communes de créer « un lieu de concertation, de coordination et de décision pour une politique culturelle commune ». Élaborée par les gouvernements du canton de la ville et du canton, la convention prévoit la création de trois instances : 1) une conférence culturelle qui doit étudier les projets liés aux institutions, manifestations et infrastructures culturelles ; 2) un organe de planification et de coordination ; et 3) un forum d'évaluation permanente de la politique culturelle genevoise. Le projet est accepté par les parlements du canton et de la ville, mais seules trois communes supplémentaires rejoignent le projet. Les communes n'y adhèrent pas de crainte de perdre leur autonomie face à une éventuelle mainmise de la ville de Genève et du canton – les voix de chacun d'eux sont nécessaires pour toute décision de la conférence, ils détiennent donc un pouvoir de veto – mais aussi par peur des reports des charges financières. Après cet échec de la convention culturelle, les communes genevoises se réunissent, à partir de 2006, en un « groupe de concertation culturelle », un

72 Sont ainsi envisagés, entre autres : (a) la création d'une fondation pour financer les grandes institutions et projets culturels – fondation qui aurait associé le canton et les communes et qui aurait pu accueillir des financements privés ; (b) un transfert de la totalité des charges de certaines institutions de la ville vers le canton.

forum d'échange informel permettant de se réunir régulièrement, d'échanger entre administrateur·trice·s et élu·e·s en charge des affaires culturelles, mais aussi de monter des projets communs. Il est intéressant de noter que, alors que la convention culturelle formalisée échoue, la coopération entre communes s'avère tout de même possible, mais dans un cadre plus informel, sans possibilité de veto, permettant l'apprentissage de la coordination.

Au niveau cantonal, des subventions sont attribuées à la fois des projets culturels et des institutions – le canton est, depuis 2002, associé dans plusieurs conventions tripartites avec la ville et les institutions subventionnées. Pour les subventions de projets et les bourses, pour tous les moyens financiers non fixés d'avance, des commissions consultatives réunissant des représentant·e·s des milieux culturels et des expert·e·s donnent un préavis. Pour la ville de Genève, le domaine culturel représente près d'un quart du budget total. On peut par ailleurs comparer la part des budgets attribuée respectivement aux institutions et aux projets, dans le canton et dans la ville : en 2011, le budget dédié aux institutions culturelles s'élevait à 24 millions de francs pour le canton de Genève, contre 184 millions pour la ville (subventions et institutions propres) ; les dépenses pour les projets, bourses et prix s'élevaient, pour leur part, à un peu moins de 4 millions de francs pour le canton (soit environ 13 % des dépenses culturelles) et à un peu plus de 6 millions de francs pour la ville (soit 3 % des dépenses culturelles)⁷³. Proportionnellement, la part de l'aide à la création est donc plus importante pour le canton, même si la contribution absolue de la ville est notablement plus élevée. Mes calculs sur la base des données de l'administration fédérale des finances montrent qu'entre 1990 et 2010, le montant total des dépenses publiques augmente, mais la part du canton dans ces dépenses – environ 17 % – reste stable et les dépenses du canton sont quatre fois inférieures à celles de la ville. Le cas de Genève est donc très fortement décentralisé⁷⁴.

Genève a une longue tradition de mécénat et financement privé de la culture. D'une part, des organisations ou acteurs institutionnels, comme les banques privées, peuvent intervenir dans une logique de mécénat ou de sponsoring, par exemple en achetant des œuvres d'art ou en soutenant

73 Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport (2013). *PL 10908-A. Rapport de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État sur la culture (C 3 05)*, Genève, Grand Conseil : 97-99.

74 D'autres communes genevoises (Meyrin, Carouge, Plan-les-Ouates Lancy, Vernier notamment) ont également des budgets culturels de plusieurs millions. Par ailleurs, la part genevoise des bénéfices de la Loterie romande est distribuée par l'organe de répartition, sis dans le Département présidentiel : entre 5 et 10 millions de francs sont généralement attribués chaque année à des projets culturels et entre 2 et 3 millions à des projets dans le domaine du patrimoine.

financièrement des événements ou des institutions. D'autre part, on trouve également des fondations comme la Fondation Hans Wilsdorf – organisme propriétaire du groupe Rolex – qui cofinance certains projets culturels (cf. Gonzalez Toro 2010). D'autres personnes, agissant en leur nom propre, donnent des contributions financières à des institutions culturelles, que ce soit par les organismes du type « amis de l'OSR [Orchestre de la Suisse Romande] », par des fondations ou bien directement. Certaines institutions ont ainsi vu le jour grâce à la participation de mécènes : le Musée d'art moderne et contemporain (MAMCO), projet porté par une association, a été réalisé grâce aux efforts communs de la ville et de financeurs privés. Toutefois, les exemples de collaborations entre acteurs publics et privés ne sont pas nombreux, et certaines réticences persistent. L'échec essuyé au début de l'année 2016 lors de la votation populaire du projet de rénovation du Musée d'art et d'histoire, qui devait être financé par un riche industriel en échange de la mise en valeur de sa collection d'art personnelle, témoigne de l'importance de ces enjeux (Marx 2025, à paraître)⁷⁵.

Les milieux culturels genevois se mobilisent fortement et fréquemment sur des enjeux de politique culturelle, et ce dès les années 1970. Comme ailleurs en Suisse et en Europe, cette période voit naître des mouvements de jeunesse et de culture alternative qui demandent plus d'espaces et plus de moyens pour la culture non-institutionnalisée. Ainsi, au début des années 1970, une troupe de théâtre indépendante occupe un temple protestant désaffecté et y a monté des représentations, avant d'être évacuée par la police au bout de quelques jours. La question des lieux reste d'actualité durant la décennie suivante : par exemple, en 1985 l'association « État d'urgence » demande plus

75 Le bâtiment du Musée d'art et d'histoire genevois n'a été que très peu rénové et se trouvait dans un état problématique. À la suite d'un appel d'offre, lancé en 1998, un projet de rénovation et d'agrandissement présenté par Jean Nouvel fut retenu. Ce projet rencontra deux types d'opposition : en premier lieu, celui d'associations de protection du patrimoine, qui formulèrent plusieurs recours. Cela amena à un redimensionnement des projets de rénovation. Le deuxième enjeu était celui du financement : la ville avait cherché et réuni des financeurs privés, qui devaient apporter la moitié du budget total (130 millions de francs). La plus grande part, 40 millions, devait provenir de la fondation privée d'un milliardaire genevois ayant fait fortune dans le pétrole, contre le dépôt et la mise en valeur de sa collection d'art privée. Alors que la convention liant la ville à cette fondation avait été acceptée par le Conseil municipal, deux partis politiques opposés sur l'échiquier politique, l'UDC et Ensemble à gauche, lancèrent un référendum. Lors de la votation en février 2016, 54,3 % des votant-e-s ont rejeté le projet d'extension du musée. Dans la foulée, un nouveau projet a été lancé par le Conseil administratif de la ville de Genève, passant par une commission externe, de longues consultations, le vote d'un crédit d'études au parlement municipal et enfin le lancement d'un concours architectural, dont les résultats seront connus au printemps 2025.

d'espaces pour la culture des jeunes et obtient, au bout d'un certain temps, la transformation de l'ancienne usine de dégrossissage d'or en bord du Rhône, qui devient le centre culturel « l'Usine ».

Les acteur·trice·s culturel·le·s et artistes se mobilisent également contre des coupes budgétaires, sous des regroupements qui changent au fil du temps. Au début des années 1990, le RAC (Regroupement des associations et institutions culturelles genevoises) organise des débats sur la politique culturelle et donne des consignes de vote pour l'élection municipale de 1991. En 1995 et 1997, pour empêcher les coupes budgétaires à la ville, le Ric-Rac (Rassemblement des institutions et associations culturelles) réunit pour la première fois les institutions et les représentant·e·s de la création indépendante, qui cherchent ensuite à devenir les interlocuteur·trice·s privilégié·e·s des instances publiques et parviennent à être invité·e·s aux réunions et à faire instaurer des rencontres régulières avec les responsables administratif·ve·s et politiques, par exemple pour l'élaboration du budget 1999. On retrouve la même dynamique quelques années plus tard, quand en juin 2004, le parlement cantonal vote le budget 2004 et coupe la moitié du budget pour l'aide ponctuelle à la création indépendante – l'année étant déjà entamée, cela revient à couper l'intégralité des crédits pour la fin de 2004. La réaction des milieux culturels ne se fait pas attendre – ils s'organisent sous le nom de « mouvement 804 », protestent publiquement et lancent une pétition qui réunit 20 000 signatures. Le ministre en charge de la culture, de gauche et opposé aux coupes imposées par la droite, les reçoit à plusieurs reprises, et cette alliance entre le DIP et les acteur·trice·s culturel·le·s réussit à faire rétablir l'aide ponctuelle l'année suivante.

Toutes ces mobilisations se veulent publiques et visibles, mais cherchent aussi un accès privilégié aux décideur·se·s, employant des stratégies de lobbying à la fois interne et externe (Grant 1978). Ces groupes naissent comme des mobilisations plutôt éphémères autour d'enjeux précis, généralement des coupes budgétaires ; les mobilisations se limitent à quelques sous-secteurs, en particulier les compagnies de théâtre indépendantes, et demeurent ponctuelles, tributaires, entre autres, des contraintes de temps et de ressources des professions artistiques. Périodiquement, de nouveaux groupes se forment, portant des revendications similaires sur la concertation, éventuellement sur l'augmentation des crédits pour la création indépendante, mais surtout sur le refus des coupes budgétaires. Aucun de ces mouvements ne se pérennise, et le secteur culturel genevois n'est donc pas clairement structuré ou représenté politiquement au milieu des années 2000.

2.3.2 Du « transfert des charges » à la mobilisation des milieux culturels

Dans les années 2000, le canton de Genève connaît une nouvelle période de déficits annoncés et de restrictions budgétaires qui n'épargnent pas le secteur culturel. En 2006, un groupe de travail réunissant les gouvernements du canton et de la ville et l'ACG étudie les possibilités d'un transfert de charges du canton vers les communes. Ce groupe cherche des domaines dont le canton transférerait la gestion, ainsi que les charges de financement, aux communes, et ce partiellement ou intégralement, afin de réaliser 80 millions de francs d'économies annuelles pour le canton. L'une des pistes retenues consiste à transférer l'intégralité des subventions culturelles du canton pour les institutions et la création indépendante, soit environ 23 millions de francs, à la ville de Genève, laquelle gère déjà un budget conséquent et possède des compétences dans le domaine. Ce transfert de charges aurait eu pour effet de modifier en profondeur la répartition du pouvoir de mise en œuvre de la politique culturelle : la ville de Genève aurait concentré tout le pouvoir de décision et aurait pris en charge quasiment toute la politique culturelle du territoire cantonal. Il y aurait donc eu un renforcement du modèle antérieur, dans lequel la ville dominait de fait, et un retour vers une répartition des compétences équivalente à celle qui régnait avant la mise en place du Service cantonal de la culture (SCC) et de la Loi sur l'accès et l'encouragement à la culture dans les années 1990. Par ailleurs, ce projet de transfert doit aussi être lu à la lumière des rapports de force entre partis politiques : si le parlement et le gouvernement de la ville sont traditionnellement à gauche, le parlement cantonal est majoritairement à droite. Transférer la culture du canton à la ville peut donc être vu comme une manière de la sécuriser contre d'éventuelles coupes budgétaires de la part des partis de droite au Grand Conseil, comme celles qui avaient été votées en 2004.

Si le conseiller administratif de la ville de Genève en charge de la culture, membre des Verts, est en faveur de ce transfert, son homologue cantonal, le directeur de l'instruction publique socialiste, qui ne faisait pas partie du groupe de travail, l'apprend tardivement et vote contre le projet au Conseil d'État. Fin février 2007, il accorde un grand entretien à la presse, annonçant qu'il ne défendrait pas cette décision et attaquant même la ville de Genève :

Effectuer ce transfert revient à passer la politique culturelle cantonale au bulldozer. Si la ville réclame la gestion du dispositif culturel, ce n'est pas pour dépenser plus, mais pour pouvoir se prononcer toute seule. J'ai rarement vu une entité faire une OPA pour dépenser plus sans avoir davantage de pouvoir. Si nous perdions ces 20 millions, nous n'aurions plus de Service culturel. Et les conventions tripartites

[...] disparaîtraient. Si l'État n'a plus un franc à dépenser, il ne jouera plus aucun rôle. (Ministre⁷⁶)

Cette médiatisation représente un passage de l'arène fermée du Conseil d'État au forum public d'un journal, un effort d'élargissement du débat afin de mobiliser d'autres groupes et acteurs contre cette décision. Toutefois, le transfert de charges est voté au Conseil d'État fin février 2007 avec les voix des conseillers d'État verts contre leur collègue socialiste.

Les milieux culturels, de leur côté, se mobilisent fortement contre ce projet. Au courant du projet de transfert avant même la publication de l'entretien du ministre, la directrice d'une association culturelle genevoise alerte d'autres personnes avec lesquelles elle s'organise pour contester ce transfert. Les milieux culturels en craignent les conséquences : une baisse des subventions – pour les maintenir, la ville devrait trouver 20 millions de francs supplémentaires – et n'avoir plus qu'un seul interlocuteur, la ville, qui aurait la charge de toutes les subventions institutionnelles et aides aux projets. Qui plus est, ces craintes sont exacerbées par des relations parfois compliquées avec le conseiller administratif en charge de la culture. Des acteur·trice·s culturel·le·s, issu·e·s à la fois des institutions établies et de la création indépendante, se réunissent alors dans le « Rassemblement des artistes et acteurs culturels » (RAAC). Si la mobilisation est plus large, touchant plusieurs secteurs et la culture institutionnelle, elle reste particulièrement forte dans les arts de la scène. Cette implication en particulier des théâtres et des compagnies indépendantes peut s'expliquer par l'expérience de mobilisation de ces secteurs, par exemple dans le « mouvement 804 » qui se dissoudra dans le RAAC.

Les instances cantonales et municipales font relativement rapidement marche arrière sur le transfert des charges dans le domaine culturel, en restreignant son étendue et en le suspendant par la suite à l'été 2007. Mais la mobilisation des milieux culturels se poursuit, par des moyens de lobbying interne et externe (Grant 1978) : le RAAC tient des conférences de presse, coordonne des manifestations en vue des élections, demande et obtient des audiences au Conseil administratif et au Conseil d'État, rencontre les partis politiques. Au-delà de la question de la répartition des tâches entre canton et ville, les milieux culturels réussissent à élargir le débat. Dès mars 2007, ils proposent la tenue d'assises culturelles larges pour repenser les politiques culturelles de Genève – assises auxquelles la ville comme le canton adhèrent. La « crise du transfert des charges », comme cette période sera désignée par la suite, permet ainsi une extension des débats et du conflit (Schattschneider 1960).

76 « Il faut protéger les artistes de la folie d'un seul prince » : Le ministre défie la Ville de Genève. 23.02.2007. *Le Temps*.

Organisé par le RAAC, le « Forum art, culture et création » se tient en trois séances entre février 2008 et mai 2009. Ouvertes au public, ces journées rassemblent à chaque fois des centaines de personnes, notamment des élu·e·s de tous les niveaux – cantonal, communal, voire fédéral –, mais aussi des administrateur·trice·s, des représentant·e·s des partis politiques, des acteur·trice·s culturel·le·s et des artistes, ainsi que quelques consultant·e·s ou intervenant·e·s venu·e·s entre autres du monde universitaire. Des groupes de travail sur des thématiques transversales spécifiques (tels que le statut social des artistes ou la gouvernance des institutions culturelles) sont mis en place et réunissent non seulement les membres du RAAC, mais également des personnes issues des communes ou de l'administration municipale ou cantonale, ainsi que des élu·e·s. Par la suite, ces groupes de travail seront souvent présentés par les différents participant·e·s comme des lieux d'apprentissage de la collaboration, dans une structure collaborative et non hiérarchique.

Les résultats des travaux de groupes sont exposés publiquement, et une synthèse de ces travaux est publiée dans un livre signé par un grand nombre d'institutions et d'acteur·trice·s culturel·le·s, et uniquement par ceux-ci et celles-ci (Rassemblement des artistes et acteurs culturels 2009). Le processus est ainsi décrit par l'une des membres fondatrices du RAAC :

Pendant une période il y a eu un échange avec la droite, la gauche, la ville, le canton, tout ça, et ça c'était effectivement extrêmement important, et puis, de tous ces échanges, nous on avait vraiment l'idée ensuite de faire un résumé de nos positions à nous, des acteurs culturels. (Directrice d'association culturelle, GE 3)

Elle souligne également la durée et la complication des travaux de rédaction, pour évacuer les considérations sectorielles spécifiques et de ne garder que les propositions faisant consensus. Plusieurs de ces revendications visent explicitement un plus grand rôle du canton dans les politiques culturelles à Genève ; ce sont des revendications d'ordre artistique, social, politique et financier, formulées de manière plutôt large :

Point 1 : Que la création devienne la priorité des politiques culturelles

1. Inscire la création dans le corps législatif à Genève
2. Trouver de nouvelles ressources pour la création
3. Créer un outil d'analyse informatique du financement culturel
4. Intégrer la culture et la création dans les projets urbains

Point 2 : Que le statut des artistes et acteurs culturels soit à la hauteur de leur importance sociale

5. Améliorer par un projet pilote la prévoyance professionnelle des artistes et acteurs culturels

Point 3 : Que les pouvoirs publics trouvent un nouvel équilibre

6. Inciter l'État à assumer son rôle en matière de culture
7. Inciter l'État à s'engager davantage dans certaines institutions culturelles
8. Inciter toutes les communes genevoises à participer au soutien des projets culturels d'ampleur régionale. (Rassemblement des artistes et acteurs culturels 2009)

La série de forums et les groupes de travail organisés par le RAAC peuvent être analysées comme des forums d'échange qui « permettent aux acteurs d'apprendre, de négocier ou d'établir des liens de confiance » (Fischer et Leifeld 2015 : 363), en ouvrant de nouveaux espaces de discussion dotés de règles d'interaction souples.

Les acteur·trice·s culturel·le·s associé·e·s dans le RAAC ont réussi à s'imposer comme les représentants légitimes du secteur culturel, à la fois auprès du public, par leur présence dans les médias, mais aussi et surtout auprès des décideur·euse·s politiques et administratif·ve·s. En effet, ils ont démontré leur capacité à parvenir à un consensus et à une acceptation des mesures dans les milieux culturels – ils ont certes une certaine capacité de mobilisation publique (et donc de nuisance), mais peuvent aussi se rendre utiles aux élu·e·s et administrations. Le RAAC devient ainsi l'unique interlocuteur de ces derniers dans les milieux culturels autour des questions de gouvernance culturelle et réussit à perdurer dans le temps, à l'inverse des mobilisations précédentes qui n'étaient que ponctuelles⁷⁷. Le RAAC veut par ailleurs investir la sphère politique au-delà de la sphère administrative : le groupe a failli présenter ses propres candidatures aux élections pour l'Assemblée constituante en octobre 2008 et a organisé, à partir de 2007, des débats avec les candidat·e·s à diverses élections genevoises, tant municipales que cantonales, législatives qu'exécutives.

Faisons ici une brève incise sur le traitement des sujets culturels dans les travaux de l'Assemblée constituante débouchant sur la nouvelle constitution genevoise, qui est acceptée en votation populaire en 2012⁷⁸. L'idée d'une révision totale de la Constitution genevoise est lancée en 2005 et soumise à votation populaire en février 2008. Après l'élection des membres de l'Assemblée constituante à l'automne 2008, les travaux des différentes commissions thématiques débutent en 2009.

Sur impulsion d'un de ses membres, élu à la Constituante, le RAAC soumet à l'automne 2009 une proposition visant à inscrire la culture dans la constitution, l'ancienne Constitution genevoise n'incluant pas d'article sur la culture. Cela correspond à la première revendication formulée dans le livre du RAAC. Néanmoins, il y a peu de mobilisation des milieux culturels et peu d'échanges entre les membres de la Constituante et ceux de la Commission

77 Le RAAC se constitue en association en 2010.

78 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012.

externe chargée de rédiger un avant-projet de loi pour les arts et la culture (CELAC), mise sur pied en 2009 (cf. suite de la section 2.3).

Deux propositions différentes à la Constituante concernent la culture. Une première proposition, émanant de la droite, vise à un grand changement pour l'arrangement de mise en œuvre, en cantonalisant les grandes institutions prestigieuses « d'importance cantonale et régionale, ou à caractère unique » (par exemple le Grand Théâtre et l'Orchestre de la Suisse Romande), procédant à un nouveau partage des tâches. Un article à cet effet est inclus dans l'avant-projet et conservé en première lecture, malgré des retours négatifs en consultation, notamment de la ville de Genève ou de l'ACG. Néanmoins, les partis de gauche s'y opposent fortement, et l'article est finalement supprimé en deuxième lecture.

La deuxième proposition émane de la commission sur les tâches de l'État. Deux élu-e-s de gauche (le membre du RAAC cité ci-dessus et une administratrice de théâtre) préparent un article intitulé « art, culture et patrimoine », qui passe de justesse car il est opposé par la plupart des élu-e-s de droite. Dans sa version finale, cet article sera scindé en deux et consacrer le principe du soutien cantonal, sans lui donner de forme précise :

Art. 213 Art et culture

1 L'État promeut la création artistique et l'activité culturelle. Il assure leur diversité et leur accessibilité.

2 À cette fin, il met à disposition des moyens, des espaces et des instruments de travail adéquats.

3 Il encourage les échanges culturels.

Art. 214 Patrimoine culturel

1 L'État veille à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine culturel.

2 Il peut contribuer aux frais de conservation et de rénovation des édifices religieux protégés. (Constitution de la République et canton de Genève 2012)

2.3.3 L'institutionnalisation du conflit dans une arène particulière

Les milieux culturels impliqués dans le RAAC souhaitent un plus grand rôle du canton dans la politique culturelle et visent à eux aussi prendre part aux débats et aux décisions. En plus de leurs propositions, une autre idée est également présentée en clôture des forums : le ministre en charge de la culture propose la création d'un conseil de la culture et annonce le lancement du processus d'élaboration d'une nouvelle loi sur la culture. Le RAAC, dans son

livre-manifeste, avait demandé une mise à jour de la législation, mais pas une nouvelle loi en tant que telle. Faire une nouvelle loi – plutôt qu’une révision de l’ancienne ou un règlement de mise en œuvre, soit deux options tout à fait plausibles – relève donc d’une décision politique, qui reprend la volonté d’un plus grand rôle du canton et d’une plus grande concertation, d’une participation des milieux culturels à la définition des politiques culturelles.

Pour élaborer ce nouveau projet de loi sur la culture, un groupe de travail externe comprenant des membres issu-e-s de la société civile est créé : la Commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi pour les arts et la culture, ou CELAC. Déjà utilisée peu de temps auparavant pour la nouvelle loi sur l’Université, cette manière de faire vise à contourner le parlement et les administrations municipales et cantonales dans l’élaboration de la loi, le choix d’une commission externe permettant à l’exécutif et au DIP de garder la mainmise. Les partis représentés au parlement cantonal s’étaient en effet saisis de la question culturelle entre temps : la gauche proposait la création d’un fonds d’investissement et de soutien aux institutions culturelles⁷⁹, dont la gouvernance aurait associé des délégué-e-s des différentes entités publiques, des représentant-e-s d’artistes et de salarié-e-s des institutions culturelles, tandis que la droite souhaitait un « inventaire des institutions culturelles majeures »⁸⁰ et un nouveau partage des tâches entre canton, communes et privés, afin de donner plus de pouvoir au canton dans les grandes institutions prestigieuses dont dépend selon eux en partie l’attractivité de Genève, dans une logique plutôt économique. Il aurait donc tout à fait été possible de donner suite à l’une ou l’autre de ces pistes parlementaires plutôt que d’avoir recours à une commission externe.

Parmi les 21 membres de la CELAC, choisi-e-s par le ministre en accord avec la cheffe du Service culturel cantonal, on compte très peu d’acteur-trice-s représentant le domaine politique ou administratif. Un seul élu est nommé, un membre libéral-radical de l’Assemblée constituante et du Conseil municipal de la ville de Genève, tandis que la cheffe du Service culturel de la ville de Genève et le directeur de l’ACG représentent les communes. La directrice adjointe du Service cantonal de la culture et le directeur de la Haute école d’art et de design représentent le canton, et le directeur du Musée de la Croix-Rouge préside la commission. Les autres membres représentent le secteur culturel au sens large : trois consultant-e-s ou chercheur-se-s, deux mécènes genevois-es, deux journalistes (une genevoise et une française, ancienne conseillère culturelle

79 Grand Conseil (2008). *PL 10205. Projet de loi. Fonds d’investissement et de soutien aux institutions culturelles*, Genève.

80 Grand Conseil (2009). *R 586. Proposition de résolution pour une politique culturelle genevoise durable et ouverte sur son temps*, Genève.

de François Mitterrand), la directrice du Pour-cent culturel de la Migros et sept membres du RAAC.

Le ministre justifie le choix des membres par la notion d'expertise, et ce tant lors de la présentation de la commission en 2009 qu'en entretien plusieurs années après :

Je tiens à souligner l'importance de ces travaux pour dire qu'il n'y aura pas de politique dans la commission mais des experts, des experts provenant de Genève, de Suisse alémanique, de France qui ont tous été désignés pour leur appartenance aux différents domaines artistiques, mais également pour leur ancrage dans l'institution ou dans le off (Ministre, discours au 3^e forum du RAAC⁸¹).

Pouvoir s'asseoir sur une légitimité qui est celle des pairs, non pas au sens des gens les plus impliqués dans la production de tel ou tel secteur, mais bien des gens qui ont un œil d'expert, un œil de sage, un œil reconnu, ça donne une légitimité au gouvernement pour dire, « c'est pas juste un acte politique désordonné ou dans une bagarre politique, il prend la peine d'être assis sur des avis qui sont des avis individuels, reconnus, qu'on a mis ensemble autour d'une table en vue de faire une proposition ». Et ça donne un respect beaucoup plus grand, évidemment, à la démarche. (Ministre, GE 5)

La nomination d'acteur·trice·s culturel·le·s, d'« expert·e·s », permet de présenter cette commission comme un nouveau départ, un symbole d'ouverture, et de trouver une légitimité externe – externe à la fois à Genève et au champ politique. Le ministre justifie le choix de ces membres en avançant qu'ils sont dotés d'un « œil de sage, un œil reconnu », qui donne du poids à leurs « avis individuels », ce qui renvoie à la notion de prestige, à la reconnaissance individuelle de ces personnes, qui peut provenir de leur position ou de leur parcours (cf. Eling 1999 ; Nisbett et Walmsley 2016). De fait, certaines personnes dans la commission, la journaliste française et la directrice du pour-cent culturel de la Migros, sont clairement dotées de ce type de prestige. Toutefois, les membres du RAAC, très nombreux·ses dans cette commission, ont été inclus pour leur représentativité collective des milieux culturels indépendants genevois et de leur mobilisation, pour s'assurer leur adhésion à la fois au processus et à son résultat.

En associant différentes collectivités et acteur·trice·s culturel·le·s, cette commission permet de prolonger l'alliance entre les milieux culturels et le canton, et surtout avec le ministre, le canton visant à prendre une plus grande place dans la culture grâce aux premiers, contre la ville. La CELAC

81 Rassemblement des artistes et acteurs culturels (2009). *Discours du Ministre de l'Instruction Publique au Forum «art, culture et création», 3^e session. Théâtre Am Stram Gram*, 16 mai 2009.

constitue une arène ad hoc qui permet de contourner les arènes ordinaires (une élaboration interne à l'administration ou un processus parlementaire), de légitimer le projet et de le rendre moins attaquable politiquement, autrement dit de « dépolitiser » partiellement le processus.

L'arrêté de nomination de la CELAC précise les objectifs des travaux de la commission :

- Dans ce but, [le Conseil d'État] mandate une commission chargée de :
- › Proposer une nouvelle ambition et une meilleure visibilité de la culture pour le canton de Genève en rédigeant une nouvelle loi-cadre cantonale.
 - › Définir une nouvelle dynamique de concertation avec les collectivités publiques et les acteurs culturels, en intégrant à l'avant-projet de loi le principe d'un Conseil de la culture qui devra être un apport à la mise en œuvre d'une stratégie culturelle.
 - › Redéfinir le rôle de l'État en intégrant l'évolution récente du paysage culturel en Suisse, les travaux en cours au niveau national et les futurs travaux de la Constituante.

En fonction des besoins, la commission pourra notamment analyser la pertinence et la faisabilité de donner à l'État un rôle de pilotage de la politique culturelle du canton, ainsi que la collaboration entre les différentes entités se partageant la charge financière de la culture.⁸²

La création d'un conseil de la culture et l'attribution d'un « rôle de pilotage » au canton dans le domaine de la culture sont donc annoncées dès le départ et trouvent leur origine dans des propositions de l'administration cantonale.

En dix séances entre juin 2009 et avril 2010, la CELAC élabore un avant-projet de loi. Les travaux sont encadrés de près par le DIP, qui propose notamment une première version de la loi. Puisque la plupart des commissaires sont néophytes, les accompagnant-e-s de l'administration cantonale, le président de la commission et les personnes ayant une certaine expérience législative ou administrative peuvent largement influencer les termes du débat ainsi que son déroulement. D'autres éléments contribuent également à une relative incertitude : la commission doit élaborer une loi-cadre, laissant les détails de la mise en œuvre au règlement d'application et à l'appréciation du Conseil d'État ; la proposition devra passer par le gouvernement et le parlement, qui pourront encore la modifier substantiellement ; les travaux simultanés de l'Assemblée constituante genevoise ainsi que sur la politique culturelle au niveau fédéral.

Sans surprise, les débats les plus contestés concernent le conseil de la culture et le rôle du canton. Si le cadrage institutionnel du conseil de la

82 Conseil d'État (2009). *Arrêté relatif à la désignation et au mandat de la commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi pour les arts et la culture*, Genève.

culture est donné, les contours restent très flous, tant sur ses compétences que sur sa composition : quelles seront les missions de cette instance – attribuer les subventions, servir de forum d'échange aux instances publiques et/ou aux milieux culturels, conseiller le canton et/ou les communes, élaborer une stratégie culturelle, servir de chambre d'écho ? Ce conseil sera-t-il stratégique, consultatif, voire décisionnaire ? Qui seront ses membres, les acteur·trice·s culturel·le·s, les institutions et/ou les communes – dans quelles proportions, et quelles clientèles y seront représentées ? Dans un débat qui rappelle le débat fédéral (cf. chapitre 1), l'idée d'un conseil « de sages » restreint, soutenue par les commissaires non-genevois et un mécène, est rejetée en faveur d'un conseil plus large visant une certaine représentativité, notion défendue par les commissaires issu·e·s du RAAC. Concernant la répartition des tâches entre cantons et communes, une majorité de la commission souhaite attribuer un rôle plus important au canton, qui serait chargé de définir la politique culturelle sur l'ensemble du territoire. Puisque cela se ferait en partie au détriment des communes et de la ville de Genève, la représentante de la ville y est fortement opposée, sans pour autant réussir à imposer ses préférences.

L'avant-projet de loi sur les arts et la culture est finalement voté au printemps 2010 à une large majorité de la commission, mais sans la voix de la représentante de la ville. Il implique un changement d'arrangement de mise en œuvre car il attribue un rôle plus important au canton ainsi qu'aux acteurs privés, des évolutions qui étaient proposées par l'administration cantonale dès la création de la CELAC.

Ce projet propose plusieurs changements dans l'arrangement de mise en œuvre par rapport à l'ancienne loi. Tout d'abord, un rôle plus important de coordination est accordé au canton, avec pour but de le faire participer à la gouvernance des grandes institutions. Par ailleurs, 2 % du budget cantonal seront consacrés à la culture⁸³, ce qui revient à doubler les dépenses culturelles cantonales. Ces deux modifications tendent à donner un plus grand rôle au canton, aux dépens de la ville de Genève. Ensuite, le projet prévoit la création d'un conseil de la culture chargé de conseiller le Conseil d'État. Sur quinze membres, six seraient nommés par le Conseil d'État, six par les milieux culturels et trois par les communes, dont la ville de Genève. Cette instance accorde ainsi un plus grand pouvoir aux groupes cibles, désormais officiellement associés aux prises de décision. Enfin, un article aborde la question du statut social des artistes, encourageant le canton à payer des cotisations au 2^e

83 Ce point a fait l'objet de longs débats au sein de la CELAC, dont les membres voient ce pourcentage comme un but à atteindre, comme un signe à envoyer : le canton peut avoir un plus grand rôle de pilotage, mais celui-ci doit être accompagné d'une implication financière plus conséquente.

pilier des artistes soutenu-e-s, reprenant une revendication du RAAC et un débat qui s'est également tenu au niveau national.

L'avant-projet est présenté en mai 2010 et directement soumis à une consultation publique, à laquelle participent la moitié des communes genevoises ainsi qu'une bonne quarantaine d'organisations et institutions culturelles, notamment issues des secteurs musical et théâtral (cf. Marx 2019). La procédure de consultation suit directement la remise du projet de loi, sans que celui-ci ait été revu par l'administration ; on peut donc considérer que cette étape sert avant tout à jauger l'acceptation des mesures et à s'assurer du soutien des milieux concernés pour la suite des négociations au sein de l'administration, plutôt qu'à faire ressortir des suggestions de changement qui seraient prises en compte. Les réactions au projet de loi sont variables : à titre d'exemple, la clause prévoyant 2 % du budget cantonal pour la culture est fortement critiquée car des partis comme le PS et les Verts, mais aussi le RAAC, craignent un « transfert des charges à l'envers », c'est-à-dire un désengagement de la ville de Genève plutôt qu'une augmentation des dépenses culturelles. La ville de Genève soumet une prise de position relativement critique et attentiste, insistant particulièrement sur l'importance d'avoir des engagements financiers fermes du canton, sur l'incertitude entourant la mise en place du conseil de la culture, et enfin sur le fait que la coordination actuelle avec les communes fonctionne bien⁸⁴.

2.3.4 La recherche du compromis dans une configuration restreinte

Après la consultation, le processus est entièrement déplacé dans l'arène administrative, dans un cadre plus restreint, avec une configuration d'acteurs moins large. À partir de septembre 2010, trois conseillers d'État travaillent sur le sujet pendant plusieurs mois avec leurs services administratifs respectifs, car la première version du projet est considérée comme irréaliste sur le plan financier. La clause concernant les 2 % du budget cantonal y sert de levier de négociation, comme l'indique le directeur de l'instruction publique en entretien :

Non ça [la clause prévoyant 2 % du budget de l'État pour la culture] n'a pas tenu, mais c'était à peu près prévisible, pourquoi c'est prévisible, parce qu'on est dans un moment budgétaire où aucune politique publique ne jouit de cette protection en termes de pourcentage affecté. C'est absolument normal à la fois que la proposition soit faite, et en même temps qu'elle ne soit pas retenue. Mais le fait de ne pas la

84 Losange Conseil (2010). *Rapport final de la consultation sur l'avant-projet de loi sur les arts et la culture*.

retenir permettait aussi à des gens du Conseil d'État qui avaient été des adversaires farouches de la culture... [...] Donc ça veut dire que ces personnes-là après elles vont soutenir le processus. Donc elles partent d'une décision où elles ont tout voulu balancer à un processus d'adhésion. (Ministre, Département de l'instruction publique, GE 5)

Cette première étape, le travail au sein de l'administration cantonale entre départements, permet de sécuriser l'adhésion du Conseil d'État au principe d'une nouvelle législation culturelle et d'assurer l'acceptabilité de celle-ci. Ensuite, le Service cantonal de la culture entame des consultations avec les partenaires principaux pour les convaincre, en particulier avec la ville de Genève, l'association des communes genevoises et le RAAC. Des réunions régulières sont notamment organisées entre la ville et le canton, à la fois entre services administratifs et entre les élus en charge de la culture. Si les relations entre le canton et les communes sont tendues au départ car la ville et l'ACG ne souhaitent pas que le canton empiète sur leurs compétences ou qu'il puisse contraindre les communes, cette tension s'apaise ensuite avec le changement de conseiller administratif en charge de la culture à la ville de Genève. En effet, le nouveau magistrat étant du même parti que le ministre cantonal, cela leur permet de régler certains différends au sein même de leur parti, en coulisses (Woods 1998).

Le Conseil d'État vote le projet de loi sur la culture en janvier 2012 et le dépose au parlement cantonal⁸⁵. Ce projet diffère de l'avant-projet sur plusieurs points : le rôle du canton est plus clairement circonscrit – par exemple, il ne coordonne plus « la » politique culturelle, mais « sa » politique culturelle – ; la clause prévoyant 2 % du budget pour la culture a été supprimée ; et enfin le conseil de la culture ne conseille plus seulement le Conseil d'État mais toutes les collectivités publiques, et sa composition est modifiée pour compter moins d'acteur·trice·s directement nommé·e·s par les milieux culturels et des représentant·e·s de la ville de Genève. L'exposé des motifs du Conseil d'État contient par ailleurs une liste d'exemples d'institutions « d'intérêt stratégique » dont le canton pourrait reprendre le pilotage – liste qui inclut en particulier le Grand Théâtre, l'Orchestre de la Suisse Romande, le MAMCO et la Nouvelle Comédie, à l'état de projet à ce moment. Cette liste est mal accueillie par les acteurs de la ville, qui la qualifient de « shopping list »⁸⁶.

Après les travaux de la commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil, la Loi sur la culture est votée au parlement sans changement majeur au printemps 2013. Elle prévoit un plus grand rôle pour le canton, particulièrement en termes de coordination, la

85 Conseil d'État (2012). *PL 10908. Projet de loi sur la culture (C 3 05)*, Genève.

86 Vaucher, Anna. 22.02.2012. Culture self-service, *Tribune de Genève*, p. 20.

création du conseil consultatif de la culture⁸⁷, et une disposition pour la sécurité sociale des artistes. Si les partis de droite populiste votent majoritairement contre, le projet passe avec les voix de la gauche et celles du centre-droit.

En parallèle aux travaux législatifs, les exécutifs et les administrations culturelles de la ville et du canton continuent à se réunir régulièrement pour préparer la mise en œuvre de la nouvelle loi, notamment autour de l'enjeu de la gouvernance des institutions culturelles. Une déclaration d'intention commune des deux départements est publiée en juin 2012, présentant une première liste des grandes institutions que le canton et la ville pourraient soutenir ensemble⁸⁸. Différents types d'institutions sont concernées : les bibliothèques et le Musée d'art et d'histoire sont des institutions municipales ; le Grand Théâtre est géré par une fondation mais financé exclusivement par la ville ; tandis que l'Orchestre de la Suisse Romande et les théâtres sont déjà cofinancés par des conventions tripartites. En octobre 2013, une déclaration conjointe du Conseil d'État et du Conseil administratif sur la mise en œuvre de la nouvelle loi⁸⁹ précise que, à terme, le canton et la ville financeront à égalité les grandes institutions culturelles, à l'exception des musées⁹⁰. Après de longs travaux et des consultations avec la ville, le RAAC et l'ACG, le règlement d'application de la Loi sur la culture est publié au printemps 2015, spécifiant le fonctionnement du conseil consultatif de la culture et encourageant explicitement les partenariats public-privé.

Avant même cette publication, le RAAC avait organisé, en décembre 2014, des élections pour les quatre sièges réservés aux milieux culturels au sein du conseil consultatif de la culture. Si la Loi sur la culture précise que ces membres sont nommé-e-s « sur proposition des associations faitières » (art. 11 al. 2), il n'existe pas d'association faitière unique et incontestée représentant tous les sous-secteurs (Ducret 2011a), et l'identification du corps électoral même est problématique : qui peut se revendiquer du milieu culturel ou artistique, et sur la base de quels critères ? Le RAAC se charge d'organiser ces élections, se dotant d'un règlement électoral officieusement approuvé par le DIP, qui montre à quel point le RAAC et les milieux culturels se confondent.

87 La composition associant finalement la ville de Genève (2 membres), les communes (2 membres), le canton (2 membres), les milieux culturels (4 membres), les expert-e-s (3 membres) et le Groupement local de coopération transfrontalière (1 membre).

88 Ville de Genève et République et canton de Genève (2012). *Déclaration d'intention pour la mise en place d'une politique culturelle concertée et renforcée*.

89 Ville de Genève et République et canton de Genève (2013). *Déclaration conjointe du Conseil d'État de la République et canton de Genève et du Conseil administratif de la Ville de Genève concernant la mise en œuvre de la loi cantonale sur la culture*.

90 Néanmoins, une partie de ces engagements sont déjà soumis à la condition de voir les réformes fiscales en cours aboutir.

La définition du corps électoral y est purement procédurale : peut voter toute personne membre du RAAC ayant ses cotisations à jour ou s'étant acquittée d'une contribution financière équivalente. Le règlement électoral engage par ailleurs les représentant·e·s des milieux culturels à défendre les propositions du livre issu des forums du RAAC, et prévoit des séances régulières entre le comité du RAAC et les représentant·e·s élu·e·s. Sans surprise, toutes les personnes élues sont affiliées de près ou de loin au RAAC, et le groupe est donc bel et bien devenu l'interlocuteur privilégié et unique des administrations à cette époque⁹¹.

* * *

Suite aux travaux menés en très petit groupe lors de l'élaboration du transfert des charges, les forums du RAAC élargissent la configuration d'acteurs, ce qui permet de faire basculer la balance habituelle des pouvoirs – dominée par la ville de Genève –, d'arrêter le projet de transfert des charges et de légitimer la suite des travaux. Néanmoins, les revendications du RAAC ne contenaient pas l'élaboration d'une nouvelle loi ; il y a donc une réappropriation de ces revendications par le DIP et par le ministre en particulier. Les acteur·trice·s politiques et administratif·ve·s se trouvant au cœur des négociations sur le transfert de charges ne seront pas centraux·ales dans la suite des travaux, ou alors seront très controversés, comme c'est le cas de l'élue en charge de la culture de la ville de Genève ou du ministre cantonal des finances. Une alliance est construite entre le RAAC et le DIP, avec le SCC mais aussi avec le ministre en personne, facilitée par la collaboration passée lors du « mouvement 804 » et par un objectif politique commun, à savoir le maintien d'une politique culturelle au niveau du canton, notamment pour les projets. La CELAC perpétue le principe d'ouverture des forums du RAAC, mais avec des personnes sélectionnées par l'administration, dans une configuration plus fermée et dans une arène ad hoc dont l'accès est restreint, ce qui, combiné

91 J'ai mené des observations non-participantes lors de ces élections (15 décembre 2014), ainsi que lors d'une séance préparatoire (assemblée générale extraordinaire du RAAC, 31 mars 2014). Si le RAAC insiste sur le fait qu'il se contente d'organiser ces élections et qu'il ne s'agit pas d'élire des représentant·e·s du RAAC mais des milieux culturels et artistiques, tout se passe comme si c'était le cas : la contribution financière n'étant finalement pas obligatoire (ils font « passer le chapeau » pour amortir les frais), il n'y a plus aucune définition du corps électoral, et ce sont quatre membres d'un ticket commun de six candidat·e·s, dont deux du comité du RAAC, qui sont élu·e·s. Aucun·e des trois autres candidat·e·s n'est élu·e. En 2018, lors des élections suivantes des milieux culturels pour le conseil consultatif de la culture (observation du 5 novembre 2018), le RAAC n'existe plus et la procédure est organisée par plusieurs associations en commun. Si certain·e·s sortant·e·s se représentent, tous·tes ne sont pas réélu·e·s.

aux règles de fonctionnement de la commission, rend le résultat prévisible. Dans la CELAC, les acteurs et actrices culturel·le·s genevois·es et les expert·e·s extra-cantonaux·ales dominant ; autrement dit, une fois de plus, les instances politiques sont contournées (alors que par exemple plusieurs objets parlementaires sur le sujet avaient été déposés au parlement cantonal) de manière délibérée, afin de dépolitiser le processus (cf. Marx 2019) ; la dépolitisation est donc une stratégie politique. À ce moment-là, l’alliance entre les acteur·trice·s culturel·le·s et le canton s’oppose à la ville de Genève et, dans une moindre mesure, à l’ACG, qui est solidaire de la ville. Après une consultation vaste mais largement pro forma sur le projet de loi de la CELAC, visant à démontrer un soutien global au nouveau projet, le nombre et le type d’acteurs impliqués se voit largement réduit : au sein de l’administration cantonale d’abord, dans une configuration encore plus restreinte par la suite, associant le canton, la ville de Genève, l’ACG et le RAAC. Ce dernier obtient ainsi un statut quasi-officiel, une reconnaissance en tant qu’organisme représentant les milieux culturels. Après une phase publique et ouverte de conflit, on passe donc à une phase plus confidentielle et plus resserrée de négociations – phase qui perdure par la suite avec les négociations sur la mise en œuvre de la loi et qui passe aussi par des médiations à l’intérieur du PS. En effet, malgré le conflit entre le canton et la ville, les acteur·trice·s cantonaux·ales ont conscience que la ville peut avoir un pouvoir de veto et que, de ce fait, il est important de l’associer. L’ACG et le RAAC sont associés à la fois pour leur capacité à légitimer l’action, mais aussi pour neutraliser leur capacité de nuisance – le projet de convention culturelle avait échoué, entre autres, parce que les communes n’avaient pas été associées à son élaboration, et le RAAC se fonde sur une longue tradition de mobilisation des milieux culturels. L’association de ces quatre organisations, ce noyau dur, est institutionnalisée dans le processus de réécriture de la Loi sur la culture et dans celui d’élaboration du règlement d’application, mais aussi dans la composition du conseil consultatif de la culture.

