



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Veronica Tracchia

**Le Dialogue culturel national ou la  
gouvernance multi-niveaux au service  
d'une politique culturelle renforcée**

**Working paper de l'IDHEAP 5/2017**  
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Institut des hautes études en administration publique  
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Le Dialogue culturel national ou la gouvernance multi-niveaux au service d'une politique culturelle renforcée

Veronica Tracchia

Working paper 5/2017  
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL :  
<https://serval.unil.ch/>

## **AVANT-PROPOS**

D'abord actrice culturelle dans le domaine des arts scéniques et de la performance, j'ai rejoint la fonction publique il y a trois ans, comme Adjointe aux Affaires culturelles de la Ville de Nyon – canton de Vaud.

Dans le système fédéraliste helvétique, décentralisé, qui permet à chacun des niveaux institutionnels de vivre la différence dans l'unité, j'ai immédiatement eu à cœur de situer mon action au niveau communal avec le plus grand ensemble dans lequel il était possible que cette action prenne corps et de mieux comprendre l'articulation des politiques culturelles en Suisse.

Au fil de l'enseignement du Prof. Andreas Ladner consacré au renouvellement du fédéralisme et aux nouvelles formes de collaboration qui en découlent, j'ai pu découvrir le « Dialogue culturel national », instrument de gouvernance multi-niveaux qui exemplifie ces nouvelles dynamiques collaboratives nationales.

J'ai saisi l'opportunité de cette recherche de mémoire pour questionner cet instrument, témoin d'une gouvernance renouvelée entre niveaux étatiques et pour évaluer dans quelle mesure le dialogue continu entre la Confédération, les cantons et les villes, renforce les politiques publiques de la culture menées en Suisse.

Cette étude m'a permis d'acquérir une meilleure compréhension de l'architecture globale du secteur professionnel pour lequel j'œuvre. Elle a également renforcé l'intérêt que j'accordais aux plates-formes d'échange entre experts et confirmé qu'une meilleure coordination permet aux politiques publiques d'être plus affirmées et cohérentes.

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier le Prof. Andreas Ladner qui m'a permis d'identifier un terrain de recherche novateur ; le Dialogue culturel national n'a en effet pas fait l'objet jusqu'à ce jour d'une recherche dans un contexte académique depuis sa création en 2011.

Je remercie également chaleureusement Madame Carine Bachmann Cheterian, Directrice du Département de la culture et du sport – Ville de Genève qui s'est rendue disponible comme experte sur cette recherche et toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour des entretiens qui ont permis de questionner tant l'instrument qu'une politique publique en mouvement.

Je remercie Philippe Stoll pour sa précieuse relecture ainsi que mes enfants Kaspar et Iker Zamarbide, pour leur patience.

## ABSTRACT

Les mécanismes de gouvernement traditionnels ont été déstabilisés ces dernières décennies, ce qui a permis l'émergence de formes de gouvernance renouvelées incluant des interlocuteurs nouveaux des niveaux sub- et supranationaux. La Suisse n'est pas restée en marge de ces mouvements et Le Dialogue culturel national, créée en 2011 par le Conseil fédéral dans le sillage de la Loi sur l'encouragement de la culture (LEC), est un instrument qui exemplifie ces nouvelles formes de gouvernance impliquant les trois niveaux institutionnels, souverains, dans une configuration innovante. Situé en marge du cadre légal, le Dialogue culturel national permet de reconsidérer les hiérarchies propres au modèle fédéraliste et l'élaboration de politiques publiques par voie collaborative.

Au terme de notre recherche, nourrie par une série d'entretiens menés avec un échantillon représentatif de parties prenantes du Dialogue culturel national, il apparaît que cet instrument stratégique d'intégration multilatérale répond aux objectifs fixés par la Confédération qui souhaite qu'une "politique culturelle nationale" où Confédération, cantons et villes parviennent à une analyse commune des défis culturels et y répondent par des mesures harmonisées. La plus-value du Dialogue réside, pour les villes et les cantons, dans la possibilité d'influencer la politique fédérale ; pour la Confédération, de coordonner la politique culturelle dans ses domaines de compétences et d'améliorer l'acceptabilité des décisions fédérales.

Si la perception du Dialogue culturel par les parties prenantes interrogées est globalement très positive, une question se pose cependant. Compte tenu de la délégation par voie constitutionnelle de la compétence culturelle à l'échelon cantonal et de la participation subsidiaire de la Confédération au financement de la culture, quel est le gain pour les parties prenantes jouissant d'une grande autonomie dans la conception et la mise en œuvre de leur politique culturelle de participer à cette arène de coordination ? La notion de « governing by consent » forgée par Van Kersbergen et Van Waarden semble pertinente pour décrire la dynamique à l'œuvre dans le Dialogue culturel national, ou, de penser, avec Flückiger, que bien que juridiquement non contraignante, la participation à un instrument du *soft law* n'en est pas moins *politiquement impérative*.

Cette étude est la première évaluation du Dialogue culturel national depuis sa création en 2011.

## TABLE DES MATIERES

<b>ABREVIATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE I</b>	
<b>CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
<b>FEDERALISME ET GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX.....</b>	<b>8</b>
Le fédéralisme: une invitation à la coordination	
La gouvernance multi-niveaux	
En Suisse, des collaborations multiples	
Les nouveaux instruments de la collaboration multi-niveaux	
<b>LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX APPLIQUEE AUX POLITIQUES PUBLIQUES DE LA CULTURE .....</b>	<b>12</b>
La gouvernance des politiques culturelles en Europe	
Principes généraux de la politique culturelle en Suisse	
Coordinations horizontales et verticales	
<b>PARTIE II</b>	
<b>LE DIALOGUE CULTUREL NATIONAL.....</b>	<b>16</b>
<b>CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF.....</b>	<b>16</b>
Le cadre légal qui encadre la naissance du DCN	
Le Message culture ou « la politique culturelle nationale comme processus »	
<b>MODELES DE COLLABORATION VERTICALE .....</b>	<b>18</b>
Le Projet Danse : un premier modèle de gouvernance dans le domaine culturel	
Le dialogue « Politique nationale de la santé » : plate-forme de la Confédération et des cantons	
<b>LE DIALOGUE CULTUREL NATIONAL .....</b>	<b>22</b>
Objectifs du DCN	
Le pilotage	
Les acteurs de l'échelon technique	
Représentativité des parties prenantes	
La communication au sein du DCN	
Les programmes de travail	
<b>PARTIE III</b>	
<b>LE POINT DE VUE DES ACTEURS.....</b>	<b>30</b>

QUESTION DE RECHERCHE .....	30
METHODOLOGIE.....	31
Méthode d'investigation	
Périmètre d'investigation	
PRESENTATION DES RESULTATS.....	33
Un instrument porté par les parties prenantes	
Des politiques publiques façonnées par voie collaborative	
L'impact du multi-niveau sur les conférences cantonales et communales	
Le rôle d'arène de discussion et de négociation du DCN	
Les thématiques traitées par les groupes de travail	
Un instrument au service de la réflexion stratégique	
Le Message culture 3 (2021-2025)	
Un instrument difficile à évaluer	
LES RISQUES.....	41
La standardisation des pratiques	
L'ingérence de la Confédération	
Un instrument trop opérationnel	
La capacité à participer des petites villes et cantons	
La complexification des politiques publiques	
L'absence des acteurs culturels, fondations et loteries	
ELEMENTS DE SYNTHESE .....	46
Forces et faiblesses du Dialogue culturel national	
La construction du consensus	
CAS D'ETUDE 1 .....	50
Groupe de travail « Politique des musées »	
CAS D'ETUDE 2 .....	55
Groupe de travail « Participation culturelle »	
<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>58</b>
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>68</b>

## ABREVIATIONS

ACS	Association des communes suisses
CDAC	Conférence des chefs de service et délégués aux affaires culturelles
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CVC	Conférence des villes en matière culturelle
DCN	Dialogue culturel national
DFI	Département fédéral de l'intérieur
D-PNS	Dialogue Politique nationale de la santé
GT Musées	Groupe de travail Politique des musées
GT Participation culturelle	Groupe de travail Participation culturelle
LEC	Loi sur l'encouragement de la culture
MNS	Musée national suisse
OFC	Office fédéral de la culture
PH	Pro Helvetia
UTR	Union des Théâtres romands
UVS	Union des villes suisses

« La question de la gouvernance, d'une manière générale, privilégie une action pluraliste et interactive de l'action publique. Pour aller au-delà du seul pilotage des politiques culturelles, la gouvernance publique de la culture renvoie à la complexité » .<sup>1</sup>

## INTRODUCTION

La présente recherche, consacrée au Dialogue culturel national – un nouvel instrument de gouvernance multi-niveaux mis en place par la Confédération en 2011 – ne saurait être explicite sans un bref rappel des caractéristiques principales du fédéralisme qui permettent à une plate-forme d'échange novatrice comme le DCN d'apparaître.

La partie I, consacrée au contexte qui voit la création du DCN nous permettra d'entrer ensuite aisément dans le vif du sujet, développé dans les parties II et III du présent document. La partie II nous permettra de présenter le cadre légal et deux modèles de coordination multi-niveaux helvétiques qui ont conduit à la création du Dialogue qui nous occupe ; la partie III sera elle consacrée à une présentation et analyse des entretiens que nous avons menés, principalement avec des parties prenantes de l'échelon technique de ce Dialogue. Ces résultats nous permettront de répondre, dans la partie conclusive, aux questions de recherche qui structurent le présent travail:

Quelle perception ont les acteurs du Dialogue culturel national, instrument de gouvernance multi-niveaux créé en 2011 par la Confédération afin de renforcer la politique culturelle nationale et celui-ci répond-il à leurs attentes?

La gouvernance multi-niveaux permet-elle de répondre de façon coordonnée aux défis communs et d'améliorer une politique publique nationale ?

Enfin, une série de recommandations indiquera les ajustements qui pourraient permettre à ce jeune instrument de la collaboration tripartite de répondre de manière encore plus efficace à ses objectifs.