La Loi sur la culture de 2013 et son règlement d’application modifient l’arrangement de mise en œuvre, en donnant plus de place au canton et aux milieux culturels. Il est prévu que le canton devrait jouer un rôle plus central et plus fort dans les politiques culturelles, en assurant leur coordination et en investissant dans certaines institutions culturelles, comme par exemple avec le projet de Nouvelle Comédie. Dans les faits, de nouvelles formes de coordination – formelles et informelles – ont été mises en place. La loi formalise également la participation des groupes cibles aux décisions les concernant. Cela passe d’une part par la mise en place du conseil consultatif de la culture dans lequel les milieux culturels sont représentés et qui peut être appréhendé comme la pérennisation d’une nouvelle arène, issue d’une volonté du canton de ne pas être soumis à la ville (qui finance toujours très majoritairement la

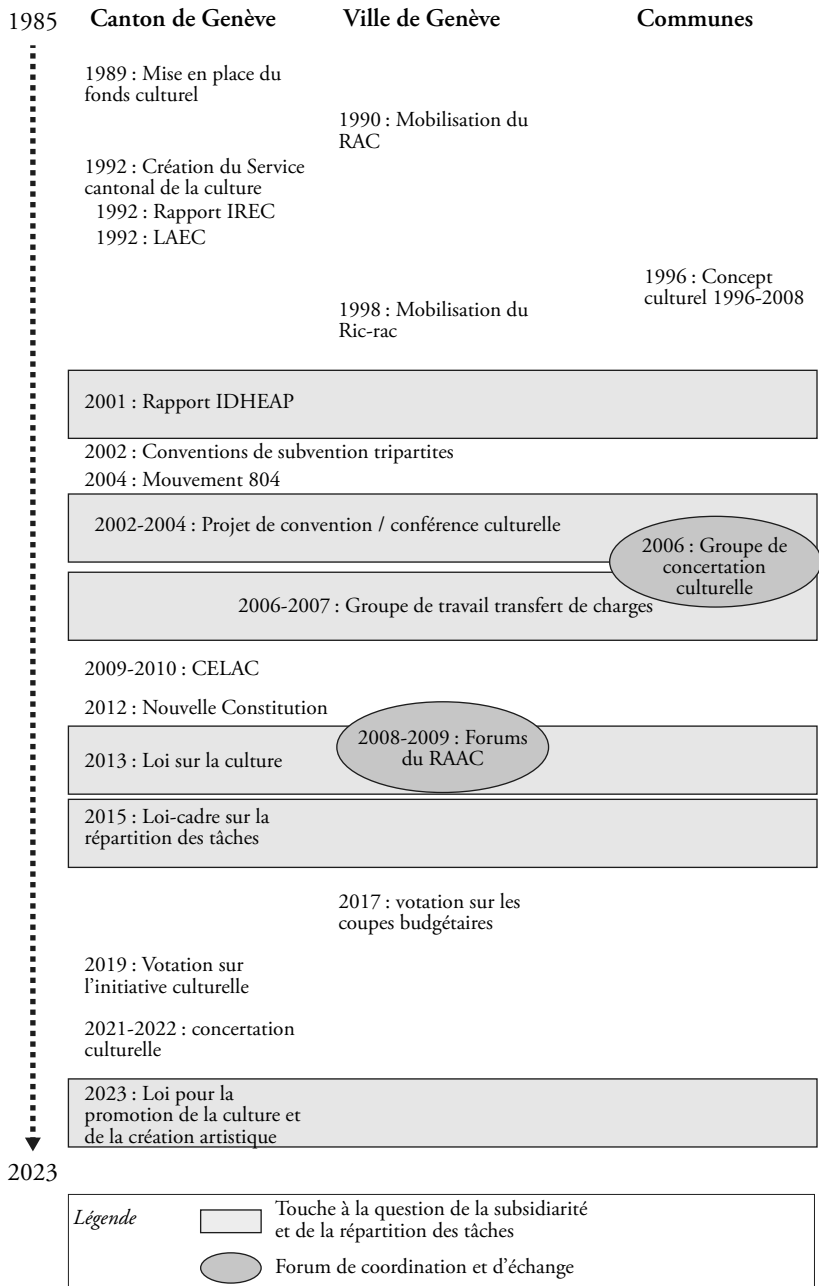
culture) et de pouvoir trouver des majorités. D'autre part, le RAAC a réussi à s'imposer comme partenaire des collectivités publiques et est donc consulté sur toutes les décisions importantes. Ces relations exclusives et stabilisées entre un groupe d'intérêt et l'État s'apparentent à des arrangements néo-corporatistes (Lehmbruch et Schmitter 1982) dans lesquels les instances étatiques accordent à certains groupes un « monopole de représentation » (Saurugger 2010 : 315) pour un secteur donné.

L'arrangement de mise en œuvre dessiné par la Loi sur la culture est toutefois rapidement remis en cause. La nouvelle Loi-cadre sur la répartition des tâches (LRT) prévoit en effet de désenchevêtrer très largement les subventions dans le domaine de la culture, et ce dès les budgets 2017, tant pour les subventions ponctuelles (la création relevant dorénavant uniquement de la ville de Genève) que pour le financement des institutions culturelles⁹². Cette logique de désenchevêtrement – qui provient d'une réflexion plus large que la politique culturelle – s'impose ainsi au secteur culturel et aux acteurs et groupes politiques, administratifs et culturels le composant, même si elle contredit radicalement la logique de collaboration et de concertation fondée par la Loi sur la culture à peine deux ans plus tôt. Cela met en évidence la fragilité d'un secteur particulier aux agendas et négociations qui le dépassent, ainsi que l'imposition d'arbitrages externes aux acteurs de la politique culturelle.

Alors que le conseil consultatif de la culture tient sa première séance en janvier 2016, le RAAC se dissout fin avril 2016, en signe de protestation contre un manque de concertation dans l'élaboration de cette nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Un nouveau mouvement se forme alors, « La culture lutte », d'abord pour contester les coupes dans le budget de la ville de Genève par référendum – coupes finalement rejetées en votation populaire en 2017 – puis pour remettre en cause la nouvelle répartition des tâches. Certains des membres du RAAC s'investissent dans ce mouvement, qui prend une posture bien plus critique envers les instances publiques et rejette les stratégies « insider » en faveur d'une stratégie « outsider » (Grant 1978), par le lancement d'une initiative populaire visant à inscrire un rôle plus important du canton dans la Constitution genevoise. Le nombre nécessaire de signatures est facilement récolté, la proposition est soutenue par le gouvernement cantonal ainsi que le parlement et est acceptée en votation populaire en mai 2019. Ce passage par des arènes et moyens de participations externes à ceux établis par l'administration peut être lu comme une volonté de repolitisation de la politique culturelle (cf. Marx 2019).

92 Ville de Genève et République et canton de Genève (2015). *Déclaration conjointe du Conseil d'État de la République et canton de Genève et du Conseil administratif de la Ville de Genève concernant l'application à la politique culturelle de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT)*.

Figure 5: *Résumé chronologique de la politique culturelle genevoise (1985-2023)*



Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

Pour concrétiser l'article constitutionnel, le Département de la cohésion sociale – la culture a changé de département à la réorganisation du gouvernement genevois – met en consultation en septembre 2019 un avant-projet de « Message sur la politique culturelle cantonale », suivant les exemples des lignes directrices au niveau fédéral et dans d'autres cantons. Ce projet est cependant très critiqué pour son manque de précision et est rapidement retiré. À l'été 2021 est organisée une concertation avec différents groupes de travail et des forums plus ou moins ouverts ou fermés en fonction des sujets traités, avec pour objectif de formuler des « lignes directrices » de la politique culturelle cantonale, qui sont publiées à l'automne 2022. La période voit également un nouvel accord tripartite canton-ville-ACG « pour la politique culturelle à Genève » et le vote à l'été 2023 au niveau cantonal de la Loi pour la promotion de la culture et de la création artistique. Cette loi revient sur la logique de désenchevêtrement des subventions prônée par la LRT et prévoit la création d'un « organe de concertation et de coordination de la politique culturelle de l'État », comprenant des élu·e·s de l'exécutif du canton, de la ville et d'autres communes et associant donc uniquement des représentant·e·s des instances publiques qui financent la culture. Si le conseil consultatif de la culture est maintenu, la consultation des milieux culturels est élargie et explicitement étendue aux institutions subventionnées et aux groupements d'acteur·trice·s culturel·le·s. Le mouvement « La culture lutte » se dissout quant à lui en 2022.

2.3.5 La configuration au prisme des réseaux : une alliance des milieux culturels et du canton contre la ville de Genève

L'analyse de réseaux permet-elle de retrouver les conflits entre ville et canton, ainsi que le rôle central des acteur·trice·s culturel·le·s constaté dans l'analyse qualitative du processus? Trente-deux personnes sont incluses dans l'analyse de réseaux⁹³. Leur classification en catégories fixes est rendue plus difficile par l'occupation fréquente de multiples positions sociales dans différents secteurs, de manière tant diachronique que synchronique. En classant chacun·e des acteur·trice·s dans la catégorie à laquelle il ou elle appartient de manière principale pendant la plus grande partie de ce processus, on peut répartir ces trente-deux personnes en trois catégories : dix-sept acteur·trice·s culturel·le·s, huit acteur·trice·s politiques et sept acteur·trice·s administratif·ve·s. Les

93 Voir les annexes en ligne concernant le chapitre 2 (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) pour les règles d'inclusion ou d'exclusion, la liste des acteur·trice·s par coalition et le détail des calculs des relations entre et à l'intérieur des groupes.

acteur-trice-s culturel-le-s sont donc très fortement représenté-e-s, ce qui semble confirmer les résultats de l'analyse qualitative⁹⁴.

L'analyse de l'équivalence structurelle fait ressortir trois coalitions et va dans le sens de l'analyse qualitative : la coalition des milieux culturels (en particulier du RAAC) et la coalition cantonale s'allient en faveur d'un changement, tandis que la ville de Genève et les communes s'y opposent.

La coalition cantonale réunit la totalité du personnel de l'administration cantonale impliqué dans le processus, le ministre et quelques membres de la CELAC, membres du RAAC ou non, et qui ont un niveau de contacts interne élevé. Cette coalition interagit beaucoup avec le RAAC, avec lequel le niveau de convergence est également élevé, mais il y a par contre un désaccord avec la coalition de la ville de Genève et des opposant-e-s à la loi.

La coalition des acteur-trice-s culturel-le-s regroupe des personnes qui, à une exception près, sont toutes membres du RAAC, elle est dotée d'un niveau élevé d'accord et de contact en interne et avec la coalition cantonale. Le RAAC a réussi à s'imposer comme interlocuteur des politiques et des administrations et a pu négocier un accès privilégié au processus de formulation de la politique publique, fournissant de l'expertise et un nouveau forum d'échange. Cet accès a été accordé d'autant plus volontairement par le canton et le ministre qu'il permettrait de renverser la balance des pouvoirs et de former une alliance artistes-canton contre la ville de Genève, perçue comme concentrant tous les pouvoirs.

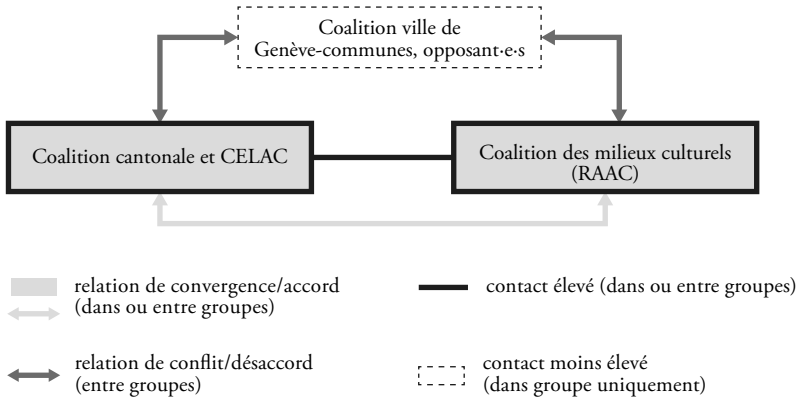
La troisième coalition est avant tout composé des opposant-e-s à la nouvelle loi : tous-tes les représentant-e-s élu-e-s et administratif-ve-s de la ville de Genève, le directeur de l'ACG (représentant des communes genevoises à la CELAC), ainsi que deux acteurs plutôt sceptiques quant à un rôle renforcé du canton, à savoir le ministre cantonal des finances issu des Verts et un consultant issu du Parti libéral-radical, membre de l'assemblée constituante et de la CELAC⁹⁵. Si ce groupe a une densité de contact intérieur plus basse que

94 Deux autres raisons peuvent être envisagées : premièrement, les acteurs culturels ont une forte tendance à se juger mutuellement importants et à avoir répondu au questionnaire, ce qui augmente leur nombre. À l'opposé, d'autres personnes (notamment certain-e-s conseiller-e-s d'État) soit n'ont pas répondu au questionnaire, soit n'ont pas atteint le score réputationnel minimum pour être incluses dans l'analyse. Leur action est restée occulte pour beaucoup d'autres, ce qui touche aussi les limites de l'analyse de réseaux.

95 De manière plus étonnante, on y trouve également deux personnes des milieux culturels, une réalisatrice et un directeur de théâtre, tous deux étant pourtant actifs au RAAC. Ces deux personnes n'entretiennent néanmoins pas de liens de contact avec les autres acteur-trice-s de leur groupe, et, à la lumière de l'analyse qualitative, on peut penser que ce sont les liens de désaccord avec leurs collègues du RAAC, sur des enjeux plus ou moins importants, plutôt qu'un accord avec

la moyenne et un niveau faible d'accord interne, on peut toutefois considérer qu'il s'agit d'une coalition, car l'analyse qualitative montre clairement que ces acteur·trice·s se coordonnent pour s'opposer au projet de loi, autrement dit, ils et elles travaillent ensemble pour défendre les intérêts de la ville de Genève et des communes. Cette coalition est ainsi en conflit avec les deux autres coalitions⁹⁶.

Figure 6: Coalitions dans le cas genevois



Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche (questionnaire et analyse de réseaux).

La schématisation proposée dans la figure 6 sur la base de l'analyse de réseaux correspond ainsi à l'analyse qualitative du cas de Genève : une alliance entre une coalition d'acteur·trice·s culturel·le·s et une coalition d'acteur·trice·s cantonaux·ales, notamment du ministre et du Service de la culture, agit en faveur d'un changement de la politique culturelle cantonale. D'autres personnes – des joueur·se·s de veto occupant, au début du processus, des positions proéminentes dans l'arrangement de mise en œuvre et représentant avant tout la ville de Genève – s'opposent à ces changements. On touche cependant ici à une limite de l'approche hors-du-temps que représente l'analyse de réseaux sociaux, car l'analyse qualitative montre que plusieurs des représentant·e·s de la coalition communale se sont finalement rallié·e·s à la nouvelle législation cantonale.

les acteur·trice·s de ce premier groupe, qui ont conduit à ce que l'algorithme les place dans ce groupe.

96 Les liens internes au groupe sont probablement sous-estimés pour des raisons techniques, car cette coalition regroupe la plupart des individus n'ayant pas répondu au questionnaire.

2.4 Un processus bâlois peu conflictuel, contrôlé par l'administration

Bâle-Ville est un canton urbain avec une ville culturelle riche dans laquelle les institutions et financeurs privés jouent un rôle primordial, et où les milieux politiques et culturels sont fortement interconnectés, mais qui, avant 2009, n'avait pas de loi sur la culture. Cette section retrace le processus d'élaboration de la nouvelle Loi sur l'encouragement de la culture, le replaçant d'abord dans son contexte avant d'en aborder plus en détail les enjeux, les acteurs et les arènes. De manière paradoxale, les acteurs privés qui jouent un rôle si important dans la culture bâloise se sont pourtant peu mobilisés dans ce processus. C'est avant tout au sein de l'administration publique que ce processus a été mené, tandis que les acteurs privés n'ont pas cherché à modifier l'arrangement de mise en œuvre. Il s'agit donc d'un processus peu conflictuel, dominé par l'administration et n'entraînant pas de changement de politique publique.

2.4.1 Le rôle historiquement central des élites bourgeoises et des financements privés

La structure institutionnelle du canton de Bâle-Ville est particulière : séparé depuis les années 1830 du canton de Bâle-Campagne, il est composé de la ville de Bâle et de deux autres communes⁹⁷. En 1875, la plupart des compétences de la commune de Bâle ont été attribuées au canton ; la ville de Bâle n'a donc pas d'administration propre et est directement gérée par les instances cantonales, à savoir le Grand Conseil et le Conseil d'État avec son administration⁹⁸. Cette organisation a aussi une influence sur l'organisation du soutien étatique à la culture, puisque la Section culture du canton s'occupe de la politique culturelle de la ville, les deux se confondant dans cette ville-canton.

Autres particularités bâloises, la longue histoire de l'implication publique dans le domaine culturel d'une part et la position centrale des mécènes issu·e·s des vieilles familles bâloises d'autre part. Dès 1661, l'achat par la ville de Bâle de la collection du cabinet Amerbach, qui aurait dû être vendue aux Pays-Bas, et l'attribution de ces œuvres à l'université ont permis de fonder la toute première collection municipale accessible au public (Boerlin-Brodbeck 2000 : 397). Cette collection s'est ensuite enrichie au fil des siècles par des

97 175 000 habitant·e·s pour la ville de Bâle, ainsi que les communes de Riehen avec 21 000 habitant·e·s et Bettingen avec 1 200 habitant·e·s. Statistisches Amt (2015). *Kurzportraits 2015 : Basler Quartiere und Gemeinden*, Basel, Präsidiabund des Kantons Basel-Stadt.

98 La commune de Bâle continue à s'occuper des tâches d'assistance publique et de services de citoyenneté.

donations privées. Quand, en 1836, la collection est devenue indépendante de l'université et a été transférée dans un musée, l'ancêtre du Musée des beaux-arts de Bâle, une commission a été mise en place, associant des représentants de l'université, de la nouvelle Société suisse des beaux-arts et de la bourgeoisie bâloise. Au XIX^e comme au XX^e ou XXI^e siècle, ces commissions – il en existe une pour chaque musée public – associent et connectent des membres de la bourgeoisie et des représentant·e·s de l'État, dans un « réseau d'engagement privé et de gestion étatique » (Boerlin-Brodbeck 2000 : 400).

Les mécènes privé·e·s, issu·e·s des grandes familles bourgeoises qui dominent la société bâloise, appelées le « gratin » (*Daig* en dialecte bâlois), ainsi que les différentes fondations et associations, qui étaient par exemple à l'origine des écoles d'art au début du XIX^e siècle (Boerlin-Brodbeck 2000), jouent ainsi depuis longtemps un rôle très important dans le domaine culturel bâlois. Ces élites, sans compétition avec les nouvelles élites rurales ou péri-urbaines du fait de la séparation des cantons, ont joué, jusqu'au début du XX^e siècle, un rôle dominant dans la vie de la cité, ayant « la haute main dans le domaine social et culturel » (Sarasin 1994 : 86). Bien qu'ayant perdu de leur pouvoir et étant devenues moins homogames, ces grandes familles restent, aujourd'hui encore, un point de référence important, et les noms de famille des personnes qui en sont issues sont connus et reconnus dans toute la ville⁹⁹.

Ces familles d'industriels ou de banquiers ont structuré de manière décisive la forme du soutien privé, mais aussi public, à la culture. D'une part, des personnes agissent en leur nom propre – par exemple, à la fin du XIX^e siècle, une donatrice a légué sa collection d'art visuel, composée largement d'art pieux, au Musée des beaux-arts, don qui a influencé les futurs achats de l'institution, car il fallait, avec les deniers publics, poursuivre cette ligne directrice de la collection (Sarasin 1998). On peut également citer la création du musée de la Fondation Beyeler à Riehen, qui reçoit actuellement une subvention de fonctionnement de la part du canton, ou encore le financement de l'extension du Musée des beaux-arts, à hauteur de la moitié des coûts totaux (soit plusieurs dizaines de millions de francs suisses) par l'une des héritières de l'entreprise pharmaceutique Roche, membre de la commission du Musée des beaux-arts (cf. Marx 2025, à paraître). Les crédits d'achat de ce musée demeurant relativement modestes, l'élargissement des collections au fil du temps s'est notamment fait par des legs ou par des achats spécifiques de la part de mécènes et de fondations (Ducret 1994 : 111-117). D'autre part, des personnes issues de ces élites ont fondé des fondations ou des associations caritatives, par exemple la GGG (*Gesellschaft zur Beförderung des Guten und*

99 Par exemple, l'un des acteurs de mon étude est issu de cette bourgeoisie et porte un nom de famille distinctif. Lorsque j'interrogeais les enquêtés à son sujet (son rôle, leurs liens avec lui), ils mentionnaient systématiquement son origine familiale.

Gemeinnützigen, « Société pour la promotion du bon et du caritatif ») et la Fondation Christoph Merian, créées à la fin du XVIII^e et du XIX^e siècle respectivement par des acteurs issus de la haute bourgeoisie bâloise (Sarasin 1998). Ces deux organisations jouent un rôle important dans la scène culturelle bâloise : la GGG appuie des projets dans les secteurs de la musique et de la culture et gère la bibliothèque municipale, tandis que la Fondation Christoph Merian soutient des projets littéraires ou liés aux arts visuels à hauteur de plusieurs millions de francs par an. Les deux institutions mènent également des projets en commun avec le canton de Bâle-Ville et ont des échanges réguliers avec la Section culture.

Bien que la politique culturelle bâloise fonctionne sans loi jusqu'aux années 2000, deux processus de formalisation de la politique culturelle du canton ont eu lieu dans les années 1980 et 1990. Si dix années séparent les deux épisodes, ils n'en sont pas moins fort similaires : premièrement, c'est dans des périodes de menaces ou de coupes budgétaires que des concepts culturels ont été demandés, en guise de remparts contre les coupes et pour la défense du secteur ; deuxièmement, les deux tentatives d'associer le secteur culturel par des instances formelles mais consultatives ont échoué, car le rôle précis de ces instances et de leurs membres n'a pas été spécifié (cf. Marx 2019).

Au début des années 1980, dans le double contexte de restrictions budgétaires et d'émergence d'une scène culturelle jeune et alternative remettant en cause les modèles en vigueur de distribution de l'aide étatique, qui favorisaient plutôt les secteurs et les institutions culturelles établis, plusieurs postulats parlementaires ont demandé l'élaboration d'un concept culturel, d'un document pour guider la politique culturelle cantonale. Après une première période de réticence de la part de la Section culture, le travail d'élaboration a été lancé, associant, d'une part, un groupe de député·e·s du Grand Conseil qui se sont penché·e·s sur les subventions culturelles et, d'autre part, le conseil culturel, soit une commission informelle nouvellement créée en 1984 pour conseiller le DIP en matière culturelle. Ce conseil de la culture, constitué de dix membres, réunissait des politiques, des artistes, des acteur·trice·s culturel·le·s issu·e·s de divers secteurs (musique, littérature, arts visuels, architecture) et des administrateurs·trice·s. Après une procédure de consultation publique à l'été 1985 sur un premier projet, qui a soulevé de nombreux débats, le rapport du Conseil d'État sur le soutien public à la culture, d'une centaine de pages, a été publié à l'été 1986. Ce rapport était moins ambitieux que le projet et présentait avant tout un état des lieux, mais il a toutefois institutionnalisé le conseil culturel, même si les attributions de celui-ci restaient floues. De fait, cette instance a rapidement disparu, et le concept culturel n'a donc pratiquement rien changé aux politiques culturelles bâloises.

L'histoire s'est répétée dans les années 1990: après le vote de mesures d'économie par le Conseil d'État, qui réduisaient de près de 20 % les dépenses culturelles sur cinq ans¹⁰⁰, le parti socialiste a soumis un postulat encourageant l'élaboration d'un nouveau concept culturel¹⁰¹. L'élaboration s'est faite en plusieurs étapes à partir de 1994: l'écriture d'une première version par l'administration, la présentation aux commissions culturelles spécialisées, la mise en place d'un groupe de travail avec des expert-e-s externes et enfin la présentation publique du projet au printemps 1995. Il s'agissait donc d'un processus qui s'ouvrait au fil du temps, incluant de plus en plus d'acteur-trice-s, ce qui était justifié par le fait que le processus en lui-même était au moins aussi important que le résultat final. Le concept culturel, finalement publié en 1998¹⁰², mettait l'accent sur la coopération nationale et internationale, mais aussi sur le public jeune, et entérinait également la création d'un conseil culturel consultatif (*Kulturbeirat*) annoncée dès février 1997 et associant différents acteur-trice-s privé-e-s et public-que-s, ainsi que le ministre et son directeur à la culture¹⁰³. Au-delà des intérêts particuliers des secteurs représentés par les différents membres, cette instance devait servir de chambre d'écho sur les enjeux de la politique culturelle bâloise et faciliter les échanges avec la scène culturelle. Néanmoins, le conseil, qui n'avait aucun pouvoir décisionnel, n'a jamais pris publiquement position et a été dissout deux ans plus tard, plusieurs membres démissionnaires n'ayant jamais été remplacé-e-s.

Étant donné sa structure particulière, la question de la coordination fédéraliste entre différents niveaux de l'État ne se pose pas de la même manière à Bâle qu'ailleurs: il ne s'agit pas tant d'une collaboration entre Bâle-Ville et ses communes, mais d'une collaboration avec le canton de Bâle-Campagne, qui constitue la plus grande partie de l'agglomération de la ville de Bâle.

La discussion autour d'une éventuelle participation de la région, et plus spécifiquement du canton de Bâle-Campagne, aux dépenses culturelles du canton de Bâle-Ville remonte aux années 1980. À ce moment-là, plusieurs communes de l'agglomération immédiate de Bâle, réunies dans la *Vorortkonferenz*, participaient chaque année au budget du Théâtre municipal, et le canton de Bâle-Campagne contribuait modestement à l'Orchestre symphonique de Bâle. Ces contributions étaient donc limitées et volontaires, ce qui compliquait la

100 Ce sont les chiffres de 1997 par rapport à 1992. La baisse est plus importante dans la culture que dans les autres secteurs.

101 Le PS demande également la création de bases constitutionnelles et législatives dans sa publication de 1994 sur la politique culturelle, mais cela n'aboutira pas.

102 Ressort Kultur (1998). *Vis à vis Spezial. Kultur fördern in Basel: Konzept und Leitlinien*, Erziehungsdepartement Basel-Stadt.

103 Les membres non issu-e-s de l'administration provenaient d'horizons très différents: l'art vidéo, la philosophie, la zoologie, la radio, l'archéologie, l'entreprise privée, ou encore le mécénat.

planification pluriannuelle des institutions. Dans le contexte des années 1980, avec la double pression des coupes budgétaires et des demandes financières des secteurs culturels émergents, Bâle-Ville a officiellement exigé une plus grande participation financière, obligatoire, du canton de Bâle-Campagne au financement des institutions sises sur le territoire de la ville. Pour cela, le canton s'appuyait notamment sur des statistiques concernant l'origine des visiteur-se-s et des abonné-e-s de ces institutions, qui montraient qu'environ un tiers des publics étaient originaires de Bâle-Campagne.

Des négociations entre les deux cantons ont été lancées, mais n'ont pas abouti. Le sujet restait alors d'actualité à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Durant cette période, les instances de Bâle-Campagne ont élargi leur office culturel et ont fait voter un concept culturel ; il y avait donc une volonté de leur part de prendre plus de responsabilités dans le domaine culturel, en plus de ce qui existait déjà au niveau des communes. Le concept culturel de Bâle-Campagne de 1989 proposait une augmentation de leurs contributions aux institutions de la ville, à hauteur d'environ 2 % des dépenses de Bâle-Ville ; en 1993, le canton de Bâle-Campagne et ses communes ont contribué un total de 7,2 millions de francs aux institutions culturelles, qui avaient souvent des contrats de subventions propres avec Bâle-Campagne, et à l'aide aux projets de la ville.

En 1995, l'idée d'un contrat culturel germe dans le canton de Bâle-Campagne – contrat qui devait fixer une contribution de Bâle-Campagne à Bâle-Ville. En même temps, le parti socialiste de Bâle-Ville a remis à l'agenda la question des prestations de ville-centre et d'une collaboration accrue entre les deux cantons, à la fois dans son papier de politique culturelle de 1994 et dans un postulat au Grand Conseil. Les négociations entre les deux cantons se sont étendues et les institutions culturelles concernées, alors associées en un groupe d'intérêt, ont fait pression. Le contrat culturel, convenu entre les gouvernements début 1997 et voté par les deux parlements cantonaux, a été attaqué par référendum. Les Démocrates suisses (parti d'extrême-droite) du canton de Bâle-Campagne ont réuni assez de signatures pour obtenir un vote, mais l'ont perdu : 58,7 % des habitant-e-s de Bâle-Campagne ont voté en faveur du contrat.

Le contrat culturel fixe la participation du canton de Bâle-Campagne au financement des institutions culturelles sises dans (et subventionnées par) le canton de Bâle-Ville¹⁰⁴. Il a instauré le « forfait du contrat culturel », équivalent à 1 % des revenus fiscaux du canton de Bâle-Campagne sur les personnes physiques, montant qui est distribué à des institutions culturelles. Les décisions concernant les institutions et les montants accordés sont prises

104 Les institutions et secteurs suivants ne sont pas concernés : les musées, les arts visuels et la littérature.

en commun par les directions en charge de la culture dans chacun des deux cantons. Selon les termes du contrat, Bâle-Ville fait office d'intermédiaire entre Bâle-Campagne et les institutions, dont il reste l'interlocuteur principal. Cette mesure permet d'obtenir annuellement environ 9 millions de francs suisses pour ces institutions, et de décharger ainsi le budget du canton de Bâle-Ville. Par ailleurs, certaines institutions moyennes de Bâle-Ville ont été, pendant un certain nombre d'années, subventionnées uniquement par le canton de Bâle-Campagne avant d'être intégrées dans le contrat culturel.

En plus des institutions, les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville collaborent également dans le domaine de l'aide aux projets. Cette dernière est attribuée par des commissions d'expert·e·s culturel·le·s, et les deux cantons ont, depuis la fin des années 1980, mis en place des commissions communes (pour les nouvelles formes artistiques comme film/vidéo/photographie) ou fusionné les commissions déjà existantes (par exemple pour la littérature). Quatre commissions communes existent, deux gérées par Bâle-Ville (audiovisuel/multimédia et littérature) et deux par Bâle-Campagne (musique et danse/théâtre). Ces commissions d'expert·e·s sont cofinancées par les deux cantons et attribuent les subventions à des projets dans l'un ou l'autre des cantons, sans critère géographique. Le secteur des arts visuels est une exception, car les deux cantons ont maintenu des institutions, instruments et commissions spécifiques dans ce domaine (à l'instar du *Kunstkredit* à Bâle-Ville).

Au début des années 2000, les deux cantons collaborent ainsi de manière continue et institutionnalisée à la fois pour le soutien aux institutions culturelles et pour l'aide aux projets culturels. Les deux offices culturels échangent fréquemment des informations et se consultent sur des décisions, et les ministres en charge de la culture tiennent des réunions régulières.

Le budget bâlois de la culture a connu des fluctuations, avec une baisse relativement marquée d'environ 20 % dans les années 1990, qui explique en grande partie la mise en place du deuxième processus de concept culturel. Par la suite, on observe une remontée et une relative stabilisation de ces dépenses. En 2013, les dépenses culturelles du canton s'élèvent à environ 120 millions de francs, qui peuvent être détaillées en fonction de leur attribution aux institutions et aux projets et bourses. Les dépenses pour les musées publics (non comptabilisées dans les subventions car ce sont des institutions administrées en régie directe) s'élèvent à 54 millions¹⁰⁵. Les subventions s'élèvent à 67,9 millions de francs en 2015, dont 35 millions pour le Théâtre municipal et 13 millions pour l'Orchestre symphonique. Un peu plus de trois millions

105 Kanton Basel-Stadt (2016). *Jahresbericht 2015*. Anhang 1 – Kostenartengliederung.

de francs vont aux projets, bourses et prix, soit un peu plus de 4 % des subventions totales¹⁰⁶.

Si le canton de Bâle-Ville accorde une place importante aux financeurs privés de la culture, il délègue aussi au secteur privé certains aspects de la mise en œuvre des politiques de soutien à la culture. Ainsi, le soutien à la musique pop et rock a été délégué au *Rockförderverein* (RFV), mis sur pied en 1994 par des organisateurs de concerts (Krebs 2009)¹⁰⁷. Fondé comme groupe d'intérêt, l'association a, dès le départ, été soutenue par l'Office culturel de Bâle-Campagne, ainsi que par la compagnie pharmaceutique Ciba, jusqu'en 1999¹⁰⁸. Cette association agit donc à la place de l'État, en prenant les décisions sur l'attribution de fonds dans un secteur peut-être encore peu légitime. Cette délégation intégrale, bien qu'elle porte sur des montants peu élevés, est symboliquement importante, car l'État renonce à son droit de regard sur les subventions.

Le RFV et le milieu alternatif dont il est issu se sont rapidement mobilisés au niveau politique : en 1997, le RFV a fait campagne pour la votation sur le contrat culturel. En 2002, suite à des plaintes de riverains au sujet du bruit du « radeau culturel » – une scène de musique en plein air sur le Rhin –, plusieurs institutions et personnes issues de cette scène ont fondé le groupe d'intérêt *Kulturstadt Jetzt!* (KJ, « ville culturelle maintenant! »). Ce comité a lancé une pétition demandant, entre autres, un soutien renforcé pour les musiques actuelles et moins de restrictions sur les émissions sonores et les horaires d'ouverture des bars, restaurants et salles de concert, parvenant ainsi à réunir 15 000 signatures. Deux ans plus tard, en 2004, le groupe lance le référendum contre la nouvelle loi plus restrictive sur l'hôtellerie et la restauration, mais perd la votation. Néanmoins, cette politisation de la culture événementielle va plus loin encore puisque, pour les élections au Grand Conseil de 2004, KJ soutenait officiellement les candidat-e-s de plusieurs partis, et deux de ses membres – le gérant du RFV et le gérant du radeau culturel – ont été élus sur les listes du parti socialiste.

Au fil des années, et en parallèle au processus de décision étudié dans ce chapitre, KJ a lancé d'autres pétitions et a réussi à avoir jusqu'à six membres élu-e-s au Grand Conseil, sur les listes du PS, des Verts, mais également celles

106 Abteilung Kultur (2016). *Jahresbericht 2015*, Basel. Le fonds de loterie, sis dans le Département de la justice et de la sécurité, peut également financer des projets culturels; ces contributions s'élèvent de trois à cinq millions de francs par an.

107 Musikbüro Basel. 2019. 25 Jahre RFV Basel, <https://www.musikbuerobasel.ch/aktuell/news/2019/25-jahre-rfv-basel-1994-als-hilfe-zur-selbsthilfe-gegruendet.html> (26.11.2024).

108 Le canton de Bâle-Ville ne les subventionne qu'à partir de 2008, à hauteur de 300 000 francs suisses (contre 220 000 francs suisses du canton de Bâle-Campagne).

du parti radical. En 2011, les jeunes socialistes, KJ et deux autres organisations proches lancent une initiative populaire intitulée «ville culturelle vivante pour tous», qui vise à améliorer les conditions pour la culture des jeunes et réunissent un nombre suffisant de signatures. En 2013, en réponse à cette initiative, le Grand Conseil décide d'accorder un million de francs suisses pour un «forfait culture des jeunes», et le comité d'initiative retire son texte. Depuis leurs débuts, ces organisations ont donc réussi à acquérir un certain poids politique, à se pérenniser en investissant la sphère politique afin d'avoir des relais pour porter leurs demandes et un accès relativement direct aux processus de décision.

2.4.2 À l'origine du processus, une mobilisation du parlement et des milieux culturels

Dans ce contexte de mobilisations diverses sur les questions culturelles, ces enjeux sont également abordés dans des arènes institutionnelles ; la question d'une loi sur la culture est ainsi mise à l'agenda au parlement cantonal. Lors de l'élaboration de la nouvelle constitution cantonale par l'assemblée constituante bâloise élue en 1999, un article relativement court sur la politique culturelle est adopté¹⁰⁹ – si les élu-e-s de gauche auraient préféré un article plus large incluant l'aspect «sociétal» de la culture, il n'y a pas de désaccord fondamental sur l'existence même de l'article et, par extension, sur la culture comme tâche étatique fondamentale. Quelques années plus tard, au printemps 2004, une motion au parlement cantonal, lancée par la députée socialiste qui était à l'origine de l'article constitutionnel et signée par des élu-e-s de différents camps politiques – de gauche comme de droite, y compris des représentant-e-s des vieilles familles bâloises – exige l'élaboration d'une loi sur la culture. L'initiatrice explique :

Je me rappelais que la Confédération prescrit que la promotion culturelle relève des cantons. [...] Je me souviens que [le directeur de la Section culture] m'avait dit : «C'est vraiment gênant pour moi, je n'ai pas de directives, il n'y a pas de règles fixes, et plusieurs contrats avec Bâle-Campagne, et je dois tout porter, je porte la responsabilité et me fais passer un savon.» Là je me suis dit, au niveau supérieur il y a la Constitution, ensuite vient la loi. [...] En plus, dans le passé, ils ont supprimé un musée, je trouvais qu'il fallait fixer quelque part ce que l'État soutient ou non. (Ancienne députée au Grand Conseil, BS 3)

109 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005. Traduction propre : «§35, culture : 1) L'État soutient la création culturelle, la médiation culturelle et l'échange culturel. 2) Il s'occupe du maintien des sites construits, des monuments et des biens culturels propres ou qui lui sont confiés.»

Sont également demandées la création d'un conseil culturel sur le modèle du Kuratorium du canton d'Argovie¹¹⁰ – il y a donc une tentative de donner plus de pouvoir décisionnel au secteur culturel, de l'associer formellement et symboliquement – et la mise en chantier d'une étude scientifique sur la signification de la culture pour Bâle-Ville et sa région, notamment en termes d'identité, d'intégration, d'économie et de compétitivité. Cette demande est reprise un an plus tard dans un postulat exigeant la récolte de données systématiques pour pouvoir évaluer la signification économique de la culture pour Bâle, qui est formulé par une nouvelle députée socialiste – ancienne collaboratrice d'une institution culturelle alternative – et signé par des parlementaires issu·e·s de différents groupes, notamment par les premiers élus issus de la mobilisation autour de la culture des jeunes et soutenus par le mouvement « Kulturstadt Jetzt! ». Ces demandes répétées visent à défendre le secteur culturel et à montrer les objectifs sociaux et économiques que ce secteur permettrait d'atteindre, en invoquant également la légitimité du savoir scientifique.

À cette époque, les débats sur les relations entre les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne et les manières de compenser les prestations de ville-centre sont vifs, animant des groupes d'intérêt comme « Basel Durchzug », une association qui organise des débats publics réguliers sur la vie culturelle bâloise. D'autres postulats parlementaires déposés portent ainsi sur les prestations de ville-centre, sur le renforcement de la culture alternative, ou sur une collaboration plus soutenue entre les deux cantons en matière culturelle – des postulats identiques dans ce sens qui demandent notamment la mise en place d'un concept culturel commun sont soumis par des député·e·s socialistes dans les parlements respectifs. On constate ainsi, de la part des élu·e·s souvent bien inséré·e·s dans les réseaux du secteur culturel, une volonté de participer à ces débats, de ne pas les laisser au seul gouvernement ou aux administrations publiques. Comme l'explique la directrice adjointe de la Section culture :

Le groupe d'origine [...], c'était des personnes avec des affinités culturelles au parlement, des députés qui ont fait des interventions parlementaires spécifiques [...], c'était certainement les moteurs de toute cette thématique. L'administration et le gouvernement devaient ensuite la mettre en œuvre. (Directrice adjointe Section culture, BS 7)

L'administration se défend d'abord contre l'élaboration d'une loi et demande la transformation de la motion contraignante en un postulat non contraignant,

110 Ce modèle se distingue des versions antérieures de conseil culturel expérimentés à Bâle. En effet, le Kuratorium argovien attribue les subventions (il s'agit donc plutôt d'une version des commissions culturelles, mais à nomination politique).

mais elle est ensuite obligée de composer avec et de proposer une loi, qui sera cependant largement élaborée à l'intérieur de l'administration.

2.4.3 Une loi élaborée à l'intérieur de l'administration

Les travaux sur le projet de loi démarrent après l'acceptation de la nouvelle Constitution bâloise en votation populaire à l'automne 2005. Le conseiller d'État en charge du DIP et le directeur de la Section culture d'alors étant peu enthousiastes à l'idée d'élaborer cette loi, la consigne est donnée de faire un projet de loi aussi succinct que possible, de fixer ce qui existe déjà, en laissant autant de marge de manœuvre que possible. La Section culture s'inspire alors de ce qui se fait dans les autres cantons, notamment dans le canton de Bâle-Campagne – les offices culturels des deux cantons communiquent fréquemment, y compris de manière informelle. Le groupe de travail chargé de l'élaboration de la loi est très restreint et interne à la Section culture. À ce stade-là, les milieux culturels ne sont pas du tout consultés, ni même les institutions culturelles étatiques ou la scène indépendante – entre autres raisons parce qu'il n'est pas question de contenus à proprement parler, parce qu'aucun grand changement de politique n'est prévu. Une première version de la loi est soumise, entre décembre 2007 et février 2008, à une consultation interne auprès des autres départements de l'État, où elle rencontre un accueil plutôt positif; il n'y a donc pas d'opposition de principe ou de conflit au sein de l'administration ou du gouvernement.

La loi étant encore relativement formelle et formulée de manière large, il existe alors peu de débats sur son contenu, à une exception près: la question de la sécurité sociale des artistes. La clause disparaîtra puis reviendra selon les versions; elle est notamment enlevée par le gouvernement avant d'être réintégrée sur proposition de la commission sur l'éducation et la culture au parlement. Quoi qu'il en soit, la mention dans la loi finale est avant tout symbolique, spécifiant que le canton «s'engage pour l'amélioration de la sécurité sociale des travailleurs culturels»(art. 2, al. 3).

À l'été 2008, une consultation externe est lancée sur l'avant-projet de loi culturelle. En plus de la loi, une première esquisse de la charte culturelle est mise en circulation. La charte – formulée par l'administration et le gouvernement – est prévue dans la loi comme un instrument de pilotage de la politique culturelle du canton pour une période d'environ cinq ans. L'esquisse de charte n'a pas de contenu proprement dit, mais contient déjà une liste provisoire des acteurs qui devraient être associés à l'élaboration de la charte, à savoir les institutions culturelles étatiques, les institutions culturelles subventionnées, les musées, les groupes d'intérêt, ou encore les communes de Riehen et de

Bettingen¹¹¹. Cette transposition de toutes les décisions substantielles d'une loi vers une charte élaborée par l'administration et les milieux culturels priverait sans doute le parlement d'une grande partie son pouvoir en matière culturelle, inscrivant le sujet culturel encore plus fortement dans l'exécutif aux dépens du législatif.

La consultation sur l'avant-projet de loi est ouverte à tous les intéressés¹¹² – si quasiment tous les partis politiques et plusieurs groupes d'intérêt culturels (y compris nationaux) et syndicats participent ainsi que le canton de Bâle-Campagne, pratiquement aucune institution subventionnée ni aucun musée public n'y prend part. Ces prises de position critiquent le processus d'élaboration de la loi, fortement concentré à l'intérieur de l'administration – plusieurs institutions et surtout des groupes culturels souhaitaient être associés à l'élaboration de la loi. Sur la collaboration spécifiée dans la loi, plusieurs groupes d'intérêt et partis de gauche demandent qu'un rôle plus important soit accordé aux milieux culturels mais également au parlement cantonal, contestant ainsi un éventuel transfert du pouvoir vers l'administration et l'exécutif. À la suite de la procédure de consultation externe, l'administration reprend, à l'automne 2008, le travail sur le projet. Si le parlement cantonal doit dorénavant prendre officiellement connaissance de la charte culturelle, aucune des autres demandes concernant une participation plus importante des acteur·trice·s culturel·le·s ou parlementaires n'est acceptée.

Voté par le gouvernement début 2009, le texte de loi est ensuite soumis au parlement. La commission des affaires éducatives et culturelles du Grand Conseil, commission dont un acteur culturel et député fait noter qu'elle est largement composée de « personnes bienveillantes » envers la culture, revient sur la brièveté du texte et sur l'absence de participation des milieux culturels à son élaboration. Néanmoins, les deux sont présentées par les représentant·e·s de l'administration comme des corollaires logiques de la décision d'élaborer une charte culturelle qui, elle, irait plus dans les détails et associerait les milieux culturels. La nouvelle loi ne devrait donc rien changer, mais, au contraire, préserver la marge de manœuvre des instances publiques. Le débat parlementaire d'octobre 2009 autour de la loi sur la culture fait ressortir des oppositions claires entre partis politiques, des oppositions formulées dans

111 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2008). *Kulturleitbild für die Legislatur 20XX bis 20XX. Entwurf 17. Juni 2008. Modellentwurf als Beilage zum Kulturfördergesetz.*

112 Parmi les instances explicitement invitées, se trouvent les partis politiques, les communes du canton et la commission éducation et culture du Grand Conseil. Le canton de Bâle-Campagne (les communes voisines, le Conseil d'État, ainsi que l'Office de la culture) et des institutions et organisations culturelles (les commissions culturelles et les commissions des musées, les institutions subventionnées, les grandes fondations et les groupes d'intérêt culturels) sont également conviés.

les termes suivants: s'agit-il d'une loi pour les milieux culturels, telle que la proposent la gauche et la majorité de la commission (avec inclusion de la sécurité sociale et de la formation des artistes) ou d'une loi sur la promotion culturelle (sans grand intérêt pour la condition des créateur·trice·s), telle que la souhaitent la droite et le gouvernement cantonal? Ces discussions montrent que le principe même de soutien étatique à la culture n'est pas remis en cause par la grande majorité des député·e·s, mais que différentes visions du rôle de l'État et du marché dans la culture s'affrontent¹¹³. La loi finale, suivant les propositions de la commission et représentant donc, du moins symboliquement, une loi pour les acteurs et actrices culturel·le·s, est votée et entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Conçue comme une loi-cadre venant combler une lacune législative et censée garantir l'implication de l'État dans le secteur, la Loi sur l'encouragement de la culture (*Kulturfördergesetz*) du 21 octobre 2009 n'amène aucun changement dans la distribution du pouvoir décisionnel. Elle mentionne les acteurs particulièrement reconnus, notamment le canton de Bâle-Campagne et les acteurs privés, spécifiant à plusieurs reprises que le canton peut aussi soutenir les projets de tiers. Ceci est clairement conçu comme un signe de reconnaissance du travail mené par les institutions, les fondations et les acteurs culturels privés. La loi introduit l'instrument de la charte culturelle, que le Conseil d'État devra élaborer avec la participation de toutes les personnes intéressées.

Le processus d'élaboration de la loi sur la culture ne mobilise pas de nouveaux acteurs, et la configuration est expressément restreinte par l'élaboration de la loi par un groupe de travail interne. Bien que, dans l'ensemble, le processus soit peu conflictuel, deux phases d'ouverture et de changement d'arène, à savoir la procédure de consultation et le passage au parlement, permettent d'entrevoir deux lignes de conflit, qui s'articulent entre elles: une première entre la gauche et la droite, sur l'étendue de la définition de la politique culturelle – s'agit-il aussi d'une politique des acteurs et actrices culturel·le·s? – et la deuxième entre, d'un côté, l'administration et, de l'autre, les milieux culturels et le parlement (en particulier la gauche), sur la place des uns et des autres dans l'élaboration et les décisions concernant les politiques culturelles bâloises.

113 Un débat similaire oppose celles et ceux qui souhaitent que la charte culturelle soit élaborée « après consultation » (*Anhörung*) des personnes concernées à celles et ceux qui préfèrent qu'elle soit définie « en coopération » (*Zusammenarbeit*) avec celles-ci. Finalement, le compromis se fait avec le choix du terme « participation » (*Mitwirkung*).

2.4.4 Un moment de conflit circonscrit, une ouverture limitée

La suite du processus, et notamment l'élaboration de la charte culturelle, sera marquée par les effets d'un changement institutionnel majeur ayant eu lieu à peu près au même moment : au 1^{er} janvier 2009, la Section culture est transférée du Département de l'instruction publique au Département présidentiel nouvellement créé. Ce transfert, qui n'est pas souhaité par tous – le ministre de l'instruction publique et le directeur de la Section culture, tous deux membres du parti libéral-démocrate, s'y opposent – a deux conséquences majeures, l'une structurelle et l'autre personnelle. La Section culture passe, d'une part, d'une petite section dans le DIP à une composante majeure du Département présidentiel, à la fois en termes budgétaires et symboliques. Cela implique une attention politique plus grande de la part du membre du gouvernement à la tête du Département, d'autant plus qu'un ministre qui se positionnait explicitement contre une politique culturelle trop interventionniste est remplacé par le président du gouvernement cantonal, issu des Verts, qui affiche clairement ses ambitions en matière culturelle.

Dans l'élaboration de la charte culturelle, plusieurs formats de « participation » sont envisagés – puisqu'il ne s'agit pas d'une loi, mais d'un papier stratégique du gouvernement, celui-ci est relativement libre. Lors du débat parlementaire de l'automne 2009 et dans des papiers internes de la Section culture, des tables rondes et des groupes de travail thématiques réunissant des acteur·trice·s hétérogènes (élu·e·s, représentant·e·s de l'administration publiques, utilisateur·trice·s et artistes) étaient ainsi prévus, ainsi qu'une publication rapide de la charte culturelle dès 2010.

Le processus prendra toutefois une forme relativement différente. Afin d'élaborer les idées centrales de la première version de la charte culturelle, une journée d'étude est organisée en mars 2010, en configuration restreinte et sur invitation¹¹⁴. L'administration publique associe quelques institutions culturelles étatiques ou subventionnées, relevant de différents sous-secteurs, mais on ne trouve aucun·e parlementaire ou représentant·e de partis, ni aucun·e acteur·trice culturel·le qui ne serait pas issu d'une institution.

À la suite, une première version de la charte culturelle est élaborée par un mandataire externe expert dans les évaluations plutôt économiques des institutions culturelles, entre le printemps et l'été 2010, de facto sans partici-

114 Participant·e·s : le directeur de la Section culture et son adjointe ; le président du gouvernement, son secrétaire général, ainsi que l'adjoint de celui-ci ; un autre directeur de service du Département présidentiel ; la directrice d'un musée municipal, le directeur du théâtre municipal, la directrice d'une institution culturelle alternative, le gestionnaire de l'orchestre de chambre, et un consultant d'une entreprise externe.

pation des milieux culturels. Puisqu'il existe un conflit entre le ministre et le directeur de la Section culture, qui n'est pas convaincu par l'idée d'une charte culturelle et dont on sait qu'il partira quelques mois plus tard, l'adjointe au directeur et le secrétariat général du Département coordonnent ces travaux.

La première version de la charte culturelle contient d'une part une procédure pour associer et consulter les parties intéressées, et d'autre part le contenu de la charte proprement dit: une liste de seize thèmes, plutôt hétéroclites, tels l'extension du Musée des beaux-arts, le Théâtre de Bâle, les espaces de répétition pour les groupes de musique ou la médiation culturelle. Le papier décrit brièvement chaque chantier, énumère les mesures à prendre et évalue ses potentiels en termes d'internationalité, de partenariats et d'orientation vers le public, soit les trois critères listés dans le programme de législation, en les chiffrant et condensant dans une matrice d'évaluation, censée exprimer la désirabilité et la nécessité du projet en question. Il y a donc ici une aspiration à permettre une évaluation parfaitement objective de toute institution ou projet, et, de manière générale, une vision très « managérialisante ». Le projet de charte ne prévoit pas de changement dans la répartition des compétences de décisions, mais les partenaires existants (que ce soit le canton de Bâle-Campagne ou les acteurs privés comme les fondations ou le Rockförderverein) sont peu ou pas du tout mentionnés¹¹⁵.

Si le ministre tient à publier le projet tel quel, afin de susciter des réactions, cette première version est critiquée y compris à l'intérieur de la Section culture, par exemple par la directrice adjointe :

Le premier projet avec la matrice d'évaluation, tout ce langage, tout ce qui, par la suite, a été commenté de manière critique dans la consultation, nous de la Section, en tant que personnes ayant fait des études de lettres ou de sciences humaines, nous le ressentions de la même manière. Mais il était clair que nous n'arrivions pas à nous opposer à la volonté de le publier exactement tel quel. (Directrice adjointe, Section culture, BS 7)

Cette première étape, largement interne à l'administration, suscite une certaine impatience et une crainte d'être laissé de côté auprès des parlementaires et des milieux culturels - au printemps et à l'été 2010, deux député·e·s déposent des interpellations sur l'état des travaux et sur la forme que prendra la consultation des milieux intéressés. L'une étant membre de la Commission de l'éducation et de la culture et l'autre, gérant du Rockförderverein, faisant partie des fondateurs du comité « Kulturstadt Jetzt! », ces deux personnes font

115 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2010). *Kulturleitbild des Kantons Basel-Stadt (Entwurf)*.

donc le pont entre le législatif et les groupes cibles, les deux secteurs étant pour l'instant plutôt exclus du processus.

Entre août 2010 et janvier 2011, les personnes intéressées, les élu·e·s, les administrateur·trice·s et les acteur·trice·s culturel·le·s sont consulté·e·s, par trois procédures différentes (appelées « cercles » dans la documentation bâloise), allant de la plus fermée et exclusive à la plus ouverte, visant à chaque fois un public différent et donnant à chacun un accès différencié aux politiques et aux acteur·trice·s administratif·ve·s. Il s'agit donc d'une ouverture limitée et contrôlée du processus de formulation de la politique publique, à la fois dans le temps et en termes de configuration. Deux formats particuliers, pour les cercles 1 et 2, sont combinés avec une procédure de consultation écrite plus classique dans le cercle 3.

La première procédure (« cercle 1 ») consiste en des entretiens menés directement par le ministre à l'automne 2010 avec les directeur·trice·s des musées étatiques et les président·e·s des commissions de ces musées, avec les directeur·trice·s des différents services de la Section culture, ainsi qu'avec le directeur de l'Office des affaires culturelles du canton de Bâle-Campagne. Au-delà de quelques questions ouvertes spécifiques, les entretiens contiennent également un bref questionnaire fermé sur le projet de charte culturelle et sur la marche à suivre, dont les résultats sont ensuite analysés quantitativement. Contrairement à ce qui avait été envisagé pendant un temps, les commissions culturelles sectorielles communes à Bâle-Ville et Bâle-Campagne n'ont pas été incluses. Il s'agit donc d'une ouverture minimale, limitée aux institutions étatiques, à leurs commissions (qui associent souvent mécènes et vieilles familles bâloises) et à Bâle-Campagne. Cette procédure est un symbole de reconnaissance et d'écoute de ces acteur·trice·s, mais aussi une manière de condenser les retours considérés comme étant les plus importants.

Le « cercle 2 » correspond à une ouverture plus large de la configuration à toutes les institutions et tous les groupes subventionnés, aux groupes d'intérêt culturels, ainsi qu'aux partis politiques, mais de manière ponctuelle. Environ 200 personnes sont invitées, fin janvier 2011, à participer à une conférence d'une journée, organisée conjointement par la Section culture, Pro Helvetia et le mandataire externe. Des expert·e·s étranger·ère·s sont invité·e·s pour apporter une réflexion plus théorique, et une dizaine d'ateliers sont organisés, divisés par sous-secteurs et associant différents types d'acteurs. Ces ateliers doivent proposer des pistes pour permettre à la Section culture, et notamment à son nouveau directeur qui a pris son poste peu de temps auparavant, de reprendre et finaliser la charte culturelle. Cette journée d'étude peut être considérée comme un forum de discussion éphémère, dont la visée première est de montrer à ces personnes et organisations que leurs avis ont été entendus et pris en compte.

En parallèle, une procédure de consultation classique est lancée, ouverte à tous·tes. Ce « cercle 3 » – procédure la plus classique, la plus ouverte mais aussi la plus lointaine – permet aux acteur·trice·s qui n'ont pas été associé·e·s par ailleurs de s'exprimer, mais aussi – et c'est de fait le cas de la grande majorité des 75 prises de position envoyées – à celles et ceux qui ont participé par ailleurs dans les cercles 1 et 2 de soumettre un avis écrit.

Dans les trois instances, le projet de charte est fortement critiqué, notamment la matrice d'évaluation, qui ne laisse que peu de place à une évaluation qualitative des projets et renvoie ainsi, de manière plus large, aux débats sur la mesurabilité de la culture, de sa valeur et de ses effets. Les prises de position dénoncent également un manque de vision, et plusieurs acteur·trice·s contestent l'absence de perspective régionale plus large (le canton de Bâle-Campagne n'est que rarement mentionné) et l'absence d'acteurs et institutions privés qui jouent un rôle important, voire l'absence de sous-secteurs culturels entiers.

Le projet de charte, publié pour susciter des réactions, est très mal reçu par les institutions culturelles, les acteur·trice·s culturel·le·s et les politiques associé·e·s par une procédure élaborée d'ouverture et de débat. Étant donné l'ampleur des modifications ultérieures de la charte culturelle et sa réécriture au sein de l'administration, on peut interpréter cette ouverture très ponctuelle comme un moyen de légitimer le processus et son résultat, plutôt qu'un outil visant à modifier certains points précis de la charte. On trouve ici une configuration d'acteurs relativement large, mais peu ou pas de changements dans l'arrangement de mise en œuvre. La rhétorique de l'ouverture et de la participation a par ailleurs ses limites: les publics de la culture ne sont pas inclus, alors même que le projet de charte – comme sa version finale – souligne l'importance d'une orientation, selon la demande et non selon l'offre culturelle, de la prise en compte des besoins des publics.

Ce moment correspond également à la phase la plus conflictuelle du processus bâlois, tout en étant circonscrit dans le temps. A peu près au même moment, au printemps 2011, trois acteurs culturels bien connectés dans les milieux culturels et politiques, à savoir le député gestionnaire du Rockförderverein, un autre député organisateur d'événements culturels (les deux premiers élus de *Kulturstadt Jetzt!*) et le directeur des affaires culturelles d'une des plus grandes fondations de Bâle, décident de publier un magazine culturel intitulé *Kulturstadt Basel* (« Bâle, ville culturelle ») et distribué à tous les ménages du canton¹¹⁶. 103 acteur·trice·s culturel·le·s y exposent, en une phrase, leur vision de la ville culturelle qu'est ou que devrait être Bâle. Ce faisant, tous trois cherchent à faire publiquement pression sur l'administration afin que la charte culturelle soit rapidement publiée. Ils tentent ainsi de relancer le

116 Kulturstadt Basel (2011). *Kulturstadt Basel. Kulturleit-, leid- oder lightbild? 103 Statements zur Kulturstadt Basel.*

débat et de le cadrer sans toutefois faire de contre-propositions précises. Cependant, cette action, relativement tardive dans le processus de décision, a peu de répercussions – elle est quelque peu publicisée par des articles dans les médias, mais n’a aucun impact sur la Section culture.

2.4.5 La reprise en main dans l’administration

Les travaux sur la charte culturelle reprennent au printemps 2011, à l’intérieur de la Section culture, sous son nouveau directeur. Celui-ci doit composer avec un papier qu’il n’a pas lui-même élaboré et avec lequel il n’est globalement pas d’accord, mais l’accueil négatif reçu par le projet de charte lui permet de reprendre intégralement le papier et légitime les travaux. S’il est prévu au début d’associer les institutions et organisations culturelles à la réécriture, ce processus se déroule au final entièrement en interne de l’administration, avec la consultation très ponctuelle des services ou institutions étatiques et des organisations à pouvoirs délégués, sur les sections les concernant.

La version révisée de la charte culturelle est votée par le gouvernement et publiée en avril 2012¹¹⁷. Elle reprend certains aspects du projet de charte controversé, mais pas tous : la matrice d’évaluation a notamment été supprimée. Les accents sur la gestion économique (*Betriebswirtschaftlichkeit*) et sur l’orientation à la demande des publics (plutôt qu’à l’offre) subsistent. La charte ne modifie pas l’arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles, mais contrairement à la première version, la collaboration avec le canton de Bâle-Campagne est décrite et son importance est soulignée. De la même manière, le rôle des acteurs privés dans la politique culturelle est noté : les fondations et les mécènes sont décrits comme l’un des piliers de la richesse de l’offre culturelle de Bâle, avec le soutien étatique. Les grandes fondations (Fondation Christoph Merian, GGG et Fondation Binding) sont explicitement nommées et leur participation/collaboration est décrite, ainsi que celle du RFV qui met en œuvre la politique de soutien à la musique rock et pop. S’il n’y a pas de changement formel de l’arrangement de mise en œuvre, la reconnaissance symbolique de certains acteurs est importante.

La commission des affaires éducatives et culturelles du parlement organise des auditions autour de la charge à l’été 2012, avant que le Grand Conseil ne prenne officiellement connaissance du papier à l’automne de la même année. Sans pouvoir de décision formel, ce processus est largement symbolique, destiné à faire en sorte que le sujet soit également discuté au parlement. Le

117 Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2012). *Kulturleitbild Basel-Stadt (2012–2017)*.

papier reçoit un accueil plutôt positif, même si la droite populiste regrette l'absence de toute mention de la culture populaire (*Volkskultur*).

* * *

Dans le processus bâlois, la question d'une loi sur la culture est mise à l'agenda au parlement cantonal. Cette motion et d'autres textes parlementaires témoignent d'une alliance entre les milieux culturels alternatifs et certain·e·s élu·e·s de gauche. Une alliance similaire, mais moins active politiquement, semble exister entre les député·e·s du parti libéral – bastion des grandes familles bâloises – et les institutions culturelles établies. Néanmoins, la suite du processus est très administrative, associant ponctuellement des représentant·e·s des institutions culturelles établies, ce qui signifie donc un glissement de l'arène législative vers l'arène administrative. Le processus reste alors dans l'arène administrative, car, si certains parlementaires cherchent à influencer et à obtenir un droit de regard, leurs tentatives échouent. Le processus reste fermé et globalement peu conflictuel – à l'exception de la publication de la première version de la charte culturelle –, sans débat public élargi sur ce que doit faire ou ne doit pas faire l'État en matière culturelle, ou, plus largement, sur l'avenir de la culture et de la politique culturelle à Bâle.

L'arrangement de mise en œuvre de la politique culturelle dans le canton de Bâle-Ville n'a changé ni avec la Loi sur l'encouragement de la culture, ni avec la charte culturelle. La collaboration régionale avec le canton de Bâle-Campagne reste plutôt avancée, du fait du soutien commun aux institutions, par le biais du contrat culturel, et de l'aide aux projets par les commissions culturelles communes. Les acteurs privés jouent également un rôle important, tant dans le financement de projets (propres ou communs avec l'État) que dans la mise en œuvre de la politique étatique. Le processus de décision amène surtout une réglementation plus précise, en spécifiant par exemple les instruments, et notamment les procédures par lesquelles le gouvernement doit élaborer, tous les quatre ou cinq ans, une nouvelle charte culturelle et mener un travail de concertation. Y sont avant tout associés l'administration, le gouvernement et, au moins ponctuellement, les milieux culturels, mais pas vraiment le parlement. L'instrument de la charte est censé définir les axes prioritaires en termes de contenu, et le processus de son élaboration doit servir à l'échange entre l'État et les milieux culturels. La légitimité démocratique du parlement est donc mise hors circuit et remplacée par la légitimité de l'expertise de l'administration, des groupes cibles et des acteur·trice·s culturel·le·s, dont se sert le gouvernement pour justifier la charte culturelle¹¹⁸.

118 Notons également que cette charte insiste sur le suivi des principes de bonne gestion (*betriebswirtschaftliches Denken*) par les institutions culturelles, ainsi que sur l'orientation des politiques culturelles selon les préférences des publics. Cette

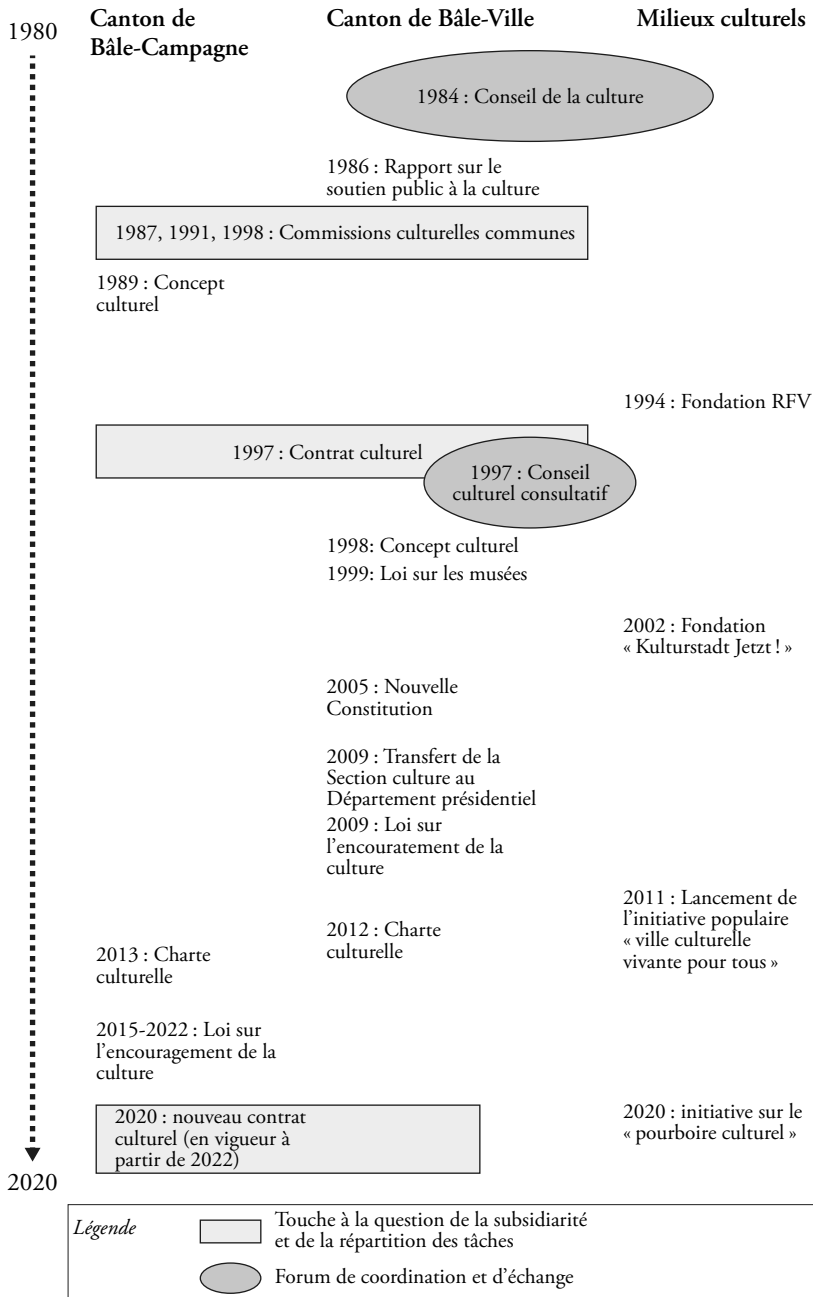
La relativement faible participation des acteurs ou organismes privés et culturels dans ce processus peut surprendre, étant donné leur rôle important dans la politique culturelle de Bâle et l'histoire des mobilisations politiques des milieux culturels. Du côté de l'administration, lorsque la Section culture se trouve encore dans le DIP, il y a peu d'intérêt pour le projet, ainsi qu'une volonté claire d'éviter les grands débats fondamentaux sur la politique culturelle. L'élaboration d'une loi très sommaire et la mise en place d'un instrument ne devant pas passer par le parlement, la charte culturelle, participe également de ce mouvement, visant à garder une marge de manœuvre aussi grande que possible, à la fois dans le processus et dans le résultat. Suite au changement de département, le projet de loi, et plus encore le projet de charte, deviennent des projets de prestige pour le nouveau ministre, et doivent être suivis de près par l'administration, comme si le ministre et l'administration craignaient d'en perdre le contrôle si un grand débat ouvert était mené. Une version de la charte, élaborée par un consultant externe, est présentée et débattue lors d'une journée d'étude à laquelle sont conviés les représentant·e·s du secteur culturel, mais, par la suite, le nouveau directeur de la Section culture reprend intégralement le texte au sein de l'administration et en fait lui aussi un projet symbolique de sa mandature. Concernant les fondations, on peut interpréter leur non-participation comme une expression de la manière dont elles se considèrent, de leur discrétion et de leur position apolitique, caractérisée par une volonté de travailler au côté de l'État, sans pour autant intervenir, étant donné qu'elles ne souhaitent pas non plus que l'État intervienne dans leurs affaires. Enfin, les milieux culturels alternatifs, mobilisés par exemple dans le groupe « Kulturstadt Jetzt! », s'investissent plutôt dans des chemins parallèles plus concrets (initiative sur la culture des jeunes, référendum contre la loi sur la restauration, etc.), faisant le choix d'une politisation plus directe de sujets spécifiques que de ce processus très général aux objectifs vagues¹¹⁹.

À l'automne 2015, la nouvelle ministre de l'instruction publique de Bâle-Campagne remet en cause l'existence même du contrat culturel liant les deux cantons, ce qui incite les institutions bâloises soutenues par ce biais à lancer une pétition pour le défendre. Le gouvernement de Bâle-Campagne communique rapidement sa volonté de résilier le contrat culturel, cherchant

orientation peut être perçue comme l'expression d'une volonté d'inclure, ne serait-ce que marginalement, les publics, voire les citoyens, dans les politiques culturelles, sans pour autant les inclure dans l'élaboration des principes gouvernant ces politiques.

119 On peut mentionner ici le « parlement culturel » mis en place en 2013 par des acteur·trice·s du théâtre indépendant (et plus largement des scènes culturelles indépendantes), qui vise un lien direct entre chaque député·e du Grand Conseil et un·e artiste ou acteur·trice culturel·le.

Figure 7: *Résumé chronologique de la politique culturelle bâloise (1980-2020)*



Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

à se désengager du financement culturel dans le canton voisin. Suite à des négociations intenses avec Bâle-Ville, une décharge financière de 80 millions de francs sur quatre ans (2016-2019) pour Bâle-Campagne est annoncée, sous condition de non-résiliation du contrat culturel. Alors qu'il était envisagé de supprimer les contributions de Bâle-Campagne aux institutions culturelles, en faveur d'une contribution plus large aux dépenses éducatives, un nouveau contrat culturel est finalement négocié entre les deux cantons et entre en vigueur en janvier 2022. Au niveau des institutions culturelles, une logique de désenchevêtrement prévaut : Bâle-Campagne se charge de l'intégralité du financement public pour certaines institutions et verse pour les autres institutions un forfait annuel, dorénavant fixé dans le contrat même, à l'administration de Bâle-Ville, qui prend en charge sa répartition. Au-delà du contrat culturel, les deux cantons continuent de collaborer concernant les projets et bourses, et Bâle-Campagne augmente ses contributions aux commissions culturelles communes pour atteindre un financement paritaire. En parallèle, l'administration bâloise mène des travaux pour élaborer une nouvelle charte culturelle pour les années 2020-2025. Ces travaux combinent différents formats participatifs, de l'enquête en ligne à la journée d'étude en passant par une consultation écrite classique, qui révèle certaines critiques autour du soutien à la musique et aux festivals. Le papier révisé est accepté et officiellement publié par le gouvernement cantonal en 2020, sans toucher au montant global des financements ou à leur répartition.

Les milieux culturels alternatifs, structurés dans différentes associations, continuent à se saisir des outils de la démocratie directe, en soumettant deux initiatives en faveur de plus de financements pour les projets culturels et pour la scène indépendante. L'initiative de pourboires, portée par l'association «Kulturstadt Jetzt!» et visant à attribuer au moins 5% du budget culturel cantonal aux cultures jeunes et alternatives (équivalant au «pourboire» du nom de l'initiative), est soumise en 2019 et acceptée en votation populaire fin 2020. En réaction, le gouvernement et le parlement augmentent considérablement les budgets du soutien aux projets culturels. Une deuxième mobilisation concerne spécifiquement le secteur musical : le groupement «IG Musik», constitué fin 2019, souhaite qu'au moins un tiers du financement musical soit attribué en dehors des institutions établies. Il expose ses revendications d'abord dans une lettre ouverte, avant de lancer une initiative populaire «en faveur de la diversité musicale», soumise avec le nombre requis de signatures à l'été 2022, avec l'accompagnement d'un ancien directeur de l'Office fédéral de la culture. Au-delà de l'augmentation ou de la redistribution des moyens entre institutions et scène libre, le texte de l'initiative vise à créer un guichet unique qui distribuerait les financements musicaux ; il s'agirait donc d'abolir la dualité entre le classique et le jazz, pris en charge par la Section culture,

et les autres genres pris en charge par le Musikbüro Basel qui a succédé au RFV. L'initiative échoue toutefois en votation populaire en novembre 2024. Se dessinent donc ici certaines tensions entre différentes parties des milieux culturels, plus ou moins institutionnalisés et s'appuyant sur des expertises et ressources différentes.

2.4.6 La configuration au prisme des réseaux: une structure centre-périphérie, l'administration publique au centre

L'étude qualitative a montré que le processus bâlois est d'abord initié par le parlement puis par la suite restreint au niveau de l'administration cantonale. Si quelques moments de conflit peuvent être identifiés, comme la publication de la première version de la charte culturelle, le processus est globalement resté peu conflictuel. L'analyse de réseaux confirme ces résultats, mettant en évidence une structure centre-périphérie autour de l'administration cantonale.

Sur les 31 personnes incluses dans l'analyse de réseaux, quinze sont des acteur·trice·s culturel·le·s (y compris deux directeurs de fondations), et notamment une grande part de représentant·e·s d'institutions culturelles, huit sont des élu·e·s au Grand Conseil ou au Conseil d'État (deux des parlementaires sont également des acteurs culturels) et huit sont des acteur·trice·s administratif·ve·s¹²⁰.

L'analyse des coalitions fait ressortir quatre groupes et sépare en particulier les représentant·e·s administratif·ve·s, associé·e·s de près à l'élaboration de la loi et de la charte, des autres acteur·trice·s. Les acteur·trice·s administratif·ve·s se trouvent ainsi dans deux coalitions, que j'appelle respectivement « ancienne garde » et « nouvelle garde » des politiques culturelles bâloises, qui se trouvent au centre de la structure. Deux autres groupes existent dans la configuration, les « opposant·e·s alternatif·ve·s » et les « opposant·e·s institutionnel·le·s », mais ceux-ci ne peuvent toutefois pas être considérés comme des coalitions à cause de la densité de contact trop faible à l'interne et des mobilisations trop ponctuelles au fil du processus.

Une première coalition, la « nouvelle garde », réunit des personnes ayant des postes à responsabilités et démontre l'association entre secteurs privé et public dans les politiques culturelles bâloises. Elle inclut, côté secteur public, le directeur de la Section culture, le président du gouvernement cantonal (et donc directeur du Département présidentiel qui inclut la Section culture), une collaboratrice de la section, la directrice d'un musée public et le président

120 Voir les annexes en ligne concernant le chapitre 2 (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) pour les règles d'inclusion ou d'exclusion, la liste des acteur·trice·s par coalition/groupe et le détail des calculs des relations entre et à l'intérieur des groupes.

d'une commission d'un autre musée public, ainsi que deux élues de gauche au Grand Conseil, initiatrices de plusieurs objets culturels. D'autres personnes représentent plutôt les acteurs privés : le directeur d'un grand musée privé, la directrice du lieu alternatif le plus important de Bâle et le directeur des affaires culturelles de la Fondation Christoph Merian, l'un des financeurs privés les plus centraux en matière culturelle. A l'intérieur de la coalition, il y a des niveaux élevés de convergence – les personnes sont plutôt d'accord entre elles – et de contact. L'analyse qualitative confirme que ces personnes ont collaboré, ou du moins été associées, pour l'élaboration de la loi et de la charte culturelle, par exemple lors des réunions de préparation avant le lancement de la charte culturelle ou lors des consultations sur la charte culturelle, pour lesquelles les institutions étatiques étaient consultées à part. Cette coalition a des liens forts de collaboration avec l'autre coalition et se trouve plutôt en accord avec elle.

Dans cette deuxième coalition, qu'on peut désigner comme l'« ancienne garde » des politiques culturelles, on trouve des acteurs et actrices qui participent depuis longtemps à la politique culturelle bâloise, notamment dans la Section culture – tels l'ancien directeur, la directrice-adjointe, la juriste du service, deux directeurs de musées étatiques – mais aussi le directeur des affaires culturelles du canton de Bâle-Campagne, ou encore des parlementaires.

Le groupe des opposant·e·s alternatif·ve·s inclut des acteur·trice·s culturel·le·s de la scène alternative, y compris deux députés¹²¹. Si ces personnes sont plutôt d'accord entre elles, le niveau de contact interne est plutôt bas et il n'y a pas de liens de contact avec d'autres groupes ou coalitions. La « nouvelle garde » se trouve plutôt en accord avec eux, l'« ancienne garde » plutôt en désaccord. L'analyse qualitative montre que ces acteur·trice·s ne se mobilisent que peu dans le processus, à l'exception de la phase finale avec la publication de « Kulturstadt Basel ». Toutefois, avec ce papier, les éditeurs ne cherchent pas tant à influencer le processus qu'à demander la publication rapide de la charte culturelle. On peut considérer que les acteur·trice·s de ce groupe auraient pu se mobiliser dans le processus politique, mais ne l'ont pas fait.

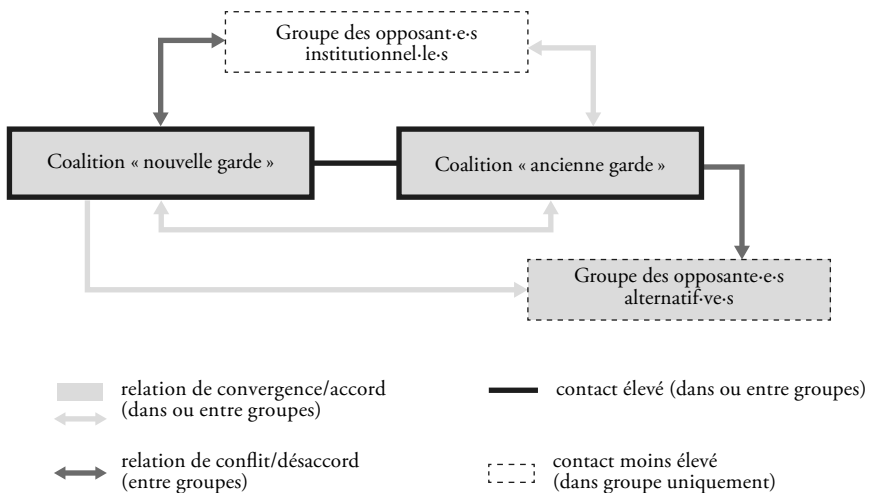
Enfin, le groupe des « opposant·e·s institutionnel·le·s » réunit cinq acteurs : trois directeurs d'institutions culturelles, le directeur d'une fondation et le directeur du Département de l'instruction publique (membre du Conseil d'État, auparavant en charge de la Section culture). Ils n'ont ni un niveau de convergence élevé, ni un niveau de contact élevé entre eux, et l'analyse qualitative montre qu'ils ont peu participé à ce processus, à l'exception du

121 S'y trouve par ailleurs le consultant externe associé pour l'élaboration de la première version de la charte culturelle. Cet acteur est probablement inclus par des liens de désaccord avec certaines personnes de l'administration cantonale, plutôt qu'en raison de liens de convergence à l'intérieur du groupe.

directeur du DIP, qui y était associé au début puisque cela concernait son département. Toutefois, il était plutôt opposé à cette loi et cherchait à aboutir à une formulation aussi large que possible. Ces acteurs ont des relations conflictuelles avec la « nouvelle garde », mais des liens de convergence avec l'« ancienne garde ».

La figure 8 montre que les deux coalitions centrales ne s'opposent pas entre elles, mais plutôt à des groupes différents d'acteur-trice-s extérieur-e-s, qui sont respectivement en lien avec l'autre coalition. Cette structure ne correspond donc pas tant à une opposition entre différentes coalitions qui se trouveraient en conflit, mais à des interactions entre centre et périphérie. Au centre se trouvent les deux coalitions d'acteur-trice-s administratif-ve-s avec quelques représentant-e-s des institutions culturelles, tandis que les milieux culturels alternatifs et d'autres acteur-trice-s plus institutionnel-le-s se trouvent à la périphérie. Les acteur-trice-s du centre – largement issu-e-s de l'administration publique – partagent des normes et des idées quant à ce qui serait un résultat désirable. Ils et elles contrôlent le processus et l'accès des personnes et des idées qui viendraient de l'extérieur (ils agissent comme *gatekeepers*, cf. Howlett et Ramesh 1998), limitant ainsi les opportunités de changement des politiques publiques. L'analyse qualitative montre en effet que l'administration a réussi à détourner les initiatives des parlementaires et des milieux culturels alternatifs, par exemple sur un concept culturel commun aux deux cantons.

Figure 8 : Coalitions et groupes dans le cas bâlois



Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche (questionnaire et analyse de réseaux).

2.5 Évaluation comparative des hypothèses sur les processus

Les trois cas aboutissent à des résultats différents : un changement majeur de politique culturelle à Genève, un changement moyen à Berne et pas de changement à Bâle. La comparaison des processus permet, dans cette dernière section, de procéder à une première analyse des deux hypothèses posées en début de chapitre, concernant pour l'une la mobilisation de nouveaux acteurs ou groupes et pour l'autre l'utilisation d'arènes ad hoc et le niveau de conflictualité, chacun de ces différents facteurs rendant plus probable un changement de politique publique par ses effets sur la configuration des acteurs et actrices impliqués.

2.5.1 Comparaison des configurations (Hypothèse H1)

L'hypothèse H1 suppose que des acteurs et groupes non satisfaits de leur position dans l'arrangement de mise en œuvre peuvent, en se mobilisant en une coalition, faire infléchir la politique publique dans le sens de leurs positions. Pour tester cette hypothèse, il faut évaluer, pour chaque cas, la présence d'éventuels nouveaux acteurs ou groupes, leur mobilisation ainsi que la relation causale de ces mobilisations avec un éventuel changement des politiques publiques.

À Berne, la configuration comporte deux coalitions établies, celle du canton et celle des villes et régions, ainsi qu'une nouvelle coalition, la « francophonie », autour des institutions représentatives de la population francophone du canton, le Conseil du Jura bernois (CJB) et le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF). Elles ont été mises en place par la Loi sur le statut particulier en 2006, qui leur accorde de droit une position dans l'arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles. Dans la mesure où elles cherchent à occuper des positions plus centrales, on peut néanmoins considérer que ces institutions agissent en challengers dans l'élaboration de la stratégie et de la loi culturelle. Il s'agit là bel et bien d'une coalition, quoiqu'uniquement basée sur un accord partiel concernant les objectifs poursuivis, sans réelle coordination entre instances et ne se mobilisant que ponctuellement, en particulier dans la dernière étape du processus touchant à la révision de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles, notamment par le biais de la procédure du « regard francophone » ou par leur inclusion dans la procédure de corapport. On peut par ailleurs s'interroger sur le sens à donner ici au terme de mobilisation : ces différents accès au processus de décision leur sont accordés d'office et ne résultent donc pas à proprement parler de leur mobilisation. La coalition francophone n'occupe

toutefois pas une place très centrale dans la configuration d'acteurs et n'arrive que partiellement à obtenir les changements souhaités. Si le CJB obtient des compétences de décision plus étendues, le CAF, quant à lui, ne réussit pas à se faire accorder les compétences décisionnelles souhaitées ; sa position reste consultative, ce que le chargé de projet de l'Office de la culture justifie ainsi :

Si on donne des compétences décisionnelles au CAF, soit il les a aussi pour les personnes et projets germanophones, soit on clive la ville de Bienne. Et c'est pour cela que le CAF a depuis toujours uniquement une fonction de conseil. Je comprends que le CAF veuille les mêmes droits et devoirs que le CJB, mais il ne les a simplement pas et il ne les a pas non plus reçus. (Chargé de projet de l'Office de la culture, BE 5)

In fine, le CJB réussit et obtient plus de compétences de décisions, tandis que le CAF se trouve affaibli. La force respective des différents acteurs à faire adopter leurs préférences prend ses origines dans la Loi sur le statut particulier, qui accorde un large éventail de compétences au CJB et des compétences moins étendues au CAF. Le cas de Berne est donc compatible avec l'hypothèse H1, il s'agit d'un cas « moyen/moyen » : la configuration contient une nouvelle coalition, mais celle-ci n'est ni particulièrement centrale ni totalement unie, et seulement une partie des changements prônés – ou plutôt les changements prônés par une partie de la coalition – sont finalement inclus dans la loi, qui elle-même représente un changement de taille et d'importance moyenne dans l'arrangement de mise en œuvre.

Dans le cas de Genève, la configuration contient trois coalitions : le canton, les acteur·trice·s culturel·les autour du RAAC et enfin les opposant·e·s à la loi autour de la ville et des communes. On trouve donc à la fois de nouveaux participants, les acteur·trice·s culturel·les qui n'ont pas de position formelle dans l'arrangement de mise en œuvre, et des instances cantonales qui agissent en challengers, qui visent à obtenir une position plus importante dans l'arrangement de mise en œuvre. Les acteur·trice·s culturel·les se mobilisent et se coordonnent pour influencer la politique culturelle genevoise, s'appuyant notamment sur leurs expériences de mobilisations antérieures, qu'il s'agisse du « mouvement 804 » contre les coupes budgétaires dans l'aide aux projets ou des mouvements précédents des années 1980-1990. Il s'agit d'une coalition unie autour d'un certain nombre d'objectifs : elle cherche d'abord à arrêter le transfert des charges, puis se dote d'un programme plus précis, élaboré au cours des forums et publié dans un livre, Les représentant·e·s du RAAC ont réussi à se faire une place centrale dans la configuration, interagissant notamment avec des instances cantonales, mais aussi municipales et communales en s'imposant comme interlocuteur·trice·s uniques et comme le groupement représentatif des milieux culturels. Par son alliance avec la coalition canto-

nale, la coalition culturelle parvient ainsi à occuper une place centrale dans la configuration d'acteurs et à imposer ses préférences sur le résultat final, ce qui constitue un changement important. Le changement de politique publique qui résulte du processus genevois va en effet dans leur sens : la création du conseil consultatif de la culture vise une plus grande coordination et une prise en compte des demandes et perspectives des milieux culturels. Le fait que le canton s'engage davantage, ou vise à s'engager davantage, dans certaines institutions culturelles et maintienne son soutien aux projets indépendants répond également aux demandes du RAAC.

Le cas de Genève tend ainsi à confirmer l'hypothèse H1, avec une nouvelle coalition, unie et mobilisée, et avec un changement de politique publique relativement grand, notamment parce que la mobilisation des milieux culturels a permis un débat plus étendu qui a élargi la configuration et permis de modifier les rapports de pouvoir habituels. La forme précise et le contenu de la solution provient cependant d'ailleurs : le choix d'une nouvelle loi, ainsi que le conseil culturel, ne résultent pas de demandes émanant des milieux culturels mais de propositions faites par la coalition cantonale.

Dans la configuration bâloise on trouve de nouveaux acteurs, les milieux de la culture jeune et évènementielle organisés dans l'association « Kulturstadt Jetzt! », fortement politisés et qui font même élire certain·e·s député·e·s dans différents partis politiques. On croise également des challengers, les parlementaires de gauche qui aimeraient être davantage associé·e·s aux décisions en matière de politiques culturelles. Ainsi, l'impulsion de la loi provient d'une motion parlementaire et, dans la suite du processus, les parlementaires souvent issu·e·s d'institutions culturelles alternatives exigent d'être informé·e·s de l'avancée des travaux ou proposent des contenus et, plus particulièrement, un changement de l'arrangement de mise en œuvre, par un concept culturel commun pour les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Ces deux groupes sont plutôt bien connectés, par des liens d'interconnaissance mais aussi par des individus multipositionnels occupant des positions dans chacun des deux groupes. Néanmoins, cette politisation des milieux culturels alternatifs ne se traduit pas par une mobilisation politique continue et coordonnée visant à influencer l'élaboration de la loi et de la charte, les mobilisations ponctuelles se focalisent sur le début et la fin du processus.

Les acteur·trice·s culturel·le·s, bien que plutôt en accord sur certains objectifs (par exemple la protection de la scène alternative), ne se mobilisent que très peu dans ce processus de décision. De ce fait, on ne peut donc pas les considérer comme une coalition, même s'ils et elles investissent d'autres relais politiques. Le résultat du processus de décision bâlois est la continuité : aucun changement n'apparaît dans l'arrangement de mise en œuvre, ce qui

correspond aux positions du gouvernement et de la Section culture, dont les représentant·e·s occupent les places les plus centrales de la configuration.

Une analyse contrefactuelle permet d’approfondir le lien entre absence de coalition nouvelle et continuité des politiques publiques. L’expérience politique des actrices et acteurs culturel·le·s alternatifs·ves bâlois·es sur des enjeux concrets les concernant, tels le financement de la culture des jeunes ou la régulation des horaires de fermeture des bars, aurait pu favoriser une mobilisation autour de la loi et de la charte culturelle, car elles et ils ont l’expérience nécessaire pour élargir le débat, pour le porter dans la presse et au parlement. Une alliance plus étroite entre la gauche parlementaire et les milieux culturels alternatifs, voire avec les fondations, aurait pu argumenter en faveur de versions différentes de la loi et de la charte culturelle, en élargissant le débat. L’absence d’une telle mobilisation peut expliquer l’absence de changement. Le cas de Bâle tend ainsi à confirmer, par la négative, l’hypothèse H1. Le processus n’est qu’à moitié investi par les milieux culturels – les indépendants ont leurs relais politiques alternatifs, comme *Kulturstadt Jetzt!*, le « parlement culturel » et les député·e·s fortement lié·e·s à la scène culturelle indépendante, et n’ont pas besoin de se mobiliser sur ces textes généraux pour faire entendre leurs revendications qui portent plutôt sur des enjeux plus spécifiques.

Tableau 2: Test de l’hypothèse H1

Plus des acteurs nouveaux ou des challengers mobilisés au sein d’une coalition et unis sur leurs préférences réussissent à se faire une place centrale dans la configuration, plus le changement de politique publique sera important et reflètera leurs positions.

	Berne	Genève	Bâle
Nouveaux acteurs/ challengers	Francophonie (nouveaux et challengers)	RAAC (nouveaux)// Canton/ DIP (challengers)	Acteurs culturels alternatifs (nouveaux)// législateur·trice·s (challengers)
Acteurs mobilisés en coalition	Ponctuellement	Oui//oui	Non//non
Acteurs unis	Partiellement	Oui//oui	Oui//moyen
Acteurs centraux	Non	Oui//oui	Non//non
Importance du changement, dans le sens des intérêts des nouveaux acteurs/ challengers	Moyen, plutôt oui	Important, plutôt oui	Pas de changement

Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

La comparaison des trois cas, résumée dans le tableau 2, permet d'explorer les liens entre les différents concepts de l'hypothèse H1 à un niveau plus abstrait. On constate tout d'abord qu'un changement important n'intervient que si une coalition nouvelle s'est mobilisée dans le processus. Autrement dit, aucun changement ne survient sans nouvelle coalition. Toutefois, au-delà de la simple corrélation qui est un premier indice en faveur de la confirmation de l'hypothèse, il faut chercher à expliciter les liens de causalité.

Dans les trois cas, on trouve de nouveaux acteurs ou des challengers dans la configuration. « Nouvel acteur » ou « challenger » doivent être considérés comme deux points sur une même échelle, plutôt que comme deux catégories bien distinctes. En effet, même les nouveaux acteurs, qui n'ont donc pas de position préexistante dans l'arrangement de mise en œuvre, doivent avoir une certaine connaissance du sous-secteur, de ses enjeux et des autres acteurs qui y sont présents, afin de pouvoir s'insérer dans la configuration d'acteurs. À Berne, les deux instances représentatives de la francophonie sont à la fois des nouveaux acteurs et des challengers, car elles sont créées début 2006, soit pendant le processus, et obtiennent directement des positions dans l'arrangement de mise en œuvre, des positions qu'elles cherchent ensuite à améliorer. À Bâle-Ville comme à Berne, les milieux culturels indépendants ont une connaissance précise des enjeux et une expérience de mobilisation politique antérieure.