---

<sup>1</sup> D'Angelo Mario, *Gouvernance et politiques publiques de la culture en Europe*, 2010, p. 55



## **PARTIE I CONTEXTE**

### **FEDERALISME ET GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX**

#### **Le fédéralisme: une invitation à la coordination**

Le fédéralisme induit naturellement, d'après Simona Piattoni, la nécessité d'un pilotage accru des politiques publiques transversales qui impliquent les pouvoirs centraux, régionaux et locaux: le charme de ce système politique tient au fait qu'il porte en lui la promesse de réconcilier diverses dichotomies : l'unité avec la diversité, le *self-rule* avec le *shared rule*, le territoire et la fonction. Dans la théorie classique, le fédéralisme est basé sur une division des compétences entre le centre et les unités fédérées. L'Etat central est en principe en charge des tâches dont la portée coïncide avec l'entier du territoire national et qui requière une unité d'action comme, par exemple, la défense, la loi, le commerce international, le transport national et international ou la politique fiscale. Les unités fédérées ont quant à elles la responsabilité des tâches qui impliquent la société locale comme le système éducatif et de santé, l'agriculture ou encore les transports locaux. Si le fédéralisme dual a tendance à distinguer clairement les compétences entre entités et ne recoure à de raisonnables collaborations que lorsque cela est nécessaire – on parle alors de « *layer cake federalism* » – (Piattoni, 2012 : 12) « *cooperative federal systems* intertwine competences between levels both because the same function spans across both levels and/or because the federal state does not have a federal bureaucracy of its own and rather has to rely on state bureaucracies in order to implement even its own policies (« *marble cake federalism* »). (Piattoni, 2012 : 12).

La Suisse, modèle de fédéralisme coopératif, répond de cette logique de compétences enchevêtrées, tripartites et subsidiaires qui impliquent nécessairement des plates-formes de concertation et de coordination. Pour David Cameron, ce n'est pas seulement au sein des fédérations classiques que les frontières entre compétences s'émeussent et que le besoin de débats, de négociations et d'échanges intergouvernementaux se fait continuellement sentir ; cette nécessité se retrouve partout dans la vie publique, tant intérieure qu'internationale. L'importance grandissante de ce qu'on appelle désormais « la multigouvernance » témoigne de cette nécessité. » (Cameron, 2001 : 131).

#### **La gouvernance multi-niveaux**

La notion de gouvernance a plusieurs sources historiques. Dans son acception moderne, gouvernance comme « science du gouvernement » apparaît déjà dans le *Léviathan* de Hobbes ou chez Rousseau et connaîtra des aléas divers jusque dans un tardif XXème siècle. C'est au tournant des années 1990 que l'idée de gouvernance, telle que nous l'entendons dans la présente recherche, va se diffuser dans l'analyse des politiques publiques (Gaudin, 2002 : 28 - 30).

Le terme de gouvernance, modelé de façon délibérément distincte du terme de gouvernement, peut être compris comme une réaction tant les termes traditionnels de souveraineté et de gouvernement n'apparaissaient plus

convenir pour décrire les processus décisionnels actuels (Schmitt, 2011 : 19) devenus plus fortement multipolaires, inclusifs et coopératifs. La gouvernance se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive (Saurugger, 2013 : 242)

Van Kersbergen et Van Waarden (2004 : 144 – 151) relèvent quant à eux neuf usages du terme « gouvernance », témoignant ainsi de la grande diffusion et plasticité de ce concept qui permet de désigner de nouveaux mécanismes de collaboration dans les politiques publiques mais également dans le secteur privé. La gouvernance multi-niveaux, l'une des neuf acceptions identifiées par nos auteurs, est associée en priorité aux travaux de Liesbet Hooghe et Gary Marks qu'ils ont mené sur la politique d'intégration et de cohésion de l'Union européenne (Hooghe, Marks, 2004). Dans la mise en œuvre de l'intégration européenne, des agences régionales, des acteurs non-étatiques et le gouvernement central doivent entrer dans un processus de partenariat qui permette l'obtention d'un compromis (Saurugger, 2013 : 237). Hooghe et Marks ont été les premiers à conceptualiser cette forme de système imbriqué qui conçoit les Etats membres et les acteurs étatiques comme des acteurs à part entière dans un système politique multi-niveaux, incluant des acteurs du niveau subnational et supranational (Saurugger, 2013 : 238).

Si les processus de négociation et la notion de « système imbriqué » ne sont pas nouveaux pour un petit pays fédéraliste fortement décentralisé comme la Suisse, où nombre de politiques publiques dépendent en principe de plusieurs niveaux d'autorités institutionnelles souveraines, fédérale et cantonale, la particularité des arènes de coordination actuelles réside dans l'ajout de niveaux d'autorité additionnels et de la place grandissante de la société civile dans ces nouveaux modèles de gouvernance. Nous pensons en particulier au niveau international qui interfère de plus en plus dans la conduite de politiques publiques qui excèdent les frontières nationales (environnement, santé, etc...) et, à l'opposé, à la prise en compte du niveau communal dans la gouvernance des politiques publiques : « Discussions on multi-level governance have also contributed to a renewed attention for the level of the local government (cities and communities), which have remained in the shadow of attention for the relationship between the federal and member state level until recently » (Braun, 2010 : 168).

Ces nouveaux partenaires, qu'ils soient institutionnels ou issus de la société civile sont encouragés, dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux, à interagir de façon à dépasser le cadre de leurs attributions formelles, qu'elles soient légales ou réglementaires dans le but de formuler conjointement des options politico-administratives. Pour Thomas Schmitt, « government involves formal means of exercising power, while governance on the other hand, means a communal system of rule on the basis of common convictions ». (Schmitt, 2011 : 20)

## **En Suisse, des collaborations multiples**

En Suisse, un nombre considérable d'outils de collaboration se sont développés ces dernières années. Plattner dénombrait il y a dix ans déjà 22 conférences spécialisées, 500 conférences de fonctionnaires cantonaux, 311 concordats cantonaux et quelques 1500 associations intercommunales (Plattner, 2006 : 89).

Si le maillage de relations horizontales est dense et désormais ancré dans les pratiques, « l'imbrication entre les niveaux est un phénomène relativement récent » (Linder, 2004). La refonte totale du système fédéraliste amorcée par la réforme de la Constitution en 1999, laquelle redéfinit les rapports entre la Confédération et les cantons en jouant la carte du fédéralisme coopératif n'ayant pas permis de revitaliser en profondeur le fédéralisme suisse, c'est le projet de Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2008, qui va permettre à la Suisse de redéfinir en profondeur les mécanismes de collaboration entre niveaux institutionnels en faveur de nouvelles formes de collaborations (Brochure du DFF, 2007).

## **Les nouveaux instruments de la collaboration multi-niveaux**

C'est dans ce contexte d'accroissement de l'interdépendance entre les niveaux étatiques que des instruments formels et informels de collaborations ont été mis sur pied (Roethlisberger, 2016 : 15) et que des formes de concertation entre niveaux institutionnels innovants ont émergé en Suisse<sup>2</sup> :

- les conventions-programme<sup>3</sup> qui lient sur un modèle renouvelé Confédération et cantons sur les politiques publiques les plus diverses telles que la protection du patrimoine et de la conservation des monuments historiques, l'encouragement à l'intégration des étrangers ou encore l'aménagement du territoire
- les dialogues multi-niveaux mis sur pied par la Confédération, aujourd'hui au nombre de trois et qui concernent la politique de la santé, la politique sociale et la politique culturelle
- le Dialogue 2030 une plate-forme mise sur pied par le Conseil fédéral qui s'emploie à la mise en œuvre de l'Agenda 2030<sup>4</sup> ; elle réunit les processus de dialogue nationaux et internationaux sur la politique de la Confédération en matière de développement durable afin d'intégrer les compétences et les intérêts de tous les acteurs impliqués
- le monitoring de l'éducation educa.ch, une plate-forme de la Confédération et de la CDIP qui permet de coordonner à l'échelon national les thématiques des TIC et de l'éducation

---

<sup>2</sup> Cours du Prof. Andreas Ladner « Fédéralisme et gouvernance multi-niveaux » du 16 mars 2016

<sup>3</sup> Les conventions-programme sont des contrats de droit public quadriennaux qui indiquent les objectifs à atteindre et fixent les montants des crédits octroyés par la Confédération aux cantons sur des segments de politiques publiques les plus divers.

<sup>4</sup> Le programme de développement durable à l'horizon 2030 sert de cadre de référence à la communauté internationale pour élaborer des solutions communes.

- la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (ACS) et l'Union des villes suisses (UVS) et qui a permis aux agglomérations d'échanger sur des thèmes et des problématiques auxquels aucun autre canal ne se prêtait
- le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (2014 – 2018) issu d'un concept produit en 2013 par le Département fédéral de l'intérieur sur la base d'un dialogue intensif qui a eu lieu pour la première fois avec l'ensemble des acteurs concernés<sup>5</sup>, lie aux instances étatiques – la Confédération, les cantons, les villes et communes – les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales. Ensemble, ils conçoivent et mettent en œuvre des stratégies et des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté

sont quelques-uns des exemples qui témoignent de l'évolution vers des structures de gouvernance multiples. Ces nouveaux réseaux d'échange, qui impliquent des niveaux institutionnels divers, nationaux voir internationaux dans le « Dialogue 2030 », ou des acteurs dans le « Programme national de lutte contre la pauvreté », s'unissent pour définir des buts communs et articuler une politique concertée, d'ensemble avec, dans certains cas, la représentation de *stakeholders* privés ou issus de la société civile.

Dans le contexte des politiques publiques de la culture et en l'absence d'une politique nationale formellement établie, où les trois niveaux institutionnels fonctionnent sur le principe de subsidiarité<sup>6</sup> et participent donc au *decision-making* avec un fort degré d'autonomie, proposer une plateforme de coordination multi-niveaux semblait particulièrement pertinent pour optimiser, éliminer des problèmes liés aux doublons et porter un projet culturel cohérent qui permette de dépasser le morcellement inhérent à la structure fédéraliste.