Il faut toutefois noter que la présence de nouveaux acteurs et de challengers n'implique pas systématiquement la mobilisation de ceux-ci, comme le montre le cas de Bâle. Ces acteurs sont relativement unis, et les deux groupes (acteur·trice·s culturel·le·s alternatif·ve·s et législateur·trice·s de gauche) sont bien interconnectés. Néanmoins, ils ne se mobilisent pas dans une coalition, ce que l'on peut expliquer, dans ce cas, par l'absence d'efforts de mobilisation, par exemple de la part d'un·e entrepreneur·e de politique publique, rôle qui sera explorée dans le chapitre suivant. À Genève, les acteur·trice·s culturel·le·s sont fortement uni·e·s et mobilisé·e·s dans une coalition, en raison d'efforts de mobilisation concertés, de la circulation des informations, etc. À Berne, au contraire, la coalition de nouveaux acteurs n'est que partiellement unie et que ponctuellement mobilisée. Dans ce cas, l'unité et la mobilisation ne viennent pas d'en bas, mais du canton, dans une logique institutionnelle *top-down*, pratiquement néo-corporatiste, qui consiste à créer ces instances et à leur attribuer une position qui leur accorde un certain accès aux décisions dans la formulation de la politique culturelle, en particulier dans l'élaboration de la loi. Ces instances sont censées être uniques, représentatives, et visent à assurer la paix sociale par la reconnaissance institutionnelle de la minorité linguistique du canton.

En résumé, l'unité et la mobilisation peuvent donc provenir d'un-e entrepreneur-e de politique publique – comme c'est le cas à Genève, et comme cela aurait pu l'être à Bâle-Ville – ou d'une logique institutionnelle, comme à Berne. Ces deux types de mobilisations qui fondent une coalition visent à occuper des positions différentes dans la configuration : tandis qu'une mobilisation *bottom-up* peut chercher à occuper une position la plus centrale possible dans la configuration, cela n'est pas forcément le cas pour une mobilisation *top-down*. Cette recherche d'une position centrale va de pair avec un certain niveau de conflit, car la coalition cherche à s'imposer comme incontournable, à faire des alliances avec d'autres coalitions et à défendre les solutions qu'elle propose. Ainsi, à Genève, les acteur-trice-s culturel-le-s ont cherché à augmenter le conflit, notamment par la médiatisation, et à faire pencher la balance de pouvoirs en faveur de leurs solutions, en créant une dynamique qui a ensuite été utilisée par le canton qui a ainsi « domestiqué » cette mobilisation. Les milieux culturels genevois, et plus encore les acteur-trice-s cantonaux-ales, cherchent et réussissent à faire sortir le processus de décision de l'administration, des négociations entre gouvernements vers une arène ad hoc. Au contraire, les instances francophones bernoises ne cherchent pas d'autres arènes pour porter leurs revendications, elles se contentent des accès institutionnels qui leur sont accordés.

En ce qui concerne le résultat du processus, à Berne comme à Genève, le changement va dans le sens des intérêts des nouveaux acteurs. Toutefois, dans le cas bernois, ces derniers ne sont concernés que par un léger changement visant à accorder plus de pouvoir aux instances francophones, et non par la répartition plus générale des compétences et obligations de financement, sur laquelle ils n'ont aucun impact. En ce qui concerne Genève, le changement – une certaine cantonalisation et plus de place pour les milieux culturels – correspond à ce que défend la coalition des acteur-trice-s culturel-le-s, mais c'est l'alliance avec les instances cantonales qui a permis d'imposer ces solutions.

Pour terminer l'analyse de cette hypothèse, tentons l'argument contrefactuel, afin d'analyser ce qui se serait passé sans la mobilisation de ces coalitions à Berne et à Genève, et ce qui se serait passé si une coalition s'était mobilisée à Bâle. À Genève, on peut raisonnablement penser que le transfert des subventions culturelles vers la ville aurait été décidé¹²² et que le processus n'aurait pas pris la forme qu'il a eue. La mobilisation du RAAC a donc été essentielle dans le lancement de ce processus. À Berne, au contraire, la même solution globale aurait probablement été trouvée, sans les ajustements marginaux concernant les droits du CJB. À Bâle, la mobilisation des milieux culturels dans d'autres

122 Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il aurait été mis en œuvre, vu le nombre de projets de modifications de politique culturelle qui n'ont jamais été menés à terme.

processus politiques montre qu'ils auraient pu se mobiliser en une coalition, formuler des revendications, publiciser le processus, et éventuellement faire changer l'arrangement de mise en œuvre.

En conclusion, l'hypothèse H1 peut être confirmée: dans deux cas, à Berne et à Genève, les résultats correspondent aux préférences des coalitions mobilisées dans les processus de décision. Toutefois, la mobilisation de ces coalitions de nouveaux acteurs ou de challengers peut s'appuyer sur plusieurs ressorts, ce qui influence ensuite les objectifs et les manières de fonctionner de ces coalitions. Pour le cas de Bâle, l'hypothèse est confirmée de manière contrefactuelle.

Au-delà du test de l'hypothèse, on peut formuler quelques autres observations sur les configurations. Une première concerne les groupes culturels, qui ne se mobilisent pas dans tous les processus. En effet, les institutions culturelles, soutenues par des subventions ou directement gérées par les communes, ne perçoivent pas forcément leurs intérêts de la même façon que les acteur·trice·s culturel·le·s de la scène indépendante et hors institutions, auquel·le·s s'adresse principalement le soutien aux projets. La notion d'« acteur·trice culturel·le » recouvre donc des réalités fort différentes, et les structures organisationnelles et les fonctionnements, très variables selon les sous-secteurs, contribuent eux aussi à rendre difficile une mobilisation globale sur un projet plutôt abstrait comme une loi cantonale sur la culture. Il s'avère en effet malaisé de dépasser cette segmentation, soit la « siloification » des sous-secteurs culturels (Gray 2015). Dans les trois cas, la mobilisation et le succès des milieux culturels sont donc fortement différenciés. À Genève, il y a une relative unité entre secteurs, institutions et scène indépendante, une forte mobilisation qui donne des résultats. À Berne, les grandes institutions culturelles sont parfois consultées, mais de manière très ponctuelle et après la prise de décision, tandis que la mobilisation des institutions alternatives et des acteur·trice·s culturel·le·s indépendant·e·s se limite au niveau communal. Pour le cas bâlois, les grandes institutions sont en partie associées au processus mais leurs représentant·e·s ont peu de pouvoir, tandis que les milieux culturels alternatifs investissent d'autres relais politiques plutôt que le processus d'élaboration de la Loi sur l'encouragement de la culture.

Une deuxième observation est d'ordre théorique: en effet, la conceptualisation de la configuration comme opposition entre plusieurs coalitions s'avère surtout pertinente pour le cas de Genève, hautement conflictuel, alors que le cas bâlois est plutôt caractérisé par une structure centre-périphérie, que l'analyse de réseaux a clairement fait ressortir. Berne combine des éléments issus des deux modèles, avec une administration cantonale occupant toutes les positions les plus centrales, mais qui est confrontée à l'opposition de deux coalitions qui se trouvent plutôt en périphérie de la configuration.

2.5.2 Comparaison des processus de décision (Hypothèse H2)

L'hypothèse H2 prédit un lien entre arène ad hoc, niveau de conflit et probabilité d'un changement de politique publique. Pour tester cette hypothèse, il convient d'évaluer, dans chaque cas, si une arène ad hoc a été activée, ainsi que l'intensité, la durée et les parties prenantes d'un éventuel conflit, pour ensuite relier ces facteurs au changement ou à son absence.

À Berne, le processus est caractérisé par la multiplication des groupes de travail, de pilotage, ou encore de consultation, mais il ne s'agit pas de véritables arènes à compétence décisionnelle; il n'y a donc pas d'arène ad hoc. L'élaboration du concept culturel est interne à l'administration, mais inclut dès le départ les villes et les régions, ainsi que quelques institutions culturelles. Par la suite, avec le changement de ministre suite aux élections de 2006, le processus est resserré et rapatrié dans une arène plus fermée associant uniquement les représentant·e·s de différentes parties de l'administration cantonale et du gouvernement. Quelques ouvertures stratégiques sont mises en place, par exemple avec les débats culturels en région, qui finissent par être pérennisés et ont lieu à intervalles réguliers. Toutefois, ces ouvertures – qui ne se traduisent pas par des changements d'arènes – servent avant tout à légitimer le processus, et non pas à donner des impulsions ou à influencer le résultat. Seule la ville de Berne et les instances représentant la population francophone ont un accès plus direct au processus de décision et peuvent négocier avec le canton.

Ce renfermement du processus à partir de l'élaboration de la stratégie culturelle est un choix stratégique lié au niveau de conflit. L'élaboration du concept culturel entre 2003 et 2006 est marquée par un double conflit: avec les villes, d'un côté, et au sein du gouvernement, de l'autre. Ce conflit avec les villes et régions ne donne pas à l'ancien ministre la légitimité et le soutien qu'il espérait, et contribue à l'échec de ce papier. Son successeur, à son arrivée, cherche à réduire le niveau de conflit en réduisant le nombre de participant·e·s: en accordant une priorité claire aux membres du gouvernement plutôt qu'aux villes, régions et milieux culturels, il cherche à résoudre ces conflits l'un après l'autre et à s'assurer l'adhésion des membres du gouvernement. C'est dans cette arène fermée, au niveau de l'administration et de l'exécutif, qu'est trouvé le compromis permettant l'adoption de la nouvelle réglementation – c'est-à-dire là où se trouve peut-être le conflit le plus fondamental, car les autres membres du gouvernement cantonal ont des positions de joueur·se·s de veto. Cette solution passe par le rattachement du domaine culturel à deux réformes issues respectivement de la Direction des finances, pour la péréquation financière, et de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pour les conférences régionales.

Le conflit à l'intérieur de l'administration est ainsi réduit, mais deux autres conflits surgissent lors des consultations particulières : avec la ville de Berne, au sujet des finances, et avec le Jura bernois, au sujet des compétences de décision. Ces deux axes de conflits se retrouvent également dans l'analyse de réseaux, avec, d'une part, les conflits entre la coalition cantonale et les commune/régions urbaines et, de l'autre, ceux entre la coalition cantonale et la coalition francophone. Ces négociations représentent cependant plutôt des ajustements à la marge.

Par rapport à l'hypothèse H2, il y a bien à Berne un niveau élevé de conflit, mais aucune arène ad hoc n'est mobilisée et le changement de politique publique qui résulte du processus est moyen (il concerne uniquement la répartition des tâches entre les différents niveaux étatiques, avec la cantonalisation de deux institutions culturelles et l'obligation, pour les communes, de participer au financement des institutions culturelles de leur région). Le conflit n'amène donc pas de changement majeur, et la solution à ce conflit est trouvée dans une arène ordinaire et fermée.

Les arènes par lesquelles passe le processus genevois varient en termes d'ouverture, de caractère ordinaire ou ad hoc et de niveau de conflit. L'élaboration du projet de transfert des charges se fait dans l'arène exécutive, entre gouvernements cantonaux et communaux, et elle est de ce fait peu conflictuelle, voire même consensuelle. Le conflit arrive au sein du Conseil d'État, et c'est une fois que l'enjeu se retrouve dans les médias et que le secret de ces négociations est brisé par le ministre de l'instruction publique – minoritaire au sein du gouvernement – et par les acteur·trice·s culturel·le·s – qui étendent le conflit –, que le processus est réellement lancé. Tandis que les négociations administratives continuent, le débat sur la politique culturelle et la répartition des compétences a ensuite lieu dans des forums publics (aux rencontres du RAAC et dans presse). Il ne s'agit pas là d'arènes au sens strict, car elles n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions contraignantes, mais de forums de discussion, qui ont un pouvoir de cadrage. Néanmoins, cela permet aux débats de s'ouvrir, de s'élargir et de porter sur des thématiques et enjeux plus larges et plus variés que la seule répartition des tâches de subventions des institutions et de la création indépendante. Cette phase contient certains conflits et, plutôt que de déboucher sur des résultats concrets en termes de contenu, elle aboutit à des procédures, des manières de faire, des normes partagées quant à la concertation.

La mise en place de la CELAC correspond en revanche à la création d'une arène ad hoc, au sein de laquelle les pouvoirs de décision sont délégués à des acteur·trice·s non administratif·ve·s. L'administration cantonale garde toutefois une influence certaine, car elle accompagne les travaux de la CELAC et adapte l'avant-projet de loi après la consultation publique, en négociant

avec la ville de Genève, l'ACG et le RAAC. Procédé déjà expérimenté pour la Loi sur l'Université, l'instauration d'une commission externe à la fois lance le processus législatif officiel et le dévie des arènes habituelles. Cela se passe clairement à l'initiative du canton, et plus précisément du DIP, qui contourne ainsi les groupes de travail internes à l'administration cantonale ou communale (avec une éventuelle hostilité de la part des autres départements et ministres), mais aussi l'arène législative, alors que plusieurs objets avaient pourtant été déposés au parlement cantonal. Cette nouvelle arène de la CELAC est fermée, l'accès n'est possible que sur invitation émise par le canton, qui décide donc des personnes à inclure. Á cette époque, le niveau de conflit autour des politiques culturelles est élevé, mais son étendue est restreinte par le choix des membres de la commission : une seule représentante de la ville de Genève et un seul représentant de l'ACG – soit bien trop peu de membres pour espérer que l'avant-projet de loi aille dans leur sens. Le choix des membres permet ainsi de contenir le niveau de conflit et de contourner l'opposition de la ville de Genève. Ce choix vise explicitement à une dépolitisation du processus, et l'expertise culturelle – plutôt que politique ou administrative – des membres est valorisée.

La CELAC élabore un projet de loi qui contient les deux éléments principaux de la loi finalement adoptée, à savoir le conseil consultatif de la culture et une position plus centrale et puissante du canton. Néanmoins, ces deux éléments ne proviennent pas de la CELAC, puisqu'ils ont été proposés avant même le début de cette dernière, par le gouvernement cantonal, à l'initiative du ministre de l'instruction publique. La suite du processus de décision se déroule avant tout dans l'administration, avec des négociations entre le canton, la ville de Genève, le RAAC et les communes. Il s'agit là des phases durant lesquelles sont cherchés (et trouvés) des compromis dans des arènes bien plus fermées. Enfin, le projet passe au parlement – il s'agit d'une arène plus ouverte, mais très peu de choses sont changées dans la loi et la mise en œuvre est déléguée au Conseil d'État.

Le conflit se maintient à un niveau élevé pratiquement tout au long du processus : à l'intérieur du gouvernement cantonal d'abord, entre la ville de Genève et le canton ensuite, et enfin entre, d'une part, la ville de Genève et, d'autre part, l'alliance entre les milieux culturels et les instances cantonales, des conflits qui se retrouvent dans la CELAC et que l'analyse de réseaux permet de confirmer. Le processus genevois aboutit à un changement important, qui inclut de nouveaux acteurs dans l'arrangement de mise en œuvre – les acteur-trice-s culturel-le-s – et touche à la répartition des rôles à la fois entre niveaux étatiques et entre acteurs publics et privés. Cependant, le cas de Genève oblige à nuancer l'hypothèse H2 : bien que le changement reflète les décisions trouvées dans l'arène ad hoc, ces idées trouvent leur origine ailleurs.

Dans le cas bâlois, le processus de décision est maintenu à l'intérieur de l'exécutif et de l'administration, et passe surtout par deux arènes, à savoir le Conseil d'État et la Section culture. De légères variations existent : tandis que la Loi sur l'encouragement de la culture est écrite à l'intérieur de la Section culture, la charte culturelle est d'abord élaborée avec le secrétariat général du Département présidentiel, avant d'être rapatriée dans la Section culture. Pour les deux papiers, des consultant-e-s externes sont associé-e-s, intégré-e-s dans l'arène administrative où se prennent les décisions. Le processus ne passe donc par aucune arène ad hoc. Les deux processus (la loi et la charte culturelle) sont ponctuellement ouverts à d'autres acteurs, par la consultation écrite sur une première version des papiers, et pour la charte, un forum de discussion temporaire est également créé, avec la journée d'étude. Or, pour toutes ces instances, les feedbacks et les discussions doivent porter sur un texte déjà présenté, ce qui limite de facto l'influence qu'ils peuvent avoir sur le résultat final.

Par ailleurs, le processus n'est pas très conflictuel. Premièrement, dans la mesure où celui-ci est maintenu à l'intérieur de l'administration, les conflits qui existent sont surtout entre personnes, notamment entre le nouveau ministre et le premier directeur de la Section culture au sujet de l'étendu de la charte culturelle. Tandis que le directeur n'est pas très enthousiaste à l'idée d'une charte culturelle, le président du gouvernement y est au contraire particulièrement attaché, car cela représente pour lui un élément important de son action gouvernementale. Ensuite, certains conflits sont latents : l'analyse de réseaux montre un certain désaccord entre les acteur-trice-s culturel-le-s des « opposant-e-s alternatif-ve-s » et l'« ancienne garde ». Ces conflits ne sont pas activés, car, de facto, les milieux culturels ne se mobilisent pas. Enfin, un moment précis est conflictuel : il s'agit de la présentation de la première version de la charte culturelle, avec les propositions d'une matrice d'évaluation et de quantification pour les institutions et projets culturels. Le président du gouvernement cherche à provoquer ce conflit, en tenant à publier ce papier sous cette forme afin de susciter des réactions. Le rejet de cette première version donne, par la suite, l'élan et la légitimité pour la réviser au sein de l'administration, dans une petite configuration dont l'accès est restreint.

Le résultat du processus bâlois est une continuité dans l'arrangement de mise en œuvre, et les quelques changements qui découlent de la loi et de la charte (par exemple plus de financements pour le cinéma ou la mention de la sécurité sociale des artistes) proviennent avant tout de l'arène administrative. Le cas bâlois ne contient in fine ni arène ad hoc, ni conflit, ni changement. Une analyse contrefactuelle permet de montrer que le cas bâlois tend ainsi à confirmer par la négative l'hypothèse H2 : la création d'une arène ad hoc, et plus particulièrement d'un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de

charte, aurait pu être plausible à un moment précis du processus, au début de l'élaboration de la charte culturelle. Cela aurait pu servir à légitimer la démarche du président du gouvernement, qui avait fait de la culture son étendard, et à signifier une rupture avec les manières de faire de son prédécesseur, par une plus grande ouverture vers les groupes cibles. Ce groupe de travail aurait tout à fait pu être accompagné par le même consultant. Il est probable qu'un tel groupe de travail aurait constitué un lieu de conflit tant interne qu'externe, avec des contestations de la représentativité et du choix des participant·e·s. Une telle ouverture du processus aurait pu créer une mobilisation et une organisation des acteur·trice·s culturel·le·s (cf. hypothèse H1), les amener à porter leurs revendications dans l'élaboration de la charte, alors que, dans les faits, elles et ils ont plutôt contourné ce processus. Il faut toutefois comprendre que l'instauration d'une arène ad hoc aurait représenté un certain risque pour le gouvernement et pour l'administration, notamment celui d'un conflit et d'une dissension. La faible mobilisation des milieux culturels et le niveau de conflit globalement peu élevé leur ont permis de ne pas y avoir recours.

Tableau 3: Test de l'hypothèse H2

Plus le processus de décision passe par des arènes ad hoc ou plus il est conflictuel, plus le changement sera important et reflètera les décisions trouvées dans ces arènes.

	Berne	Genève	Bâle
Arène ad hoc	Non	Oui (CELAC)	Non
Processus conflictuel	Oui, moyennement	Oui, fortement	Non
Importance du changement, trouvé dans quelle arène (dans arène ad hoc?)	Moyen. Dans négociations entre directions du gouvernement	Important. Changement proposé avant la CELAC, mais accepté et légitimé dans arène ad hoc	Pas de changement

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

La comparaison des trois cas permet de confirmer globalement l'hypothèse H2: aucun changement n'intervient lorsqu'il n'y a pas de conflit, tandis qu'un changement majeur n'intervient que lorsque le processus est conflictuel et passe par une arène ad hoc (cf. tableau 3). Les processus bâlois et bernois suivent des trajectoires plutôt typiques et attendues en termes d'arènes: il n'y a ni arène ad hoc ni changement inattendu. Les deux cas correspondent donc à des exemples de processus relevant de la dépendance au sentier (Pierson 2004). Bâle-Ville ne connaît aucun changement, alors qu'à Berne le changement

va dans le sens des décisions prises auparavant, à savoir la régionalisation du soutien aux institutions culturelles introduite en 1995. En contraste, le processus genevois passe par une arène ad hoc, il dévie du chemin attendu et aboutit à un résultat surprenant, en donnant plus de pouvoir au canton, alors que c'est la solution inverse qui était envisagée au début. Le passage par une arène ad hoc, ou plus précisément le déplacement du processus vers ce type d'arène par des acteurs poursuivant des objectifs précis, permet donc de contourner la logique de dépendance au sentier. En résumé, un grand changement devient possible dès lors que les prises de décision dévient des chemins ordinaires. Toutefois, le changement qui survient grâce à ces déviations n'a pas forcément ses origines dans cette arène (les solutions n'y sont pas toujours trouvées), mais celle-ci peut toutefois permettre de le légitimer et de le justifier. Le chapitre prochain se penche sur les acteurs et actrices qui agissent à l'intérieur des configurations, en attisant ou réduisant les conflits, en privilégiant certaines arènes.

Chapitre 3

Des acteurs particuliers dans l'élaboration des politiques culturelles

Quels processus sociaux sous-tendent les mobilisations, choix d'arènes et conflits qui structurent les trois cas présentés jusqu'ici ? Ce chapitre opère un changement de focale et se tourne vers le niveau des interactions et des acteurs, s'intéressant non seulement aux organisations et aux groupes impliqués dans l'élaboration des politiques publiques, mais aussi au rôle que peuvent jouer les individus et aux initiatives qui réussissent ou échouent.

Si le rôle des individus et de leur insertion dans des configurations sociales dans des processus de décision sont des éléments plutôt sous-théorisés dans l'analyse classique des politiques publiques, ils paraissent indispensables pour analyser des cas et des secteurs marqués par l'interconnaissance, les déplacements et les appartenances multiples des acteurs, telles que les politiques culturelles. En effet, pour expliquer le changement ou la continuité d'une politique publique, l'une des pistes les plus intéressantes est celle des personnes qui promeuvent le changement (cf. Crow 2010) en endossant des rôles particuliers¹²³. Dans la littérature sur les agendas politiques, les « entrepreneur-e-s de politique publique » (Kingdon 1984 ; Baumgartner et Jones 1993) peuvent jouer un rôle déterminant dans les processus politiques, par exemple dans l'émergence d'un problème ou dans le choix d'une solution spécifique, tandis que l'approche des coalitions advocatives utilise le concept de « médiateur-e de politique publique » (Sabatier et Jenkins-Smith 1993 ; Ingold et Varone 2012), qui désigne un acteur qui négocie et facilite les apprentissages entre des groupes qui s'affrontent autour d'une politique publique donnée. Des positions particulières dans la configuration facilitent l'endossement de ces deux rôles de création ou d'organisation (*gestaltend*), qui s'opposent aux rôles freinants (*bremsend*) des joueur-se-s de veto qui se positionnent contre un changement et dont il faudra également tenir compte (Kriesi 1980 : 87-88).

Partant des constats sociologiques sur l'interconnexion et la multipositionnalité des élites, j'argumente que certain-e-s acteur-trice-s au sein de la configuration peuvent endosser des rôles particuliers à certains moments du processus. Ce cadrage théorique amène ensuite à une relecture des trois cas,

123 Ce travail ne traitant pas d'acteur-trice-s qui échappent aux règles de la configuration et du système politique ou d'acteur-trice-s charismatiques qui dominent le champ culturel, mais des personnes qui endossent un rôle spécifique dans un processus de décision, je préfère le terme d'« acteur-trice-s particulier-ère-s », plus modeste, à celui d'« agent-e-s exceptionnel-le-s » (Christopoulos 2006).

par l'analyse des élites au pouvoir dans chacune des politiques culturelles cantonales, et par l'étude du rôle qu'ont joué – ou, de manière contrefactuelle, qu'auraient pu jouer – certaines personnes. La comparaison des trois cas nuance les hypothèses formulées : toutes les personnes qui pourraient endosser un rôle particulier ne le font pas, et leur succès n'est pas assuré.

3.1 Des rôles spécifiques au sein de la configuration

3.1.1 Des individus interconnectés et multipositionnels

Les travaux sur les réseaux de politiques publiques se sont focalisés dans leur grande majorité sur le niveau des acteurs collectifs, soit les organisations, institutions et groupes impliqués dans les processus politiques (Knoke 1993). Ils considèrent que, dans un contexte marqué par la professionnalisation de la politique, par la perpétuation de la représentation d'intérêts et par la complexification organisationnelle de l'administration publique, ce sont ces acteurs collectifs – partis politiques, entités de l'administration et groupes d'intérêt – qui arrivent à se faire entendre et à influencer les décisions et les politiques publiques qui en résultent. Les procédures de consultation et plus largement de prise de décision réglementent généralement les interactions entre acteurs collectifs disposant d'un certain nombre de ressources leur donnant accès aux processus de décision, comme l'argent, l'autorité de prendre des décisions contraignantes (cf. Kriesi 1980 : 98), du personnel, du temps, de l'information ou encore la maîtrise du droit (Knoepfel *et al.* 2006 : ch. 4). Cependant, d'autres travaux se sont focalisés sur les individus et leurs interconnexions, tels que les études sur les élites communautaires (*community elites*) (Laumann et Pappi 1976) et certains travaux qui analysent les réseaux entre individus composant l'élite d'une politique publique (Kriesi 1980 ; Kriesi et Jegen 2001 ; Christopoulos 2006).

Pour prendre au sérieux le concept de configuration de Norbert Elias, je considère qu'il faut « remettre les gens dans les réseaux » (Rhodes 2002) et chercher à comprendre conjointement non seulement le niveau des organisations mais aussi celui des individus, en partant des acteurs et de leur intégration dans diverses configurations sociales, y compris pour comprendre des processus politiques impliquant des acteurs collectifs. En effet, si les organisations sont toujours représentées par des individus, qui peuvent s'exprimer et agir au nom des acteurs collectifs (Kriesi et Jegen 2001), le lien entre organisation et individu n'est pas direct – plusieurs individus peuvent représenter la même organisation, tandis que les personnes peuvent cumuler des rôles et occuper des positions dans différentes organisations, publiques ou

privées, voire dans différents domaines, en même temps ou successivement. Ces éventuels déplacements entre organisations ne sont d'ailleurs pas sans effets sur ces organisations et leurs positions, puisque les individus peuvent apporter leur capital social aux organisations et contribuent donc à la position et à la prééminence d'un acteur collectif dans un réseau politique (cf. Hatmaker et Rethemeyer 2008 ; Sorenson et Rogan 2014). En sens inverse, les individus peuvent quitter leur poste après avoir accumulé certaines ressources comme l'expérience et un réseau de contacts. Ressources organisationnelles et ressources personnelles peuvent donc se confondre, et toute organisation profite, au moins partiellement, des ressources des individus qui la composent. Certaines pratiques organisationnelles et administratives prennent en compte cette dynamique, comme le recrutement des postes dans l'administration publique en charge de la culture qui se fait largement à l'intérieur du secteur culturel, les personnes recrutées amenant ainsi leurs ressources, tels que leur réseau d'interconnaissance, à l'administration (DiMaggio 1983 : 247-248).

Étudier l'interaction d'acteurs individuels pour expliquer les résultats d'un processus de décision rapproche ce travail des études sur les élites des politiques publiques. Le rôle des élites dans la politique et dans la conduite des affaires publiques a largement été discuté dans la littérature et constitue l'une des questions classiques en science politique (Pareto 1917 ; Mills 1956). Ces travaux montrent comment les acteurs gouvernent et influencent les politiques publiques – politiques qui sont conceptualisées soit comme déterminées par une élite cohérente (la « classe dominante ») soit, dans une perspective pluraliste, comme le résultat de l'interaction entre différentes élites fonctionnelles (les élu-e-s, les administrateur-trice-s, les militaires etc.). D'autres études se focalisent sur les élites communautaires (Laumann et Pappi 1973), cherchant à analyser la structure globale d'interaction, de cohésion et de conflit entre acteurs individuels au niveau d'une ville entière.

Se fondant sur la définition des élites comme « un groupe d'intermédiaires dont le pouvoir se fonde sur leur capacité à établir des connections et à forger des liens » (Savage et Williams 2008 : 4), on peut considérer que l'une des caractéristiques les plus marquantes des acteurs centraux d'un processus politique est leur position dans la configuration et leur profil relationnels. Deux aspects en particulier influencent la configuration des acteurs, la multipositionnalité (ou le cumul des rôles) et l'interconnexion.

La multipositionnalité, la tendance à occuper plusieurs positions sociales dominantes dans des champs sociaux différents en même temps (Laumann et Pappi 1973), est selon Boltanski (1973) l'un des traits les plus caractéristiques des élites. Dans son étude sur les structures et processus de décision au niveau fédéral suisse, Kriesi prend en compte divers types de cumul de positions et en souligne les différentes conséquences : l'accumulation, par un

seul acteur, de rôles dans différentes organisations ou univers sociaux peut créer des conflits potentiels, mais permet surtout à l'acteur de devenir plus indépendant vis-à-vis de chacune de ses différentes positions, ce qui a pour effet d'augmenter ses ressources personnelles (Kriesi 1980 : 92-96) de par la combinaison unique de positions qu'il occupe. En tenant des positions dans différents univers sociaux ou différentes organisations, les acteurs peuvent donc cumuler des ressources relationnelles. Au-delà de la multipositionnalité synchronique, soit l'occupation de plusieurs positions en même temps, il faut également prêter attention à la multipositionnalité diachronique, soit l'occupation de différents postes au fil du temps. En effet, la trajectoire professionnelle, militante et politique de chaque personne lui permet d'accumuler, au fil du temps, des ressources et des liens, et de se faire ainsi une place dans la configuration d'acteurs.

Un deuxième constat récurrent des études sur les élites est leur relativement grande interconnexion, par des réseaux personnels ou professionnels, interconnexion qui découle en partie du cumul de positions. Selon Schijf, on peut constater une « intégration horizontale des élites gouvernantes » (Schijf 2013 : 32). Ainsi, les membres d'une élite peuvent être unis par différents liens, que ce soit par interconnaissance, collaboration, mariage (Padgett et Ansell 1993), alliances ou coappartenances, par exemple des dirigeants et administrateurs de grandes entreprises connectés entre eux par des conseils d'administration (cf. Carroll et Sapinski 2011 ; Bühlmann *et al.* 2012b pour le cas suisse).

Comment, dès lors, prendre en compte ces deux constats pour l'observation de la configuration des acteurs dans un processus politique spécifique ? Il faut prêter attention au temps long et aux différents types de relations : quand on étudie la configuration des acteurs dans un processus de politique publique, il convient de prendre en compte à la fois les liens de collaboration ou d'échange d'informations, mais également les liens d'interconnaissance afin de tenir compte de la pluralité de liens sociaux qui entourent un processus de décision spécifique. En effet, les liens préexistants à long terme (de nature professionnelle ou personnelle, entre organisations ou entre individus) créent de la confiance et peuvent faciliter les interactions dans un processus de décision à moyen ou court terme, et structurer ainsi les échanges et négociations politiques. Par exemple, ces liens peuvent freiner les acteurs dans leur éventuelle volonté de prendre des positions extrêmes (ceci est également valable pour les nouveaux acteurs de la configuration), car le risque de brusquer les autres et de mettre ainsi en péril les probables interactions futures est considéré comme trop grand. Les connections préexistantes ou existant en parallèle, tant professionnelles que personnelles, peuvent donc faciliter la collaboration et l'échange d'informations entre acteurs. Il faut également tenir compte des

parcours des différentes personnes, car ces trajectoires peuvent expliquer leur position actuelle dans la configuration. Par exemple, on peut envisager des situations où un représentant de l'administration publique a pendant longtemps travaillé dans le secteur qu'il surveille à présent, mais maintient des liens de sociabilité professionnelle ou amicale avec les personnes issues du secteur, ce qui facilite les flux d'information. Il en va de même d'une élue qui siège également au conseil d'administration d'une institution (par exemple d'un théâtre municipal) et qui, par ce biais, est relié à des acteur·trice·s culturel·le·s.

Dans un processus de décision, la multipositionnalité et l'interconnexion peuvent faciliter l'action de certains acteurs. En effet, le « mouvement entre des communautés sociales et professionnelles variées » (Mintrom 2000 : 126) et les affiliations multiples (à plusieurs groupes ou organisations sociales ou professionnelles) permettent aux acteurs d'accroître leur nombre de contacts et augmentent le degré d'interconnexion général entre acteurs. Ces liens avec d'autres acteurs peuvent à l'origine provenir d'une position organisationnelle ou professionnelle donnée, mais ils peuvent également suivre chaque acteur dans sa trajectoire. Avoir un grand nombre de contacts, surtout avec des personnes elles-mêmes bien connectées, permet de contrôler les flux d'information (d'y avoir accès rapidement, d'accélérer ou de ralentir leur diffusion), de convaincre d'autres acteurs, de former des coalitions, etc. Cumuler différentes positions, et en particulier un jeu de rôles complexe, peut donc faciliter l'endossement de rôles particuliers par les acteurs.

Les spécificités du secteur étudié ici, les politiques culturelles régionales en Suisse, contribuent à renforcer l'importance de ces aspects, et justifient donc le parti pris d'une étude au niveau des acteurs individuels. Il s'agit là d'un monde social relativement restreint, au sein duquel les personnes circulent et se construisent des carrières, occupant plusieurs postes simultanément ou successivement, et dans lequel les individus sont liés par différents types de liens, professionnels, amicaux, politiques, voire familiaux. L'échelle locale favorise une grande interconnaissance et limiter l'analyse aux organisations et acteurs collectifs ne permettrait donc pas de saisir les nuances de ce monde. L'importance du prestige (personnel ou organisationnel, l'un nourrissant l'autre) et de la reconnaissance des pairs dans le domaine culturel (Eling 1999 ; Nisbett et Walmsley 2016) ainsi que les principes de consensus régissant les fonctionnements politiques en Suisse favorisent également un haut degré d'interconnexion.

3.1.2 Les entrepreneur·e·s de politique publique

De nombreuses études soulignent l'importance d'« une personne, ou au plus quelques personnes, qui étaient centrales » (Kingdon 1984 : 189) pour faire

avancer un processus politique (Schneider et Teske 1992 ; Teske et Schneider 1994 ; Christopoulos 2006 ; Crow 2010 ; Christensen 2015 ; David 2015 ; Verduijn 2015). Ces entrepreneur-e-s de politique publique peuvent être défini-e-s comme des acteurs privés ou publics qui investissent leurs ressources (temps, argent, réputation, etc.) en faveur d'une solution politique donnée (Kingdon 1984 ; Mintrom et Vergari 1996). Différents types d'acteurs peuvent tenir ce rôle d'entrepreneur-e de politique publique : si les élu-e-s peuvent initier des changements de politique publique, comme le prédisent les théories classiques de la démocratie, d'autres acteurs – tels les haut-e-s fonctionnaires, les lobbyistes de groupes d'intérêt ou de l'industrie, les représentant-e-s des groupes cibles, les scientifiques, les journalistes – peuvent également jouer ce rôle.

Agir en faveur du changement par le cadrage du conflit et la mobilisation de coalitions dans différentes arènes

Les entrepreneur-e-s sont des personnes qui se mobilisent en faveur d'une solution politique spécifique. Si ces acteurs interviennent souvent au début du processus politique, pour mettre un enjeu à l'agenda, ils peuvent également se mobiliser à d'autres étapes et ont recours à un large éventail de stratégies (Petridou *et al.* 2015 : 9-10). Trois éléments caractérisent leur activité : ils cadrent leur solution préférée de manière conflictuelle, ils organisent des coalitions et ils choisissent des arènes de manière stratégique.

Puisant ses racines dans la littérature sur l'entrepreneuriat, la notion d'entrepreneur-e de politique publique est souvent associée à l'idée d'innovation (Considine *et al.* 2009 : ch. 2 ; Mintrom 2000 : 114-115). Ce rôle implique donc de prendre des initiatives et d'agir en faveur d'un changement de politique publique – une innovation qui dans le cas étudié ici prend la forme d'une redistribution du pouvoir décisionnel entre différents types d'acteurs, organisations et institutions, dans les politiques culturelles cantonales¹²⁴.

Pour pouvoir proposer une solution, il faut avoir défini un problème et s'engager dans des activités de recadrage pour convaincre d'autres acteurs (Schneider *et al.* 1995 : 110-112). Le cadrage « est une manière de sélectionner, organiser, interpréter et rendre intelligible une réalité complexe pour fournir des indications sur la manière de savoir, analyser, persuader et agir » (Rein et Schön 1993 : 146) et « recadrer » signifie ici chercher à influencer sur la représentation de la réalité des autres acteurs (Contamin 2009), en identifiant et en définissant à la fois un problème politique ou public et une solution à ce

124 Sans adhérer au mythe de la grande personne qui, seule contre tous, ferait passer des dispositions innovantes, ou à l'idée que toute innovation serait bonne en soi (idée fréquente dans la littérature sur l'innovation).

problème¹²⁵. Des acteurs peuvent ainsi tenter mettre un enjeu à l'agenda et de lancer un processus de changement de politiques publiques en avançant une nouvelle idée, en identifiant et définissant à la fois un problème et une solution politiques. Cela requiert, tout au moins, une bonne connaissance de la situation et des enjeux d'un secteur donné, ainsi que la capacité à reconnaître les opportunités quand elles apparaissent et à réagir rapidement. Les activités de cadrage continuent tout au long du processus, par exemple par l'interprétation d'une solution nouvellement proposée.

L'un des objectifs du cadrage consiste à accroître le conflit. En effet, rendre un enjeu plus saillant et attirer ainsi l'attention d'autres acteurs peut permettre une expansion du conflit (Schattschneider 1960), en élargissant la configuration d'acteurs impliqués. Un processus plus conflictuel correspond à une remise en question, à une remise en cause du statu quo (et des acteurs dominants dans ce statu quo), ce qui rend le changement de politique plus probable.

L'une des principales actions et stratégies de l'entrepreneur-e de politique publique est d'organiser l'action collective, de former des coalitions (cf. Ostrom 1965). Ce que peut atteindre une personne seule est limité: un-e entrepreneur-e de politique publique, pour avoir une chance de réussir, doit donc chercher à faciliter l'échange entre acteurs, convaincre d'autres acteurs de s'allier et plaider pour ses idées, par exemple en organisant des coalitions d'acteurs partageant les mêmes buts ou idées et en disséminant ses arguments, car pour pouvoir réussir, il faut mobiliser une coalition. Ces activités, qui peuvent aider à résoudre des problèmes d'action collective (Olson 1965), n'ont pas uniquement lieu au début du processus, mais tout au long d'un processus de décision ou dans des étapes spécifiques – on peut chercher à convaincre d'autres acteurs de rejoindre son mouvement, éventuellement créer des formes organisationnelles pour pérenniser l'action, etc. Il s'agit de connecter différents acteurs qui ont certaines idées et certains intérêts politiques en commun et de les mobiliser autour d'un but partagé, notamment en faisant circuler des informations.

Innovation, cadrage et mobilisation de coalitions sont donc liés: c'est en cadrant la solution défendue comme étant dans l'intérêt d'autres acteurs et comme correspondant à leurs idées qu'une personne endossant le rôle d'entrepreneur-e de politique publique cherche à les convaincre de se mobiliser, de se joindre à sa cause et de s'allier dans une coalition.

Des arènes institutionnelles liées à certains acteurs établis peuvent avoir des biais en faveur des solutions en place et favoriser ainsi le statu quo ou,

125 La définition de la solution peut d'ailleurs très bien précéder celle du problème – dans ce cas, des acteurs porteurs de solutions cherchent un problème auquel rattacher leur proposition (Cohen *et al.* 1972; Kingdon 1984).

en cas de changement, des changements seulement incrémentaux (Lindblom 1959). En effet, comme analysé dans le chapitre 2, certaines arènes offrent plus ou moins de possibilités de changement, et la probabilité d'un changement est d'autant plus importante qu'un processus de décision passe par des arènes ad hoc.

Un-e entrepreneur-e de politique publique peut donc procéder à un choix stratégique d'arènes (*venue shopping*), c'est-à-dire chercher à porter ses revendications dans des arènes politiques supposées favorables à ses objectifs (Baumgartner et Jones 1993 ; Pralle 2003) et aux préférences de sa coalition, surtout si l'arène prenant en charge un enjeu lui est fermée ou est dominée par des acteurs opposés au changement promu. Ainsi, le traitement d'un même enjeu dans différentes arènes politiques aboutit à des résultats différents, et le changement d'arène peut permettre un changement de politique publique (Baumgartner et Jones 1993).

Chaque arène est donc plus ou moins ouverte à certains acteurs et à certaines idées, dépendant aussi du cadrage de l'enjeu. L'entrepreneur-e de politique publique va ainsi choisir l'arène à cibler en fonction de plusieurs critères. D'une part, selon sa position formelle et relationnelle, la personne peut disposer de plus ou moins de connaissances (cf. Pralle 2003 sur la connaissance imparfaite) et de droits d'accès concernant une arène donnée. Par exemple, un membre du gouvernement peut mettre en place un groupe de travail administratif, ce que ne peut pas faire une représentante de groupe d'intérêt. D'autre part, les entrepreneur-e-s peuvent viser une arène plus ou moins ouverte – l'ouverture permet l'accès à un plus grand nombre d'acteurs, ce qui peut modifier la distribution du pouvoir dans la configuration, tandis qu'une arène plus fermée, selon les règles d'accès, peut leur permettre de restreindre la participation des opposants au changement, de les contourner. Une autre stratégie est d'agir en faveur d'une arène ad hoc et tenter d'en influencer la forme et les règles. Puisqu'une arène ad hoc n'a pas de lien préétabli avec certains acteurs ou certaines solutions, contrairement à une arène ordinaire, un tel processus a plus de chances d'aboutir à un changement majeur de politique publique, comme analysé dans le chapitre 2.

Des acteurs reconnus au sein de la configuration

Les acteurs endossant les rôles d'entrepreneur-e-s ont une position particulière dans la configuration. Tout d'abord, puisqu'ils œuvrent en faveur d'un changement de politique publique, il est probable qu'il s'agisse d'acteurs, nouveaux ou dominés dans la configuration de départ, qui aient quelque chose à gagner – ou du moins rien à perdre – d'un changement de politique culturelle. Cependant, agir comme entrepreneur-e suppose de connaître

un minimum le secteur et ses acteurs, mais aussi de savoir reconnaître les opportunités quand elles se présentent. Il se peut donc qu'il ne s'agisse pas vraiment d'acteurs nouveaux, mais plutôt d'acteurs déjà présents, occupant un nouveau poste ou ayant changé de position dans la configuration d'acteurs.

Les entrepreneur-e-s mobilisent d'autres acteurs en coalition. Pour ce faire, ils multiplient les liens autour d'eux ; il s'agit donc d'acteurs très centraux dans leur coalition, qui peuvent activer des liens préexistants et créer de nouveaux liens pour mobiliser d'autres acteurs. Plus précisément, ces acteurs ont un grand nombre de relations intra-groupe (*bonding*), des liens à l'intérieur d'une coalition qui permettent de créer un climat de confiance, de faire circuler l'information et de renforcer la coopération (Coleman 1988 ; Putnam 1993 ; Burt 2005 ; Lubell *et al.* 2012).

D'autres ressources sont également nécessaires pour réussir, comme l'expertise, la représentativité, ou encore une position formelle avec l'autorité de prise de décisions (Kingdon 1984). La position formelle (cf. Domhoff 2002), le fait d'être connu ou d'inspirer le respect (Yamokoski et Dubrow 2008), mais aussi le charisme (cf. Nisbett et Walmsley 2016), peuvent également jouer un rôle. En bref, pour avoir du succès, un acteur cherchant à endosser un rôle d'entrepreneur-e de politique publique doit être perçu comme un acteur important, avoir une bonne réputation auprès des autres acteurs, être connu et reconnu (cf. Christopoulos 2006 ; Fischer et Sciarini 2015 ; Sciarini *et al.* 2015 : ch. 9).

On peut dès lors formuler une hypothèse (H3) sur les entrepreneur-e-s de politique publique : *Plus un nouvel acteur ou challenger est central au sein de sa coalition et plus il a un pouvoir réputationnel élevé, plus il pratique le choix stratégique des arènes et le cadrage des enjeux afin d'étendre le conflit pour favoriser un changement de politique publique (c'est-à-dire qu'il agit comme entrepreneur-e de politique publique).*

Dans le but de changer la politique publique, un-e entrepreneure peut avoir recours à différentes stratégies, notamment essayer de changer l'arène dans laquelle est traité l'enjeu en question et recadrer les termes du débat – les deux lui permettant potentiellement d'étendre le conflit et donc de mobiliser d'autres acteurs en faveur de la solution défendue, augmentant ainsi la probabilité de voir aboutir le changement souhaité.

3.1.3 Les médiateur-e-s de politique publique

Un rôle de recherche de compromis

Le concept de « médiateur-e de politique publique » trouve ses racines dans l'approche des coalitions advocatives. Dans cette perspective, les politiques

publiques résultent des affrontements au sein d'un sous-système entre différentes coalitions ayant des idées et des intérêts opposés. En cas de conflit, un-e médiateur-e de politique publique (*policy broker*, Sabatier et Jenkins-Smith 1993)¹²⁶, peut chercher à négocier un compromis. Ce sont des acteurs dont « la priorité est de garder le niveau de conflit politique dans des limites acceptables, et de trouver une solution « raisonnable » au problème » (Sabatier 1988 : 141). Si un-e médiateur-e joue un rôle important dans un processus, on peut s'attendre à ce que ce processus aboutisse à un changement mineur, une solution de compromis.

Les médiateur-e-s interviennent donc dans des situations de conflit ou de blocage – réel ou potentiel – dans un processus de décision, pour réduire le niveau de conflit à l'aide de diverses stratégies : faciliter la circulation d'informations et l'apprentissage entre coalitions, empêcher le recours au veto (Ingold et Varone 2012). La stratégie principale consiste à négocier des solutions de compromis qui soient acceptables pour toutes les parties prenantes. Une autre stratégie pour réduire l'étendue du conflit consiste à maintenir ou à déplacer le processus dans une arène plus fermée, à accès restreint.

La recherche de compromis par un-e médiateur-e présuppose un certain investissement de temps et de ressources de sa part. On peut s'attendre à ce que les acteurs agissant en médiateur-e-s poursuivent certains intérêts personnels (Ingold et Varone 2012), mais il faut concevoir ces intérêts dans un sens large – il peut s'agir d'assurer à l'organisation que l'on représente une place dans l'arrangement de mise en œuvre, ou encore de la satisfaction d'avoir contribué à une solution, d'agir en accord avec ses normes et croyances, etc.