Le Dialogue culturel national, qui fait l'objet de la présente recherche, est un modèle novateur qui exemplifie parfaitement les nouvelles tendances décrites ci-avant et témoigne de pratiques informelles qui se sont développées en réponse aux besoins croissants de collaboration entre les différents niveaux étatiques (Hueglin, Fenna, 2006 : 238) afin de conduire sur la base d'un consensus dynamique et de façon coordonnées des politiques publiques toujours plus complexes.

---

<sup>5</sup> Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, Concept, 2013 : 5

<sup>6</sup> Le principe de subsidiarité est l'idée de base qui régit la répartition des tâches entre niveaux institutionnels. « Le principe prévoit que les tâches doivent être réalisées au niveau d'Etat le plus bas possible et qu'un niveau supérieur n'intervient que si cela est effectivement fondé » (Steiner, Kaiser, 2013)

## LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX APPLIQUEE AUX POLITIQUES PUBLIQUES DE LA CULTURE

### **La gouvernance des politiques culturelles en Europe**

L'approche par la gouvernance des politiques publiques de la culture permet de développer une vision de la multipolarité de l'action publique dans un pays. Mario D'Angelo au terme d'une vaste enquête sur 21 pays européens (D'Angelo, 2013 : 91 - 93), met en lumière quatre typologies de gouvernance des politiques culturelles :

- 1) Le type fédéral tripartite dont fait partie la Suisse : ici les politiques culturelles des Etats ou entités fédérées occupent une place prédominante par rapport au centre fédéral. Dans ce jeu à trois, les villes ont acquis une forte capacité dans leurs politiques culturelles.
- 2) Le type fédéral centripète où l'Etat central conduit une politique culturelle visible et structurante ; la France se trouve dans cette catégorie.
- 3) Le type tripartite centrifuge avec des régions historiques qui ont des compétences culturelles limitant celles de l'Etat central ; l'impact de ce dernier sur les parties fédérées est donc limité ; L'Espagne se range dans cette troisième catégorie.
- 4) Le type bipartite, caractérisé par l'absence d'un niveau régional ; les compétences en matière culturelles se répartissent entre l'Etat central et les collectivités locales. Le Portugal est à classer dans ce dernier modèle de gouvernance des politiques culturelles.

Le développement de cadres de concertation organisés dans un pays entre les niveaux d'autorités publiques et d'instances de négociation que l'on peut désigner sous le terme générique de « conférences », ont permis d'influencer positivement les capacités d'action des politiques culturelles régionales. L'approche par la gouvernance des politiques culturelles développée par D'Angelo confirme d'ailleurs qu'il y a eu, globalement et durant les cinq dernières décennies, une dynamique positive de coopération. (D'Angelo, 2013 : 76 - 78).

### **Principes généraux de la politique culturelle en Suisse**

En Suisse, un pays à structure fédérale tripartite où plusieurs centres se partagent les responsabilités en matière culturelle, les politiques publiques de la culture sont souveraines et fonctionnent sur le principe de la subsidiarité<sup>7</sup>, ce qui assure une répartition des tâches claires entre entités fédérées. La régulation de ces rapports se fait par le biais des constitutions fédérale et cantonales, des lois et règlements organisant juridiquement les rapports entre tous les acteurs du champ culturel qui relève des trois niveaux institutionnels. Chacun de ces niveaux jouit en Suisse d'une grande autonomie, tant en

---

<sup>7</sup> Le pouvoir de l'Etat fédéral suisse est limité par les principes de subsidiarité (principe ancré dans la Constitution fédérale, article 5a). Le principe de subsidiarité qui fonde l'attribution et l'accomplissement des tâches signifie qu'une instance étatique d'un niveau donné ne doit intervenir que lorsque les autorités situées hiérarchiquement en dessous ne sont pas en mesure d'agir pour l'objet concerné.

termes de programme culturel qu'il souhaite développer que d'enveloppe budgétaire qu'il souhaite allouer à ces activités.

L'indicateur budgétaire est d'ailleurs un paramètre qui permet de rendre compte de la structure globale de la gouvernance publique de la culture dans un pays; la répartition des dépenses publiques pour la culture rend compte des options fondamentales dans la répartition des compétences entre les trois niveaux, central, régional et local :

Financement de la culture par les collectivités publiques  
selon les collectivités publiques<sup>1</sup>  
2013

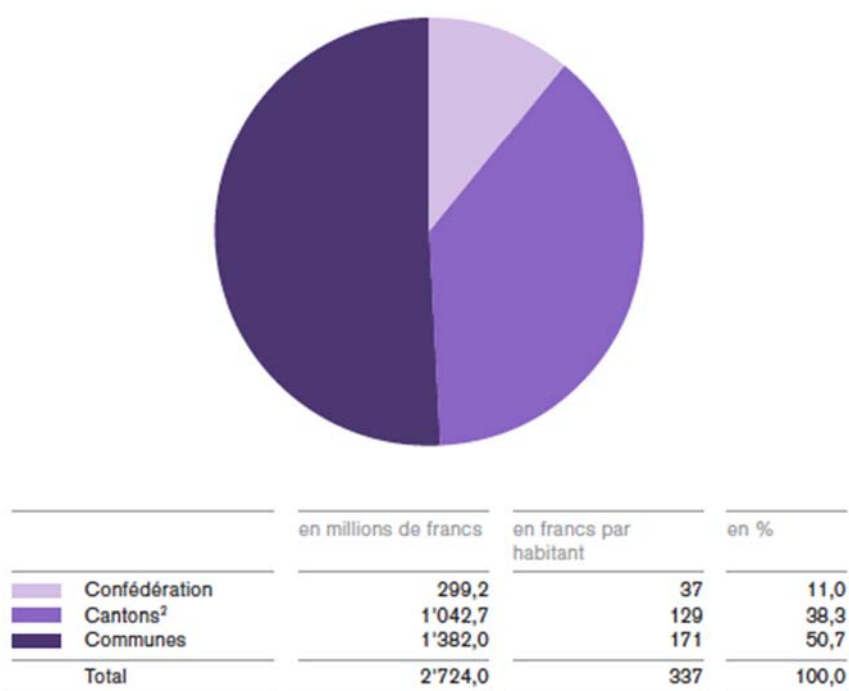


Schéma 1: répartition de la charge budgétaire entre les trois niveaux institutionnels<sup>8</sup>

Les deux niveaux inférieurs, villes et cantons, cumulent à eux deux la quasi-totalité des subventions culturelles publiques en Suisse et appliquent l'essentiel des compétences culturelles. La Confédération, par le biais de l'Office fédéral de la culture – qui est l'organe stratégique chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique culturelle de la Confédération – et de Pro Helvetia, n'intervient que de façon subsidiaire pour financer un 10% des dépenses publiques culturelles.

La Confédération assume les tâches relevant de l'action de l'Etat au sens strict, à savoir celles dans lesquelles est engagée la souveraineté de l'Etat.

<sup>8</sup> Statistiques de poche de la culture en Suisse, OFC, Berne, 2016 : 9

Cela recouvre, entre autres, l'amélioration des conditions cadres institutionnelles, l'élaboration de normes de droit dans le secteur culturel, la négociation d'accords internationaux dans le secteur culturel, la représentation de la Suisse dans les organisations multilatérales, ainsi que l'entretien des relations internationales<sup>9</sup>.

Les cantons et les villes assument, elles, des tâches diverses, qui couvrent aussi bien les activités patrimoniales et la conservation du patrimoine bâti que le soutien à la création artistique professionnelle et aux manifestations à caractère culturel. La sensibilisation à la culture et à la médiation culturelle, qui ont pour but d'encourager et de soutenir la vie culturelle font partie des attributions les plus récentes qui incombent aux villes et aux cantons.

Dans la dernière année de référence 2013, Confédération, cantons, villes et communes ont dépensé au total 2'724 millions de francs pour la culture. Cela correspond à 1.7% des dépenses totales des pouvoirs publics et 0.43% du PIB<sup>10</sup>.

### **Coordinations horizontales et verticales**

La coopération intergouvernementale et intercommunale en matière d'affaires culturelles fait aujourd'hui partie des missions de base des communes et des cantons. La souveraineté culturelle induisant une forte autonomie des parties fédérées, des organes de coordination qui permettent de conduire des politiques culturelles cohérentes sont nécessaires.

C'est au début des années 70 que l'on commença à percevoir la nécessité de renforcer la collaboration entre les échelons étatiques.

Le rapport intitulé « Eléments pour une politique culturelle en Suisse », plus connu sous le nom de Rapport Clottu (1975), est le premier document qui engage une réflexion ambitieuse sur le rôle des pouvoirs publics dans le domaine de la culture<sup>11</sup> et qui diagnostiquait le besoin de coopération entre entités décisionnaires.

Dans le sillage de cette réflexion, des organes de coordination ont d'abord émergé sur le plan horizontal avec des conférences intercantionales (CDAC) et intercommunales (CVC) spécialisées dans la culture. Ces conférences, créées au fil des années 80', ont aujourd'hui 30 ans d'existence.

Pour ce qui est de la dynamique verticale, c'est en 2011 que la Confédération crée le « Dialogue culturel national », premier instrument multi-niveau destiné à coordonner de façon globale la politique culturelle en Suisse.

La volonté affirmée de la Confédération de conduire une politique culturelle nationale cohérente se matérialise dans le Message culture qui considère « la

---

<sup>9</sup> Mandat de l'Office fédéral de la culture :

<http://www.bak.admin.ch/org/auftrag/index.html?lang=fr>

<sup>10</sup> Statistiques de poche de la culture en Suisse, 2016 : 8

<sup>11</sup> Histoire de l'encouragement fédéral de la culture :

<http://www.bak.admin.ch/themen/04128/04213/?lang=fr>

politique culturelle nationale en tant que processus » (Message culture, 2014 : 487).

« Parce qu'aujourd'hui la politique culturelle est un construit dynamique et négocié autour de différents enjeux » (D'Angelo, 2013 : 29), le pilotage des rapports entre autorités publiques, horizontales et verticales, est un enjeu de premier plan. « Pour faciliter l'interaction entre les gouvernements régionaux et le gouvernement central, les fédérations se sont dotées de toute une panoplie de structures et de dispositifs variés [...]. Ces relations ne sont d'ordinaire ni prévues ni exigées par la constitution, car elles se sont nouées au fil du temps pour répondre de manière pragmatique à ce qui était ressenti comme un besoin. » (Cameron, 2001 : 138). En Suisse, la Confédération est la seule à même de régler les interactions entre les niveaux institutionnels et de formuler les règles globales d'organisation de l'action publique; elle signale cette prérogative dans le Message culture (Message culture, 2014 : 487).