La littérature identifie souvent les haut-e-s fonctionnaires (Kriesi 1980) et l'administration en général comme des médiateur-e-s, eux qui ont effectivement une fonction presque institutionnalisée de médiation entre les élu-e-s et les groupes cibles. Néanmoins, différents types d'acteurs peuvent agir comme médiateur-e-s, dès lors qu'ils disposent d'une bonne connaissance des enjeux et des acteurs du secteur et ne se trouvent pas eux-mêmes en une opposition fondamentale avec d'autres acteurs. Leur profil relationnel s'avère donc particulièrement important.

Des acteurs interconnectés et multipositionnels dans la configuration

Afin de pouvoir agir comme médiateur-e, un acteur doit bien connaître les positions des différentes coalitions, pour pouvoir négocier une solution qui soit acceptable. Il doit avoir un haut degré d'interconnexion sociale (Mintrom

126 Le concept de *broker* a également une grande importance dans les études sociologiques (cf. Burt 2005), mais l'utilisation qui en est faite dans ces cas se rapproche plus de celle de l'entrepreneur de politique publique de notre étude.

2000 : 126), soit un profil relationnel spécifique avec un grand nombre de connections qui couvrent différents types d'acteurs et de groupes politiques et professionnels. Ce profil relationnel renvoie aux deux caractéristiques des élites exposées plus haut, à savoir l'interconnexion et la multipositionnalité.

La multipositionnalité est surtout pertinente s'il s'agit de rôles ou postes dans différents secteurs, par exemple entre le secteur culturel, l'administration et la politique, ou entre les niveaux cantonal et communal. Occuper des postes dans différentes instances ou organisations permet de connaître les normes, les acteurs et les instances de ces secteurs, tandis que l'interconnexion – qui peut se fonder sur des liens d'interconnaissance privés ou professionnels – permet d'être au courant des événements. Ces positions facilitent l'accès aux informations et offrent des canaux pour les diffuser de manière efficace. Les médiateurs peuvent appartenir à une coalition, mais ils occupent des rôles qui dépassent les frontières (*boundary-spanning roles*, Stovel et Shaw 2012) ; une grande partie de leurs relations sont établies avec les acteurs d'autres coalitions ; il s'agit donc de liens intergroupes (*bridging*, Beyers et Braun 2014). Ils relient, de la sorte, des coalitions antagonistes ou faiblement liées entre elles (Granovetter 1973 ; Burt 1992).

Dans les politiques culturelles suisses, on peut envisager différents types de conflits (canton vs. communes, acteurs privés vs. acteurs publics, légitimité démocratique vs. légitimité d'expertise). Selon le type de conflit, différents profils d'acteurs seront particulièrement susceptibles d'endosser un rôle de médiateur-e, notamment ceux qui cumulent des positions ou sont fortement connectés aux différents groupes qui s'opposent : au niveau cantonal et au niveau communal, avec les acteurs publics et les acteurs du secteur culturel, voire dans différentes arènes (administrative, exécutive et législative).

En découle l'hypothèse (H4) suivante : *Plus un acteur est multipositionnel et interconnecté, plus il cherche une réduction du conflit et une solution de compromis (c'est-à-dire qu'il agit comme médiateur-e de politique publique).*

Les deux hypothèses, sur les entrepreneur-e-s et les médiateur-e-s de politique publique, sont mises à l'épreuve des données du terrain dans le reste de ce chapitre. Analyse qualitative et analyse de réseaux sont ainsi combinées pour identifier les personnes ayant joué un rôle particulièrement important dans les processus de décision. L'analyse qualitative permet d'identifier d'un côté les acteur-trice-s ayant cherché à étendre le conflit, notamment en ayant recours à un cadrage conflictuel, en organisant des coalitions et en cherchant des arènes réceptives à leurs demandes – qui ont donc endossé un rôle d'entrepreneur-e de politique publique –, et de l'autre côté les acteur-trice-s ayant visé à réduire les conflits et à chercher une solution de compromis – celles et ceux qui ont endossé un rôle de médiation de politique publique. Une attention particulière est prêtée aux acteur-trice-s nouveaux-elles ou dominé-e-s dans les

configurations et aux personnes qui ont cumulé plusieurs positions, de façon synchronique ou diachronique, entre l'administration publique, le secteur culturel ou la politique ou alors à différents niveaux de l'État (cantonal/communal/régional). L'analyse de réseaux au niveau des individus permet une deuxième entrée pour identifier et étudier ces acteurs et actrices, par la combinaison (1) du pouvoir réputationnel, c'est-à-dire de l'importance que leur accordent les autres personnes dans le processus décisionnel, (2) de leur centralité sur le réseau de contact pour ce processus et (3) de leur centralité sur le réseau d'interconnaissance plus largement, qui permettent de sélectionner les individus particulièrement interconnectés. Plus un-e acteur·trice a une centralité élevée, plus elle ou il est capable de contrôler ou de faciliter, par exemple, le flux d'information, les mobilisations ou encore les négociations informelles. Les personnes ayant obtenu des valeurs supérieures à la moyenne dans au moins deux des trois mesures sont retenues, et d'autres mesures permettent ensuite de distinguer les personnes avec des profils de médiateur·e ou d'entrepreneur·e de politique publique¹²⁷.

Les trois études de cas qui suivent présentent une relecture de l'analyse qualitative à l'aune de l'analyse de réseaux ainsi que des « vignettes » sur les acteur·trice·s ayant joué les rôles les plus importants dans chaque processus. La dernière section procède à une première évaluation comparative des deux hypothèses du chapitre.

3.2 L'administration cantonale bernoise au cœur du processus, un ministre entrepreneur succédé par un ministre médiateur

À Berne, lors de l'élaboration de la stratégie culturelle de 2009 et de la loi de 2012, le canton est confronté à deux coalitions principales, les instances de représentation du Jura bernois et de la population francophone de Bienne d'une part et les grandes communes et la région de Berne d'autre part. Ces coalitions, plutôt que d'être opposées au changement, cherchent avant tout à préserver leurs intérêts et leur (relative) autonomie de décision. Par ailleurs, l'administration cantonale a joué un rôle central dans le processus bernois. Étudions d'abord les résultats des « mesures-filtre » destinées à identifier les personnes les plus centrales du processus (voir tableau 4). Dans le cas de Berne, ces mesures confirment la centralité de l'administration, puisque les dix personnes identifiées travaillent ou ont travaillé à la Direction de l'instruction publique, y compris l'ancien secrétaire culturel de la ville de Berne,

127 Pour plus de détails des analyses et des résultats pour chaque cas, voir les annexes en ligne (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) et Marx (2017).

Tableau 4: Acteur-trice-s identifié-e-s par les mesures-filtre, Berne

	Coalition/ Groupe	Pouvoir répu- tationnel	Centralité contact	Centralité inter-connaiss- sance
Ex-ministre de l'instruction publique (-2006)	Francophonie	++ (3)	+	++ (2)
Ancien secrétaire culturel, ville de Berne (-2008)	Francophonie	+	-	+
Ancien directeur, Office de la culture (-2008)	Francophonie	++ (2)	++ (4)	-
Cheffe de l'encouragement culturel germanophone, Office de la culture, ancienne cheffe des affaires culturelles de Thoun (2006-2010)	Villes et régions, administratif	+	++ (3)	+
Directrice, Office de la culture (2009-2012)	Canton/DIP	++ (4)	++ (5)	++ (3)
Secrétaire général adjoint de la DIP	Canton/DIP	+	+	++ (4)
Secrétaire général de la DIP	Canton/DIP	++ (5)	++ (2)	++ (5)
Ministre de l'instruction publique (2006-)	Canton/DIP	++ (1)	++ (1)	++ (1)
Chef de projet, Office de la culture (2012-)	Canton/DIP	+	+	+
Cheffe de l'encouragement culturel francophone, Office de la culture (2007-2014)	Villes et régions, élu-e-s	++ (5)	-	+

Légende: + indique une valeur au-dessus de la moyenne (des 31 personnes), ++ désigne les cinq valeurs les plus élevées. Les chiffres indiquent les cinq premiers rangs. En italique: personnes « mal classées » par le modèle car hors 2-Clique du groupe attribué.

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche (questionnaire et analyse de réseaux).

qui, après sa retraite en 2008, a obtenu un mandat pour mettre en place un programme d'éducation culturelle. La liste n'inclut aucun-e acteur-trice culturel-le, comme on pouvait s'y attendre étant donné leur implication limitée dans le processus, et seuls deux représentant-e-s des communes ou des régions, à savoir l'ancien secrétaire culturel de la ville de Berne et l'ancienne directrice des affaires culturelles de Thoun, devenue par la suite directrice des affaires culturelles germanophones au canton. En plus de l'ancien et du nouveau ministre, on trouve le secrétaire général de la Direction de l'instruction publique et son adjoint, indiquant à quel point le secrétariat général a

pris en charge la gestion des aspects plus politiques de ce processus et les liens avec les autres départements et le gouvernement. Les autres personnes travaillent à l'Office de la culture. Pour commenter plus en détail les différentes mesures : le ministre élu en 2006 détient le pouvoir réputationnel le plus élevé, suivi de l'ancien directeur de l'Office de la culture puis de l'ancien ministre. Viennent ensuite trois autres personnes de la DIP : la directrice de l'Office de la culture, le secrétaire général de la DIP et la cheffe de l'encouragement culturel francophone. En ce qui concerne la centralité sur le réseau de contact, ce sont cinq représentant·e·s de la DIP qui se trouvent en tête et le même constat s'applique au réseau d'interconnaissance. Cinq personnes sur les dix sont classifiées dans la coalition cantonale, l'ex-ministre et l'ex-directeur de l'Office de la culture – tous les deux francophones et ayant piloté les travaux autour du concept culturel qui ne sera pas mis en œuvre – relèvent de la coalition francophone, tandis que les directrices des affaires culturelles germanophones et francophones, bien que faisant partie de l'administration cantonale, se retrouvent avec les « villes et régions », ce qui reflète leur position de médiation, pour l'une entre le canton et les communes de la région de Berne, pour l'autre avec la francophonie.

Le nouveau ministre détient le pouvoir réputationnel le plus élevé – il est donc vu par les autres participant·e·s comme ayant joué le rôle le plus important dans le processus. Il a également les scores de centralité les plus élevés, tant en termes de contact que d'interconnaissance, impliquant à la fois de nombreux contacts/collaborations sur ces projets précis et, plus largement, une position relativement centrale dans le milieu.

Après cette première étape, on peut chercher dans une deuxième étape à identifier et distinguer les personnes ayant pu endosser des rôles de médiation ou d'entrepreneuriat de politique publique, qui ont agi en faveur d'une option spécifique ou d'une solution de compromis, en cherchant à éteindre ou restreindre le conflit. Pour cela, les mesures issues de l'analyse de réseaux sont combinées avec l'analyse qualitative des cas¹²⁸. La suite de la section va donc brièvement reprendre le récit du processus bernois, en insistant sur l'action et la place de certains individus – non pas en dehors de leur insertion dans un monde social ou professionnel, mais rendues possibles précisément par celle-ci – et brièvement présenter ces personnes.

À l'initiative du concept culturel, qui se soldera par un échec, se trouve l'ancien ministre de l'instruction publique – il cherche à agir comme un entrepreneur de politique publique en essayant de faire adopter des changements majeurs dans le concept culturel. Avocat originaire du Jura bernois et membre

128 Pour les détails sur les mesures et résultats issus de l'analyse de réseaux, voir aussi les annexes en ligne (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) concernant le chapitre 3.

du parti radical, élu (sur le siège réservé aux francophones) au Conseil-exécutif bernois dès 1990 et arrivé à la DIP en 1998, il souhaite réorganiser en profondeur l'encouragement à la culture dans le canton, désenchevêtrer le soutien aux projets et aux institutions, et augmenter les dépenses cantonales pour le domaine. Pour faire passer ses projets, il tente d'attiser le conflit à l'intérieur du gouvernement, dans l'arène exécutive, où certain-e-s ministres s'opposent catégoriquement à toute initiative dans le domaine culturel. En rapportant son action aux caractéristiques idéaux-typiques de l'entrepreneur-e de politique publique (cadrage pour le conflit, organisation des coalitions et choix stratégique des arènes), on peut observer que le ministre cadre une nouvelle solution, mais ne parvient pas à organiser une coalition en faveur de sa réforme. Plusieurs raisons peuvent être avancées : au début du processus, il ne s'implique pas personnellement et laisse son chef d'office gérer les travaux ; les villes et régions sont sceptiques quant aux plans de réforme ; enfin, à cette époque, les instances représentatives de la francophonie, le CJB et le CAF, n'existent pas encore – la Loi sur le statut particulier, dont le ministre avait été l'artisan, n'entre en vigueur qu'au début de l'année 2006. La coalition francophone, telle que l'analyse de réseaux la fait ressortir, n'existe donc pas encore, et le ministre n'a donc pas pu mobiliser le Jura bernois (dont il est originaire, et qui lui aurait probablement été favorable). Il procède au choix stratégique des arènes, cherchant à obtenir l'accord des communes et régions avant de porter le projet au gouvernement, mais, comme cela ne fonctionne pas, il se retrouve dans une situation délicate, en conflit avec le gouvernement mais également avec les villes, régions et communes, ce qui mène finalement à l'échec du concept culturel. L'ancien ministre est très bien connecté au sein de la configuration, comme en témoigne son score élevé de centralité pour le réseau d'interconnaissance (2^e), et les autres participant-e-s le considèrent comme un acteur important du processus (3^e pouvoir réputationnel).

Le ministre s'appuie beaucoup sur le directeur de l'Office cantonal de la culture. Recruté début 2003 avec la mission explicite de mener ces travaux autour du concept culturel, vaudois et ancien cadre de Pro Helvetia ainsi que de l'administration fédérale, il connaît bien la politique culturelle fédérale mais n'a pas d'expérience au niveau cantonal. Il reste en poste jusqu'en 2008 et a également un pouvoir réputationnel élevé (2^e). Cet acteur a par ailleurs de nombreux liens en dehors de sa coalition et tendance à connecter des acteurs sans lien direct entre eux, montrant son profil de médiateur, conforme à l'idée que les haut-e-s fonctionnaires sont des médiateur-e-s institutionnalisés-e-s (Kriesi 1980).

Par raisonnement contrefactuel, sous quelles conditions le ministre aurait-il pu réussir à faire passer son concept au gouvernement ? Il est possible que la situation aurait été plus simple quelques années plus tard : les élections de 2006

ont amené une majorité de gauche au gouvernement (mais pas au parlement, et l'UDC a néanmoins conservé la Direction des finances et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques), et la création du CAF et du CJB ont sans doute donné plus de poids aux francophones. Par ailleurs, l'avancement des travaux sur les conférences régionales – indépendantes de ceux dans la culture – aurait aussi pu faciliter le travail.

Bien qu'il se trouve dans ces conditions peu plus propices au changement, le successeur au poste de ministre de l'instruction publique, membre des Verts élu en 2006, change de stratégie pour adopter un rôle de médiateur de politique publique. Juriste et connaisseur de la scène culturelle sans y participer activement, il a auparavant été membre du Grand Conseil, où il avait notamment déposé la motion demandant une stratégie culturelle. Dès son arrivée au gouvernement, il déplace les travaux préparatoires à l'intérieur de l'administration, excluant les communes et les régions afin de trouver, en premier lieu, un compromis au sein du gouvernement, quitte à réduire les ambitions sur le contenu de la stratégie culturelle. La procédure devient ici presque plus importante que le contenu : il cherche à réduire le conflit au maximum. En effet, bien que la majorité du gouvernement soit passée à gauche, il n'est pas forcément devenu plus simple de défendre des projets liés à la culture, surtout lorsque ceux-ci impliquent une augmentation des dépenses. La position du ministre est ainsi décrite par un connaisseur des politiques culturelles bernoises :

Dès le départ il était très important pour lui que tout ce qui sortait passait au Conseil-exécutif d'abord, que le Conseil-exécutif était d'accord ou mettait des lignes directrices. Il faisait cela parce qu'il savait que [son prédécesseur] n'avait pas réussi. [...] Il a accepté le cadre fixé par le Conseil-exécutif. Il a bien essayé deux ou trois fois d'élargir un peu ce cadre, mais cela n'a pas réussi dans la mesure qui était nécessaire, par exemple pour la ville de Berne... [...] Ce n'était pas possible, alors qu'il s'agit d'une somme modique. Il disait toujours, « vous voyez cela comme ça, mais si vous saviez à quel point mes collègues tapent sur moi, ce n'est pas une somme modique mais très importante – vous devriez accepter que cela ne va pas ». Il luttait en faveur d'une certaine acceptation, des deux côtés, mais il n'était pas un combattant qui disait « maintenant je viens avec une grande vision ».

Lisa Marx : Sa manière de faire était peut-être ce qui rendait possible un résultat ?

Je ne dispute pas cela, la question est : quel aurait été le résultat s'il avait été un peu plus courageux, s'il avait voulu autre chose, et s'il avait forgé des alliances afin de le faire passer, pour que des personnes

externes cherchent à influencer les autres membres du gouvernement etc. ? (Ancien secrétaire des affaires culturelles de la ville de Berne, BE 6)

Selon le raisonnement contrefactuel mené par cet enquêté, le ministre aurait pu agir davantage en entrepreneur des politiques publiques, défendre certaines positions contre ses collègues du Conseil-exécutif, en organisant une coalition et en mobilisant d'autres personnes pour influencer le gouvernement. Cela semble plausible, car, comme le montre le tableau 4, le ministre a un haut pouvoir réputationnel (1^e) et est très bien interconnecté à la fois professionnellement et personnellement, étant très central dans le réseau de contact (1^e), ainsi que dans le réseau d'interconnaissance (1^e)¹²⁹. Cependant, le ministre était auparavant député au parlement cantonal et a donc pu observer l'échec de la première tentative du concept culturel de son prédécesseur ; on peut supposer qu'il y a eu un effet d'apprentissage et qu'il a donc volontairement changé de stratégie.

Quatre autres personnes travaillant dans l'administration sont bien interconnectées et mettent en œuvre la politique de recherche de compromis décidée par le ministre agissant comme médiateur-en-chef. Ainsi, le secrétaire général de la DIP cherche des compromis à l'intérieur de l'administration et du gouvernement. Ancien pasteur et dirigeant d'une grande institution scolaire, il devient secrétaire général de la DIP en 2001, sous l'ancien ministre, et reste en poste jusqu'à sa retraite en 2012. La cheffe des affaires culturelles germanophones mène les négociations avec les villes et communes germanophones ; elle a participé à l'un des groupes de travail pour l'élaboration du concept culturel en tant que représentante de Thoune, avant d'être embauchée, en 2006, à l'administration cantonale, où elle travaille jusqu'en 2010. Dans cette fonction, elle participe aux travaux sur la stratégie culturelle et à la révision de la loi. Son homologue francophone – spécialiste de littérature qui travaille à Berne de 2007 à 2014 avant de prendre un poste à Genève – fait office de médiatrice entre la DIP et les francophones, notamment par l'instance du « regard francophone ». Enfin, le chef de projet pour la révision de la LEAC mène les travaux de la préparation des lois et des ordonnances au jour le jour, de l'analyse des prises de position à la gestion des groupes de travail, et échange fréquemment avec le ministre. Docteur en histoire et ancien directeur des affaires culturelles d'un petit canton rural de la Suisse centrale, où il a dirigé l'élaboration d'une première loi sur la culture, il est nommé à Berne en 2010. Son importance a été soulignée par plusieurs enquêtés, à l'instar de la secrétaire culturelle de la ville de Berne, selon laquelle l'arrivée du chef de projet a permis que la mise en œuvre de la loi soit prise en charge

129 Les mesures spécifiques indiquent un double rôle de médiateur et d'entrepreneur, ce qui va dans le sens de l'hypothèse avancée ici : cet acteur aurait pu agir en entrepreneur des politiques publiques mais choisit de rechercher un compromis.

par l'Office de la culture plutôt que par le secrétariat général de la DIP, qui jouait auparavant un rôle très important dans les travaux.

Pour terminer, si le cumul de positions dans différents secteurs est plutôt rare à Berne, certains acteur·trice·s multipositionnel·le·s auraient probablement pu jouer un rôle central dans ce processus. Par exemple, l'ancien secrétaire culturel de la ville de Berne participe au processus depuis 2003, jusqu'à sa retraite en 2009. Très bien interconnecté dans la scène culturelle bernoise – il y a passé sa vie professionnelle et était membre de la commission culturelle de sa corporation bourgeoise – et dans la scène politique en tant qu'ancien membre du Grand Conseil, ancien directeur adjoint de l'Office fédéral de la culture, il représente néanmoins clairement les intérêts de la ville de Berne dans ce processus. Cet acteur, qui participe à de nombreuses réunions, qui est multipositionnel (à la fois entre secteurs – politique, administratif, culturel – et entre niveaux de l'État) et interconnecté, n'endosse in fine ni un rôle de médiation, ni un rôle d'entrepreneuriat, démontrant que ces engagements ne découlent jamais mécaniquement d'une position au sein de la configuration.

On peut dès lors présenter une lecture du cas bernois qui fait tenir ensemble l'approche par les processus, par les configurations et par le rôle endossé par des acteur·trice·s particulier·ère·s (cf. figure 9). Si la première étape du processus de décision représente une certaine ouverture vers des idées nouvelles et d'autres instances, notamment les villes et les communes, avec un ministre qui cherche à agir en entrepreneur de politique publique, son initiative échoue, car l'opposition ferme des autres membres du gouvernement dans cette situation conflictuelle bloque l'adoption et la mise en œuvre du concept culturel. L'arrivée du nouveau ministre permet au processus de décision d'aboutir, car il rapatrie le processus dans l'arène gouvernementale, une arène fermée, et accorde la priorité au consensus au sein du Conseil-exécutif, en faisant de nombreuses concessions sur le contenu de la stratégie culturelle afin de dépasser une opposition de principe. L'inclusion plus forte des autres directions permet de rattacher la stratégie culturelle à deux réformes plus larges en cours et de trouver un compromis pour la stratégie culturelle, articulant ainsi l'équilibre financier, la cantonalisation de certaines institutions et le renforcement des conférences régionales. Ce n'est que par la suite que le processus redevient un peu plus ouvert au moment de la révision totale de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles, processus qui associe les villes, les régions et les instances représentatives de la francophonie. La nouvelle coalition des francophones réussit à imposer ses préférences, non pas grâce à un·e entrepreneur·e de politique publique qui les mobiliserait, mais du fait de la Loi sur le statut particulier qui leur accorde des droits de participation plutôt amples. Cet arrangement institutionnel spécifique, mis

Figure 9: Présentation analytique du processus de décision bernois

	Action du ministre (entrepreneur)	Nouveau ministre (médiateur)	
Phase	1) Conflit	2) Résolution du conflit en interne	3) Précision, réouverture
		→ Changement de ministre	→ Rattachement à deux projets d'autres directions
Arène	Administrative, puis exécutive	Exécutif, très fermé	Administration (+ouverture) Parlement
Conflit ou consensus	Conflit	Recherche de consensus	Consensus (par concessions)
Configuration	DIP, villes/régions/ communes, puis au sein du gouvernement	À l'intérieur du gouvernement (et consultation)	Administration cantonale + Regard francophone, villes/ régions
Output/ résultat préliminaire	Concept culturel de la DIP (échec, jamais mis en œuvre)	Stratégie culturelle, rattachée à la péréqua- tion et aux agglomé- rations	Loi sur l'encourage- ment des activités culturelles

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

en place pour gérer l'enjeu du plurilinguisme et de la minorité francophone, a donc un certain impact sur le déroulement du processus et sur son résultat.

3.3 À Genève, le canton et les milieux culturels évincent la ville

L'analyse qualitative présentée dans le chapitre 2 a fait ressortir certaines personnes ayant pu jouer un rôle vraiment important dans le processus genevois : il s'agit tout d'abord des acteur-trice-s culturel-le-s, qui ont forcé l'ouverture du processus, ont organisé les forums du RAAC et ont donc mis l'enjeu à l'agenda politique et cadré les enjeux ; puis du ministre qui a décidé de faire voter une nouvelle loi et de mettre sur pied une commission externe pour l'élaborer ; et enfin du nouveau conseiller administratif, dont l'arrivée en 2011 a permis de débloquent le processus et de trouver un compromis entre la ville

et le canton. Trois coalitions ont été identifiées: une coalition des milieux culturels et une coalition cantonale, alliées contre la coalition de la ville de Genève et des communes genevoises/opposants.

L'application des mesures-filtre aboutit à une liste de 13 personnes (voir tableau 5), dont la majeure partie appartient à la coalition Canton/CELAC. Parmi ces six personnes, on trouve trois acteur·trice·s culturel·le·s et trois représentant·e·s administratif·ve·s, dont deux, la directrice du Service cantonal de la culture et son adjointe, ont néanmoins longuement travaillé dans le secteur culturel, dans le cinéma et le théâtre respectivement. Le ministre est également représenté et a le pouvoir réputationnel le plus élevé. Ensuite, cinq acteur·trice·s culturel·le·s sont issu·e·s de la coalition des milieux culturels. Deux étaient nommé·e·s à la CELAC, et tous·tes ont participé au RAAC dès ses débuts. Enfin, seules deux personnes représentent la coalition de la ville de Genève et les opposants; il s'agit de la cheffe de service, représentante de la ville dans la CELAC, et du conseiller administratif qui arrive en 2011, au milieu de processus¹³⁰.

En termes de pouvoir réputationnel, c'est-à-dire l'importance qui est accordée dans ce processus par les autres personnes, le ministre est en tête et suivi de près par la cheffe des affaires culturelles de la ville de Genève, puis par la directrice du Service cantonal de la culture et par la directrice d'une association de cinéma, également instigatrice du RAAC. Pour la centralité sur le réseau de contact, la directrice du SCC est en tête, suivie par son adjointe, son homologue municipale et le ministre. Pour ce qui est de la troisième mesure, soit la centralité sur le réseau d'interconnaissance, l'acteur le plus central est le nouveau magistrat municipal en charge de la culture, suivi par le ministre, la directrice du SCC, une membre du comité du RAAC, la cheffe du Service culturel de la ville de Genève et de nombreux acteurs et actrices culturel·le·s. Ces différentes personnes détiennent donc des positions centrales dans la configuration et dans le secteur culturel, sur le temps plus court du processus politique (contact) ou sur le temps plus long (interconnaissance). Cinq de ces personnes se retrouveront par la suite dans le comité d'initiative de l'initiative populaire « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » visant à inscrire la culture dans les tâches cantonales.

Suite à l'identification de ces acteurs les plus centraux, étudions maintenant les potentiel·le·s entrepreneur·e·s et médiateur·e·s des politiques publiques,

130 D'autres acteurs, notamment l'ancien magistrat en charge de la culture à la ville de Genève, sont absents de cette liste, ce qui peut en partie contribuer à expliquer l'échec de leur opposition.

Tableau 5: Acteur-trice-s identifié-e-s par les mesures-filtre, Genève

	Coalition	Pouvoir réputation- nel	Centralité contact	Centralité inter- connais- sance
Conseiller d'État chargé du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport	Canton/ CELAC	++ (1)	++ (4)	++ (2)
Directrice du Service cantonal de la culture	Canton/ CELAC	++ (3)	++ (1)	++ (3)
Collaboratrice d'une association dans le domaine de la danse (RAAC, CELAC)	Canton/ CELAC	+	+	+
Directeur d'un musée privé (président de la CELAC)	Canton/ CELAC	++ (5)	+	+
Directrice adjointe du Service cantonal de la culture (CELAC), auparavant administratrice au Théâtre municipal (et au RAAC)	Canton/ CELAC	+	++ (2)	-
Co-directrice d'un théâtre indépendant (RAAC, CELAC)	Canton/ CELAC	+	-	+
Ancienne directrice générale du Théâtre municipal (RAAC, CELAC)	Milieux culturels	+	-	+
Collaboratrice au théâtre municipal (RAAC)	Milieux culturels	+	-	++ (4)
Artiste et curateur (RAAC)	Milieux culturels	-	++ (5)	+
Scénographe (RAAC)	Milieux culturels	+	+	-
Directrice d'une association dans le domaine du cinéma (RAAC, CELAC)	Milieux culturels	++ (4)	+	+
Conseiller administratif en charge de la culture à la ville de Genève	Ville/ opposant-e-s	++ (5)	-	++ (1)
Cheffe de service, Service culturel de la ville de Genève (CELAC)	Ville/ opposant-e-s	++ (2)	++ (3)	++ (5)

Légende: + indique une valeur au-dessus de la moyenne (des 32 personnes), ++ désigne les cinq valeurs les plus élevées (les six valeurs les plus élevées pour l'importance, car les 2 classés 5^e sont ex aequo); il s'agit toujours des valeurs les plus élevées dans l'absolu (sur les 32 personnes).

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche (questionnaire et analyse de réseaux).

par une relecture de l'étude de cas qualitative et des mesures d'analyse de réseaux sociaux centrée sur le rôle qu'ont pu jouer certaines personnes¹³¹.

À l'annonce du transfert des charges en 2007, les milieux culturels se mobilisent contre le projet. Si l'analyse qualitative et l'analyse de réseaux montrent que plusieurs personnes issues des milieux culturels sont très bien interconnectées, une personne en particulier présente un profil d'entrepreneuse de politique publique, à savoir la directrice d'une organisation de cinéma. Membre fondatrice du RAAC, elle organise la première réunion de celui-ci et rédige le premier communiqué de presse. Suite à la série de forums organisés par le RAAC, elle est nommée membre de la CELAC et participe activement aux débats et travaux, défendant certaines idées sur les rôles respectifs du canton, des communes et des milieux culturels. Dans sa jeunesse, elle a été membre fondatrice de l'association qui a obtenu la mise à disposition du lieu culturel « l'Usine », avant de faire des études de cinéma et de travailler comme réalisatrice et administratrice.

En termes de mesures relationnelles, on note son score très élevé de pouvoir réputationnel – si elle n'a jamais été formellement coordinatrice ou présidente du RAAC, les autres personnes ont bien conscience du rôle qu'elle a pu y jouer, et elle est très bien insérée dans le réseau d'interconnaissance. Son profil relationnel correspond à celui d'une entrepreneuse de politique publique : elle est très bien connectée au sein et en dehors de sa coalition et peut donc mobiliser ses connaissances (comme elle l'a fait pour lancer le RAAC), mais elle sait également comment présenter des idées dans l'arène politique.

L'analyse qualitative confirme le rôle très important de cette personne et montre qu'elle mobilise d'autres personnes, choisit des arènes et cherche à cadrer les termes du débat. C'est elle qui, informée du projet de transfert de charges, avertit les autres organisations et institutions culturelles, elle lance et organise donc la mobilisation qui aboutit au premier communiqué du RAAC et aux actions suivantes. Puisque cette mobilisation vise à déplacer l'enjeu du cadre restreint des exécutifs de la ville et du canton vers la sphère publique, on peut affirmer qu'il s'agit d'un choix stratégique d'arènes. Par ailleurs, le cadrage dominant issu du groupe de travail des instances publiques sur le transfert de charges, le présentant comme une décharge financière pour le canton, est attaqué avec un cadrage plus agressif et plus tranchant, contre « le fait du prince » que représenterait le transfert intégral des subventions culturelles à la ville de Genève. Néanmoins, cela n'a pas été le fait d'une seule personne : si son action rapide est nécessaire au lancement du processus, plusieurs autres personnes travaillent et décident avec elle dès les toutes

131 Pour les détails sur les mesures et résultats issus de l'analyse de réseaux, voir aussi les annexes en ligne (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) concernant le chapitre 3.

premières étapes de la mobilisation, procédant ainsi de manière collective à l'organisation et à la mobilisation d'une coalition, ainsi qu'au choix stratégique d'arènes et au cadrage.

Même si les acteur·trice·s culturel·le·s lancent véritablement le processus, par leur mobilisation et les forums associant les différentes parties prenantes publiques et privées des politiques culturelles à Genève, ils et elles ne contrôlent toutefois pas jusqu'au bout ; le canton, et en particulier le Département de l'instruction publique et le ministre à sa tête, reprennent la main sur les étapes suivantes. Le ministre a lui aussi joué un rôle d'entrepreneur, au sein de la coalition cantonale. Socialiste élu en 2003, sa trajectoire est avant tout politique, voire administrative. Travailleur social de formation, il avait auparavant travaillé pour des syndicats et exercé des mandats électifs.

Le ministre forge les premières alliances avec les milieux culturels à la fois en 2004, lors des coupes dans le budget cantonal de soutien à la création indépendante, et en 2007 lorsque le transfert des charges culturelles à la ville est négocié sans qu'il soit au courant. Un enquêté, ancien élu et membre du RAAC, dit à ce propos :

Il a découvert la culture [...], il a cru que dorénavant son grand cheval de bataille, sa force électorale, tout ce qu'on veut, viendrait de la culture. (Ancien élu, membre du RAAC, GE 7)

Le ministre se positionne à ces occasions symboliquement comme défenseur des arts et de la culture, et donc des artistes et acteur·trice·s culturel·le·s, ce qui lui permet d'établir des alliances avec les milieux culturels afin de modifier la balance des pouvoirs et de renverser des décisions politiques avec lesquelles il est en désaccord. Cette alliance entre la coalition cantonale et celle des milieux culturels est, entre autres, rendue possible par les relations conflictuelles entre le conseiller administratif de la ville de Genève et les milieux culturels.

L'analyse de réseaux montre que le ministre a de loin le pouvoir réputationnel le plus élevé et présente un profil d'entrepreneur des politiques publiques, confirmant ainsi l'analyse qualitative. En février 2007, tandis que la mobilisation du RAAC prend forme, cet acteur cherche à élargir le débat, à le rendre public. Une fois les forums du RAAC lancés, il en profite pour se refaçonner en ministre de la culture, pour devenir le conseiller d'État qui aura réussi à inverser les positions cantonales, d'une volonté d'abandonner une grande partie des subventions vers le renforcement du rôle du canton. Il rattache ses solutions, ses propositions de changement – une nouvelle loi sur la culture et la mise en place d'un conseil de la culture – à une définition du problème provenant des milieux culturels, à savoir le manque de concertation :

C'était pas du tout notre idée, ça c'est [le ministre] qui a répondu à ce livre en disant, « ma solution c'est de mettre enfin une base légale,

un cadre légal, pour que le magistrat puisse travailler beaucoup plus sereinement ». Donc la question de la nouvelle loi c'est quelque chose qui appartient beaucoup plus au politique qu'au mouvement des artistes, parce que nous c'était pas du tout notre idée au départ. (Directrice d'association culturelle, initiatrice du RAAC, GE 3)

Les milieux culturels souhaitent un certain contenu pour la politique culturelle – une concertation accrue – et le ministre leur propose une enveloppe institutionnelle, sous la forme d'une nouvelle loi. La révision totale de la loi est donc une décision politique qui ne découle pas directement des revendications des milieux culturels et du RAAC, mais qui est cadrée comme la réponse adéquate à leurs demandes par le ministre et son administration. Le ministre réussit à convaincre ses collègues du Conseil d'État d'élaborer une nouvelle loi et de nommer une commission externe (CELAC), ce qui lui permet de garder son élan et de nouer une alliance avec les milieux culturels. Cette alliance correspond à un élargissement du conflit et permet de déstabiliser les rapports de force établis. L'idée du conseil culturel, dont les compétences et contours restaient encore flous, a pu être vue, notamment chez les opposant-e-s, comme un appât pour les acteur-trice-s culturel-le-s qui se seraient fait bernier par la possibilité de participer aux décisions.

In fine, le conseiller d'État réussit à transformer une position de grande faiblesse, un transfert de charges décidé contre sa volonté et avec de grandes chances d'être accepté par le Grand Conseil, en une relative position de force. Cette position de force, et le prestige d'avoir fait voter cette loi, l'accompagnent après son départ du gouvernement cantonal, puisqu'il devient président de Pro Helvetia à la fin de son mandat, occupant ainsi une position entre le monde politique et le monde culturel.

Par raisonnement contrefactuel, on peut affirmer que son action, visant à canaliser une mobilisation culturelle générale dans un processus législatif précis, est une condition nécessaire pour que le changement prenne la forme d'une révision générale de la loi et d'un passage par une arène ad hoc. D'autres solutions étaient également envisageables : suivre la motion déposée au Grand Conseil par le groupe socialiste et poursuivre l'idée d'une fondation, ou élaborer enfin un règlement d'application de la LAEC existante, qui aurait aussi pu être modifiée à la marge. Le pouvoir provenant de sa position formelle joue ici un rôle décisif.

Au sein de l'administration cantonale, sur laquelle le ministre s'est appuyé tout au long du processus, deux actrices en particulier ont joué des rôles centraux, à savoir la directrice du Service cantonal de la culture et son adjointe. La première a fait des études artistiques, a travaillé dans l'humanitaire puis dans le secteur culturel, y compris comme directrice d'une école d'art, avant d'être recrutée au canton. Son adjointe, quant à elle, a également commencé

dans l'humanitaire et dans le secteur public, avant de devenir administratrice de théâtre – une fois à cette position, elle a d'ailleurs participé aux toutes premières mobilisations du RAAC dont elle était la coordinatrice. Les deux ont donc de nombreux liens dans le secteur culturel, du fait de leur multi-positionalité diachronique et de leurs réseaux personnels vastes et diversifiés. Leur recrutement peut être vu comme le signe d'une intégration des milieux culturels dans les administrations, pratique courante à Genève.

Si l'analyse de réseaux leur prête un double rôle d'entrepreneuses et de médiatrices des politiques publiques, l'analyse qualitative les identifie avant tout comme médiatrices. Si la directrice a joué un rôle important dans le processus, en coordonnant les travaux et en conseillant le ministre, c'est néanmoins son adjointe qui est nommée à la CELAC pour représenter le service, et qui sera officiellement chargée du suivi des travaux pour l'administration cantonale, depuis le parlement jusqu'à la coordination avec la ville de Genève. Dans ce rôle, l'adjointe, tout comme la cheffe de service qui participe à toutes les séances de coordination après la CELAC, cherche à dépasser les conflits et à trouver des compromis, que ce soit avec l'administration cantonale ou, par la suite, avec la ville de Genève, l'ACG et, dans une moindre mesure, avec le RAAC, qui n'a pas de pouvoir de veto et avec lequel le niveau de conflit est moindre. Elles occupent donc des rôles de médiatrices, mais il est difficile de juger dans quelle mesure ce rôle de médiatrice relève d'un choix ou plutôt de la nature même du travail administratif. En effet, bien que le SCC agisse en faveur du changement de la politique publique par un plus grand rôle du canton et la mise en place d'un conseil culturel, il existe en même temps une injonction à réellement faire aboutir le processus et réussir à faire voter la loi¹³².

Quelques années après le vote de la loi, ces deux personnes quittent l'administration genevoise pour des positions prestigieuses. Tandis que la directrice est nommée à la tête d'un institut culturel et scientifique suisse à l'étranger, la directrice adjointe devient administratrice d'un grand théâtre de la Suisse romande, retournant ainsi vers le secteur théâtral en ayant une fonction déjà

132 Il peut parfois paraître difficile ici de distinguer de manière précise a posteriori les rôles du ministre et de la cheffe de service, voire des autres collaboratrices du SCC, de savoir qui a fait quoi et de juger de la latitude laissée au service. D'un côté, dans les entretiens, les personnes concernées tiennent un discours très respectueux à l'égard de la hiérarchie, en mettant l'accent sur l'action personnelle et les décisions du ministre, qu'elles ne feraient qu'implémenter. Il m'est impossible de juger dans quelle mesure ceci correspond à la réalité. D'autres connaisseur·se·s de la scène culturelle genevoise partagent ce point de vue: « Je n'arrive pas à évaluer l'influence du service lui-même. Bon, [le ministre] était tout feu tout flamme pour les affaires de culture, [...] mais, au fond, la latitude qu'il laissait, l'écoute qu'il avait de ses collaborateurs, collaboratrices, ça, je n'en sais rien, si on peut dire oui ou non » (Ancien élu, membre du RAAC, GE 7).

occupée avant son entrée au SCC, bien que dans une institution plus renommée. Elle quitte ce poste par la suite et s'engage, avec d'autres personnes, dont la directrice de l'association de cinéma identifiée comme entrepreneuse des politiques publiques ci-haut, dans l'initiative populaire visant à inscrire le rôle du canton dans la culture dans la Constitution genevoise, qui est accepté en votation populaire à près de 80 % en 2019.

La ville de Genève et les communes, favorables au transfert de charges au départ du processus, se positionnent plutôt contre le projet cantonal. Dans cette coalition des opposants, on peut s'intéresser en particulier à deux personnes, la cheffe du Service culturel de la ville et l'élu qui arrive à la tête du Département de la culture et des sports au milieu du processus.

La cheffe du Service culturel de la ville de Genève a une trajectoire couvrant à la fois le champ culturel et le champ politique. Membre fondatrice de l'association qui obtient l'établissement de l'Usine dans les années 1980, avec l'initiatrice du RAAC présentée plus haut, elle a ensuite travaillé dans un lieu culturel pendant une décennie, avant de devenir enseignante. Elle était très active dans les milieux culturels et conserve de nombreux liens avec ce secteur, une expérience et des liens qui lui ont permis d'être recrutée à son poste actuel. Par ailleurs, engagée au parti socialiste, elle a tenu un certain nombre de mandats électifs au niveau municipal et cantonal en se concentrant sur des enjeux liés à la culture et aux arts, par exemple à la présidence de la commission des arts et de la culture du Conseil municipal de la ville de Genève. Elle combine donc des ressources et des liens personnels et professionnels provenant de positions à la fois culturelles, administratives et politiques, et a tenu trois des quatre rôles que Vestheim (2012) identifie comme participant aux processus d'élaboration des politiques culturelles : gestionnaire d'une institution culturelle, politicienne, et finalement bureaucrate. Sa trajectoire est donc l'exemple-type d'une multipositionnalité diachronique mais aussi synchronique, qui lui permet d'accumuler des ressources et des liens, d'occuper une position très centrale dans la configuration et de jouer un rôle important.

Dans le processus considéré ici, la cheffe de service représente les intérêts de la ville de Genève au sein de la CELAC et a participé aux forums et à un groupe de travail du RAAC, ainsi qu'aux négociations entre le canton et la ville autour de la mise en œuvre de la loi. Les données de l'analyse de réseaux lui attribuent à la fois le profil d'une entrepreneuse et d'une médiatrice. Dans les faits, son rôle au début et au milieu du processus est plus proche de celui d'une joueuse de veto que d'une entrepreneuse, dans la mesure où elle n'agit pas tant en faveur d'une modification de politique publique que contre le changement tel qu'il est envisagé et cadré par ceux qui agissent en sa faveur. Vers la fin du processus, elle agit effectivement comme médiatrice.

Cette personne organise l'opposition des communes à la prise de pouvoir du canton aux dépens de la ville de Genève – stratégie qui est également liée à la position de l'ancien magistrat à la tête du département. Elle défend une idée très précise des tâches que devrait prendre en charge le canton, focalisées sur le lien entre école et culture et, en 2008, elle est l'une des signataires d'une motion au parlement cantonal qui envisageait de déplacer l'enjeu au Grand Conseil. Ces idées échouent cependant et elle se retrouve dans une position minoritaire dans la CELAC, une arène créée spécialement pour donner une grande place aux milieux culturels et marginaliser la ville. Ses grandes capacités techniques et son expérience des étapes du processus législatif lui permettent néanmoins de peser dans la CELAC, sans pour autant arriver à imposer ses préférences. Vers la fin des travaux, elle participe aux négociations entre la ville et le canton, dans une arène bien plus restreinte, autour de la future mise en œuvre de la loi. Dans ces dernières étapes du processus de décision, elle travaille en faveur d'un compromis. En effet, dès lors que l'acceptation de la loi par le gouvernement et le parlement cantonal devient prévisible, la ville de Genève cherche à négocier un compromis acceptable afin de conserver son autonomie d'action. Cela conduit à des négociations et à des demandes de reformulations, notamment sur des formulations précises dans la loi, pour ne pas donner au canton le pouvoir de coordonner, voire de déterminer, la politique culturelle dans l'ensemble du canton, mais simplement la sienne. En parallèle, d'autres négociations concernent la mise en œuvre de la loi. Dans toutes ces discussions, la cheffe de service ne cherche pas tant à réduire le conflit en tant que tel, mais plutôt à trouver des solutions de compromis acceptables pour la ville. Encore une fois, comme pour ses homologues au canton, on peut se demander si cela relève d'une logique institutionnelle, qui ferait que les administrations et les personnes les représentant endossent différents rôles à mesure que les étapes du processus se succèdent, expliquant leurs profils relationnels correspondant à la fois aux profils d'entrepreneuriat et de médiation par l'écrasement du temps dans l'analyse de réseaux. Ces personnes endossent d'abord des rôles entrepreneuriaux, défendant une position précise, puis un rôle de médiation par la suite, au moment des négociations, pour rechercher un compromis afin de faire aboutir le processus (canton) ou d'éviter le pire (ville).

On peut également considérer que le changement de rôle de la cheffe de service, de joueuse de veto à médiatrice, est dû au changement à la tête du département pour lequel elle travaille, puisque le nouveau conseiller administratif a lui aussi un profil de médiateur. En effet, en 2011, alors que sont déjà engagés les travaux de réécriture au sein de l'administration cantonale ainsi que les consultations avec la ville, les communes et les milieux culturels, un nouveau conseiller administratif socialiste prend la tête du Département de

la culture et du sport. De formation scientifique, il arrive en néophyte, s'étant concentré sur d'autres sujets lors de ses mandats précédents au parlement cantonal. Cependant, cette relative méconnaissance du domaine culturel ne le dessert pas, bien au contraire – arrivant après un magistrat contesté, cette inexpérience lui permet de prendre son temps pour se mettre en route, de commencer sans animosités préétablies, d'écouter les souhaits et craintes des différents représentant·e·s des secteurs culturels. « J'étais une feuille blanche » (GE 11) dit-il, une personne sur qui les milieux culturels pouvaient miser.

Cela lui permet de se construire aussi en opposition à son prédécesseur et d'être perçu de manière plutôt positive, en pacificateur. À la suite de son élection, le ministre cantonal et le conseiller administratif reprennent les discussions et les négociations, dans des séances de travail à la fois entre services mais aussi les deux élus directement. Le fait de se positionner dans une logique de négociation – accepter que le canton promulgue une nouvelle loi et essayer de faire en sorte que cela se passe au mieux pour les services de la ville, en poussant par exemple pour que le rôle spécifique de la ville de Genève dans la culture soit reconnu et ancré dans la loi – explique certainement en partie le fait qu'il ait eu du succès et ait été vu comme un acteur important, et qu'il ait donc un score de pouvoir réputationnel élevé. Il a ainsi agi en médiateur, en cherchant à négocier en vue d'une solution.