## **PARTIE II LE DIALOGUE CULTUREL NATIONAL**

### CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

#### **Le cadre légal qui encadre la naissance du DCN**

La promotion de la culture en Suisse n'avait pas d'assise juridique solide jusqu'en 1999, date de la révision complète de la Constitution fédérale (Weckerle, 2014).

Pourtant, dès les années 80', l'introduction d'un article constitutionnel sur l'encouragement de la culture a été souhaité par les milieux culturels et le Conseil fédéral, qui estimait nécessaire d'ancrer légalement la compétence de la Confédération. Cette volonté de légiférer n'a pourtant pas passé le cap de deux votations populaires: la première, en 1984, ne mobilise que 35 % des électeurs et se solde par 16,7 % des voix en faveur de l'initiative « en faveur de la culture » et 39,3 % en faveur du contre-projet du Conseil fédéral<sup>12</sup>; le projet du Conseil fédéral, dix ans plus tard ne passe pas non plus la rampe alors qu'il tenait compte du principe de subsidiarité et continuait d'affirmer le primat cantonal en matière de culture. Malgré un taux d'acceptation de quelque 51 %, le projet ne parvint pas à obtenir la majorité des cantons. Ce n'est que la révision totale de la Constitution fédérale qui a rendu possible l'introduction d'un article sur la culture.

En 1999, sur la base légale nouvellement constituée, les Chambres fédérales approuvent lors de la session d'hiver 2009 tant la loi sur l'encouragement de la culture (LEC) que l'ordonnance y afférente qui implémentent le mandat constitutionnel de l'article 69<sup>13</sup> qui confirme le rôle historiquement prépondérant des cantons dans la conduite des politiques culturelles. Elle délimite clairement les compétences de la Confédération par rapport aux cantons, aux villes et aux communes, qui sont les premiers responsables de l'encouragement de la culture, et règle la répartition des tâches entre les autorités fédérales responsables de l'encouragement de la culture et la fondation Pro Helvetia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Histoire de l'encouragement fédéral de la culture

<http://www.bak.admin.ch/themen/04128/04213/?lang=fr>

<sup>13</sup> L'article 69 Culture de la Constitution fédérale stipule, à l'alinéa 1, que « la culture est du ressort des cantons ».

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-42348.html>

L'article 5 de la LEC « Coordination et collaboration »<sup>15</sup> invite la Confédération à collaborer avec les cantons, les villes et les communes. Le « Dialogue culturel national », conclu le 25 octobre 2011 entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes nait donc d'un mandat législatif qui conduit les différents échelons à collaborer.

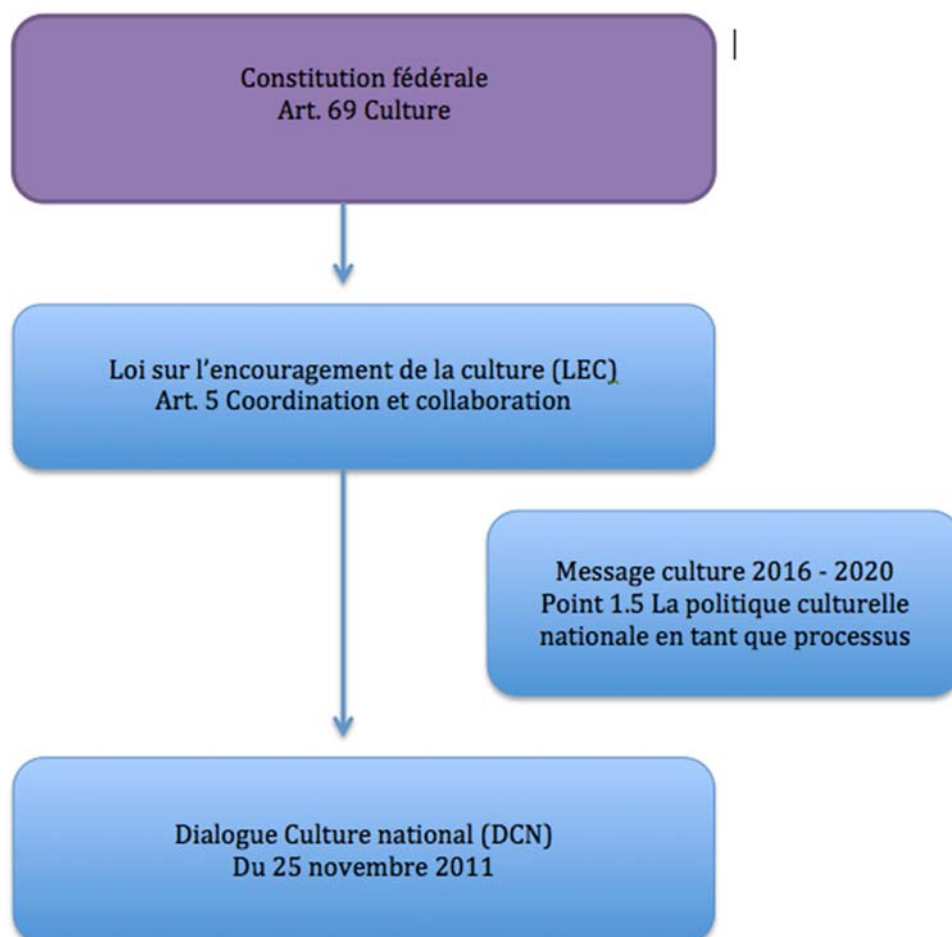


Schéma 2. Contexte légal qui encadre la création du Dialogue culturel national

Le document qui lie les diverses parties du Dialogue culturel national n'est pas un contrat de droit public ; c'est une simple convention qui n'a pas de caractère légal ou normatif. Son statut est donc peu contraignant et l'on peut imaginer qu'une partie prenante se retire du Dialogue sans difficulté.

<sup>15</sup> L'article 5 de la LEC stipule :

Coordination et collaboration

<sup>1</sup> En fixant ses priorités culturelles, la Confédération tient compte de la politique culturelle des cantons, des villes et des communes, elle collabore avec ceux-ci autant que nécessaire.

<sup>2</sup> Elle peut collaborer avec les autres acteurs de droit public et privé de l'encouragement de la culture et adhérer à des corporations de droit privé.

### **Le Message culture ou « la politique culturelle nationale comme processus »**

En vertu de l'art. 27 de la LEC, le pilotage financier des activités culturelles de la Confédération se fait via le « Message culture », quadriennal. La politique culturelle de la Confédération y est définie et les objectifs stratégiques et les priorités de la période de soutien à venir fixés. C'est dans ce document que la Confédération pose les bases d'une « politique culturelle nationale » (Message culture, 2014 : 463) et que le « Dialogue culturel national » apparaît comme l'instrument de « la politique culturelle nationale comme processus » : « Mondialisation, numérisation, changement démographique, individualisation et urbanisation concernent tous les niveaux étatiques de la même manière et appellent des réponses communes. A quelques exceptions près, l'encouragement de la culture tel qu'il est effectué aujourd'hui en Suisse n'est pas coordonné entre les différents échelons étatiques. Les phénomènes qui viennent d'être cités nécessitent une collaboration étroite au sens d'une « politique culturelle nationale ». Par « politique culturelle nationale », on fait référence à la nécessité pour la Confédération, les cantons, les villes et les communes d'analyser ensemble ces défis et d'y répondre par des mesures coordonnées tout en respectant la souveraineté des cantons en matière de culture. C'est dans ce but que, le 25 octobre 2011, ils ont institué ensemble un « Dialogue culturel national »<sup>16</sup>, qui vise à renforcer la collaboration entre les différents échelons étatiques et qui est conçu comme l'instrument propre à développer le contenu de cette politique culturelle nationale. » (Message culture, 2014 : 465).

Ainsi, nous pouvons affirmer que le DCN est l'instrument de mise en œuvre d'une vision de l'Etat central en faveur d'une politique culturelle nationale.

### **MODELES DE COLLABORATION VERTICALE**

Avant de poursuivre avec la présentation et l'analyse du DCN, nous souhaitons présenter deux proto-modèles de gouvernance multi-niveaux qui vont nous permettre de contextualiser l'émergence de ce nouvel instrument : le premier, le « Projet danse », a été créé au début des années 2000 pour encourager un développement coordonné de la danse en Suisse ; le second, le Dialogue « Politique nationale de la santé » a été fondé en 1998 ; il a été le premier Dialogue créé par la Confédération.

#### **Le Projet Danse : un premier modèle de gouvernance dans le domaine culturel**

Le premier Message culture du 23 février 2011, au chapitre « Renforcement de la collaboration », signale le modèle de gouvernance expérimenté dans le domaine de la danse comme précurseur du Dialogue culturel national : « A côté du dialogue politique, la collaboration doit également se renforcer sur le

---

<sup>16</sup> Convention entre les villes et les communes de Suisse, les cantons suisses et la Confédération helvétique concernant le Dialogue national sur la politique culturelle suisse (25 octobre 2011)

plan technique. De premières expériences concrètes ont déjà été réalisées dans le domaine de la danse: la Confédération, les cantons et les villes se sont mis d'accord sur un modèle commun de promotion de la danse » (Message culture, 2011 : 2798).

Cette première expérience dans le domaine de la danse peut être considérée comme un proto-modèle du DCN. C'est en effet la première initiative dans le domaine culturel qui fait dialoguer l'Office fédéral de la Culture, Pro Helvetia, les Cantons, les Villes ainsi que les associations et le milieu de la danse, qui aboutit en 2006 à la rédaction du rapport « Le Projet Danse pour un encouragement global de la danse en Suisse »<sup>17</sup> en forme d'état des lieux de la discipline et qui propose toute une série de mesures pour affirmer la position de la danse en Suisse. Bien que jouissant d'une estime claire au plan international, le soutien à la danse présentait des lacunes structurelles (Message culture, 2011 : 2822) que le rapport a permis d'identifier. Suite au « Projet danse » plusieurs mécanismes d'encouragements novateurs réunissant plusieurs échelons institutionnels et – encore à l'étude à ce jour – de subventionnements tripartites avec le soutien d'organismes d'encouragement privés ont vu le jour:

- La Conférence permanente danse, organe de coordination réunissant des représentants de la Confédération, de la CDAC, de la CVC et des organisations professionnelles. Une convention élaborée conjointement par les institutions membres de cet organe a permis de coordonner d'importants éléments et de financer des projets en commun.
- Les soutiens par la Confédération, en collaboration avec les villes et les cantons, dans le cadre de conventions de soutien conjoint triennales à la création et aux tournées d'une sélection de compagnies de danse contemporaine, au nombre de treize en 2014 (Message culture, 2014 : 44).
- A l'étude : la création par la Confédération, en collaboration avec les villes, les cantons et des organismes d'encouragement privés d'un subventionnement des bureaux de production et de diffusion afin d'aider les compagnies de danse contemporaine à diffuser efficacement leurs productions à l'international (Message culture, 2014 : 46).

Il est intéressant de constater que, dans le sillage du "Projet danse" – un modèle de gouvernance multi-niveaux novateur dans le domaine de la culture – naissent des mécanismes d'encouragement coordonnés: est-ce à dire que la collaboration entre échelons institutionnels favorise ensuite la tendance aux collaborations et aux soutiens concertés ?

Pour Anne-Catherine Sutermeister<sup>18</sup>, « le Projet Danse inaugure une nouvelle façon de penser en commun une politique culturelle coordonnée » : les

---

<sup>17</sup> Projet Danse. Pour un encouragement global de la danse en Suisse, Berne, 2006

<sup>18</sup> Entretien du 10 janvier 2017

collectivités se sont en effet engagées à réfléchir ensemble à tous les besoins du domaine, de l'encouragement aux compagnies jusqu'à la conservation des archives relatives à la danse, en passant par le soutien aux institutions et à la diffusion en particulier et à mettre en œuvre des directives pensées collectivement entre bailleurs de fonds institutionnels et professionnels de la danse (chorégraphes, programmeurs, responsables de la diffusion etc). Cet exemple de gouvernance multi-niveaux, qui a permis de consolider la discipline et fournir des résultats probants, est considéré comme exemplaire au moment de créer le Dialogue culturel national.

L'organigramme du Projet danse nous informe d'ailleurs de la proximité structurelle avec le DCN où les niveaux 1 et 2 (ci-dessous) seraient l'équivalent des échelons politique et technique du DCN qui chapeautent un niveau 3 (ci-dessous), constitué comme pour le DCN de groupes de travail avec une problématique par groupe:

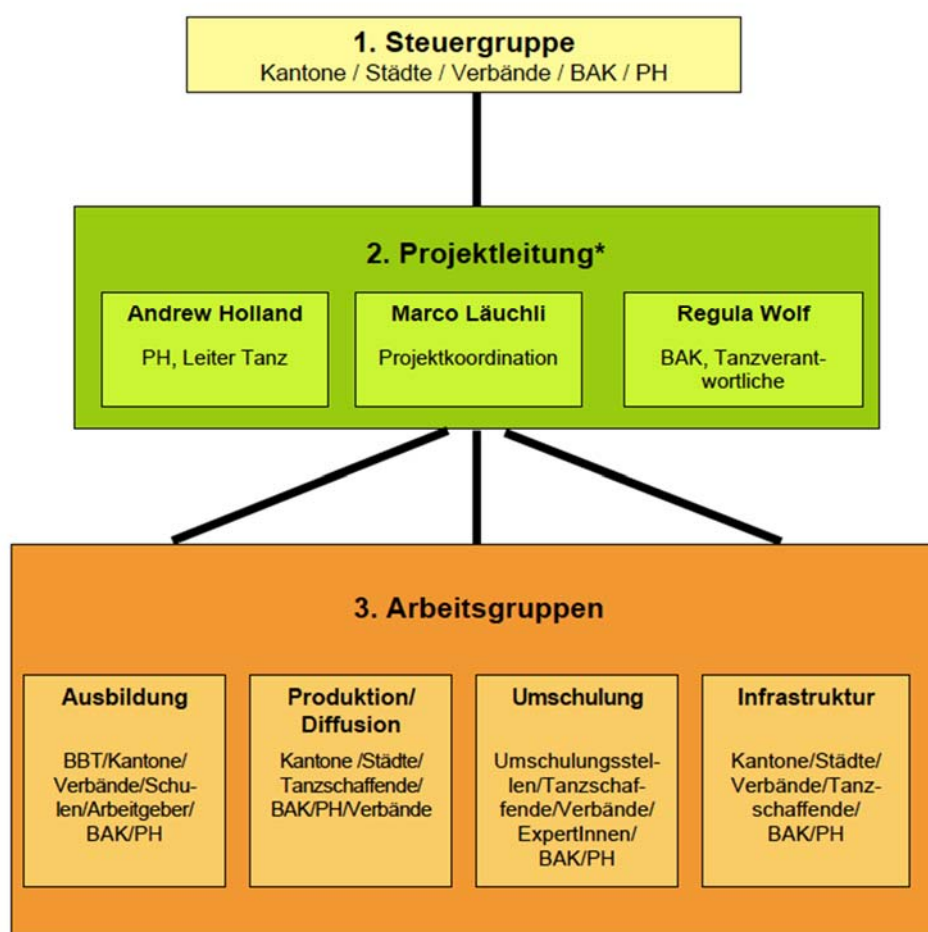


Schéma 3. Organigramme du Projet Danse (2006)

### **Le dialogue « Politique nationale de la santé » : plate-forme de la Confédération et des cantons**

Quittons quelques instants le domaine de la culture pour nous intéresser aux « dialogues » mis en place par la Confédération ; les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude citent celui qui est communément appelé

« Dialogue santé » comme convention d'inspiration pour le Dialogue culturel national.

Le Dialogue « Politique nationale de la santé » (D-PNS) est la première plate-forme multi-niveaux que la Confédération, à l'initiative de l'Office fédéral de la santé (OFAS) aie crée. Fondée en 1998, cette plate-forme est au bénéfice d'une Convention qui associe la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et la Confédération suisse représentée par le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

Le Dialogue PNS constitue l'instrument central de la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de politique de la santé.

La Convention a été largement remaniée à la suite de la récente réorganisation de la politique nationale de la santé (2013) afin de renforcer l'action du Dialogue et pour mieux permettre aux parties prenantes de relever les défis en matière de politique sanitaire.

Le Dialogue PNS connaît depuis lors deux comités de pilotage :

- l'un stratégique
- l'autre opérationnel

Sa collaboration est structurée de manière contraignante pour que les tâches puissent être appréhendées de manière ciblée en tant que régulateurs publics dans le domaine de la santé et harmonisées.

Si les objectifs du D-PNS « échanger, identifier les termes problématiques qui demandent un résolution commune, décider de prises de positions et de recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons, mettre en place des groupes de travail et des projets qui visent à remplir les objectifs du D-PNS »<sup>19</sup> sont sensiblement similaires à ceux du DCN, il se distingue par sa division en deux comités (stratégique et opérationnel) et par son caractère contraignant, puisque le Dialogue politique nationale de la santé a une visée régulatrice des politiques publiques sanitaires.

De plus, une séance du D-PNS ouverte à d'autres milieux a lieu deux fois par an dans le cadre de l'assemblée plénière de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Ceci n'est pas le cas du DCN qui est un instrument multi-niveaux Confédération – cantons – communes qui n'intègre ni les organisations culturelles ni les bailleurs de fonds privés, ni les loteries.

*In fine*, dans les dispositions finales de la Convention du Dialogue Politique national de la santé, figure un point "Evaluation" qui stipule que l'efficacité du Dialogue PNS est évaluée tous les cinq ans. Cette clause d'évaluation est absente de la Convention du DCN.

---

<sup>19</sup> Convention sur le dialogue « Politique nationale de la santé », Berne, 2013 : 3

### **Similitudes entre le D-PNS et le DCN**

Objectifs : échanger, identifier les thèmes problématiques qui demandent une résolution commune, décider de prises de positions et de recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons, promouvoir la compréhension et la confiance mutuelle

### **Particularités du D-PNS par rapport au DCN**

- Caractère contraignant de la collaboration et tâches appréhendées de façon à avoir une visée régulatrice dans le domaine de la santé
- Distinction entre les dimensions stratégiques et opérationnelles du Dialogue par le biais de deux comités de pilotage
- Une séance annuelle ouverte à d'autres parties prenantes du domaine
- L'efficacité du D-PNS est évaluée tous les 5 ans
- Particularités du D-PNS par rapport au DCN

Retenons que la distinction entre un pilotage stratégique et opérationnel est probablement due à la longévité de cette plate-forme et que ces questions sont, dans le jeune DCN, encore en germe (voir *infra*).

## **LE DIALOGUE CULTUREL NATIONAL**

### **Objectifs du DCN**

Né en 2011 dans le sillage du Message culturel, le DCN a pour objectif de permettre un débat général sur la politique culturelle, de coordonner les efforts de tous les partenaires publics et de développer de façon cohérente la branche (Convention, Préambule). Les parties prenantes impliquées sont désireuses de fonder une forme de coopération sur une base nouvelle.

Les principaux buts du DCN sont les suivants (Convention, But et contenu):

- Promouvoir la compréhension et la confiance réciproque
- Servir d'échange régulier d'informations entre les échelons étatiques
- Maintenir la diversité culturelle
- Garantir la subsidiarité des activités
- Définir la notion d'intérêt national
- Garantir une bonne coordination entre les activités des uns et des autres
- Repérer des sujets et des tâches qui nécessitent une coordination
- Coordonner l'implication des parties prenantes en ce qui concerne la coopération internationale

## Le pilotage

Chacune des parties du Dialogue national – cantons, villes, communes et la Confédération – est représentée à un double niveau : politique et opérationnel. Il est présidé annuellement à tour de rôle par chacun des partenaires.