Une remarque à propos de son réseau : bien qu'étant arrivé tardivement dans le domaine, il occupe une position plutôt centrale dans la configuration. En effet, il a des scores de centralité très élevés sur le réseau d'interconnaissance. Son insertion dans le secteur de la politique culturelle (au sens large, des représentant·e·s politiques aux milieux culturels en passant par les administrations) est grande, résultant à la fois d'efforts conscients de fréquentation des milieux et lieux culturels et de ses liens provenant du parti, mais également de liens établis par la sociabilité amicale. Ainsi, alors qu'il évoque sa relative méconnaissance du domaine culturel et de ses acteurs avant le début de son mandat, il concède :

Enfin je me suis rendu compte pendant la campagne que j'en connaissais quand même pas mal à part ça, donc c'est au hasard, quand je vais au théâtre ou par des amis, Genève est petit. (Conseiller administratif, GE 11)

Pour cet acteur, ce n'est donc pas tant une éventuelle multipositionnalité qui est importante, mais l'occupation d'une position avec un pouvoir de décision formel et l'insertion dans des réseaux d'interconnaissance, résultant d'une sociabilité dans laquelle se côtoient des personnes issues de différents secteurs fonctionnels. C'est peut-être sa position – à la fois connu personnellement

mais peu connu politiquement dans le domaine de la culture – qui l’a aidé à se forger ce rôle.

Auparavant, d’autres efforts d’apaisement du conflit entre ville et canton avaient été entrepris, notamment par un acteur multipositionnel qui prend ponctuellement le rôle de médiateur. Cet ancien élu et haut fonctionnaire, également inséré dans la scène culturelle genevoise (il était autrefois acteur), s’investit dans le RAAC, en conseillant les milieux culturels sur les stratégies et les relations avec l’administration et le politique, faisant ainsi office d’intermédiaire entre les acteurs culturels et les autres coalitions. Il a également participé aux efforts de règlement du conflit entre le canton et la ville, au sein du parti socialiste dont étaient issu·e·s de nombreux·ses protagonistes. Selon le ministre, « il a joué un rôle très important par moments, dans des périodes de crise, de coordination » (GE 5). On peut donc considérer qu’il s’agit bel et bien d’un médiateur, car il a œuvré pour parvenir à une solution de compromis et pour réduire le conflit, afin de dépasser les blocages du processus. Le raisonnement contrefactuel permet de s’interroger si le processus aurait abouti à la même solution sans l’intervention de cet acteur, identifié par l’analyse qualitative plutôt que par l’analyse de réseaux. On peut supposer que le conflit entre la ville et le canton aurait de toute façon été apaisé par l’arrivée du nouveau conseiller administratif, lui aussi issu du même parti politique.

Relisons le cas de Genève en combinant les éléments des chapitres 2 et 3, mobilisant tant les enjeux processuels et configurationnels que ceux liés à l’action de personnes particulières au sein des configurations (cf. figure 10). Le processus débute par un affrontement entre différents acteurs, dans un moment de crise et de remise en question des manières de faire établies. Une coalition de nouveaux acteurs, d’acteur·trice·s culturel·le·s, se mobilise, s’organise en association en se donnant un manifeste et fonde une alliance avec le Directeur de l’instruction publique, un acteur qui se trouve en minorité dans la situation de départ et qui souhaite conserver, voire élargir, les compétences du canton. En passant par un forum de discussions ouvert et par une arène ad hoc, cette alliance, et notamment le ministre qui agit en entrepreneur de politique publique, réussit à modifier la configuration d’acteurs et à placer la ville de Genève dans une position minoritaire, alors qu’elle est pourtant le plus grand financeur de la culture. En outre, cette alliance parvient également à outrepasser le pouvoir de veto des acteur·trice·s qui travaillent dans l’administration municipale. L’historique des blocages et des échecs permet au ministre de changer d’arène, de créer une arène ad hoc pour imposer ses préférences, grâce au pouvoir formel accordé par sa position. À la toute fin du processus, le Conseiller administratif nouvellement élu endosse un rôle de médiateur, ce qui permet de faire aboutir le processus. Le résultat ne peut toutefois pas être décrit comme un compromis, car il signifie un grand

Figure 10: Présentation analytique du processus de décision genevois

	RAAC (entrepreneur)	Action du ministre (entre- preneur)	Nouveau conseil- ler administratif (médiateur)	
Phase	1) Transfert de charges	2) Mobilisation	3) Institution- nalisation du conflit	4) Recherche de compromis
	→ Ouverture médiatisation	→ Dépolitisation, reprise en main par le canton	→ Arrivée du conseiller administratif	
Arène	Exécutif: Groupe de travail entre gouvernements. Accès fermé	RAAC: forum d'échange hors instances étatiques. Accès ouvert	CELAC: Arène ad hoc, accès contrôlé. Pouvoir de décision délégué (depuis l'administration)	Arène exécutive puis administrative (et parlement). Accès fermé
Conflit ou consensus	Consensus (puis conflit)	Plutôt conflit	Conflit (mais majorité claire)	Recherche de consensus
Configu- ration	Fermée, acteur-trice-s politiques et administratif-ve-s	Ouverte, acteur-trice-s culturel-e-s, politiques et administratif-ve-s	Fermée, acteur-trice-s choisi-e-s par le DIP. Acteur-trice-s administratif-ve-s, expert-e-s et acteur-trice-s culturel-le-s (nombreux-ses représentant-e-s du RAAC)	Fermée. 1) Entre Départements de l'administration cantonale, et au gouvernement 2) DIP avec ville, ACG, RAAC 3) Parlement
Output/ résultat prélimi- naire	Projet de transfert de toutes les subventions à la ville (échec)	- livre du RAAC - nomination CELAC (tâches: Conseil culture, canton plus fort)	Projet de loi avec: - Conseil culture - canton plus fort	Loi: - Conseil culture - canton plus fort Déclarations d'intention Règlement d'application

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

changement, dans une direction à priori non souhaitée par les acteurs représentant la ville de Genève. Dans le cas genevois, le conflit ne porte donc pas tant sur le principe même de soutien étatique à la culture que sur les rôles des différentes instances.

3.4 Des acteur·trice·s administratif·ve·s centraux·ales, des milieux culturels fortement connectés mais peu mobilisés à Bâle

Le processus bâlois est relativement peu conflictuel et la nouvelle loi et la charte culturelle, élaborées largement en interne de l'administration, sont peu controversées. La configuration des acteurs n'est pas structurée par des coalitions opposées mais par des interactions entre centre et périphérie : le centre fortement interconnecté inclut les personnels des administrations publiques et les représentant·e·s des institutions étatiques (notamment des musées établis et prestigieux), tandis que les parlementaires, les représentant·e·s de la scène alternative ainsi que quelques personnes issues des institutions culturelles « classiques » mais moins importantes politiquement (par exemple le conservatoire), se trouvent à la périphérie. Cette structure reflète le caractère plutôt fermé, à l'exception d'ouvertures ponctuelles, de ce processus. Les analyses qualitatives ont aussi esquissé le rôle joué par certaines personnes qui ont cherché à freiner ou à relancer le processus et qui ont pu investir la charte culturelle comme objet symbolique.

L'application des mesures-filtre permet d'identifier douze personnes potentiellement centrales (tableau 6). Six personnes sont issues de l'exécutif ou de l'administration publique : le président du gouvernement cantonal (qui, depuis 2009, supervise la Section culture), l'ancien et le nouveau directeur de la Section culture, leur directrice adjointe et une collaboratrice, ainsi que le directeur des affaires culturelles du canton de Bâle-Campagne. Le conseiller d'État à la tête du Département de l'instruction publique, dont faisait partie la Section culture jusqu'à la fin 2008, n'y figure pas. Ces acteur·trice·s administratif·ve·s obtiennent les scores les plus élevés de pouvoir réputationnel et tiennent pour la plupart des positions centrales dans le réseau d'interconnaissance, ce qui témoigne de leur rôle important aux yeux des autres participant·e·s et de la place centrale qu'elles et ils occupent dans le paysage culturel bâlois. Un autre acteur peut être assimilé à l'administration, le consultant externe associé à l'élaboration de la charte culturelle, qui a joué un rôle important dans une phase très précise du processus, en rédigeant la première version de la charte culturelle, reçue de manière très négative lors de la consultation.

Tableau 6: Acteur-trice-s identifié-e-s par les mesures-filtre, Bâle-Ville

	Coalition/ Groupe	Pouvoir réputation- nel	Centralité contact	Centralité intercon- naissance
Gérant du Rockförderverein, député au Grand Conseil (socialiste)	Opposant-e-s alternatif-ve-s	+	++ (1)	+
Consultant (associé à l'élabora- tion de la charte culturelle)	Opposant-e-s alternatif-ve-s	+	+	+
Directeur de la Section culture (à partir de 2011)	Nouvelle garde	++ (1)	–	++ (1)
Chargée des projets culturels, Section culture	Nouvelle garde	++ (4)	++ (4)	++ (5)
Président du Conseil d'État, directeur du Département présidentiel (Verts)	Nouvelle garde	++ (3)	++ (3)	+
Directrice d'une grande ins- titution culturelle alternative (danse/ théâtre/ musique)	Nouvelle garde	+	++ (2)	+
Directeur Section culture de la Fondation Christoph Merian	Nouvelle garde	++ (2)	+	++ (4)
Députée au Grand Conseil (socialiste), motionnaire à l'origine de la loi	Nouvelle garde	+	–	+
Députée au Grand Conseil (radicale), présidente de la commission des affaires éduca- tives et culturelles	Ancienne garde	+	++ (5)	–
Directeur Section culture (–2010), ensuite député au Grand Conseil (libéral-démo- crate)	Ancienne garde	+	+	++ (2)
Directeur des affaires culturelles, Bâle-Campagne	Ancienne garde	+	+	–
Directrice adjointe Section culture	Ancienne garde	++ (4)	–	++ (3)

Légende: + indique une valeur au-dessus de la moyenne (des 31 personnes), ++ désigne les cinq valeurs les plus élevées. En italique: individu « mal classé » par le modèle car hors 2-Clique du groupe attribué.

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche (questionnaire et analyse de réseaux).

Seul-e-s trois représentant-e-s des milieux culturels se trouvent dans cette liste: la directrice de la plus grande institution culturelle alternative, le directeur des affaires culturelles d'une grande fondation et le gérant du Rockförderverein (l'association à laquelle est délégué le soutien public à la musique pop et rock),

également député au parlement cantonal. Deux autres parlementaires sont incluses : l'élue ayant déposé la motion pour une loi sur la culture, même si l'analyse qualitative montre qu'après le dépôt de sa motion elle n'a plus joué aucun rôle parce qu'elle a pris sa retraite parlementaire peu de temps après, et d'autre part la présidente de la commission des affaires éducatives et culturelles. Parlementaires et représentant·e·s du secteur culturel prennent une place importante dans le réseau de contact : le gestionnaire du RFV, la directrice de l'institution alternative ainsi que la présidente de la commission des affaires éducatives et culturelles se trouvent parmi les cinq valeurs les plus élevées.

Comment ces différentes personnes sont-elles intervenues au fil du processus ? Si dans sa globalité celui-ci était peu conflictuel et largement limité à l'administration, quelques moments et individus-clés peuvent être identifiés dans l'analyse qualitative et l'analyse de réseaux et permettent une relecture du cas¹³³.

Le premier projet de charte culturelle est controversé, y compris à l'intérieur de la Section culture, pour ses aspects « managériaux ». Néanmoins, le président du gouvernement décide de le publier sous cette forme, pour faire avancer le processus et susciter des réactions, dont il est d'avance prévisible qu'elles pourront être négatives¹³⁴. Médecin de formation, membre des Verts, il est élu au gouvernement cantonal en 2004 et dirige le Département de la Justice avant de prendre la tête du gouvernement en 2009, suite à la réforme du gouvernement et à la création du Département présidentiel. Son profil relationnel montre qu'il est très bien interconnecté à la fois avec dans son administration et avec les milieux culturels. Il a un pouvoir réputationnel très élevé et se trouve parmi les personnes les plus centrales dans le réseau de contact, ce qui témoigne de son statut, sans doute lié à sa position institutionnelle, mais aussi de son implication personnelle dans le domaine. Lorsqu'il prend la tête du Département présidentiel en 2009, il hérite du projet de loi culturel dont il fait rapidement son étendard, ce qui s'explique en grande partie par le poids financier et symbolique de la culture dans cette nouvelle administration. En conflit avec le directeur en place, il décide de faire élaborer une première version de la charte plutôt en dehors de la Section culture, par un mandataire externe, le secrétaire général du Département et la directrice adjointe de la Section culture. Il mène ensuite, lors de la consultation sur

133 Pour les détails sur les mesures et résultats issus de l'analyse de réseaux, voir aussi les annexes en ligne (<http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>) concernant le chapitre 3.

134 Nos entretiens montrent toutefois que certaines personnes de l'administration considèrent que le président du gouvernement n'avait pas conscience que ce papier allait amener les milieux culturels à se sentir provoqués et créer chez eux un sentiment d'insécurité.

la charte culturelle, des « entretiens culturels » avec les représentant-e-s des institutions étatiques. Plus impliqué dans les travaux que son prédécesseur, qui ne voulait en principe pas de la Loi sur l'encouragement culturel, il se positionne davantage comme ministre de la culture.

Néanmoins, il n'endosse pas un rôle d'entrepreneur de politique publique, car le conflit reste limité, y compris dans le temps, et le ministre n'est pas féroce attaché au changement proposé, dont il n'est d'ailleurs pas à l'origine. En effet, quand les retours de la consultation s'avèrent très négatives, il revient sur la proposition de changement et demande au nouveau directeur de la Section culturelle de reprendre la charte. Une argumentation contrefactuelle permet de confirmer que l'action spécifique du président du gouvernement n'a pas joué un rôle déterminant dans le processus bâlois : son Département n'a pris le contrôle de la Section culture qu'une fois le projet de loi pratiquement terminé, et il semble probable que les travaux ultérieurs et la charte culturelle auraient abouti à un résultat fort similaire si une autre personne avait dirigé ces travaux, à savoir peu ou pas de changement dans l'arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles. En cela, la situation paraît différente de Genève, où la mobilisation et l'intervention du ministre, et ce dès le début du processus, sont des éléments cruciaux dans l'explication du changement observé.

Tournons-nous maintenant vers les personnes travaillant dans la Section culture, sur lesquelles s'appuie le gouvernement, et qui sont fortement représentées parmi les deux coalitions centrales. L'ancien directeur de la Section, acteur de formation et journaliste à la radio avant d'entrer à l'administration cantonale, se trouve en conflit avec le nouveau ministre. Selon l'analyse de réseaux il aurait un profil d'entrepreneur, mais il a de fait plutôt cherché à freiner le processus : bien qu'il n'ait pu empêcher l'élaboration d'une nouvelle loi (car une fois que la motion a été votée, l'administration s'est trouvée obligée de préparer une loi), il a cherché à garder la loi sous sa forme la plus succincte possible, et, en conflit avec le président du gouvernement, il n'a pas participé à l'élaboration de la charte culturelle. Il part finalement en 2010 et devient par la suite député libéral-démocrate au parlement bâlois. La directrice adjointe de la Section est un autre personnage central. Historienne de formation et ayant travaillé auparavant à l'Office fédéral de la culture, elle est très bien interconnectée dans la scène culturelle et a participé à toutes les étapes du processus d'élaboration de la loi et de la charte. Si elle était la personne la plus impliquée et la plus informée du processus dans son intégralité, elle n'a cependant pas défendu de conception précise d'un résultat souhaitable, mais elle s'opposait au projet initial de charte culturelle et a agi en faveur d'une version de la charte culturelle plus inspirée des sciences humaines.

Un acteur administratif en particulier semble avoir joué un rôle important, à savoir le nouveau chef de la Section culture. Originaire de Bâle, où il a fait ses études universitaires (en droit, en allemand et en français, ainsi qu'un master en management culturel), le directeur de la Section culture a travaillé en Allemagne et en Suisse, à la fois comme metteur en scène et comme directeur d'un nouveau centre culturel à Lucerne, et a pris part à de nombreux jurys et commissions de soutien public, avant d'être nommé à son poste début 2011.

Comme il le souligne lui-même, cet acteur est bien connecté dans la scène bâloise :

Il est difficile de me berner, car je connais les mécanismes, les réseaux, les histoires. En même temps j'étais pendant longtemps ailleurs, et j'ai gagné une grande distance [...] Mais en même temps le fait que je parle le dialecte local et que j'ai fait mes études avec beaucoup des décisionnaires actuels peut faciliter des choses. (Directeur de la Section culture, BS 8)

Son profil particulier – multipositionnel mais aussi doté de ressources à la fois locales (dialecte local, connaissance des personnes et institutions) et nationales ou internationales, qui permettent une distanciation et confèrent un certain prestige – lui a permis d'être recruté à son poste, puis d'occuper une place centrale dans la configuration, tout en pouvant s'en détacher au moins partiellement.

Il prend son poste début 2011, soit au moment de la consultation après la publication de la première version de la charte culturelle, publication qui avait créé une certaine incertitude chez les institutions, les organisations et les milieux culturels. La journée d'étude de février 2011, qui rassemble les acteurs et instances les plus importants et centraux de la culture bâloise, permet au nouveau directeur de jauger l'ambiance et de tenter de rassurer les personnes rassemblées à l'occasion. Il a en effet négocié la possibilité de reprendre en intégralité la charte culturelle, dont il n'était pourtant pas convaincu : « C'était une condition de base, j'ai dit, < je prends le poste si je peux complètement refaire la charte culturelle > » (BS 8). Au printemps 2011, les collaborateur-trice-s de la Section culture reprennent le travail et réécrivent entièrement la charte. Le directeur restreint donc la configuration et choisit une arène administrative fermée. Certaines organisations ou institutions sont ponctuellement consultées sur des aspects factuels, mais pour éviter des erreurs plutôt que pour donner des retours plus consistants.

La charte finalement publiée en 2012 est bien moins controversée que l'a été le premier projet de charte. Le fait de déplacer les travaux au sein de l'administration et d'écarter le consultant externe a permis au directeur

d'évacuer le conflit, après avoir rassuré les milieux culturels et les institutions. Il insiste sur le fait qu'il s'agissait avant tout de rétablir la confiance: « On me le disait beaucoup quand j'ai commencé ici, des personnes de la section mais aussi des institutions, que ma première tâche était de réinstaurer une sorte de sécurité, de fiabilité » (BS 8). Malgré cette insistance sur la réduction du conflit, on ne peut pas le considérer comme un médiateur de politique publique. En effet, le niveau de conflit n'était pas très élevé à son arrivée, les institutions ou milieux culturels n'ont pas été plus associés aux travaux qu'auparavant, et le directeur revendique par ailleurs d'avoir façonné la charte culturelle selon ses préférences spécifiques, en définissant des priorités. Les mesures de l'analyse de réseaux indiquent également un rôle important de cette personne, mais l'identifieraient plutôt comme entrepreneur de politique publique. Il n'a cependant entièrement endossé ni le rôle d'entrepreneur, ni celui de médiateur: le processus de décision – administratif et peu conflictuel – aurait très probablement abouti même si une autre personne avait repris cette position. La suite de la trajectoire de cet acteur est également intéressante, puisqu'il devient en 2017 directeur de Pro Helvetia, poste national puissant et prestigieux.

En fin de processus, la publication, en 2011, de la brochure « Bâle, ville culturelle » peut être appréhendée comme un autre moment de recherche de conflit. Alors que la Section culture révisait la charte culturelle en interne, trois acteurs culturels, qui se fréquentent également en privé, se coordonnent pour récolter de brèves citations de personnalités de la scène culturelle bâloise et les publier dans une brochure sur ce qu'est ou devrait être Bâle comme ville culturelle. Il s'agit là de trois acteurs plutôt bien connectés: deux sont multipositionnels – ils sont à la fois députés PS au Grand Conseil et actifs dans les milieux culturels, respectivement comme organisateur d'événements et gérant du Rockförderverein – et le troisième est le directeur des affaires culturelles de la fondation privée la plus importante dans le financement des projets et institutions culturelles. Ces deux derniers sont par ailleurs identifiés par l'analyse de réseaux comme ayant pu endosser un rôle d'acteur particulier, notamment par leur centralité dans le réseau de contact et leur pouvoir réputationnel. Ils sont, d'une part, connectés à des acteurs puissants et ont, d'autre part, tendance à connecter des acteurs sans lien direct entre eux et appartenant à différentes coalitions – en cela, leurs profils sont similaires à celui d'une autre actrice culturelle, la directrice de l'institution culturelle alternative Kaserne qui avait fait partie de plusieurs groupes de travail. Toutefois, leur tentative de lancer un débat, ou du moins de faire réagir l'administration, échoue. Comment interpréter cet échec? Je considère que ces deux personnes (le gérant du RFV et le directeur culturel d'une grande fondation) auraient pu endosser des rôles d'entrepreneuriat ou de médiation, si elles s'étaient

Figure 11 : Présentation analytique du processus de décision bâlois

Phase	1) Mobilisation du parlement et des milieux culturels	2) Administration	3) Conflit (interne, externe)	4) Recherche de solutions dans l'administration
		→ Motion parlementaire	→ Changement organisationnel transfert de département (et changement de ministre)	→ Arrivée du nouveau directeur de la Section culture
Arène	Parlement, démocratie directe etc.	Administration, puis parlement. Accès restreint	Administration, puis forum de discussion éphémère (journée d'étude). Les deux à accès restreint	Administration. Arène fermée
Conflit ou consensus	Conflit (recherche de changement)	Peu de conflit (un peu lors de la consultation, un peu au parlement)	Conflictuel à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration (niveau de conflit restreint)	Recherche de consensus (mais peu de consultation)
Configuration	Acteur-trice-s législatif-ve-s proches de la culture, acteur-trice-s culturel-le-s politiquement mobilisé-e-s	Groupe de travail Section culture avec juriste externe, puis parlement	Groupe de travail au Département présidentiel avec mandataire externe, journée d'étude : acteur-trice-s culturel-le-s invité-e-s	Section culture et ministre
Output/résultat préliminaire	Divers objets parlementaires, article dans la constitution cantonale	Loi sur l'encouragement de la culture	Projet de charte culturelle (échec, mal reçu)	Charte culturelle révisée

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

mobilisées plus tôt pour chercher à influencer la loi et surtout la charte culturelle. En effet, ces acteurs auraient pu enrôler à la fois la scène culturelle alternative, dans laquelle le gérant du RFV tient une position prééminente,

mais aussi les financeurs privés, par leurs profils relationnels spécifiques. Toutefois, ce qu'ils auraient eu à y gagner n'est pas si clair, car tous deux ont des accès spécifiques pour leurs demandes et problèmes; la charte culturelle ne présente donc qu'un intérêt limité pour eux.

On peut dès lors relire le processus bâlois en combinant les éléments théoriques du chapitre 2 et 3 (cf. figure 11). Le processus bâlois ne connaît ni niveau de conflit élevé, ni entrepreneur-e de politique publique. Il y semble d'une part exister un consensus politique sur le soutien étatique à la culture, même si la forme précise de celui-ci et ses objectifs – tournés plutôt vers les acteur·trice·s culturel·e·s ou plutôt vers les institutions – révèlent certaines tensions entre la gauche plutôt alternative et la droite libérale bourgeoise. D'autre part, les arènes par lesquelles passe le processus de décision sont des arènes ordinaires et fermées, et le processus comme la configuration sont dominés par les acteur·trice·s administratif·ve·s et, dans une moindre mesure, par les acteur·trice·s politiques, représentant l'exécutif. Les acteur·trice·s culturel·e·s multipositionnel·le·s qui pourraient jouer des rôles importants ne se mobilisent que peu – les enjeux se situant ailleurs selon eux et puisqu'ils disposent de relais alternatifs pour faire entendre leurs revendications, ils n'investissent le processus que tardivement et partiellement.

Ce processus est toutefois marqué par un moment clé, à savoir le changement institutionnel avec le passage du Département de l'instruction publique au Département présidentiel. De préoccupation annexe, la culture passe à une cause étendard, et les deux nouveaux acteurs à la tête des affaires culturelles (le Conseiller d'État et le directeur de la Section culture) investissent le processus pour affiner et affirmer leur profil politique et administratif. Néanmoins, ces acteurs ne proposent pas de modification de l'arrangement de mise en œuvre des politiques culturelles; ils ne visent pas à redistribuer le pouvoir des différents acteurs ou instances. Le processus reste donc globalement peu conflictuel et n'aboutit pas à une modification de la politique culturelle.

3.5 Évaluation comparative des hypothèses sur les rôles particuliers

La relecture des formulations des politiques culturelles dans les trois cantons sous l'angle du rôle qu'ont pu endosser certains individus, en particulier par leur insertion dans des configurations d'interconnaissance et de collaboration, s'est avérée fructueuse. Afin de tester la pertinence comparée pour les trois cas des hypothèses H3 et H4 posées en début de chapitre, plusieurs entrées sont combinées, articulant l'analyse qualitative à l'analyse de réseaux.

3.5.1 Comparaison des entrepreneur·e·s (Hypothèse H3)

À Berne, l'analyse a permis d'identifier le ministre sortant de l'instruction publique, force motrice du concept culturel (2003-2006), comme entrepreneur de politique publique. Il tente d'obtenir le soutien des communes et régions afin d'élargir les arènes concernées et cherche à augmenter le conflit, notamment au sein du gouvernement, pour faire adopter un changement de politique publique. Pour autant, et malgré son pouvoir réputationnel élevé, il ne réussit pas à faire adopter son projet de concept culturel. In fine, on ne peut donc pas confirmer l'hypothèse H3 pour le cas de Berne – s'il y a bien un acteur qui agit en entrepreneur de politique publique, le processus devient conflictuel mais aucun changement n'est adopté; le cas de Berne montre donc qu'un tel acteur peut échouer.

Le processus genevois contient plusieurs acteur·trice·s qu'on peut considérer comme des entrepreneur·e·s, qui cherchent une arène susceptible d'accueillir leurs demandes et augmentent le conflit. Au départ, les milieux culturels, et plus particulièrement l'instigatrice du RAAC¹³⁵, se saisissent de l'opportunité et réussissent à mobiliser une coalition et à lancer un débat plus large, notamment par l'organisation de forums. Par la suite, ces travaux sont appropriés par l'administration cantonale, et surtout par le ministre, qui s'insère dans la continuité de ces forums en créant une commission pour élaborer une nouvelle loi sur la culture. À l'instar du ministre, l'initiatrice du RAAC bénéficie d'un pouvoir réputationnel élevé et occupe une position centrale dans sa coalition. Il y a donc plusieurs entrepreneur·e·s dans ce processus: les milieux culturels, et notamment la directrice de l'association de cinéma, mais aussi le ministre, qui « prend le relais » et perçoit alors l'opportunité d'assurer son héritage. Le cas de Genève tend donc à confirmer l'hypothèse H3.

À Bâle, plusieurs acteur·trice·s pourraient endosser un rôle d'entreprenariat, mais ne le font pas: les acteur·trice·s culturel·les investissent plutôt d'autres arènes, tandis que le nouveau conseiller d'État, bien qu'il attise momentanément le conflit avec la publication de la première version de la charte culturelle, cherche surtout un apaisement rapide et ne peut donc être considéré comme un entrepreneur. In fine, l'hypothèse H3 n'est que partiellement validée pour le cas de Bâle, avant tout de manière contrefactuelle: la place centrale dans sa coalition et le pouvoir réputationnel élevé pourraient permettre à certain·e·s acteur·trice·s de se mobiliser comme entrepreneur·e

135 Concernant le RAAC, la question se pose de savoir qui a précisément agi comme entrepreneur·e, la co-fondatrice du RAAC (qui a joué un rôle essentiel dans sa mobilisation) ou alors les milieux culturels en tant que groupe. Dans l'étude de cas, je me suis plutôt focalisée sur l'individu – ce qui découle du cadre théorique –, tout en soulignant l'importance de l'action collective.

de politique publique, à l’instar du nouveau ministre qui, de surcroît, détient une position formelle avec un pouvoir de décision important, ou encore des acteur·trice·s culturel·le·s bien interconnecté·e·s. Cependant, ces acteur·trice·s ne se mobilisent que partiellement ou très peu, et nous ne trouvons donc aucun·e entrepreneur·e de politique publique qui agisse véritablement en faveur d’un changement de la politique culturelle bâloise.

Tableau 7: Test de l’hypothèse H3

Plus un nouvel acteur ou challenger est central au sein de sa coalition et plus il a un pouvoir réputationnel élevé, plus il pratique le choix stratégique des arènes et le cadrage des enjeux afin d’étendre le conflit pour favoriser un changement de politique publique (c’est-à-dire qu’il agit comme entrepreneur·e de politique publique).

	Berne	Genève	Bâle
Entrepreneur·e·s	Ministre sortant (challenger)	RAAC / sa co-fon- datrice (nouveaux) // conseiller d’État (challenger)	–
Centralité dans sa coalition	Moyennement	Oui // oui	–
Pouvoir réputationnel	Élevé	Élevé // élevé	–
Choix stratégique des arènes	Oui	Moyen // oui	–
Cadrage pour étendre le conflit	Oui	Moyen // oui	–
Entrepreneur·e qui réussit à favoriser le changement	Non	Moyen // oui	–

Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

Explorons maintenant les liens entre les différents concepts de cette hypothèse. Tout d’abord, le pouvoir réputationnel n’est pas suffisamment distinctif et ne prédit pas le rôle d’entrepreneur·e – un grand nombre d’acteur·trice·s bâlois·es ont ainsi un haut pouvoir réputationnel, sans pour autant être des entrepreneur·e·s de politique publique. De plus, la mesure de la réputation est construite après la fin du processus ; elle peut donc contenir un biais de confirmation provenant du fait qu’un·e acteur·trice ait joué un rôle important. Néanmoins, les trois entrepreneur·e·s identifié·e·s dans ces études de cas ayant tous·tes des pouvoirs réputationnels élevés, on peut considérer que le pouvoir réputationnel est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour expliquer ce rôle.

La deuxième condition de l’hypothèse est la centralité de l’acteur·trice au sein de sa coalition, ce qui fait référence à l’une des activités essentielles d’un·e entrepreneur·e, à savoir la mobilisation d’une coalition. Si un·e acteur·trice échoue à mobiliser une coalition et à y occuper une place centrale, elle ou

il ne pourra alors pas peser dans les négociations, comme le montre bien le cas de Berne.

Les trois entrepreneur·e·s identifié·e·s dans ces cas cherchent à augmenter le conflit en imposant des cadrages alternatifs aux enjeux des processus de décision : le ministre bernois vise à entériner la culture comme tâche cantonale essentielle ; les milieux culturels genevois et l'initiatrice du RAAC cherchent à empêcher la concentration des compétences de décision au niveau de la ville de Genève ; tandis que le ministre genevois veut, pour sa part, renforcer les compétences cantonales, dans la continuité de la Constitution fédérale. À Berne, la tentative de cadrage de la part du ministre agissant en entrepreneur échoue, mais augmente néanmoins le niveau de conflictualité, conflit qui sera ensuite pris en charge par son successeur qui adoptera une posture de médiation. À Genève, le RAAC réussit à imposer son cadrage, notamment parce qu'il est repris par le ministre qui prend le contrôle du processus en l'intégrant dans l'administration cantonale.

Le choix stratégique des arènes constitue une stratégie plus ou moins centrale pour les différents entrepreneur·e·s – la capacité de choisir certaines stratégies plutôt que d'autres en fonction du contexte est d'ailleurs essentielle pour un·e entrepreneur·e de politique publique (Mintrom 2000). Les acteur·trice·s culturel·le·s genevois·es cherchent par exemple plutôt à attirer l'attention sur la thématique des politiques culturelles, raison pour laquelle sont organisés des forums de discussion – dont elles et ils peuvent imposer les règles –, mais ne visent pas une arène décisionnelle précise. Par ailleurs, la réussite des efforts de déplacement entre arènes dépend à la fois des caractéristiques de l'acteur·trice et de son environnement. Une position de pouvoir avec un pouvoir formel de prise de décision, tel qu'un poste de ministre, peut permettre de changer d'arène, mais seulement à condition que les autres membres du gouvernement y soient réceptif·ve·s, ce qui n'a pas été le cas à Berne. À Genève, le ministre réussit à imposer une arène ad hoc, grâce à sa position et à l'alliance forgée avec les milieux culturels.

Enfin, selon l'hypothèse H3, un·e entrepreneur·e de politique publique viserait à favoriser le changement. Tandis que les acteur·trice·s genevois·e·s en faveur du changement réussissent effectivement à faire évoluer les politiques culturelles, cela n'est pas le cas à Berne. Par ailleurs, certaines personnes avec un profil d'entrepreneur·e endossent plutôt des positions de joueur·se de veto.

De manière comparative, il faut donc fortement nuancer l'hypothèse H3. Premièrement, tous les acteur·trice·s centraux·les ou avec un pouvoir réputationnel élevé ne se mobilisent pas comme entrepreneur·e·s. On observe également qu'un·e entrepreneur·e peut étendre le conflit en début de processus sans pour autant réussir à imposer son cadrage ou à changer d'arène, comme c'est le cas à Berne. En outre, le processus peut être repris par un·e

deuxième entrepreneur·e qui adapte alors le cadrage, tel que nous l’observons à Genève. En somme, ni la mobilisation ni le succès ne sont obligatoires ou assurés, car les entrepreneur·e·s ne réussissent pas toujours à faire adopter le changement qu’elles ou ils défendent. Les principes de fonctionnement du système politique suisse fournissent des pistes d’explications : favorisant les solutions de compromis plutôt que les grands changements, ils rendent le succès des entrepreneur·e·s, sinon impossible, tout au moins improbable.

3.5.2 Comparaison des médiateur·e·s (Hypothèse H4)

Dans le cas de Berne, le nouveau ministre joue un rôle de médiateur de politique publique, puisqu’il a cherché à réduire le conflit et à négocier un compromis. Bien que n’étant pas multipositionnel, il est fortement interconnecté, et on peut argumenter que son arrivée débloque le processus et permet de trouver une solution de compromis. Certains de ses collaborateur·trice·s remplissent également les critères pour être désigné·e·s comme médiateur·e·s, dans la mesure où ils et elles sont plutôt bien interconnecté·e·s, sans être pour autant multipositionnel·le·s, et mettent en œuvre une politique de recherche de compromis décidée par le ministre. Le cas de Berne tend donc à confirmer l’hypothèse H4.

Dans le processus genevois, particulièrement conflictuel, l’arrivée d’un nouveau conseiller administratif, non multipositionnel mais fortement interconnecté, permet de réduire le conflit. Comme dans le cas bernois, certain·e·s acteur·trice·s administratif·ve·s du canton et de la ville ont également des profils de médiateur·e·s, étant à la fois multipositionnel·le·s et interconnecté·e·s. Pour la coalition Canton/CELAC, deux personnes en particulier apparaissent comme des médiatrices, à savoir la directrice du Service cantonal de la culture et son adjointe. Dans la coalition des opposant·e·s et de la ville de Genève, deux acteur·trice·s ont tenu un rôle de médiation : la cheffe du service culturel de la ville – sans doute que son changement de rôle, d’opposante à médiatrice, est dû au changement à la tête du Département pour lequel elle travaille – et le nouveau conseiller administratif. Il est probable que, sans l’arrivée de ce dernier et sa disponibilité pour chercher des compromis, quitte à faire accepter les solutions proposées par son homologue cantonal, le processus n’aurait pas abouti à la Loi sur la culture sous la forme votée en 2013. L’hypothèse H4 est donc pertinente pour expliquer ce cas.

À Bâle, plusieurs acteur·trice·s remplissent les critères positionnels et relationnels, en étant multipositionnel·le·s (culturel/politique ou culturel/administratif) et bien interconnectés, tel le nouveau directeur de la Section culture. Néanmoins, comme le processus est très peu, voire pas du tout,

conflictuel et que personne n'a cherché à négocier de compromis, nous considérons qu'ils n'ont pas endossé des rôles de médiation.

L'hypothèse H4 n'est que partiellement validée dans ce cas : alors que l'hypothèse présuppose la mobilisation des acteur·trice·s multipositionnel·le·s pour réduire le conflit, on constate que ces personnes peuvent tout à fait ne pas se mobiliser dans un processus précis. Par ailleurs, des processus peu ou pas conflictuels, comme c'est le cas ici, peuvent aboutir sans l'intervention d'un·e médiateur·e.

Tableau 8 : Test de l'hypothèse H4

Plus un acteur est multipositionnel et interconnecté, plus il cherche une réduction du conflit et une solution de compromis (c'est-à-dire qu'il agit comme médiateur·e de politique publique).

	Berne	Genève	Bâle-Ville
Médiateur·e·s	Nouveau conseiller d'État	Nouveau conseiller administratif	–
Réduction du conflit/ solution de compromis	Oui	Oui	–
Multipositionnalité	Non	Non	–
Interconnexion	Oui	Oui	–

Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

La comparaison entre les cas et entre les personnes nous permet de nuancer l'hypothèse H4. Comme pour l'hypothèse précédente, les conditions formulées, à savoir la multipositionnalité et l'interconnexion, ne sont pas assez distinctives – les études de cas, notamment celle de Bâle-Ville, montrent que tous les acteur·trice·s multipositionnel·le·s et fortement interconnecté·e·s ne jouent pas nécessairement un rôle de médiation. La mobilisation des personnes ayant un profil qui permettrait d'agir en médiateur·e n'est donc pas obligatoire.

Les deux médiateurs principaux identifiés dans les cas de Berne et de Genève sont étonnamment similaires : il s'agit de nouveaux membres de l'exécutif, sans implication formelle dans le secteur culturel, mais avec une forte interconnexion personnelle permettant une certaine connaissance des acteur·trice·s et des enjeux du domaine en question. Tandis que le ministre bernois arrive à un moment où le processus se trouve en situation d'échec et le relance à l'intérieur d'une arène plus restreinte, le conseiller administratif genevois est, quant à lui, élu alors que les principales orientations de la nouvelle loi ont déjà été décidées. Son arrivée permet néanmoins de faire aboutir les négociations entre la ville et le canton sur les modalités concrètes de la mise en œuvre de cette loi. Pour jouer un rôle de médiateur·e, l'interconnexion semble donc primer sur la multipositionnalité, notamment chez

les acteur·trice·s politiques. L'hypothèse H4 n'est donc que partiellement validée: il est nécessaire d'être bien connecté·e pour pouvoir jouer un rôle de médiation, mais il n'est pas nécessaire d'occuper ou d'avoir occupé des positions dans plusieurs secteurs (culturel, administratif, politique). Comme pour les entrepreneur·e·s de politique publique, le rôle formel occupé au sein d'une institution ou d'une organisation semble plus important qu'envisagé au début de l'enquête.

Il y a une variation dans les positions relatives au sein de la configuration des acteur·trice·s qui peuvent endosser ces différents rôles: tandis que les entrepreneur·e·s sont avant tout des challengers, des acteur·trice·s mécontent·e·s de leur position, les médiateur·e·s sont fréquemment des acteur·trice·s nouveaux·elles. Ces personnes peuvent avoir une certaine connaissance du secteur des politiques culturelles et de ses enjeux, mais ne sont pas parties prenantes des conflits. Elles visent plutôt à stabiliser le sous-système, à trouver une solution et potentiellement à pouvoir se présenter comme ayant aidé à trouver un compromis, plutôt qu'à faire gagner une coalition en particulier. Ces préoccupations sont par ailleurs généralement celles des acteur·trice·s administratif·ve·s, qui peuvent aussi endosser ce rôle de médiation pour stabiliser le sous-système. Les acteur·trice·s administratif·ve·s tiennent en effet des positions centrales dans toutes les configurations. À Berne et à Bâle-Ville, les négociations les plus importantes pour l'aboutissement du processus se font entre acteur·trice·s administratif·ve·s, à la fois à l'intérieur de l'administration et de l'exécutif cantonal, mais aussi, pour le cas de Berne, entre les trois niveaux communal, cantonal et régional. Même à Genève, où le processus est plus ouvert et contourne officiellement l'administration dans la première élaboration de la Loi sur la culture, les dernières négociations cruciales ont lieu entre l'administration du canton et celle de la ville. Tout se passe comme si leur relative pérennité, leur rôle dans la mise en œuvre de ces politiques par la suite, leur permettait d'occuper cette position centrale. Ces acteur·trice·s assurent la continuité et constituent les pivots de ces processus qu'ils et elles façonnent de manière importante par leur expertise et leur accompagnement technique. Les acteur·trice·s politiques sont plus ou moins impliqué·e·s: si les membres des exécutifs cantonaux responsables de la culture sont très centraux dans les trois cas et ont des scores de pouvoir réputationnel parmi les plus élevés, les parlementaires cantonaux·ales se révèlent par contre peu impliqué·e·s et peu mobilisé·e·s.

Concernant l'action particulière (entrepreneur·e et médiateur·e), mais aussi l'élaboration des politiques culturelles en général, il faut donc nuancer l'importance accordée à la multipositionnalité. Celle-ci ne représente pas une ressource décisive pour tous les acteur·trice·s, son poids variant selon la catégorie concernée. Pour les milieux culturels, cumuler des rôles leur

permet d'accéder au processus de décision ; la multipositionnalité est donc une ressource avantageuse. En revanche, le cumul de rôles compte peu ou pas pour les acteur·trice·s politiques : c'est la position officielle à l'intérieur d'une organisation ou d'une institution qui assure leur place dans la configuration, ainsi que leur influence et leurs relations. Concernant les acteur·trice·s administratif·ve·s, le poids de la multipositionnalité varie selon les cas : alors qu'à Genève, et parfois à Bâle-Ville, les administrateur·trice·s sont en général issu·e·s du secteur culturel (et ont donc une trajectoire caractérisée par une multipositionnalité diachronique, passant par plusieurs secteurs), cela n'est que très rarement le cas à Berne. La multipositionnalité et la position formelle dans une organisation publique, en particulier une position avec un pouvoir de décision formel (Kriesi 1980 : 98 ; Ingold et Leifeld 2016), sont donc deux ressources qui s'avèrent importantes pour différents types d'acteur·trice·s, et les positions formelles sont plus importantes que prévu. Dans les trois cas, les milieux culturels jouent un rôle bien moins important qu'attendu ; de ce fait, les entrepreneur·e·s et médiateur·e·s identifié·e·s fondent leur importance essentiellement sur leur rôle institutionnel (*assigned leadership*, cf. Petridou *et al.* 2015 : 7), combiné à un degré élevé d'interconnexion tant professionnelle que personnelle avec les autres acteur·trice·s de la configuration. Néanmoins, il faut souligner que la position institutionnelle ne détermine pas le rôle endossé dans un processus politique : la comparaison entre personnes occupant un même poste dans le même processus, mais à des moments différents, montre clairement l'importance de l'action, des décisions et des choix des acteur·trice·s.

À un niveau plus abstrait, ces réflexions renvoient à la question de savoir si c'est l'organisation ou l'individu qui prime (cf. Hatmaker et Rethemeyer 2008 ; Sorenson et Rogan 2014), et la réponse doit être nuancée. Sans pouvoir y répondre de manière définitive, il semblerait que, plus un contexte de politique publique est urbain et plus les liens entre personnes et organisations sont denses, plus ce sont les individus, leurs relations et leurs interconnexions qui jouent un rôle essentiel. Dans un contexte plus distendu, avec moins de liens personnels et des règles plus formelles, les organisations et les ressources organisationnelles importent sans doute davantage.

* * *

In fine, il faut donc dessiner un portrait nuancé de la configuration dans les différents cas. Le rôle central de l'administration, et des acteur·trice·s travaillant dans ces administrations, est bien plus fort qu'envisagé, tandis qu'au contraire le rôle des milieux culturels est moins important. Cette recherche met en lumière l'existence d'un noyau central politique, et plus encore administratif, dans les politiques culturelles – noyau composé de celles et ceux qui assurent le travail concret de rédaction de la loi, organisent les consultations, ou encore élaborent

des scénarios et des variantes. Loin de n'assurer que la mise en pratique des décisions de l'exécutif qui orientent les processus, ces acteur·trice·s façonnent également les solutions, les compromis, les lois et les arrangements de mise en œuvre. Ces « professionnels des politiques publiques » (Genieys et Smyrl 2008 : 15) ont donc une influence considérable, ce qui fait écho à plusieurs courants de la littérature qui soulignent l'importance des administrations publiques, de leurs offices et services, que cela soit dans un potentiel rôle de médiation dans l'*Advocacy Coalition Framework* (Ingold et Varone 2012) ou alors comme opérateurs sectoriels définissant la philosophie de l'intervention publique dans un secteur donné dans le modèle des référentiels (Muller 1985). Les changements de politique publique deviennent plus probables si ces élites politiques et administratives sont traversées par des conflits.

Chapitre 4

Comment les politiques culturelles changent-elles ?

Les trois cas analysés dans les chapitres précédents montrent que le lancement d'un processus législatif sur les politiques culturelles n'aboutit pas toujours une redistribution du pouvoir de prise de décision qui y est associé. Loin d'être évident, un changement de politique publique dépend donc toujours des configurations, des acteur·trice·s et groupes impliqués, des arènes politiques mobilisées. Pour conclure cet ouvrage, ce chapitre revient sur le pouvoir explicatif respectif des quatre hypothèses explorées dans les chapitres 2 et 3 pour construire un modèle explicatif qui articule les niveaux micro et macro. Il creuse ensuite le résultat le plus marquant de la recherche, la place centrale des administrations publiques, en contraste avec la place plutôt marginale des milieux culturels, ce qui peut être reliée à l'organisation du secteur culturel et interroge les notions d'autonomie et de légitimité. Enfin, il montre que la politique culturelle est « une politique publique comme les autres », en pointant ses apports pour l'étude des politiques infranationales et plus généralement pour l'analyse détaillée des processus de décision, des acteur·trice·s et groupes y prenant part. Ce travail, qui porte de manière située sur les politiques publiques de la culture et sur les cantons suisses, apporte ainsi des pistes pour l'étude d'autres secteurs des politiques publiques, mais enrichit également les études sur les politiques culturelles en Europe et dans les démocraties occidentales en général, sur leurs changements et continuités.