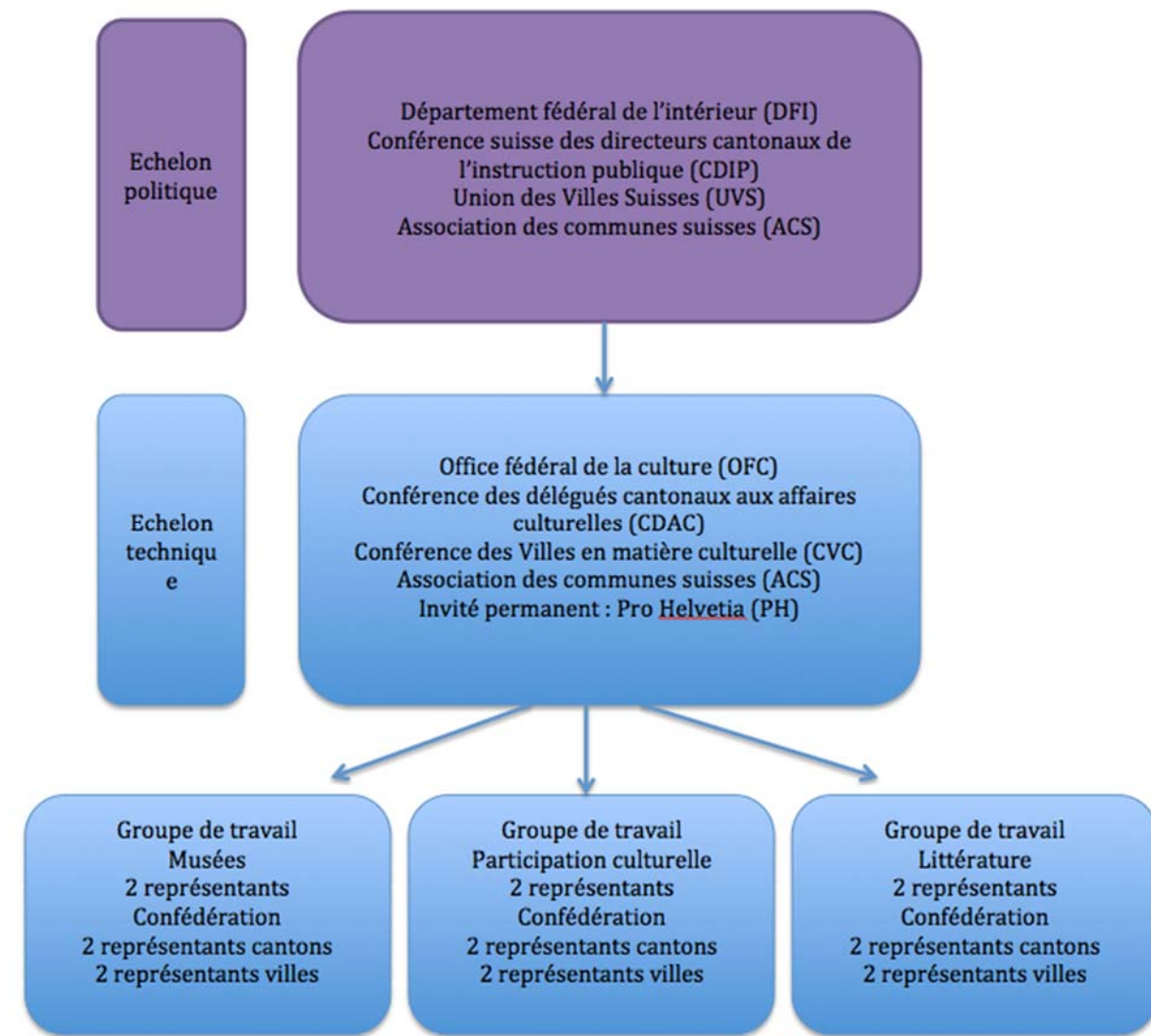


Schéma 4. Organigramme du Dialogue culturel national

Les instances politiques sont l'organe de pilotage stratégique du Dialogue culturel national et réunissent le Chef du Département fédéral de l'intérieur, des représentants de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, de l'Union des Villes suisses ainsi que de l'Association des Communes Suisses. Elles délivrent des mandats à l'échelon technique et adoptent notamment les programmes de travail qui contiennent divers thèmes groupés autour de points de repère et d'intérêts communs (Message culture,



2014 : 488) pour parvenir à une meilleure coordination des politiques culturelles menées par les divers échelons étatiques<sup>20</sup>.

L'échelon technique est composé de représentants de l'Office fédéral de la culture et de la Fondation Pro Helvetia – qui elle est invitée permanente du Dialogue – de représentants de la Conférence des Délégués aux Affaires culturelles, instrument spécialisé de la CDIP et de la Conférence des Villes en matière culturelle, conférence spécialisée de l'UVS ainsi que de représentants de l'Association des Communes Suisses, qui elle n'a pas de conférence spécialisée.

Pour mettre en œuvre les mandats opérationnels délivrés par l'échelon politique sur des thématiques particulières, l'échelon technique se fonde sur des groupes de travail dont la composition, les objectifs et les *milestones* sont décrits dans les programmes de travail<sup>21</sup>.

Un élément fondamental à prendre en compte pour la suite de notre réflexion est que le DCN ne dépend d'aucune ligne budgétaire pour aucun des trois échelons institutionnels ni ne gère aucun budget ; il ne sert ni à soutenir financièrement des projets par le biais de conventions tripartites, ni à envisager des reports de charge entre échelons institutionnels. Sa fonction principale est de permettre un échange régulier entre échelons, d'émettre des recommandations et de garantir une bonne coordination entre les activités. Sa visée est donc principalement stratégique. Le DCN ne remet de ce fait pas en question le principe de subsidiarité qui est au fondement de la politique culturelle suisse.

### **Les acteurs de l'échelon technique**

Notre intérêt se concentre essentiellement sur les acteurs de l'échelon technique du DCN, c'est-à-dire sur les spécialistes qui, sur mandat du politique, pensent en commun les politiques publiques de la culture en Suisse en vue de mieux les coordonner.

L'Office fédéral de la culture (OFC) :

L'encouragement de la culture en Suisse repose pour l'essentiel sur la collaboration de l'OFC créée en 1975 et de Pro Helvetia. L'Office fédéral de la culture est l'organe stratégique chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique culturelle de la Confédération. Il assume les tâches relevant de l'action de l'Etat au sens strict, à savoir celles dans lesquelles est engagée la souveraineté de l'Etat. La Confédération est la seule à même de régler les interactions entre les niveaux institutionnels et de formuler les règles globales d'organisation de l'action publique ; c'est elle qui place la politique culturelle suisse devant des exigences auxquelles tous les échelons de l'appareil étatique doivent pouvoir répondre de manière cohérente (Message culture, 2014 : 487).

---

<sup>20</sup> Communiqué de presse : le DCN a approuvé son programme de travail pour 2016 – 2020, OFC, Berne, 25 avril 2016

<sup>21</sup> Programme de travail 1 pour 2012 -2015 et Programme de travail 2 pour 2016 – 2020

Pro Helvetia :

Pro Helvetia est une fondation de droit public créée en 1949 qui assure pour la Confédération une partie de l'encouragement de la culture tel qu'inscrit dans la LEC.

Parmi les objectifs fixés par le Conseil fédéral à la fondation Pro Helvetia pour les années 2016 – 2020, figurent la collaboration régulière que PH doit entretenir avec l'OFC au sujet des défis politico-culturels et qu'elle pratique une politique d'encouragement coopérative et subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle se concerte dans ses activités à l'intérieur du pays avec la Confédération (en particulier l'OFC), les cantons et les villes et qu'elle collabore de manière coordonnée avec tous les niveaux de l'Etat, en particulier dans le cadre du DCN.

La Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC) :

La CDAC est une conférence intercantonale spécialisée de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Elle a été créée en 1987 et le Règlement qui formalise son action date de 1999. Les vingt-six cantons y sont représentés par le ou la responsable de l'office cantonal de la culture. Elle est actuellement présidée par le chef de service du Canton de Bâle-Ville, M. Philippe Bischof, rencontré dans le cadre de cette recherche.

La CDAC traite les questions d'encouragement de la culture. Elle assure la coordination en matière d'exécution et l'échange d'informations et d'expériences entre les cantons et participe sur le plan technique au Dialogue culturel national. Elle étudie les projets culturels d'intérêt national. Elle conseille les organes politiques de la CDIP sur les questions de politique et d'encouragement de la culture.

La Conférence des villes en matière culturelle (CVC) :

La CVC est une conférence intercommunale spécialisée de l'Union des villes suisses. Elle réunit 26 villes qui assument une politique culturelle exigeante, assurée à un niveau professionnel.

C'est l'organisation qui a succédé à la Conférence des villes suisses en matière culturelle (CVSC) qui regroupait les villes suisses entre 1984 et 2009. La CVC est actuellement présidée par la Cheffe du service de la culture de la Ville de Berne, Mme Veronica Schaller, rencontrée dans le cadre de cette recherche.

L'Union des villes suisses défend une politique culturelle centrée sur le dialogue entre les trois niveaux étatiques, sur la coordination des instruments de promotion et un renforcement de la collaboration entre les différents niveaux étatiques et permette une claire répartition des tâches. Elle milite pour que les villes, principales contributrices dans le domaine de la culture, soient intégrées suffisamment tôt dans les processus de décision politique portant sur des changements stratégiques<sup>22</sup>.

Il est significatif que les objectifs des conférences intergouvernementales soient la coordination entre échelons étatiques, l'échange d'informations et l'intégration précoce dans les grands processus décisionnels.

L'Association des communes suisses (ACS) :

L'ACS est un acteur du DCN avec un statut particulier : n'ayant pas de conférence spécialisée dans le domaine de la culture, ce sont les mêmes personnes qui siègent aux échelons politique et technique du dispositif. Dans ses « Avis politiques »<sup>23</sup>, l'Association des Communes Suisses s'engage en faveur des souhaits des communes dans le processus législatif. Elle défend les intérêts des communes dans les groupes de travail de la Confédération ainsi que dans le cadre des procédures de consultation et d'audition.

Compte tenu de son positionnement en faveur de la collaboration tripartite, pour imposer efficacement et effectivement les intérêts des communes et des villes pour leur garantir une participation active dans les affaires de la Confédération font de l'ACS, malgré l'absence d'une conférence spécifique dans le domaine culturel, un acteur de choix pour siéger au DCN.

### **Représentativité des parties prenantes**

Conformément au fédéralisme symétrique qui caractérise notre système politique, la CDAC est une conférence qui représente les vingt-six cantons ; cette exhaustivité se retrouve au sein du Dialogue culturel national. En revanche, seules les 26 villes membres de la Conférence des villes en matière culturelle sont invitées à siéger au sein du Dialogue. La CVC, seule conférence des villes en matière culturelle et qui par ses critères d'adhésion restrictifs fonctionne déjà comme un filtre pour les 2255 communes que compte la Suisse, assure une forme de cohérence aux échanges entre les trois niveaux institutionnels. L'Association de communes quant à elles n'a pas de conférence spécialisée et ce sont les mêmes personnes qui siègent et dans l'échelon politique et dans l'échelon technique du DCN. Enfin l'Office fédéral de la culture représente formellement la Confédération alors que Pro

---

<sup>22</sup> Position de l'Union des villes suisses sur les politiques culturelle et de la formation voir:

[http://uniondesvilles.ch/fr/Info/Politique/Politique\\_culturelle\\_et\\_politique\\_de\\_la\\_formation\\_](http://uniondesvilles.ch/fr/Info/Politique/Politique_culturelle_et_politique_de_la_formation_)

<sup>23</sup> Positions politiques de l'ACS :

<http://www.chgemeinden.ch/fr/politik/index.php>

Helvetia, fondation de droit public, bénéficie du statut « d'invité permanent » et participe de plein pied aux groupes de travail.

Nous pouvons donc affirmer que le DCN est une plateforme de collaboration entre la Confédération, la totalité des cantons et vingt-six villes exemplaires dans la conduite de leur politique culturelle.

Une façon judicieuse de réguler le poids des parties prenantes est la configuration des groupes de travail thématiques qui se composent comme suit:

- Deux représentants du niveau fédéral
- Deux représentants du niveau cantonal
- Deux représentants du niveau communal (par le biais de la CVC uniquement, pas de l'ACS)

La présidence tournante du DCN, assurée annuellement, à tour de rôle, par la Confédération, les cantons et les villes, est un autre dispositif qui égalise le poids des parties prenantes.

Les décisions sont en outre prises de façon consensuelle. Jamais, d'après Daniel Zimmermann<sup>24</sup>, « il n'a été nécessaire de passer par un vote, les décisions ayant toujours été prises à la satisfaction de toutes les parties prenantes qui ont consolidé une vision commune en amont des décisions ».

### **La communication au sein du DCN**

Les canaux de communication au sein du DCN sont multiples et se déroulent :

- verticalement : entre échelons du Dialogue (politique, technique et groupes de travail), par le biais des séances bisannuelles et
- horizontalement : par niveau étatique (communal, cantonal et fédéral), par le biais des conférences horizontales et pour la Confédération à l'interne, à son propre gré.

---

<sup>24</sup> Entretien du 27 janvier 2017



Schéma 5. Communication au sein du Dialogue culturel national

Cette multiplicité des canaux de communication – à la fois horizontaux et verticaux – et la fréquence des interactions, permettent aux parties prenantes d’être informées de l’avancée des réflexions dans les groupes de travail et d’anticiper les questions portées à l’ordre du jour des séances tant politiques que techniques du Dialogue et de consolider ainsi des prises de position en amont de ces dernières.

### Les programmes de travail

Après un premier programme, qui couvrait les années 2012 à 2015 et où ont été abordés, dans le cadre de programmes de travail fixés en commun :

- 1) la politique culturelle extérieure et danse (2012-2013)
- 2) la politique en matière de musées et de monuments historiques et statistique culturelle (2012-2015)
- 3) la littérature et la participation culturelle (2014 – 2015)

le DCN a approuvé le 24 avril 2016 son nouveau programme de travail<sup>25</sup>.

Le programme 2016 – 2020, lui, porte sur une durée de cinq ans, s'adaptant ainsi à la période de l'actuel Message culture. Avec ce programme commun, cantons, villes, communes et Confédération poursuivent le but énoncé dans

<sup>25</sup> Communiqué de presse : le DCN a approuvé son programme de travail pour 2016 – 2020, OFC, Berne, 25 avril 2016

le Message culture 2016-2020 de renforcer leur action dans le sens d'une « politique culturelle nationale ».

Le DCN se donne trois priorités pour la législature en cours<sup>26</sup> :

- 1) définir les mesures à prendre pour combler les lacunes dans la promotion de la littérature
- 2) développer une stratégie commune en matière de participation culturelle
- 3) sur le plan muséal, accompagner l'entrée en vigueur des nouveaux soutiens de l'OFC aux institutions, ainsi que les recherches de provenance en matière d'art spolié.

En dehors de ces trois priorités, le DCN souhaite également porter son attention à

- 4) assurer une meilleure coordination en matière de patrimoine culturel et monuments historiques
- 5) renforcer la collaboration dans le domaine des bibliothèques.

La présence culturelle à l'étranger, les traditions vivantes, les gens du voyage, le design et les médias interactifs, la danse, ainsi que la consolidation de bases de travail (notamment les statistiques sur la culture) sont également des thèmes revêtant une importance politique pour la période en cours mais qui ne sont pas constitués en groupes de travail à part entière.

---

<sup>26</sup> Dialogue national sur la politique culturelle (DCN) - Programme de travail de la période 2016 à 2020, OFC, Berne, 24 octobre 2016

### **PARTIE III**

## **LE POINT DE VUE DES ACTEURS**

#### **QUESTION DE RECHERCHE**

L'ambition de cette étude est de cerner la perception des acteurs du Dialogue culturel national, instrument de gouvernance multi-niveaux créé en 2011 par la Confédération afin de renforcer la « politique culturelle nationale » et de comprendre si cet instrument répond à leurs attentes.

Aussi, nous souhaitons comprendre si la gouvernance renouvelée entre échelons étatiques permet de répondre de façon coordonnée aux défis communs et d'améliorer une politique publique nationale.

Si le concept de gouvernance multi-niveaux fait l'objet de nombreuses études aisément accessibles, son application dans le domaine spécifique de la culture est étudié de façon plus restreinte ; les études sur la gouvernance culturelle étant principalement liées à la construction européenne, il a parfois été malaisé de transposer les réflexions sur de grands ensembles européens au modèle de « Dialogue » mis en place en Suisse, très spécifique à notre architecture fédéraliste.

Sur les divers dialogues institués ces dernières années en Suisse et sur le Dialogue culturel national en particulier, aucune évaluation administrative ou littérature académique n'a été produite. Quant à la documentation produite par le DNC, nous n'avons pas pu avoir accès aux ordres du jour, procès-verbaux des séances semestrielles ou *outputs* des groupes de travail et n'avons pu conduire notre réflexion que sur la base des programmes de travail, seule documentation rendue publique par le DCN.

La dizaine d'entretiens menés avec les parties prenantes de ce Dialogue ont donc constitué la principale source d'information qui a nourri notre question de recherche et cette troisième partie consacrée au point de vue des acteurs.

## METHODOLOGIE

### **Méthode d'investigation**

Pour pouvoir comprendre comment fonctionne un nouvel instrument de gouvernance multi-niveaux, son envergure, les opportunités qu'il offre et les limites auquel il est confronté, une recherche empirique, qualitative avec entretiens semi-directifs s'est imposée d'emblée.

Le DCN étant une plate-forme d'échange, un réseau resserré et spécialisé, il était pertinent de s'entretenir avec les parties prenantes impliquées dans l'échelon technique. Instrument stratégique n'aboutissant pas sur une mise en œuvre stricte ou sur des statistiques répertoriées, il n'y avait pas de traitement de données possible, pas de dimension quantitative à évaluer.

En revanche, c'est bien la perception d'un panel d'acteurs issus principalement de l'administration publique qu'il était intéressant de questionner sur ce nouvel instrument.

La vingtaine de questions posées aux personnes interrogées étaient classées en cinq chapitres :

#### 1) Décrire l'organisation d'une politique publique multi-niveaux

Les questions visaient à décrire les acteurs, les processus décisionnels, le mode de dialogue entre les acteurs, le poids décisionnel des parties prenantes, la constitution des groupes de travail, les interactions entre les instances politiques, techniques et les groupes de travail.

#### 2) Evaluer l'instrument

Les questions visaient à comprendre comment les parties prenantes jugent actuellement cette plate-forme, le niveau de satisfaction face à ce nouvel instrument, les opportunités qu'il a permis de saisir et ses limites mais également le rapport entre le stratégique et l'opérationnel.

#### 3) Comprendre si un instrument de gouvernance multi-niveaux renforce la politique culturelle nationale

Les questions visaient à comprendre si le DCN remplit ses objectifs, s'il permet un renouvellement du fédéralisme et des équilibres intercantonaux et intercommunaux existants et s'il conduit à un positionnement culturel plus affirmé des parties prenantes.

#### 4) Déterminer l'impact du DCN sur le Message culture

Ici il s'est simplement agi de comprendre si le DCN est impliqué dans la rédaction du Message culture 3 et si un groupe de travail *ad hoc* était constitué sur ce sujet particulier.

#### 5) Evaluer l'influence du modèle européen de gouvernance multi-niveaux dans le domaine de la culture sur la Suisse

Cette dernière question n'était adressée qu'aux représentants fédéraux rencontrés.



Cette série de questions était envoyée aux personnes interrogées avant l'entretien. Ces derniers ont duré entre 1h et 1h30, ils ont été menés en français comme en allemand, entre janvier et juin 2017.

Ces entretiens qualitatifs ont ensuite été traités comparativement et des tendances ont pu être identifiées.

C'est la première fois que des parties prenantes du DCN étaient sollicitées pour un entretien au sujet du Dialogue culturel national.