4.1 Évolution et continuité des politiques culturelles

Comment peut-on caractériser l'évolution des politiques culturelles à Berne, à Genève et à Bâle ; dans quelle mesure s'inscrivent-elles dans une continuité avec les politiques et le fonctionnement antérieurs ou représentent-elles un changement ? Quels semblent être les principes directeurs dans les différents cantons ?¹³⁶

Le fédéralisme et la subsidiarité envers les acteurs privés, les deux principes fondamentaux de l'action publique en Suisse, sont ainsi plus ou moins centraux ou pertinents pour expliquer les politiques culturelles des cantons suisses. À Berne, le fédéralisme importe plus que la subsidiarité ou la participation

136 Cette section reprend un schéma d'analyse qui a fait l'objet d'une première publication dans la revue *International Journal of Cultural Policy* (Marx 2020).

Tableau 9: *Évolutions des politiques culturelles cantonales*

	Berne	Genève	Bâle-Ville
Subsidiarité			
Rôle des milieux culturels	Pas de rôle central, marginalisés (pas de prise des commissions sur le soutien aux projets au niveau cantonal) Aucune mobilisation dans le processus d'élaboration de la politique publique	Participation dans les commissions d'expertise Mobilisation forte dans l'élaboration de la politique publique, obtiennent une position plus importante	Rôle important dans certains secteurs (autogestion dans le secteur de la musique populaire), participation dans les commissions d'expertise Peu de mobilisation dans l'élaboration de la loi (d'autres voies d'accès sont disponibles)
Rôle des financeurs privés	Rôle plutôt important (familles patriciennes), coordination existante mais limitée	Soutien financier existe, peu de coordination avec les instances publiques	Rôle importante (fondations et mécènes), coordination fréquente et étendue
Fédéralisme			
Rôles des communes et du canton	Rôle plutôt important du canton, fort encouragement de la collaboration régionale (ensuite rendue obligatoire)	Position centrale de la ville de Genève, pas d'obligation imposée par le canton	Commissions d'expertise en commun avec le canton de Bâle-Campagne, collaboration forte sur le financement des institutions culturelles
Changement ou continuité de politique publique?	Changement moyen - Obligation des municipalités de cofinancer les institutions culturelles régionales - Deux grandes institutions culturelles sont cantonalisées	Changement majeur - Rôle plus important pour le canton dans la gouvernance des institutions culturelles - Création du conseil consultatif de la culture, rôle plus important pour les milieux culturels	Continuité, pas de changement
Principe-clé	Fédéralisme	Rôle central de l'État	Subsidiarité

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

des destinataires dans l'action publique, puisque le financement des projets culturels est attribué sur la base des décisions des autorités locales plutôt que sur avis des commissions d'expertise – ailleurs, les procédures semblent viser une autonomie plus grande du secteur culturel. La subsidiarité agit comme principe central à Bâle-Ville, où les secteurs public et privé collaborent de manière intense et régulière et certaines des institutions les plus importantes, telle la bibliothèque principale, sont gérées par des fondations privées. Genève représente un cas particulier, plutôt détaché des deux principes : la culture est d'une part l'un des seuls domaines qui relève des communes, le fédéralisme n'étant pas très fort dans le canton, et d'autre part l'adhésion à la subsidiarité est toute relative, les institutions et acteurs publics étant absolument centraux dans la vie publique genevoise. On pourrait donc rapprocher Genève du « modèle français » de l'État-architecte, (Hillman Chartrand et McCaughey 1989 ; Colbert 2006), qui constitue une référence explicite pour les acteur·trice·s concerné·e·s.

4.2 Pouvoir explicatif comparé des hypothèses

Comment dès lors expliquer la continuité ou le changement des politiques culturelles ? Après avoir testé les hypothèses de manière comparative à la fin des chapitres précédents, il s'agit désormais d'analyser dans quelle mesure chacun des cas peut être expliqué par la combinaison de différentes hypothèses, sur les nouveaux acteurs ou challengers ou sein des configurations (H1), sur les arènes ad hoc et le niveau de conflit (H2), sur les entrepreneur·e·s de politique publique (H3) ou encore sur les médiateur·e·s de politique publique (H4).

Dans le cas de Berne, les hypothèses H2 et H4 sont les plus pertinentes pour expliquer le résultat : le début du processus est caractérisé par un certain niveau de conflit, mais l'action d'un médiateur, le nouveau ministre, réduit le conflit et déplace le processus dans une arène fermée, permettant ainsi de trouver un compromis. C'est donc la capacité du médiateur à choisir une arène politique qui importe le plus. L'hypothèse H1 est également confirmée, mais moins importante pour expliquer le résultat final, tandis que H3 est rejetée.

Concernant Genève, les hypothèses H1 et H3 paraissent les plus importantes pour expliquer l'issue finale du processus. Ainsi, une coalition de nouveaux·elles acteur·trice·s (des milieux culturels) se mobilise en faveur d'un changement de la politique publique et s'allie à une coalition de challengers (acteur·trice·s cantonaux·ales). Ces mobilisations sont organisées par des entrepreneur·e·s de politique publique (les milieux culturels et le ministre), qui étendent le conflit et déplacent le processus vers une arène ad hoc ; l'hypothèse H2 est donc également concernée et confirmée. L'arrivée du médiateur théorisée par

l'hypothèse H4, le nouveau conseiller administratif de la ville de Genève, permet de faire aboutir le processus genevois, mais les solutions politiques adoptées ont été trouvées avant son arrivée ; dans ce cas, il joue donc un rôle moins important que les entrepreneur·e·s de politique publique, ou que le médiateur à Berne.

Pour ce qui est de Bâle, il faut mobiliser les hypothèses de manière contre-factuelle pour pouvoir expliquer l'absence de changement. Comme dans le cas de Genève, ce sont les hypothèses H1 et H3 qui s'avèrent les plus importantes : si les acteur·trice·s culturel·le·s de la scène alternative s'étaient mobilisé·e·s en faveur d'un changement de l'arrangement de mise en œuvre, alors un changement de la politique publique serait devenu possible. En effet, plusieurs acteur·trice·s culturel·le·s occupent également des positions politiques par des mandats au parlement cantonal, elles et ils sont multipositionnel·le·s et très bien interconnecté·e·s et auraient donc pu chercher à agir en entrepreneur·e·s, à mobiliser une coalition et à étendre le conflit pour favoriser un changement. Toutefois, on ne peut affirmer avec certitude qu'une telle mobilisation aurait abouti à un changement de politique publique ou que ces acteur·trice·s auraient réussi à imposer leurs préférences.

Tableau 10 : Pertinence des hypothèses dans les trois cas

	Hypothèse H1 (nouvelle coalition)	Hypothèse H2 (arènes, conflit)	Hypothèse H3 (entrepreneur·e)	Hypothèse H4 (médiateur·e)
Berne	+	++	-	++
Genève	++	+	++	+
Bâle	[++]	[+]	[++]	[+]
Hypothèse confirmée ou réfutée	confirmée	confirmée	fortement nuancée (sous condition : mobilisation non obligatoire des acteur·trice·s identifié·e·s, succès non assuré)	plutôt confirmée (sous condition : mobilisation non obligatoire des acteur·trice·s identifié·e·s, multipositionnalité moins importante)

Lecture: + indique qu'un cas va dans le sens d'une confirmation, - indique qu'un cas va dans le sens d'une réfutation, ++ si l'hypothèse est centrale pour expliquer le résultat. [] indique une vérification par raisonnement contrefactuel.

Source : Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

Si H1 et H2 sont confirmées dans cette étude, les deux hypothèses concernant des acteur·trice·s particulier·ère·s doivent être complétées. Pour les positions

d'entrepreneur-e comme ceux de médiateur-e, les acteur·trice·s identifié·e·s ne se mobilisent pas forcément, le succès des entrepreneur-e·s n'est pas assuré et la multipositionnalité paraît moins importante qu'envisagé pour un potentiel rôle de médiateur-e.

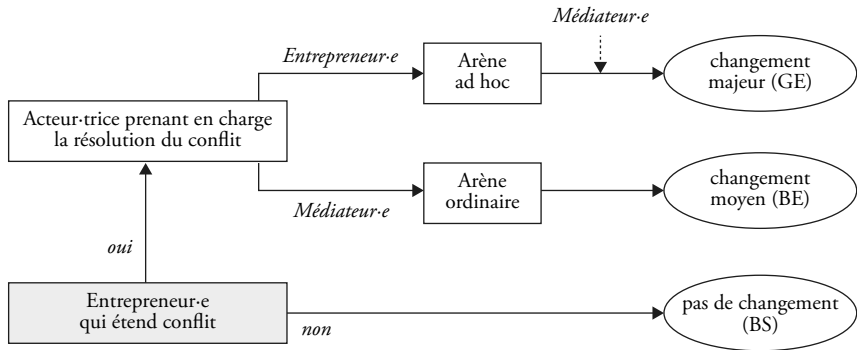
4.3 Une modélisation des trois processus

Au-delà de l'exploration comparée des hypothèses, il est possible de combiner leurs différents éléments explicatifs dans un modèle général pour rendre compte du changement ou de la continuité des politiques culturelles cantonales. Certains processus peuvent connaître un élargissement du conflit par un-e entrepreneur-e de politique publique, au début du processus. Le résultat variera ensuite selon qui prendra en charge la résolution de ce conflit – résolution ne signifiant pas forcément de trouver un compromis, mais une solution. Si un-e entrepreneur-e de politique publique prend en charge le conflit et cherche l'ouverture du processus et la création d'une arène ad hoc avec des règles de prise de décision différentes (cf. Scharpf 1992), le processus pourra alors donner lieu à un grand changement. L'expansion du conflit (Schattschneider 1960) et le choix stratégique des arènes (Baumgartner et Jones 1993 ; Pralle 2003) sont en effet des stratégies qui permettent à l'entrepreneur-e d'attiser le conflit et de défendre sa solution préférée. Ainsi, à Genève, les acteur·trice·s culturel·le·s autour du RAAC étendent le conflit avant que le ministre, déjà présent dans la première phase, reprenne le contrôle en créant la CELAC, une arène ad hoc. Cette déviation de la trajectoire habituelle permet de placer les opposant-e·s dans une position minoritaire et d'aboutir à un changement majeur. Le nouveau conseiller administratif, endossant un rôle de médiateur, arrive à la toute fin du processus dont il favorisera néanmoins l'aboutissement, bien que les orientations majeures aient déjà été décidées. Le médiateur genevois facilite donc l'adoption des solutions défendues par l'entrepreneur de politique publique.

Si par contre le conflit est pris en charge par un-e médiateur-e, sera alors adoptée la stratégie du confinement du processus, de la restriction de l'accès et de la réduction du conflit par la négociation d'un compromis dans des arènes ordinaires fermées. Ainsi, dans le cas de Berne, l'entrepreneur (l'ancien ministre) ayant étendu le conflit sort de la configuration et est remplacé à son poste par un acteur qui va jouer un rôle de médiateur (le nouveau ministre), en cherchant à minimiser le conflit. Il concentre donc les négociations les plus cruciales au sein du gouvernement, dans une arène ordinaire fermée où les décisions se prennent à la majorité et où les compromis nécessaires à

l'aboutissement du processus seront trouvés. Cette logique peut également être représentée sous forme graphique comme le montre la figure 12.

Figure 12: Représentation graphique du déroulement des processus de décision



Légende: Rectangles (facteurs explicatifs) et ovales (phénomène à expliquer: évolution des arrangements de mise en œuvre).

Source: Autrice, représentation propre, données issues de la recherche.

En cas de conflit, si un·e entrepreneur·e déplace le processus dans une arène ad hoc, alors le processus aboutit à un grand changement, et la dépendance au sentier est limitée. Si un·e médiateur·e déplace les négociations dans les arènes ordinaires, voire dans des arènes plus fermées, alors le processus aboutit à un compromis, un changement moyen. Sans conflit, aucun changement dans l'arrangement de mise en œuvre ne survient; le conflit paraît être une condition nécessaire au changement¹³⁷.

4.4 Peu d'influence pour les milieux culturels, les administrations au centre

Le résultat le plus étonnant et le plus contre-intuitif de cette recherche est le peu d'influence qu'exercent les acteur·trice·s culturel·le·s dans les processus de décision concernant ce secteur, leur faible poids et leur marginalisation

137 Cette étude s'étant focalisée sur les arrangements de mise en œuvre comme phénomène à expliquer, elle a moins pris en compte les éventuels changements incrémentaux par les instruments des politiques publiques (changement dans leurs usages ou création de nouveaux instruments) tels que les analysent Hall (1993) ou Lascoumes et Le Galès (2004), qui soulignent par ailleurs les logiques de dépolitisation des débats par la recherche d'un consensus techniciste sur les outils.

dans l'élaboration des politiques culturelles. De fait, elles et ils sont largement dominé·e·s dans les processus de décision et les arrangements de mise en œuvre, où prévalent les instances et acteur·trice·s administratif·ve·s et politiques. Lorsque les milieux culturels se mobilisent, ils ne réussissent en général pas à imposer leurs préférences tous seuls, mais peuvent en revanche chercher à augmenter leurs chances de réussite au travers de la formation d'alliances avec des acteur·trice·s administratif·ve·s ou politiques occupant des positions dotées d'un pouvoir formel de décision.

Ce constat bat également en brèche l'idée selon laquelle les politiques culturelles seraient fondamentalement différentes des autres politiques publiques – leur particularité réside dans le fait que les acteur·trice·s culturel·le·s jouent un rôle mineur dans la définition des grandes orientations des politiques publiques qui les concernent. En cela, cette recherche va dans le sens de la thèse de la « siloification » proposée par Gray (2015) : les acteur·trice·s sont organisé·e·s et portent des revendications par sous-secteurs, mais très rarement pour le secteur culturel dans son entier. Même quand les acteur·trice·s des différents sous-secteurs réussissent à se mobiliser de manière transversale, ces mobilisations ne perdurent pas, et les groupes retournent rapidement vers des problématiques propres à leur sous-secteur. La faiblesse des milieux culturels s'explique donc, du moins en partie, par leur faible degré d'organisation au niveau sectoriel. Les politiques culturelles se distinguent ainsi d'autres politiques publiques comme les politiques financières (Gava 2014), dans lesquelles les groupes cibles sont bien plus puissants et influents car organisés au niveau du secteur. Ces conclusions rejoignent Dubois *et al.* (2012), qui pour le cas français constatent une reprise du contrôle des politiques culturelles locales par les acteur·trice·s politiques au détriment des acteur·trice·s culturel·le·s.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette participation réduite. La multiplicité d'enjeux fort différents – touchant, d'un côté, divers sous-secteurs relativement autonomes les uns vis-à-vis des autres, et, de l'autre, plusieurs professions (cf. Lizé et Naudier [2015] sur la question des intermédiaires) – contribue à un morcèlement des intérêts. Des arguments plus sociologiques soulignent des éléments relatifs aux modalités caractéristiques du travail artistique, telle l'organisation par projets, qui voit s'enchaîner les contrats de courte durée ou l'alternance de périodes de travail intense et de chômage intermittent (cf. Boltanski et Chiapello 1999). Or, ce type de fonctionnement est largement majoritaire dans certains sous-secteurs culturels, notamment dans les arts de la scène (Menger 2005). La multiplication des employeurs, les plannings irréguliers et la relative précarité peuvent compliquer ou rendre impossible un engagement politique dans la durée. En particulier pour les arts visuels et littéraires, on pourrait argumenter que le régime de la « voca-

tion» et les discours autour de l'unicité et du génie de l'artiste (Sapiro 2007) jouent également un rôle.

Toutefois, il existe bel et bien des structures organisationnelles de mobilisation politique dans le secteur culturel, y compris pour les trois études de cas présentées dans ce livre – une mobilisation généralement animée par des acteur·trice·s plutôt issu·e·s des arts de la scène, plutôt éloignée des grandes institutions culturelles et plutôt localisée dans les grandes villes. Ces groupes se mobilisent avant tout au niveau municipal et pour des enjeux touchant directement leur sous-secteur, mais ils n'investissent que rarement les processus plus formels tels que les (re)formulations de lois sur la culture.

Si les acteur·trice·s culturel·le·s ont peu de pouvoir, ce travail a par contre permis de souligner le rôle essentiel que jouent les acteur·trice·s administratif·ve·s, qui occupent des positions centrales pendant le processus et dans les arrangements de mise en œuvre. Dans les politiques publiques, les administrations jouissent d'une position d'intermédiaires institutionnalisées (Varone *et al.* 2016), entre élites et citoyen·ne·s, entre politiques et groupes cibles, ainsi qu'entre différentes parties des élites, notamment en cas de conflit. Cette position d'intermédiaire a été mise en évidence dans les études de cas, mais l'influence des acteur·trice·s administratif·ve·s, et en particulier des dirigeant·e·s des offices culturels des cantons et des villes, va au-delà, puisque ces acteur·trice·s peuvent façonner les processus et leurs résultats. Ces conclusions rejoignent celles de Mattocks (2016), qui démontre le rôle central de la Commission européenne dans les processus de coordination des politiques culturelles entre États-membres, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination.

La prédominance de l'administration renvoie à une tendance plus large qui consiste à valoriser le savoir-faire spécifique de ces acteur·trice·s; ici, il s'agit d'une connaissance approfondie des politiques culturelles et des parties prenantes – connaissance sur laquelle s'appuient les gouvernements et les acteur·trice·s politiques qui endossent des rôles d'entrepreneur·e·s ou de médiateur·te·s.

Il faut ainsi accorder une attention particulière aux différentes instances administratives et aux acteur·trice·s sur lequel·le·s repose l'action publique. Tout comme « l'État » n'est pas une unité cohérente, « l'administration » ne l'est pas non plus – les conflits entre administrations de différents niveaux, entre branches de la même administration, ou encore entre personnes, le démontrent. Cette recherche a mis en lumière les différents types de ressources des acteur·trice·s administratif·ve·s, lesquelles varient notamment en fonction des pratiques de recrutement. Sont alors valorisés tantôt l'expérience administrative antérieure – le domaine important peu –, tantôt les parcours issus du secteur culturel, ou encore les formations spécifiques en gestion

culturelle. Cette dernière tendance pose la question de la professionnalisation du « management culturel », dans les instances publiques comme dans les instances privées, ainsi que celle de l'émergence d'un métier et d'un groupe professionnel, avec un corpus de savoirs et, surtout, de savoir-faire spécifiques qui y sont associés (Dubois 2013). Enquêter sur la gestion et la production de la politique culturelle au quotidien par ces acteur-trice-s administratif-ve-s, par exemple par une ethnographie de l'administration culturelle au travail, pourrait donc s'avérer particulièrement intéressant.

On peut par ailleurs s'interroger sur la participation ou absence d'autres acteur-trice-s, au-delà des secteurs culturel et administratif, dans ces processus et dans les arrangements de mise en œuvre qui en résultent. Les parlementaires semblent, d'une part, jouer un rôle bien faible dans les politiques culturelles, qui sont largement prises en charge par les acteur-trice-s de l'exécutif. Les publics et les citoyen-ne-s, d'autre part, ne sont pas impliqué-e-s dans l'élaboration des politiques culturelles cantonales ; même les processus les plus ouverts se déroulent sans participation citoyenne et ne donnent pas lieu à des débats démocratiques plus larges. Selon la conception que l'on se fait des publics-cible des politiques culturelles (pour forcer le trait, s'agit-il de politiques sociales à destination des artistes locaux-les ou de politiques d'accès à l'art visant tous les citoyen-ne-s?), cette absence peut paraître plus ou moins problématique, mais la définition des destinataires reste généralement ambiguë et peu explicitée. Les politiques culturelles sont clairement des politiques publiques pensées, définies et mises en œuvre par les élites, non pas par les élites culturelles ou parlementaires mais par les élites exécutives et administratives. Cependant, la mise en œuvre, en particulier les décisions d'allocations concrètes dans la politique culturelle, peuvent faire l'objet de confrontations et de controverses plus larges, surtout dans le cadre de de systèmes de démocratie directe. On peut penser aux votations perdues et gagnées, telles celles sur l'initiative culturelle dans le canton de Genève en 2019 ou le référendum contre les coupes budgétaires affectant la culture dans la ville de Genève en 2017, mais également aux votations nationales, ou alors à des controverses publiques, comme celle concernant l'installation d'une grue portuaire à Zurich – projet d'art dans l'espace public soutenu par la ville de Zurich et combattu par l'UDC. On pourrait interpréter cela comme une irruption des citoyen-ne-s ou d'autres parties prenantes dans un domaine habituellement géré par des élites, une irruption qui peut parfois entraîner un blocage de la mise en œuvre.

4.5 Légitimité, expertise et (dé)politisation de la culture

Les acteur·trice·s fondent leur légitimité pour participer aux politiques culturelles sur différentes bases : la légitimité démocratique des élu·e·s, une légitimité d'expertise et d'intermédiaire pour les acteur·trice·s administratif·ve·s, ou encore une légitimité de partie prenante pour les milieux culturels. La répartition du pouvoir de décision et de l'autorité de jugement pour la mise en œuvre témoigne d'une certaine conception des politiques culturelles (cf. Dalle Nogare et Bertacchini 2015) et des groupes, dont la participation aux décisions est perçue comme légitime ou illégitime. Dans les trois cas étudiés, les processus de décision sont dominés par les acteur·trice·s administratif·ve·s, tandis que les parlementaires et les citoyen·ne·s occupent une place marginale. On peut donc considérer les politiques culturelles comme des politiques dans lesquelles la légitimité de l'expertise, et surtout de l'expertise administrative, l'emporte sur la légitimité démocratique, que celle-ci soit représentative (celle des élu·e·s) ou directe (celle des citoyen·ne·s). On pourrait donc interpréter les politiques culturelles comme un exemple de politiques publiques tendant vers la gouvernance technocratique, dans laquelle les expert·e·s prennent le pas sur les acteur·trice·s politiques (cf. Habermas 1968). Plus précisément, c'est là un exemple de gouvernance administrative-technocratique (Sager 2007), dans laquelle l'administration domine grâce à son savoir technique.

Cela ramène la question de l'autonomie ou de l'hétéronomie du secteur culturel – enjeu que cette étude n'a que partiellement pu prendre en compte. En effet, l'axe public-privé obscurcit la tension entre autonomie, lorsque les acteurs du secteur se gouvernent eux-mêmes, et hétéronomie, lorsque des critères de décision externes sont imposés, des critères qui peuvent provenir tant du marché, et donc du secteur privé, que de l'État. Une intervention étatique peut d'ailleurs viser à protéger le secteur artistique contre les principes du marché, de l'offre et de la demande (Menger 1987 ; Moulin 1992 : 93), et donc à préserver son autonomie. À première vue, on pourrait supposer que cela soit le cas ici : les principes du marché et de la « bonne gestion » ne sont mentionnés que dans un cas, celui de Bâle-Ville, ce que l'on peut interpréter comme indiquant de manière générale une certaine autonomie du secteur culturel. Par ailleurs, la prédominance de l'expertise semble souligner l'autonomie du secteur et de ses principes de jugement vis-à-vis du politique. Toutefois, l'expertise administrative l'emporte sur l'expertise des acteur·trice·s culturel·le·s, des parties prenantes, c'est pourquoi cette autonomie est fragile et partielle : si le secteur culturel s'avère plutôt autonome vis-à-vis des élu·e·s (et notamment des parlementaires), il ne l'est pas vis-à-vis de l'administration.

Si les politiques culturelles paraissent souvent relativement dépolitisées, des facteurs politiques ou institutionnels jouent cependant un rôle – en effet,

des éléments supplémentaires participent de l'explication des résultats des processus : un changement de majorité politique au gouvernement (Berne), des changements de personnes sur un poste à la suite d'élections (Genève, Berne), ou encore des changements institutionnels (Bâle-Ville). En ce qui concerne les rapports de force entre différents partis dans les instances exécutives et législatives, les clivages partisans dans les politiques culturelles entraînent des oppositions, soit sur l'idée même du soutien étatique à la culture, soit sur les principes qui devraient le fonder, ou encore sur les instances publiques qui devraient le prendre en charge, les partis de gauche étant généralement plus favorables que leurs homologues de droite au soutien public inconditionnel à un secteur culturel relativement plus autonome dans l'attribution de ces moyens publics et prenant en compte les questions de sécurité sociale et l'existence matérielle des travailleur·se·s culturel·le·s. Des affinités partisans peuvent par ailleurs faciliter les négociations entre acteur·trice·s représentant différentes instances. Néanmoins, ces études de cas montrent aussi qu'un changement de majorité politique dans une instance ne rend pas forcément cette dernière plus réceptive aux enjeux concernant les politiques culturelles et n'amène donc pas automatiquement un changement. Les politiques culturelles constituent un secteur relativement marginal ; aucun·e acteur·trice politique ne parvient à faire carrière dans ce domaine et aucun parti ne fait campagne uniquement autour de cette thématique. Le fait que certains acteur·trice·s politiques s'investissent néanmoins dans le secteur peut s'expliquer par des circonstances et des opportunités favorables qui se présentent à elles et eux. Les changements de personnes suite aux élections, dont le calendrier peut donc être crucial, et les changements institutionnels présentent précisément ces différentes occasions, car ils renouvellent le personnel politique du secteur ainsi que, dans une moindre mesure, son personnel administratif. Il s'agit donc de changements dans l'environnement du secteur culturel, des opportunités que peuvent saisir les acteur·trice·s et les coalitions pour investir le domaine, forger de nouvelles alliances en faveur d'un changement, valoriser leur profil ou travailler en faveur d'une solution de compromis.

Deux autres instances de (dé)politisation des politiques culturelles sont particulièrement intéressantes, touchant à la place accordée à ou occupée par différentes parties prenantes des politiques culturelles. On peut d'une part relire les dispositifs de participation mis en place pour les groupes cibles, tels la CELAC ou le conseil consultatif de la culture à Genève ou les divers forums dans le cas de Bâle, à la fois comme des instances d'ouverture mais aussi de dépolitisation et technicisation de l'élaboration des politiques culturelles, puisque la participation de ces instances exige certaines ressources d'organisation, de compréhension législative et d'expertise technique. On peut donc considérer que les conseils culturels, qui institutionnalisent des accès « insi-

der» à la prise de décision et représentent une certaine ouverture, illustrent en même temps l'exclusion qui caractérise souvent la gouvernance culturelle (Glinkowski 2012 ; Daniel 2014). Au contraire, l'usage de l'arène parlementaire et d'autres outils explicitement politiques tels les référendums, comme la pratique par exemple le groupe « Kulturstadt Jetzt! » à Bâle, s'apparente à une défense d'un caractère proprement politique des politiques culturelles, à une volonté de repolitiser ces questions (Marx 2019).

Cette grille de la (dé)politisation permet aussi d'approcher la place des financeurs et organismes privés dans les politiques culturelles. Ces acteurs sont peu ou pas intervenus dans les processus d'élaboration des lois sur la culture, mais peuvent occuper des places centrales dans certaines configurations de mise en œuvre, avec plus ou moins de coordination avec les instances publiques. Ils peuvent néanmoins être à l'origine de et largement influencer certains aspects des politiques culturelles, comme le montre l'exemple des projets muséaux. Les trois cantons ont récemment connu des projets d'extension ou de construction d'institutions muséales, dont les coûts sont partiellement ou intégralement pris en charge par de riches donateur·trice·s privés, les coûts d'exploitation restant à la charge du secteur public : la création du Zentrum Paul Klee à Berne, l'extension du Musée des beaux-arts à Basel, et la rénovation du Musée d'art et d'histoire à Genève. Les deux premiers sont assez consensuels et l'enjeu paraît dépolitisé, avec notamment une relation entre privé et public vue comme symbiotique à Bâle, tandis que le projet genevois fait l'objet de nombreuses controverses et est finalement rejeté en votation populaire. Il s'agit de désaccords politiques fondamentaux sur « la place appropriée de ces acteurs privés dans les politiques culturelles – voire dans les politiques publiques en général –, des représentations des intérêts publics et privés comme étant alignés ou en tension, et de la légitimité des différents acteurs à participer aux décisions. [...] Les dons privés ont un effet sur soutien public culturel, ils le restructurent et peuvent influencer les budgets et politiques publiques sur des décennies à venir. In fine, ce fonctionnement peut se retrouver en tension avec les modèles de la délibération collective et de la démocratie représentative, soulignant ainsi que l'enjeu de la philanthropie dans le secteur culturel est bel et bien une question politique. » (Marx 2025, à paraître).

4.6 Élaborer des politiques publiques en Suisse

Ces résultats contribuent à l'étude des processus de décision et à l'analyse des politiques publiques en Suisse (cf. Sager *et al.* 2017), en particulier au niveau cantonal. L'étude qualitative a montré que les cantons suisses ont chacun des

logiques de fonctionnement propres et distinctes, rejoignant ainsi les conclusions des travaux plutôt quantitatifs qui comparent les cantons suisses, tant dans la mise en œuvre de politiques décidées au niveau fédéral (cf. Sager et Thomann [2017] sur la politique d'asile) que dans des domaines qui relèvent de leur compétence (cf. Sager et Rielle [2013] sur la politique de prévention liée à l'alcool ou Ingold et Fischer [2016] sur la régulation du gaz de schiste). En outre, les études de cas permettent de constater que la répartition du pouvoir entre l'administration, les élu·e·s et les groupes d'intérêt semble différer entre le niveau fédéral et le niveau cantonal, mais aussi entre secteurs : tandis que les études du niveau national concluent que le parlement se professionnalise (Bütikofer 2014) et gagne en importance (Sciarini *et al.* 2015), au détriment de la phase pré-parlementaire et donc de la coordination avec les groupes d'intérêt qui était historiquement centrale (Kriesi 1980), cela ne semble pas être le cas dans les cantons, où les parlements restent peu professionnalisés et plutôt faibles, du moins en ce qui concerne les politiques culturelles. Les instances et acteur·trice·s administratif·ve·s jouent un rôle très important tant au niveau fédéral (Sciarini *et al.* 2015 : 188) que dans les cantons. Cette dominance de l'administration semble d'autant plus grande dans cette étude que les politiques culturelles constituent un secteur dans lequel les groupes d'intérêt sont historiquement peu organisés et que les trois cantons étudiés sont caractérisés par de grandes administrations publiques professionnelles. Il serait intéressant de mener des recherches comparatives, d'une part entre différents secteurs des politiques publiques se différenciant quant à la capacité d'organisation des groupes d'intérêt, et d'autre part dans plusieurs cantons variant quant à la taille absolue et relative de leurs administrations.

Le design de recherche adopté ici a permis de relever le rôle que peuvent jouer les individus dans les processus de décision, de par leurs positions dans des institutions, leurs liens avec d'autres acteur·trice·s de la configuration, ou encore leurs efforts de mobilisation. Ces personnes ne parviennent pas toujours à leur fin, ce qui peut poser un questionnement sur le lien entre système politique et action individuelle : le système politique suisse, avec l'accent mis sur la concordance et les solutions de compromis, tend-il à réduire les chances de voir les acteur·trice·s. endosser des rôles d'entrepreneur·e·s de politique publique ? Si les conclusions de cette recherche vont dans ce sens, des recherches comparatives seraient nécessaires pour y répondre de manière plus tranchée. Au niveau méthodologique, l'utilisation de l'analyse de réseaux au niveau des individus pour étudier les politiques publiques peut s'avérer pertinente pour d'autres cas marqués par des interactions professionnelles et personnelles fréquentes et croisées, formelles et informelles. Une telle démarche peut s'avérer particulièrement fructueuse pour des processus politiques au niveau local ou régional, y compris des processus de gouvernance

métropolitaine (cf. Kübler *et al.* 2003 ; Kübler 2014 ; Kaufmann *et al.* 2016 ; Mayer *et al.* 2016), mais également pour des politiques au niveau national ou international dans certains secteurs des politiques publiques dont on suppose qu'ils sont structurés de cette manière, par exemple par l'existence de communautés épistémiques fortes (Haas 1992).

Conclusion

Coda : la politique culturelle au temps des incertitudes

Quelques années se sont écoulées depuis les processus politiques étudiés dans cet ouvrage, les responsables administratif·ve·s et politiques ont pu changer, sans que cela ne modifie les principaux résultats ou contrevienne aux processus mis en lumière ici. Comme ébauché dans le chapitre 2, le canton de Berne a publié une nouvelle stratégie culturelle en 2018, reprenant largement les orientations de la loi de 2012, tandis que Bâle-Ville a publié en 2020 sa charte culturelle 2020-2025, élaborée avec notamment différents formats de consultation (écrite et journée d'études) en 2018. Les milieux culturels bâlois continuent de porter leurs revendications dans l'arène publique avec succès. La situation est quelque peu différente à Genève : la Loi sur la répartition des tâches ayant chamboulé la structuration du soutien à la culture prévue dans la Loi sur la culture, les acteur·trice·s culturel·le·s du RAAC ont dissolu l'association en guise de protestation, mais le conseil consultatif de la culture continue néanmoins d'exister, même s'il reste à voir comment il fonctionnera en parallèle de l'« organe de concertation et de coordination de la politique culturelle de l'État » propre aux instances publiques. Les milieux culturels genevois ont changé de stratégie après la LRT, revenant à des positions plus revendicatrices et une (re)politisation plus explicite des enjeux culturels, en lançant d'une part un référendum contre des coupes budgétaires dans la culture dans la ville de Genève et d'autre part une initiative constitutionnelle cantonale pour renforcer le rôle du canton dans la culture, votations gagnées en 2017 et 2019 respectivement. Les nouvelles lignes directrices cantonales et la Loi pour la promotion de la culture et de la création artistique de 2023 représentent un retour à un certain découplage entre les politiques sectorielles culturelles, qui fonctionnent de manière autonome, et les politiques globales transversales de répartition des tâches entre instances publiques dans un système de gouvernance multi-niveaux.

Au printemps 2020, le secteur culturel a été bouleversé par l'épidémie de Covid-19 et les restrictions diverses, la fermeture des lieux culturels chamboulé les modèles économiques déjà fragiles du secteur, non seulement en Suisse mais dans de nombreux pays. Il est intéressant de voir par quels moyens les travailleur·se·s du domaine culturel suisse se sont mobilisé·e·s, « pour rappeler le poids économique de la culture et pour pouvoir faire entendre leurs voix, défendant des positions variées, en repolitisant le secteur » (Marx et

Mbarek-Rais 2020), en organisant et relayant des enquêtes sur la situation des différentes professions et institutions tant auprès des gouvernements cantonaux et fédéral que dans l'espace public. Certaines organisations ont par ailleurs pris part à la mise en œuvre des politiques publiques, le syndicat Suisseculture sociale était ainsi chargé par le gouvernement d'implémenter les mesures d'indemnisation dues au Covid-19 (cf. Betzler *et al.* 2021 pour une comparaison des mesures nationales prises dans cinq pays européens, dont la Suisse). Comme le soulignent Comunian et England (2020), cette situation inédite a également permis de rendre visible la précarité structurelle dans ces secteurs, qui précède la pandémie. Enfin, elle a réactualisé la tension entre demandes de soutien et demandes d'autonomie, tension fondatrice de la politique culturelle contemporaine et toujours d'actualité dans un contexte national, européen et international de menaces de coupes dans les budgets culturels.

Références

Bibliographie

- Ahearne, Jeremy et Oliver Bennett (eds.). 2007. *Intellectuals and Cultural Policy*. London: Routledge.
- Alcaud, David. 2004. Peut-on comparer les politiques culturelles? Réflexions sur la portée heuristique et les conditions de l'analyse. In Céline Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques* (pp. 197-214). Paris: Karthala.
- Bachmann, Stefan. 2012. Heimatschutz. *Dictionnaire historique de la Suisse*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16450.php> (01.07.2016)
- Barbieri, Nicolas. 2012. Why does cultural policy change? Policy discourse and policy subsystem: a case study of the evolution of cultural policy in Catalonia. *International Journal of Cultural Policy* 18(1): 13-30.
- Baumgartner, Frank R. et Bryan D. Jones. 1991. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics* 53(4): 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. et Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, Howard S. 1988. *Les mondes de l'art*. Paris: Flammarion.
- Belfiore, Eleonora. 2012. "Defensive instrumentalism" and the legacy of New Labour's cultural policies. *Cultural Trends* 21(2): 103-111.
- Belfiore, Eleonora et Oliver Bennett. 2008. *The Social Impact of the Arts. An Intellectual History*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Betzler, Diana, Ellen Loots, Marek Prokúpek, Lénia Marques et Petja Grafenauer. 2021. COVID-19 and the arts and cultural sectors: investigating countries' contextual factors and early policy measures. *International Journal of Cultural Policy* 17(6): 796-814.
- Beyers, Jan et Caelesta Braun. 2014. Ties that count: explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy* 34(1): 93-121.
- Bidart, Claire et Patrice Cacciuttolo. 2013. Combining qualitative, quantitative and structural dimensions in a longitudinal perspective. The case of network influence. *Quality and Quantity* 47(5): 2495-2515.
- Bijl-Schwab, Brigitte. 2014. Kulturpolitik. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter et Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse* (pp. 855-888). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Blanco, Ismael, Vivien Lowndes et Lawrence Pratchett. 2011. Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review* 9(3): 297-308.
- Blatter, Joachim et Markus Haverland. 2012. *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Boerlin-Brodbeck, Yvonne. 2000. Öffentliche Kunstförderung in Basel vom 16. bis zum 20. Jahrhundert. In Georg Kreis et Beat von Wartburg (Hrsg.), *Basel – Geschichte einer städtischen Gesellschaft* (pp. 395-404). Basel: Christoph Merian Verlag.
- Boltanski, Luc. 1973. L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. *Revue française de sociologie* 14(1) : 3-26.
- Boltanski, Luc et Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Bordat-Chauvin, Élodie. 2014. De la mobilisation à l'institutionnalisation : une analyse comparative historique des politiques culturelles au Mexique et en Argentine. *Pôle Sud* 41 : 49-64.
- Borgatti, Stephen, Martin Everett et Lin Freeman. 2002. *Ucinet 6 for Windows : Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA : Analytic Technologies.
- Börzel, Tanja A. 1998. Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76(2) : 253-273.
- Bressers, Hans Th.A. et Laurence Jr. O'Toole. 1998. The selection of policy instruments : A network-based perspective. *Journal of Public Policy* 18(3) : 213-239.
- Brohy, Claudine. 2009. Entre protection des minorités et promotion du plurilinguisme en Suisse : mesures et dispositifs. In P. Feytor Pinto, Claudine Brohy et Joseph-G. Turi (dir.), *Direito, Língua e Cidadania Global – Droit, langue et citoyenneté globale – Law, language and global citizenship* (pp. 307-326). Lisboa: APP.
- Bühlmann, Felix, Thomas David et André Mach. 2012a. Political and Economic Elites in Switzerland. *European Societies* 14(5) : 727-754.
- Bühlmann, Felix, Thomas David et André Mach. 2012b. The Swiss business elite (1980–2000) : How the changing composition of the elite explains the decline of the Swiss company network. *Economy and Society* 41(2) : 199-226.
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes : The Social Structure of Competition*. Cambridge : Harvard University Press.
- Burt, Ronald S. 2005. *Brokerage and Closure : An Introduction to Social Capital*. Oxford : Oxford University Press.
- Busset, Thomas, Blaise Galland, Yvona Jenc, Yves Pedrazzini, Pierre Rossel et Michel Bassand. 1992. *La Politique culturelle d'une région urbaine. Le canton de Genève. Dossier pour un projet de loi*. Lausanne: Institut de recherche sur l'environnement construit, Département d'Architecture, EPFL.
- Bütikofer, Sarah. 2014. *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*. Baden-Baden : Nomos.
- Cairney, Paul. 2012. *Understanding Public Policy : Theories and Issues*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Capano, Giliberto. 2009. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis : Research and Practice* 11(1) : 7-31.
- Carroll, William K et Jean Philippe Sapinski. 2011. Corporate elites and intercorporate networks. In John Scott et Peter J. Carrington (eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (pp. 180-195). London : Sage.

- Christensen, Tom. 2015. A new opera house : combining entrepreneurship, garbage can features and windows of opportunity. *International Review of Administrative Sciences* 81(4) : 734-751.
- Christopoulos, Dimitrios. 2006. Relational attributes of political entrepreneurs : a network perspective. *Journal of European Public Policy* 13(5) : 757-778.
- Christopoulos, Dimitrios et Karin Ingold. 2015. Exceptional or just well connected ? Political entrepreneurs and brokers in policy making. *European Political Science Review* 7(3) : 475-498.
- Cohen, Michael D., James G. March et Johan P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1) : 1-25.
- Colbert, François. 2006. *Les éléments des politiques culturelles*. Montréal : HEC Montréal.
- Coleman, James S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94(1) : 95-121.
- Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse. 1975. *Eléments pour une Politique Culturelle en Suisse*. Berne.
- Comunian, Roberta et Lauren England. 2020. Creative and cultural work without filters : Covid-19 and exposed precarity in the creative economy. *Cultural Trends* 29(2) : 112-128.
- Considine, Mark, Jenny Lewis et Damon Alexander. 2009. *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Contamin, Jean-Gabriel. 2009. Analyse des cadres. In Olivier Filleule, Lilian Mathieu et Cécile Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux* (pp. 38-46). Paris : Presses de Sciences Po.
- Crow, Desera Anderson. 2010. Policy entrepreneurs, issue experts, and water rights policy change in Colorado. *Review of Policy Research* 27(3) : 299-315.
- Cuche, Denys. 2001. *La Notion de culture dans les sciences sociales*. Paris : La Découverte.
- Dahl, Robert Alan. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven : Yale University Press.
- Dal Molin, Gioia. 2018. *Von der schwierigen Kunst, Kunst zu fördern. Staatliches und nicht-staatliches Engagement für die bildende Kunst in der Schweiz, 1950–1980*. Zürich : Chronos Verlag.
- Dal Molin, Gioia et Patrizia Keller. 2011. « Eine Nation lebt ja nicht nur von Autobahnen und Kampfflugzeugen. » Die Kunstförderung in der Schweiz seit 1950. Ein Überblick. In *Schweizer Kunst. Kunst und Politik* (pp. 35-41). Zürich : visarte.
- Dalle Nogare, Chiara et Enrico Bertacchini. 2015. Emerging modes of public cultural spending : Direct support through production delegation. *Poetics* 49 : 5-19.
- Daniel, Ryan. 2014. Artists and policy : a case study of the creative industries in north-eastern Australia. *International Journal of Cultural Policy* 20(5) : 553-565.
- David, Charles-Philippe. 2015. How do Entrepreneurs Make National Security Policy? A Case Study of the G.W. Bush Administration. In Inga Narbutaitė Aflaki,

- Evangelia Petridou et Lee Miles (eds.), *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship* (pp. 151-170). Farnham: Ashgate.
- DiMaggio, Paul. 1983. Cultural Policy Studies: What They are and Why We Need Them. *Journal of Arts Management and Law* 13(1): 241-248.
- Domhoff, William G. 2002. *Who Rules America?* Boston: McGraw Hill.
- Dubey, Magali. 2009. L'«Affaire Hirschhorn» : La politique culturelle en débat en Suisse. In Olivier Moeschler et Olivier Thévenin (dir.), *Les Territoires de la démocratisation culturelle* (pp. 139-150). Paris: L'Harmattan.
- Dubois, Vincent. 1999. *La politique culturelle : Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin.
- Dubois, Vincent. 2011. Cultural capital theory vs. cultural policy beliefs : How Pierre Bourdieu could have become a cultural policy advisor and why he did not. *Poetics* 39: 491-506.
- Dubois, Vincent. 2013. *La Culture comme vocation*. Paris: Raisons d'agir.
- Dubois, Vincent, Clément Bastien, Audrey Freyermuth et Kévin Matz. 2012. *Le Politique, l'artiste et le gestionnaire*. Bellecombe-en-Bauges: Editions du Croquant.
- Ducret, André. 1994. *L'art dans l'espace public. Une analyse sociologique*. Zurich: Seismo.
- Ducret, André. 2011a. Genève en ses palabres: culture et territoire. In David Gaillard (dir.), *Genève à l'épreuve de la durabilité* (pp. 297-301). Genève: Fondation Braillard Architectes.
- Ducret, André. 2011b. Le concept de 'configuration' et ses implications empiriques: Elias avec et contre Weber. *SociologieS*, [en ligne] <http://sociologies.revues.org/index3459.html>.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Elder-Vass, Dave. 2010. *The Causal Power of Social Structures: Emergence, Structure and Agency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elias, Norbert. 1973. *La Civilisation des mœurs*. Paris: Calmann-Lévy.
- Elias, Norbert. 1974. *La Société de cour*. Paris: Calmann-Lévy.
- Elias, Norbert. 1987. The Retreat of Sociologists into the Present. *Theory, Culture et Society* 4(2-3): 223-247.
- Elias, Norbert. 1991a. *La société des individus*. Paris: Fayard.
- Elias, Norbert. 1991b. *Qu'est-ce que la sociologie?* La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Elias, Norbert et Eric Dunning. 1994. *Sport et civilisation. La Violence maîtrisée*. Paris: Fayard.
- Elias, Norbert et John L. Scotson. 1997. *Logiques de l'exclusion*. Paris: Fayard.
- Eling, Kim. 1999. *The politics of cultural policy in France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fawcett, Paul et Carsten Daugbjerg. 2012. Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis. *Political Studies Review* 10(2): 195-207.
- Fischer, Manuel. 2012. *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Zürich: Verlag Rüegger.

- Fischer, Manuel et Philip Leifeld. 2015. Policy forums: Why do they exist and what are they used for? *Policy Sciences* 48(3): 363-382.
- Fischer, Manuel et Pascal Sciarini. 2015. Unpacking reputational power: Intended and unintended determinants of the assessment of actors' power. *Social Networks* 42: 60-71.
- Fleury, Laurent. 2006. *Le TNP de Vilar. Une expérience de démocratisation de la culture*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Fleury, Laurent. 2007. *Le cas Beaubourg. Mécénat d'Etat et démocratisation de la culture*. Paris: Armand Colin.
- Gallie, Walter Bryce. 1956. Art as an Essentially Contested Concept. *The Philosophical Quarterly* 6(23): 97-114.
- Ganter, Laurence. 2001. *Politique culturelle: Analyse de la proposition de motion sur la Fondation de Genève pour les arts, la culture et la science et perspective sur la création d'une plate-forme de rencontre favorisant le dialogue entre culture et économie*. Mémoire de Master en management public, Université de Genève.
- Gattinger, Monica et Diane Saint-Pierre (dir.). 2011. *Les politiques culturelles et l'administration « culturelle » publique des gouvernements provinciaux du Canada*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Gattinger, Monica, Diane Saint-Pierre, Alexandre Couture Gagnon, Anne Marie Autissier, Kevin Mulcahy et Fabrice Thuriot. 2011. L'analyse comparative des politiques culturelles infranationales : réflexion sur le cas canadien. *Loisiret Société/ Society and Leisure* 34(2): 149-186.
- Gava, Roy. 2014. *Trusting bankers: continuity and Change in Swiss banking policy*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Genieys, William et Marc Smyrl. 2008. *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- George, Alexander et Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerber, Adrian. 1999. Blätter einer Schweizer Kulturpolitikgeschichte. Schlaglichter auf die nationale, kantonale und kommunale Kulturförderung und Kulturpolitik in der Schweiz seit dem Clottu-Bericht von 1975. In Anna Schindler et Christoph Reichenau (Hrsg.), *Zahlen, bitte! Kulturbericht 1999. Reden wir über eine schweizerische Kulturpolitik* (pp. 13-65). Bern: Bundesamt für Kultur.
- Germann, Raimund E. 1987. L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse. *Politiques et management public* 5(2): 91-105.
- Germann, Raimund E. 1989. Les relations administratives entre la Confédération et les cantons. In Raimund E. Germann et Jean-Daniel Muller (dir.), *La dynamique fédéraliste en Suisse* (pp. 45-76). Bern: Société suisse des sciences administratives.
- Gillibert, Matthieu, Claude Hauser, Thomas Kadelbach et Pauline Milani. 2011. La culture comme politique publique: le cas de la Suisse. In Philippe Poirrier (dir.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* (pp. 447-463). Paris: Comité d'histoire du ministère de la culture/La documentation Française.

- Giugni, Marco. 1995. *Entre stratégie et opportunité. Les nouveaux mouvements sociaux en Suisse*. Zurich : Seismo.
- Glinkowski, Paul. 2012. Artists and policy-making : the English case. *International Journal of Cultural Policy* 18(2) : 168-184.
- Granovetter, Mark S. 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78(6) : 1360-1380.
- Grant, Wyn. 1978. *Insider Groups, Outsider Groups and Interest Group Strategies in Britain*. Working Paper no. 19, Department of Politics, University of Warwick.
- Gray, Clive. 2000. *The politics of the arts in Britain*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Gray, Clive. 2009. Managing Cultural Policy : Pitfalls and Prospects. *Public Administration* 87(3) : 574-585.
- Gray, Clive. 2010. Analysing cultural policy : incorrigibly plural or ontologically incompatible? *International Journal of Cultural Policy* 16(2) : 215-230.
- Gray, Clive. 2015. 'My Name is Legion For We are Many' : Cultural Policies, Sectoral Disaggregation and Differentiated Network Specificity. Paper presented at the International Conference on Public Policy. Milan, Italy, July 2015.
- Grossman, Emiliano et Sabine Saurugger. 2006. *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris : Armand Colin.
- Haas, Peter M. 1992. Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46(1) : 1-35.
- Habermas, Jürgen. 1968. Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In Jürgen Habermas (Hrsg.), *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“* (pp. 120-145). Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics* 25(3) : 31-56.
- Hatmaker, Deneen M. et R. Karl Rethemeyer. 2008. Mobile Trust, Enacted Relationships : Social Capital in a State-Level Policy Network. *International Public Management Journal* 11(4) : 426-462.
- Hetherington, Stephen. 2014. *The Rationales of New Labour's Cultural Policy 1997-2001*. PhD thesis, University of Birmingham.
- Hillman Chartrand, Harry et Claire McCaughey. 1989. The arm's length principle and the arts : An international perspective – past, present and future. In Milton C. Cummings et J. Mark Schuster (eds.), *Who's to pay for the arts?* (pp. 43-80). New York : American Council for the Arts.
- Holland, Andrew. 2002. *Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz. Anregungen aus einem Rechtsvergleich mit den USA*. Zürich : Schulthess.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2003. *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Vienna : Institute for Advanced Studies.
- Horber Papazian, Katia et Alexandre Mariéthoz. 2001. Étude de l'offre culturelle dans le canton de Genève. Lausanne : IDHEAP.

- Hotz, Beat. 1979. *Politik zwischen Staat und Wirtschaft. Verbandsmässige Bearbeitung wirtschaftlicher Probleme und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Aktivitäten des Staates im Falle der Schweiz*. Diessenhofen: Verlag Rüegger.
- Howlett, Michael et Benjamin Cashore. 2009. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1): 33-46.
- Howlett, Michael et M. Ramesh. 1998. Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. *Policy Studies Journal* 26(3): 466-481.
- Howlett, Michael et M Ramesh. 2002. The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4(1): 31-50.
- Hufty, Marc. 1998. *La Pensée comptable. Etat, néo-libéralisme, nouvelle gestion publique*. Paris: Presses universitaires de France.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision-Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Ingold, Karin. 2008. *Analyse des mécanismes de décision: Le cas de la politique climatique suisse*. Zürich: Verlag Rüegger.
- Ingold, Karin et Dimitrios Christopoulos. 2015. The Networks of Political Entrepreneurs: A Case Study of Swiss Climate Policy. In Inga Narbutaitė Aflaki, Evangelia Petridou et Lee Miles (eds.), *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship* (pp. 17-30). Farnham: Ashgate.
- Ingold, Karin et Manuel Fischer. 2016. Belief Conflicts and Coalition Structures Driving Subnational Policy Responses: The Case of Swiss Regulation of Unconventional Gas Development. In Christopher M Weible, Tanya Heikkilä, Karin Ingold et Manuel Fischer (eds.), *Policy Debates on Hydraulic Fracturing* (pp. 201-237). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ingold, Karin et Frédéric Varone. 2012. Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(2): 319-346.
- Kaufmann, David, Martin Warland, Heike Mayer et Fritz Sager. 2016. Bern's positioning strategies: Escaping the fate of a secondary capital city? *Cities* 53: 120-129.
- Kellenberger, Ralph. 1988. *Kulturpolitik in St. Gallen. Eine Analyse kultureller und kulturfördernder Aktivitäten in der Stadt St. Gallen 1945-1981*. St. Gallen: Ribaux Buchhandlung & Antiquariat.
- Keller, Patrizia. 2024. *Vom Holzboden auf das internationale Kunstparkett. Die Förderung der bildenden Kunst in der Schweiz seit 1980*. Zürich: Chronos.
- Keller, Rolf. 1996. Zum Verhältnis Politik – Kultur: Neue Entwicklungen in der Kulturförderung. In Ralph Kellenberger (Hrsg.), *Grenzüberschreitung. Zusammenarbeit im Kulturbereich*. Rorschach: Löpfe-Benz.

- Keller, Rolf. 2011. Die Kulturpolitik der Schweiz. In Armin Klein (Hrsg.), *Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis [3. Auflage]* (pp. 119-146). München: Verlag Franz Vahlen.
- Kenis, Patrick et Volker Schneider. 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In Bernd Marin et Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 25-59). Frankfurt am Main/Boulder: Campus Verlag/Westview Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Verlag Rüegger.
- Knoepfel, Peter et Helmut Weidner. 1982. Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration. *Policy and Politics* 10(1): 85-109.
- Knoke, David. 1993. Networks of Elite Structure and Decision Making. *Sociological Methods et Research* 22(1): 23-45.
- Knoke, David. 2011. Policy Networks. In John Scott et Peter J. Carrington (eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (pp. 210-222). London: Sage.
- Kohler, François, Bernard Voutat et Peter Gilg. 2015. Jura bernois. *Dictionnaire historique de la Suisse*. <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/008577/2015-03-23/05.08.2016>.
- Krebs, Marc. 2009. *Pop Basel: Musik und Subkultur*. Basel: Rockförderverein der Region Basel/Christoph Merian Verlag.
- Kriesi, Hanspeter. 1980. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Kriesi, Hanspeter. 1998. *Le Système politique suisse*. Paris: Economica.
- Kriesi, Hanspeter et Silke Adam. 2007. The Network Approach. In Paul Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 129-154). Boulder: Westview Press.
- Kriesi, Hanspeter et Maya Jegen. 2001. The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition. *European Journal of Political Research* 39(2): 251-287.
- Kübler, Daniel. 2014. Agglomerationen. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter et Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse* (pp. 307-333). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kübler, Daniel, Walter Schenkel et Jean Philippe Leresche. 2003. Bright lights, big cities? Metropolisation, intergovernmental relations, and the new Federal urban policy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 9(1): 261-282.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès. 2007. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

- Laumann, Edward O. et Franz Urban Pappi. 1973. New Directions in the Study of Community Elites. *American Sociological Review* 38(2) : 212-230.
- Laumann, Edward O. et Franz Urban Pappi. 1976. *Networks of Collective Action : a Perspective on Community Influence Systems*. New York : Academic Press.
- Lazega, Emmanuel. 2014. *Réseaux sociaux et relations structurelles*. Paris : Presses universitaires de France.
- Lehmbruch, Gerhard et Philippe Schmitter. 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London : Sage.
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19(2) : 79-88.
- Linder, Wolf. 2012. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien : Haupt Verlag.
- Littoz-Monnet, Annabelle. 2007. *The European Union and Culture : between Economic Regulation and Cultural Policy*. Manchester : Manchester University Press.
- Lizé, Wenceslas et Delphine Naudier. 2015. Intermédiaires, professionnalisation et hétéronomisation des champs artistiques. In Maxime Quijoux (dir.), *Bourdieu et le travail* (pp. 159-176). Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Lowi, Theodore J. 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* 32(4) : 298-310.
- Lubell, Mark, John Scholz, Ramiro Berardo et Garry Robins. 2012. Testing Policy Theory with Statistical Models of Networks. *Policy Studies Journal* 40(3) : 351-374.
- Maggetti, Martino, Fabrizio Gilardi et Claudio Radaelli. 2013. *Designing Research in the Social Sciences*. London : Sage.
- Mahoney, James et Dietrich Rueschemeyer (eds.). 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Marin, Bernd et Renate Mayntz (eds.). 1991. *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main/Boulder : Campus Verlag/Westview Press.
- Marsh, David et Rod Rhodes (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford : Oxford University Press.
- Marx, Lisa. 2015. Exploring the alliances and strategies of interest groups in cultural policy making in Switzerland. In Dagmar Danko, Olivier Moeschler et Florian Schumacher (Hrsg.), *Perspektiven der Kunstsoziologie II. Kunst und Öffentlichkeit* (pp. 267-282). Wiesbaden : Springer VS.
- Marx, Lisa. 2017. *Configurations d'acteurs, processus de décision et changements dans les politiques culturelles : une comparaison entre trois cantons suisses*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Marx, Lisa. 2019. Participation as policy in local cultural governance. *Cultural Trends* 28(4) : 294-304.
- Marx, Lisa. 2025 (à paraître). Entre coopération et controverses : acteurs publics et privés dans des projets muséaux en Suisse. In : Jonathan Paquette, Christophe Alcantara, Gabriela Sanchez et Nicolas Peyre (dir.), *Coopération, collaboration et*

- créativité: Expériences de la mise en œuvre des politiques culturelles dans le monde francophone*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Marx, Lisa et Sonia Mbarek-Rais. 2020. De nouvelles dynamiques convergentes dans la gouvernance culturelle: regards croisés sur la Tunisie et la Suisse. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*. 30bis:179-204.
- Mattocks, Kate. 2016. *Intergovernmental cultural policy coordination in the European Union: the Open Method of Coordination and the 2011-2014 Work Plan for Culture*. PhD thesis, City University, London.
- Mayer, Heike, Fritz Sager, David Kaufmann et Martin Warland. 2016. Capital city dynamics: Linking regional innovation systems, locational policies and policy regimes. *Cities* 51(1): 11-20.
- Mayntz, Renate. 1979. Public Bureaucracies and Policy implementation. *International Social Science Journal* 31(4): 633-645.
- Mazeud, Alice et Magali Nonjon. 2018. *Le marché de la démocratie participative*. Vulaines-sur-Seine: Editions du Croquant.
- McGuigan, Jim. 2004. *Rethinking Cultural Policy*. Maidenhead: Open University Press.
- Menger, Pierre-Michel. 1987. L'État-providence et la culture. In François Chazel (dir.), *Pratiques culturelles et politiques de la culture* (pp. 29-52). Bordeaux: Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine.
- Menger, Pierre-Michel. 2005. *Les intermittents du spectacle. Sociologie du travail flexible*. Paris: Éditions de l'EHESS.
- Mercklé, Pierre. 2011. *Sociologie des réseaux sociaux*. Paris: La Découverte.
- Merrien, François Xavier. 1999. La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique. *Lien social et Politiques* (41): 95-103.
- Milani, Pauline. 2010. Siebzig Jahre Pro Helvetia: Geschichte einer Institution. In Claude Hauser, Bruno Seger et Jakob Tanner (Hrsg.), *Zwischen Kultur und Politik. Pro Helvetia 1939 bis 2009* (pp. 39-77). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintrom, Michael. 2000. *Policy entrepreneurs and school choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mintrom, Michael et Sandra Vergari. 1996. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal* 24(3): 420-434.
- Moeschler, Olivier. 2011a. À quoi servent les cinéastes. In André Ducret (dir.), *À quoi servent les artistes?* (pp. 111-142). Zurich: Seismo.
- Moeschler, Olivier. 2011b. *Cinéma suisse. Une politique culturelle en action: l'État, les professionnels, les publics*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Moeschler, Olivier. 2017. Relire les grilles de lecture. Pratiques et politiques culturelles en question(s). In Marie-Anne Guérin (dir.), *DémocratieS et CultureS. Quelles politiques culturelles pour quelles ambitions démocratiques?* (pp. 179-204). Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan.
- Moulin, Raymonde. 1992. *L'artiste, l'institution et le marché*. Paris: Flammarion.

- Mulcahy, Kevin V. 1998. Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada. *Journal of Arts Management, Law, and Society* 27(4): 247-263.
- Mulcahy, Kevin V. 2000. The Government and Cultural Patronage: A Comparative Analysis of Cultural Patronage in the United States, France, Norway and Canada. In Joni M. Cherbo et Margaret J. Wyszomirski (eds.), *The Public Life of the Arts in America* (pp. 138-168). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Mulcahy, Kevin V. 2006. Cultural Policy. In B. Guy Peters et Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy* (pp. 265-279). London: Sage.
- Muller, Pierre. 1985. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique* 35(2): 165-189.
- Neidhart, Leonard. 1970. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*. Bern: Francke.
- Nisbett, Melissa. 2013. New perspectives on instrumentalism: an empirical study of cultural diplomacy. *International Journal of Cultural Policy* 19(5): 557-575.
- Nisbett, Melissa et Ben Walmsley. 2016. The Romanticization of Charismatic Leadership in the Arts. *The Journal of Arts Management, Law, and Society* 46(1): 2-12.
- Nussbaum, Walter. 1964. Vom öffentlichen Wirken der Burgergemeinde Bern. *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 26: 33-48.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1965. *Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management*. PhD thesis, University of California, Los Angeles.
- Padgett, John F. et Christopher K. Ansell. 1993. Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. *American Journal of Sociology* 98(6): 1259-1319.
- Palier, Bruno. 2010. Path Dependence (Dépendance au chemin emprunté). In Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques (3^e éd.)* (pp. 411-419). Paris: Presses de Sciences Po.
- Pareto, Vilfredo. 1917. *Traité de sociologie générale*. Lausanne: Payot.
- Payre, Renaud et Gilles Pollet. 2010. Approches socio-historiques. In Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques (3^e éd.)* (pp. 98-106). Paris: Presses de Sciences Po.
- Perez Monclus, Rosa. 2015. Public banking for the cultural sector: financial instruments and the new financial intermediaries. *International Review of Social Research* 5(2): 88-101.
- Petridou, Evangelia, Inga Narbutaitė Aflaki et Lee Miles. 2015. Unpacking the Theoretical Boxes of Political Entrepreneurship. In Inga Narbutaitė Aflaki, Evangelia Petridou et Lee Miles (eds.), *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship* (pp. 1-16). Farnham: Ashgate.
- Pichard, Alain. 2006. *La question jurassienne*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Polo, Jean François. 2003. La politique cinématographique de Jack Lang. De la réhabilitation des industries culturelles à la proclamation de l'exception culturelle. *Politix* 16(61): 123-149.
- Pralle, Sarah B. 2003. Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy* 23(3): 233-260.
- Prell, Christina. 2012. *Social Network Analysis: History, Theory et Methodology*. London: Sage.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raboud, Pierre. 2015. Melt the ice: The difficult opening of Swiss Cities youth cultures. *Cidades, comunidades e territórios* 31: 1-10.
- Rassemblement des artistes et acteurs culturels. 2009. *Art, Culture et Création. Propositions en faveur d'une politique culturelle à Genève*. Genève: Labor et Fides.
- Rein, Martin et Donald Schön. 1993. Reframing Policy Discourse. In Frank Fisher et John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145-166). Durham: Duke University Press.
- Rhodes, Rod A.W. 2002. Putting people back into networks. *Australian Journal of Political Science* 37(3): 399-416.
- Rieder, Katrin. 2008. *Netzwerke des Konservatismus. Berner Burgergemeinde und Patriziat im 19. und 20. Jahrhundert*. Zürich: Chronos.
- Roca, René. 2013. Sonderbund. *Dictionnaire historique de la Suisse*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17241.php> (03.07.2016).
- Rothmayr, Christine. 1995. *Die Kulturpolitik der Stadt Zürich; Eine vergleichende Analyse der Ausgestaltung kulturpolitischer Massnahmen in den 70er und 80er Jahren*. Studien zur Politikwissenschaft Nr. 290-292, Universität Zürich.
- Rüegg, Severin. 2010. Vielfalt, nicht Gegensätze: die Förderpolitik im Inland. In Claude Hauser, Bruno Seger et Jakob Tanner (Hrsg.), *Zwischen Kultur und Politik. Pro Helvetia 1939 bis 2009* (pp. 155-185). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Ruis-Ulldemolins, Joaquim et Mariano M. Zamorano. 2015. Federalism, Cultural Policies, and Identity Pluralism: Cooperation and Conflict in the Spanish Quasi-Federal System. *Publius: The Journal of Federalism* 45(2): 167-188.
- Sabatier, Paul A. et Christopher M. Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21(2-3):129-168.
- Sabatier, Paul. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy* 5(1): 98-130.

- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sager, Fritz. 2007. Habermas' models of decisionism, technocracy and pragmatism in times of governance: The relationship of public administration, politics and science in the alcohol prevention policies of the Swiss Member States. *Public Administration* 85(2): 429-447.
- Sager, Fritz, Karin Ingold et Andreas Balthasar. 2017. *Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Sager, Fritz et Yvan Rielle. 2013. Sorting through the garbage can : under what conditions do governments adopt policy programs? *Policy Sciences* 46(1): 1-21.
- Sager, Fritz et Eva Thomann. 2017. Multiple streams in member state implementation : politics, problem construction and policy paths in Swiss asylum policy. *Journal of Public Policy* 37(3): 287-314.
- Saint-Pierre, Diane. 2003. *La Politique culturelle du Québec de 1992: continuité ou changement? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Sapiro, Gisèle. 2007. La vocation artistique entre don et don de soi. *Actes de la recherche en sciences sociales* 168: 4-11.
- Sapiro, Gisèle. 2020. *Peut-on dissocier l'œuvre de l'auteur ?* Paris: Seuil.
- Sarasin, Philipp. 1994. Une coutume barbare. Les fonctions signifiantes de l'argent dans une société bourgeoise vers 1900. *Genèses* 15: 84-102.
- Sarasin, Philipp. 1998. Stiften und Schenken in Basel im 19. und 20. Jahrhundert. Überlegungen zur Erforschung des bürgerlichen Mäzenatentums. In Jürgen Kocka et Manuel Frey (Hrsg.), *Bürgerkultur und Mäzenatentum im 19. Jahrhundert* (pp. 192-211). Berlin: Fannei et Walz.
- Saurugger, Sabine. 2010. Groupe d'intérêt. In Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques (3^e éd.)*, (pp. 309-316). Paris: Presses de Sciences Po.
- Savage, Mike et Karel Williams. 2008. Elites: Remembered in capitalism and forgotten by the social sciences. *Sociological Review* 56(1): 1-24.
- Scharpf, Fritz W. 1978a. Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfaden. In Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden* (pp. 21-31). Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 1978b. Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives. In Kenneth Hanf et Fritz W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (pp. 345-370). London: Sage.
- Scharpf, Fritz W. 1992. Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa* (pp. 93-115). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Schijf, Huibert. 2013. Researching Elites: Old and New Perspectives. In Jon Abbink et Tijo Salverda (eds.), *The Anthropology of Elites: Power, Culture, and the Complexities of Distinction* (pp. 29-44). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schlesinger, Philip. 2009. Creativity and the Experts: New Labour, Think Tanks, and the Policy Process. *International Journal of Press/Politics* 14(1): 3-20.
- Schneider, Mark et Paul Teske. 1992. Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review* 86(3): 737-747.
- Schneider, Mark, Paul Teske et Michael Mintrom. 1995. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Schwab, Brigitte. 2009. Politique culturelle et démocratie. La réalisation du Kultur- und Kongresszentrum Luzern à la lumière de quatre modèles normatifs de démocratie. In Olivier Moeschler et Olivier Thévenin (dir.), *Les Territoires de la démocratisation culturelle* (pp. 35-51). Paris: L'Harmattan.
- Schwab, Brigitte et Muriel Surdez. 2006. Bildungs- und Kulturpolitik. In Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos et Pascal Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse (4^e éd.)* (pp. 815-844). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Sciarini, Pascal. 1995. Réseau politique interne et négociations internationales: le GATT, levier de la réforme agricole suisse. *Swiss Political Science Review* 1(2-3): 1-29.
- Sciarini, Pascal. 1996. Elaboration of the Swiss agricultural policy for the GATT negotiations: a network analysis. *Revue suisse de sociologie* 22(1): 85-115.
- Sciarini, Pascal, Manuel Fischer et Denise Traber. 2015. *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Scott, John et Peter J. Carrington. 2011. *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. London: Sage.
- Selwood, Sara. 2002. The politics of data collection: Gathering, analysing and using data about the subsidised cultural sector in England. *Cultural Trends* 12(47): 13-84.
- Shockley, Gordon et Connie L. McNeely. 2009. A Seismic Shift in U.S. Federal Arts Policy: A Tale of Organizational Challenge and Controversy in the 1990s. *The Journal of Arts Management, Law, and Society* 39(1): 7-23.
- Simmel, Georg. 1999[1908]. *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*. Paris: Presses universitaires de France.
- Siroky, David S., Sean Mueller et Michael Hechter. 2017. Cultural legacies and political preferences: the failure of separatism in the Swiss Jura. *European Political Science Review* 9(2): 303-327.
- Sorenson, Olav et Michelle Rogan. 2014. (When) Do Organizations Have Social Capital? *Annual Review of Sociology* 40: 261-280.
- Stovel, Katherine et Lynette Shaw. 2012. Brokerage. *Annual Review of Sociology* 38: 139-158.
- Strom, Elizabeth et Angela Cook. 2004. Old Pictures in New Frames: Issue Definition and Federal Arts Policy. *Review of Policy Research* 21(4): 505-522.

- Suquet, Annie et Anne Davier. 2016. *La danse contemporaine en Suisse. 1960-2010, les débuts d'une histoire*. Carouge : Editions Zoé.
- Surel, Yves. 1997. *L'État et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*. Paris : L'Harmattan.
- Teske, Paul et Mark Schneider. 1994. The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers. *Public Administration Review* 54(4) : 331-340.
- Thatcher, Mark. 2010. Réseau (Policy network). In Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques (3^e éd.)* (pp. 569-576). Paris : Presses de Sciences Po.
- Thévenin, Olivier et Olivier Moeschler. 2018. The Changing Role of the Cultural State : Art Worlds and New Markets – A Comparison of France and Switzerland. In Victoria D. Alexander, Samuli Hägg, Simo Häyrynen et Erkki Sevänen (eds.), *Art and the Challenge of Markets. National Cultural Politics and the Challenges of Marketization and Globalization* (pp. 125-153). Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton : Princeton University Press.
- Udris, Linards. 2011. *Politischer Extremismus und Radikalismus. Problematisierung und diskursive Gelegenheitsstrukturen in der öffentlichen Kommunikation der Deutschschweiz*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Urfalino, Philippe. 2004. *L'invention de la politique culturelle*. Paris : Hachette Littératures.
- Urice, John K. 1983. Using Research to Determine, Challenge, or Validate Public Arts Policy. *The Journal of Arts, Management and Law* 13(1) : 198-206.
- Varone, Frédéric, Karin Ingold et Manuel Fischer. 2016. Administration et réseaux d'action publique. In David Giauque et Yves Emery (dir.), *L'acteur et la bureaucratie* (pp. 115-140). Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Varone, Frédéric, Karin Ingold, Charlotte Jourdain et Volker Schneider. 2017. Studying policy advocacy through social network analysis. *European Political Science* 16(3) : 322-336.
- Varone, Frédéric et Steve Jacob. 2004. Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée* 11(2) : 271-292.
- Vatter, Adrian. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden : Nomos.
- Verduijn, Simon. 2015. Setting the Policy Agenda: A Policy Entrepreneurial Perspective on Urban Development in the Netherlands. In Inga Narbutaitė Aflaki, Evangelia Petridou et Lee Miles (eds.), *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship* (pp. 55-72). Farnham : Ashgate.
- Vestheim, Geir. 2012. Cultural policy-making: negotiations in an overlapping zone between culture, politics and money. *International Journal of Cultural Policy* 18(5) : 530-544.
- Vion, Antoine et Patrick Le Galès. 1998. Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes. *Politiques et management public* 16(1) : 1-33.

- Ward, Michael D., Katherine Stovel et Audrey Sacks. 2011. Network Analysis and Political Science. *Annual Review of Political Science* 14(1) : 245-264.
- Wasserman, Stanley et Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Weckerle, Christoph. 2014. Country Profile : Switzerland. In Council of Europe/ERICarts (ed.), *Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe*.
- Weckerle, Christoph et Hubert Theler. 2010. La politique culturelle en Suisse : modèles et défis. In Diane Saint-Pierre et Claudine Audet (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles actuelles – cas nationaux en perspective* (pp. 219-241). Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Woddis, Jane. 2014. Arts practitioners in the cultural policy process : spear-carriers or speaking parts? *International Journal of Cultural Policy* 20(4) : 496-512.
- Wyszomirski, Margaret J. 1982. Controversies in Arts Policymaking. In Kevin V. Mulcahy et C. Richard Swaim (eds.), *Public Policy and the Arts* (pp. 11-31). Boulder : Westview Press.
- Wyszomirski, Margaret J. 1995. The Politics of Arts Policy : Subgovernment to Issue Network. In Kevin V. Mulcahy et Margaret J. Wyszomirski (eds.), *America's Commitment to Culture* (pp. 47-76). Boulder : Westview Press.
- Yamokoski, Alexis et Joshua Kjerulf Dubrow. 2008. How do Elites Define Influence? Personality and Respect as Sources of Social Power. *Sociological Focus* 41(4) : 319-336.
- Zembylas, Tasos. 2011. Rechtspolitischer Sinn oder Unsinn von Kulturförderungsgesetzen. In Sigrid Bekmeier-Feuerhahn, Karen van den Berg, Steffen Höhne, Rolf Keller, Birgit Mandel, Martin Tröndle et Tasos Zembylas (Hrsg.), *Kulturmanagement und Kulturpolitik. Jahrbuch für Kulturmanagement 2011* (pp. 129-147). Bielefeld : Transcript.

Lois, décrets, ordonnances

Sources : Recueil systématique bernois (RSB), Recueil systématique genevois (RSG), Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt (SG)
 Niveau fédéral : Recueil systématique (RS) ; Recueil officiel, (RO) ; Feuille fédérale (FF)

Berne

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, RSB 101.1
- Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP) du 13.09.2004, RSB 102.1
- Loi du 19 janvier 1994 sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne (Loi sur la participation politique ; LPJB), RSB 104.1 (abrogée)
- Loi sur les communes du 16.03.1998, RSB 170.11

Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) du 12.06.2012, RSB 423.11
(révision complète de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) du 11 février 1975, RSB 423.11)

Ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC) du 13.11.2013, RSB 423.411.1

Décret du 11 mars 1998 sur les commissions culturelles, RSB 423.411

Ordonnance du 7 octobre 1998 sur les commissions culturelles, RSB 423.411.1 (abrogée fin 2012)

Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) du 27.11.2000, RSB 631.1

Genève

Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, RSG A 2 00

Loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton du 24 septembre 2015 (LRT), RSG A 2 04

Loi sur l'accès et l'encouragement à la culture du 20 juin 1996, RSG C 3 05 (abrogée)

Loi sur la culture (LCulture) du 16 mai 2013, RSG C3 05

Règlement d'application de la loi sur la culture (RCulture) du 13 mai 2015, RSG C 3 05.01

Bâle-Ville

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SG 111.100

Gesetz über die Museen des Kantons Basel-Stadt (Museumsgesetz) vom 16.06.1999, SG 451.100

Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen mit regionalem Angebot (Kulturvertrag) vom 28.01.1997, SG 494.100

Kulturfördergesetz vom 21.10.2009, SG 494.300

Gesetz über den Denkmalschutz vom 20. März 1980, SG 497.100

Vereinbarung über die gemeinsamen Fachausschüsse in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft für die projektorientierte Kunst- und Kulturförderung vom 05.08.2008, SG 494.830

Confédération

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 juin 1999, RS 101, RO 1999 2556

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966, RS 451, RO 1966 1694

Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC) du 11 décembre 2009, RS 442.1, RO 2011 6127 (*précédée par l'Arrêté fédéral concernant l'avancement et l'encouragement des arts en Suisse du 22 décembre 1887, RS 4 208, puis RS 442.1*)

Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques (Loi sur le cinéma, LCin) du 14 décembre 2001 : RS 443.1, RO 2002 1904 (*précédée par la Loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma : RO 1962 1764, RS 443.1*)

Loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia du 17 décembre 1965, RO 1966 689, RS 447.1 (remplacée par la LEC)

Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015 (Message culture) du 23 février 2011, FF 2011 2773

Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (Message culture) du 28 novembre 2014, FF 2015 461

Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923, RS 935.51

Entretiens

Berne

Code	Rôle/s	Date
BE 1, BE 5	Chargé de projets, Office cantonal de la culture	28 mars 2013 et 30 avril 2015
BE 2	Ancienne directrice adjointe francophone, Office cantonal de la culture	19 février 2014
BE 3	Maire de la ville de Berne	11 mars 2015
BE 4	Secrétaire des affaires culturelles, ville de Berne	11 mars 2015
BE 6	Ancien secrétaire des affaires culturelles, ville de Berne	8 mai 2015
BE 7	Directrice des affaires culturelles, ville de Bienne	8 mai 2015
BE 8	Ancien maire d'une commune de l'agglomération bernoise, ancien président de la conférence culturelle régionale	12 mai 2015
BE 9	Secrétaire général, Direction de l'instruction publique	12 mai 2015
BE 10	Ancien ministre, Directeur de l'instruction publique (et de la culture)	28 mai 2015
BE 11	Ministre, Directeur de l'instruction publique (et de la culture)	9 juin 2015
BE 12	Directrice adjointe francophone, Office cantonal de la culture	10 juin 2015

Genève

Code	Rôle/s	Date
GE 1	Directrice adjointe, Service cantonal de la culture, CELAC	15 avril 2013
GE 2	Membre de la CELAC	19 février 2014
GE 3	Membre fondatrice du RAAC, CELAC	14 mars 2014
GE 4, GE 9	Cheffe de service, Service culturel de la ville de Genève, CELAC	20 mars 2014 et 20 février 2015
GE 5	Conseiller d'État, directeur du DIP	21 mars 2014
GE 6	Ancien conseiller administratif (pas en charge de la culture), ville de Genève	31 mars 2014
GE 7	Ancien député au Grand Conseil, membre de la Constituante, membre du RAAC	18 février 2015
GE 8	Ancien conseiller administratif en charge de la culture, ville de Genève	19 février 2015
GE 10	Directrice, Service cantonal de la culture	11 mai 2015
GE 11	Conseiller administratif de la ville de Genève, en charge du DCS	23 juin 2015

Bâle-Ville

Code	Rôle/s	Date
BS 1, BS 7	Directeur des affaires culturelles, Bâle-Campagne	27 mars 2013 et 4 juin 15
BS 2, BS 6	Directrice adjointe de la Section culture, Bâle-Ville	13 mai 2013 et 26 mai 2015
BS 3	Ancienne députée au Grand Conseil, motionnaire à l'origine de la loi, membre du Conseil d'administration du Theater Basel	18 mai 2015
BS 4	Gérant du Rockförderverein, député au Grand Conseil (PS)	18 mai 2015
BS 5	Ancien directeur de la Section culture, député au Grand Conseil (libéral-démocrate)	20 mai 2015
BS 8	Directeur de la Section culture	8 juin 2015
BS 9	Directrice d'une grande institution culturelle alternative	8 juin 2015

Articles de presse, archives et documents consultés

Sozialarchiv Zürich, Dossier « Kulturpolitik » 10.01C (1944-2006)

- › 10.01 C ZA Sonderdossier Eidgenössische Kulturinitiative
- › 10.01 C QS Flugschriften und Broschüren
- › 10.01 C ZA Kulturpolitik in der Schweiz

Lexis-Nexis, Swissdox

Bases de données couvrant plusieurs journaux nationaux et régionaux pour la période s'étalant du milieu des années 1990 à aujourd'hui. La plupart des articles consultés pour reconstituer les processus proviennent des journaux suivants (cf. Marx 2017 pour la liste détaillée) : la *Basellandschaftliche Zeitung* et la *Basler Zeitung* pour Bâle-Ville; le *Bund* et la *Berner Zeitung* pour Berne; et *Le Temps* et la *Tribune de Genève* pour le cas genevois. Enfin, j'ai analysé les journaux alternatifs ou culturels locaux dans chacun des cantons : *ProgrammZeitung* et *Tageswoche* à Bâle; *ensuite* et *Journal B* à Berne; *le Courrier* et *cultureenjeu.ch* pour Genève.

Berne, archives de l'Office de la culture du canton de Berne

Classeurs sur le concept culturel (2003-2006)

- › Kulturkonzept 2003-2005
- › Kulturkonzept 2006/2007 Teil 1
- › Kulturkonzept 2006/2007 Teil 2

Classeurs sur la stratégie culturelle (2006-2009)

- › Zentraldossier Teil 1
- › Zentraldossier, Teil 2
- › Organisation Terminplanung Adressen
- › Ordner Konsultation Kulturstrategie
- › Stellungnahmen Zur Konsultation (2 *classeurs*)
- › F1 : Kulturstrategie Region Biel Berner Jura
- › F2 : Kulturstrategie Bienne Jura Be No. 2 Prises De Position Be
- › F3 : Stratégie Culturelle Du Canton De Berne, Révision 2008, Consultation Des Institutions Culturelles

Classeurs sur la LEAC (2005-2014)

- › Kulturförderungsgesetz Vorarbeiten, Totalrevision KFG vom 11.2.1975
- › Teilrevision des Kulturfördergesetzes (KFG) (Änderung)
- › Revision KKFG, Steuerausschuss StA, Sitzungsunterlagen 6.4.2009 – 29.3.2010 (4870.100-800.8/2009)

- › Revision KKFG, Steuerungsausschuss StA, Sitzungsunterlagen 20.4.2010 – 17.9.2013 (4870.100-800.8/2009)
- › Mitbericht Direktionen
- › Vernehmlassung Stellungnahmen
- › Vernehmlassung, 2. Mitberichte
- › Verordnung II KKfV P2
- › Kulturdialog 2011/13-14

Genève

Archives privées d'André Ducret

- › Divers documents issus du RAAC
- › Articles de presse
- › Documents sur la politique culturelle à Genève et en Suisse, de 1990 à la fin des années 2010

Archives privées de Frédéric Varone

- › Données sur le financement public de la culture à Genève et en Suisse

Procès-verbaux des réunions CELAC

- › Procès-verbaux des 10 séances de la Commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi pour les arts et la culture, juin 2009 – avril 2010

Bâle-Ville

Archives privées de la directrice adjointe

- › Documents sur l'élaboration de la Loi sur l'encouragement de la culture
- › Documents sur l'élaboration de la charte culturelle (Kulturleitbild)

Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (archives cantonales): Dossier « Akten des Verfassungsrats »; VR-REG 2b (1999-2006)

- › Plenum; VR-REG 2b 2
 - › Beschlussprotokoll; VR-REG 2b, 2-4 (2) | 2000-2006
 - › Berichte/Schreiben; VR-REG 2b 2-5 | 2000-2006:
Staatsaufgaben VR-REG 2b 2-5 (2) 5 | 2000-2006
 - › 1. Lesung; VR-REG 2b 2-6 (2) | 2003
 - › 2. Lesung; VR-REG 2b 2-7 (2) | 2004-2005
 - › Anträge/Unterlagen; VR-REG 2b 2-9 (2) | 2000-2006

- › Kommissionen; VR-REG 2b 4
 - › Staatsaufgaben
 - 1 Allgemeines und Einzelnes | 2000-2004; VR-REG 2b 4-4 (2)
 - 2 Mitglieder | 2000-2004; VR-REG 2b 4-4 (2)
 - 3 Protokolle | 2000-2004; VR-REG 2b 4-4 (2)
 - 4 Anträge/Unterlagen | 2000-2004; VR-REG 2b 4-4 (2)

Annexe

Méthodologie et données

Cette recherche combine deux méthodes dans un design de recherche à méthodes mixtes, une approche qualitative, l'analyse des processus, et une approche plutôt quantitative, l'analyse de réseaux, pour une compréhension plus approfondie d'un petit nombre de cas (Bidart et Cacciuttolo 2013) et pour trianguler des données et des sources complémentaires afin d'augmenter la validité de l'analyse. Ces deux méthodes sont combinées en particulier pour saisir le concept de configuration, offrant des perspectives différentes : tandis que l'analyse de réseaux donne à voir une représentation des relations entre acteur·trice·s pendant le processus – ou plus précisément de l'interprétation et de la mémoire de ces liens par les acteur·trice·s, soit une représentation qui aplatit le temps –, l'analyse processuelle, se focalise sur cette dimension temporelle, sur les entrées, les sorties et les déplacements des différents acteur·trice·s et groupes.

Pour l'analyse processuelle, différents types de données sont utilisées : des données de première main, issues des entretiens, et des données de seconde main, soit des articles de presse ou des rapports et archives contenant diverses traces écrites de l'activité des administrations et des organisations, consultés tantôt sur internet (souvent grâce à la *waybackmachine* de archive.org), tantôt sous forme papier, dans les archives cantonales, dans des dossiers personnels d'enquêté·e·s et de mes directeurs de thèse. Une trentaine d'entretiens d'élite semi-directifs ont été réalisés pour cette recherche, avec des personnes qui ont joué un rôle central ou participé aux différentes étapes du processus, ou alors qui connaissent de près les politiques culturelles dans le canton ou sont fortement interconnectées avec la scène politique et culturelle. Ceci explique la grande part de représentant·e·s politiques ou administratif·ve·s parmi mes interlocuteur·trice·s (cf. liste des enquêté·e·s ci-dessous).

Pour l'analyse de réseaux sociaux, des données relationnelles ont été récoltées par questionnaire. Les personnes à inclure ont été déterminées par la combinaison des approches positionnelle, décisionnelle, et réputationnelle (Knoke 1993). L'approche positionnelle consiste à inclure les personnes qui dirigent ou occupent des positions stratégiques dans différentes organisations et unités politiques, administratives et culturelles, auxquelles j'ai ajouté les les dirigeant·e·s des plus grandes institutions culturelles de chaque canton. L'approche décisionnelle concerne les acteur·trice·s ayant participé aux différentes étapes des processus de décision étudiés. Ayant obtenu un très grand

Tableau 11 : Résumé des concepts-clé et de leur opérationnalisation

Type	Concept	Opérationnalisation	Modalités	Indicateurs/ sources
Phénomène à expliquer / Résultat	Changement ou continuité de la politique culturelle	Modification du pouvoir de décision et des positions des différents acteurs dans l'arrangement de mise en œuvre	› continuité › changement (aspects du changement : directionnalité et magnitude)	Analyse documentaire (lois, documents administratifs) + entretiens
Facteur explicatif	Configuration	Relations entre acteurs et entre coalitions	› types d'acteurs inclus › coalitions et liens entre celles-ci › présence de nouveaux acteurs, d'une nouvelle coalition	Analyse documentaire (presse, archives) + entretiens + analyse de réseaux
Facteur explicatif	Arènes	Lieux de prise de décision	Arènes ordinaires ou ad hoc	Analyse documentaire (presse, archives) + entretiens
Facteur explicatif	Conflit	Niveau de conflictualité du processus et de ses étapes	Processus conflictuel ou pas, conflit ponctuel ou durable	Analyse documentaire (presse, archives) + entretiens
Facteur explicatif	Acteur-trice-s endossant des rôles particuliers	› Entrepreneur-e de politique publique › Médiateur-e de politique publique	› Acteur-trice qui mobilise une coalition et augmente le conflit pour favoriser le changement › Acteur-trice qui vise à restreindre le conflit et recherche un compromis	Analyse documentaire (presse, archives) + entretiens + analyse de réseaux

Source : Autrice, représentation propre.

nombre de noms, je n'ai conservé que ceux et celles qui avaient participé à au moins deux étapes différentes. Par ailleurs, lorsqu'un même poste important avait été successivement occupé par plusieurs personnes, j'ai conservé tous-tes les acteur·trice·s remplissant le critère décisionnel. Enfin, pour compléter ces listes par l'approche réputationnelle, elles ont été soumises à deux expert·e·s du domaine culturel ou du processus étudié pour chacun des les trois cas, issu·e·s du journalisme, de l'administration ou de la recherche.

Les données relationnelles ont ensuite été collectées par un questionnaire fermé soumis aux personnes ainsi identifiées¹³⁸, sous trois angles : la réputation (qui sont les personnes les plus importantes), les contacts (échange d'informations) et la convergence ou divergence (consensus ou conflit). En plus de ces questions établies dans l'analyse de réseaux politiques, j'ai inclus une question sur l'interconnaissance. Les réseaux de contact et d'interconnaissance relèvent de temporalités différentes : une temporalité restreinte aux interactions dans le processus de décision étudié, et donc plutôt à court terme pour le réseau de contact, et une temporalité plus longue pour le réseau d'interconnaissance.

Pour réduire le nombre de personnes incluses dans l'analyse, ont été supprimées : (a) toutes les personnes ayant un score réputationnel de moins de 10 % (ce qui signifie que moins de 10 % des participant·e·s les considèrent comme importantes) ; (b) les personnes n'ayant pas répondu au questionnaire et avec des scores réputationnels entre 10 et 30 %. Ainsi, le réseau final inclut 32 acteur·trice·s à Genève, 31 à Berne et 31 à Bâle-Ville. Les acteur·trice·s ayant un score réputationnel de plus de 30 % mais n'ayant pas répondu au questionnaire ont été conservé·e·s, car leur inclusion semble essentielle. Afin de pouvoir intégrer ces personnes, les données les concernant ont été symétrisées de manière forte dans toutes les matrices de données, à l'exception de la réputation. Cette procédure a été utilisée pour six acteur·trice·s à Genève, quatre à Berne et cinq à Bâle.

Les données de réputation ont été utilisées pour le calcul d'un score de pouvoir réputationnel. Les données de convergence/conflit forment, pour leur part, un réseau avec des liens dirigés, non-symétrisés et valués. Les réseaux de contact et d'interconnaissance ont, quant à eux, été symétrisés avec une procédure minimale, c'est-à-dire que seuls les liens confirmés par les deux personnes ont été pris en compte. Ces données ont ensuite été exploitées pour étudier tant les coalitions (chapitre 2) que les rôles des individus (chapitre 3).

138 La combinaison de ces trois approches a abouti à une liste de 68 personnes à Berne, 60 à Genève et 59 à Bâle. Le questionnaire a été administré au printemps 2015 en ligne ou à la fin de l'entretien en face à face. Pour les trois cas, le taux de retour dépasse les 50 %.

Plus de détails des analyses peuvent être trouvés dans les annexes en ligne¹³⁹ et dans la thèse à l'origine de cet ouvrage (Marx 2017).

139 Annexes en ligne : <http://doi.org/10.33058/seismo.20773.000A>.

Comment fonctionnent les politiques culturelles en Suisse, et qui prend les décisions ? Qui est considéré comme un participant légitime, et par quels processus ces arrangements changent-ils, en (dé)faveur de qui ? Cet ouvrage s'intéresse aux acteurs politiques, administratifs et culturels qui « font » les politiques culturelles. Adoptant une approche configurationnelle originale puisant dans la science politique, la sociologie des élites et les *cultural policy studies*, ce livre se focalise sur le pouvoir et les mobilisations des acteurs pour analyser de manière comparative les transformations des politiques culturelles dans les cantons de Berne, Genève et Bâle-Ville.

Dans une approche combinant analyse chronologique des processus et analyse des réseaux, les évolutions différenciées de ces politiques publiques de la culture sont expliquées par la mobilisation, ou l'absence de mobilisation, des plusieurs coalitions et acteurs au sein des configurations. Certain·e·s participant·e·s peuvent en effet faire avancer les processus de décision en s'appuyant sur leurs positions institutionnelles, leurs interconnexions professionnelles et personnelles: des entrepreneur·e·s de politique publique qui s'activent pour favoriser un changement et des médiateur·e·s de politique publique qui agissent en faveur d'un compromis.

Ce livre met ainsi en lumière l'articulation délicate de différents principes – entre fédéralisme et subsidiarité, entre démocratie et autonomie de l'art – qui structure les débats et les décisions concernant les politiques culturelles en Suisse.

Lisa Marx est maîtresse de conférences en science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble et chercheuse au laboratoire Pacte, Université Grenoble Alpes. Ses travaux de recherche portent sur les initiatives participatives dans les politiques culturelles, sur la sociologie de l'éducation artistique et culturelle ainsi que sur la scolarisation des élèves en situation de handicap.

ISBN 978-2-88351-089-0