Des entretiens ont également été menés avec des représentants d'associations faïtières (cinéma et théâtre) et des fondations suisses, acteurs de la culture importants et néanmoins externes à ce Dialogue.

Que toutes les personnes interrogées (voir en Annexe la liste complète et les fonctions) soient ici chaleureusement remerciées d'avoir si généreusement contribué à nourrir cette recherche.

### **Périmètre d'investigation**

Afin d'être représentatif, le périmètre d'investigation a été le plus large possible et s'est concentré sur l'échelon technique: des entretiens ont été sollicités auprès des trois échelons institutionnels et dans les deux principales régions linguistiques, Suisse romande et alémanique.

Le choix s'est porté sur des chefs de service particulièrement investis dans le DCN, soit parce qu'ils participent activement à des groupes de travail du Dialogue, soit parce qu'ils président des conférences horizontales (CVC, CDAC), soit encore parce qu'ils chapeautent des conférences horizontales (UVS). Ce choix amène probablement un biais dans les résultats obtenus puisque nous n'avons que peu d'informations sur des entités moins investies dans le DCN.

Le caractère relativement homogène des réponses nous a décidé, après avoir mené une dizaine d'entretiens, de mettre un terme à cette partie de la recherche.

Si des entretiens ont été réalisés avec toutes les parties prenantes formelles du DCN, Pro Helvetia, qui a un statut d' « invité permanent » dans ce Dialogue, n'a pas tenu à s'exprimer, laissant l'OFC remplir le rôle de principal interlocuteur pour l'échelon fédéral. La situation de transition de la fondation, avec une direction *ad interim* ce début d'année 2017, explique également pourquoi la représentation de Pro Helvetia dans cette étude est plus lacunaire.

L'échelon politique qui sert au pilotage du DCN et au portage politique de certains objets – comme la défense de l'Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers devant le Parlement par le Conseiller fédéral Berset – n'a pas été sollicité au motif que la question de recherche principale à laquelle nous souhaitons répondre est le fait de l'échelon technique ; de plus, ce sont moins les enjeux des élus que nous souhaitons questionner dans le cadre de cette recherche que ceux des experts de l'administration publique.

Des parties prenantes privées et civiles de la culture en Suisse (bailleurs de fonds privés, associations faïtières des acteurs culturels, loteries) qui ne prennent pas part à cette plate-forme essentiellement publique, ne sont pas

représentés de façon systématique dans cette recherche, ce qui amène un autre biais dans les résultats obtenus : ce sont les domaines du cinéma et du théâtre que nous avons choisi d'interroger par la voix des secrétaires généraux de Cinéforum – Fondation romande pour le cinéma et de l'Union des théâtre romands (UTR) ainsi que les fondations par la voix du vice-président de SwissFoundations.

Très rapidement, alors que nous l'avions initialement prévu, il n'a plus semblé pertinent de nous entretenir avec la Division Culture et Démocratie de la Direction de la gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe pour l'éclairage européen ; un entretien avec Mme Katrin Merkle<sup>27</sup> nous a fait conclure en l'inexistence de *guidelines* pour une meilleure gouvernance culturelle en Europe qui aurait pu inspirer la Suisse. De plus, les entretiens ont permis de confirmer que le modèle du Dialogue national est propre à la sphère politico-administrative suisse.

## PRESENTATION DES RESULTATS

La dizaine d'entretiens menés avec des parties prenantes de l'échelon technique du DCN nous a permis d'identifier rapidement des thématiques récurrentes et de mesurer le degré d'adhésion ou d'écart entre les objectifs du Message culture et de la Convention tripartite concernant le Dialogue culturel national.

Comme remarque préliminaire au rendu des entretiens, nous tenons à souligner l'adhésion des personnes rencontrées à ce nouveau modèle de gouvernance et l'homogénéité de perception de cet instrument.

### **Un instrument porté par les parties prenantes**

Apparu pour la première fois dans le Message culture 2012 - 2015, le DCN est créé en 2011 sous l'ère Jean-Frédéric Jauslin, alors chef de l'Office fédéral de la culture ; l'instrument proposé ne rencontre toutefois pas l'adhésion nécessaire des parties prenantes à qui il s'adresse.

C'est l'entrée en fonction de Mme Isabelle Chassot – ancienne conseillère d'Etat fribourgeoise – à la tête de l'OFC en 2013 qui donne un tournant décisif au DCN.

La volonté du Conseiller fédéral en charge de la Culture, M. Alain Berset et de la Cheffe d'Office de mettre à profit le DCN ainsi que leur capacité à créer un climat de confiance autour de ce nouvel instrument apparaît pour tous les interlocuteurs rencontrés comme fondamental pour expliquer la réussite de ce Dialogue. Dans la mesure où le DCN fonctionne sur la volonté individuelle des parties prenantes à adopter les buts et contenus de la convention, qu'aucun moyen de rétorsion légal ne pourrait frapper ceux qui n'adoptent pas les recommandations du DCN, qu'aucun moyen financier supplémentaire ne vient compléter les budgets des parties prenantes impliquées, c'est véritablement l'engagement des parties prenantes qui en fait la force.

---

<sup>27</sup> Entretien téléphonique du 1<sup>er</sup> février 2017

Dès lors, une source d'inquiétude pourrait résider dans un futur changement de personnes qui ne garantirait pas de retrouver un tel niveau de satisfaction. Toutefois, pour Philippe Bischof<sup>28</sup>, même dans ce cas, les parties prenantes du DCN ne souhaiteraient pas revenir en arrière ou le dissoudre, la plus-value apportée par cet instrument étant désormais reconnue.

Pour prévenir les difficultés liées à un changement de personnes et donner une plus grande chance de longévité à cet instrument, une plus nette formalisation de cet instrument serait-elle judicieuse?

Les personnes rencontrées s'accordent à dire que cela lui ôterait de sa souplesse. La forme « convention », non-contraignante juridiquement, rend justice à l'atout central de cet instrument qui est le dialogue et correspond donc parfaitement au but recherché.

### **Des politiques publiques façonnées par voie collaborative**

L'apparition de politiques publiques du type *soft law*<sup>29</sup> non contraignantes ou incitatives, utilisées notamment par l'intermédiaire de mécanismes de comparaison/compétition et de définition de bonnes pratiques, correspond à une nouvelle forme d'intervention publique (Casella Colombo, 2014 : 664). Il n'est en effet plus concevable qu'une administration gère une politique publique avec un minimum d'efficacité en ne recourant qu'à des instruments juridiques classiques tels que règlements et décisions (Flückiger, 2013 :299). Ces nouvelles pratiques complètent et renforcent l'administration avec tout un ensemble d'instruments dits de *soft law* qui orientent le comportement des administrés même sans force obligatoire (Flückiger, 2013 : 300).

Le DCN est pour la Confédération un instrument efficace, qui valorise une vision commune alors qu'elle ne participe qu'à 10% des dépenses publiques dans le domaine de la culture quand les niveaux cantonaux et communaux engagent la quasi-totalité des 90% restants.

Compte tenu du principe de subsidiarité, elle n'a pas de faculté prescriptive sur les niveaux inférieurs. Le DCN se révèle être pour l'Etat central particulièrement intéressant puisqu'il peut y tester la réception par les échelons concernés d'idées ou de modèles innovants et de mieux les préparer aux décisions qu'elle prend dans son domaine de souveraineté.

Le DCN est définitivement perçu par les parties prenantes interrogées comme un organe de concertation où se déconstruisent des hiérarchies, de formation d'opinion qui permet aux participants de « recommander, influencer, faciliter » et non comme un organe prescriptif: si nous nous en référons à la schématisation de Joseph S. Nye, théoricien américain des relations internationales à qui l'on doit l'invention du terme *soft power* - que l'on peut traduire par le « pouvoir de convaincre » - le DCN se situe très clairement du côté des politiques *soft* qui se construisent par voie collaborative (en anglais : *co-opt*):

---

<sup>28</sup> Entretien du 10 mars 2017

<sup>29</sup> Le *soft law* s'oppose au *hard law* qui regroupe les instruments légaux contraignants tels que lois, décisions, contrats, traités.

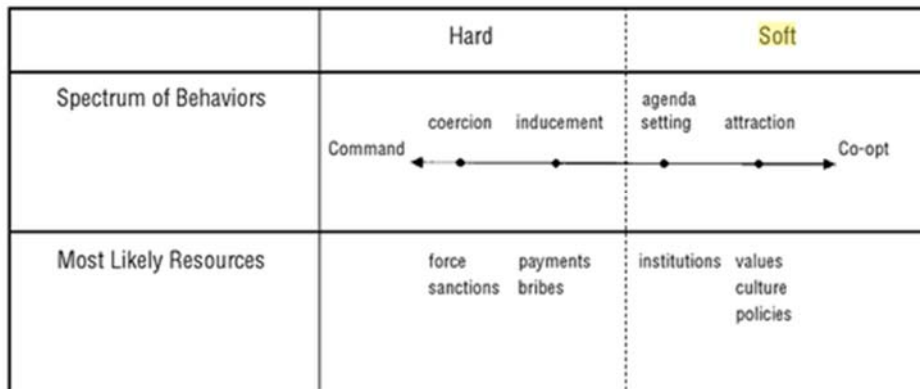


Schéma 6. Le *soft power* d'après Joseph S. Nye

Nye définit le *soft power* comme « The ability to get what you want through attraction rather than coercion and payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideas and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced »<sup>30</sup>. Et c'est bien le processus qui est à l'œuvre dans le DCN, puisque les politiques qui y sont discutées, négociées et bâties, malgré l'absence de caractère obligatoire, sont perçues comme légitimes par toutes les parties prenantes, renforçant ainsi la notion de politique culturelle nationale. Ceci est d'autant plus remarquable qu'aucun moyen financier ni ressources supplémentaires ni modifications du cadre légal ne sont liées à la dynamique de co-construction qui préside à ce Dialogue.

Pour Philippe Bischof, cette faculté de l'administration à produire des politiques publiques de façon collaborative, de s'informer des bonnes pratiques de façon à engendrer un *empowerment* mutuel est devenu naturel et le DCN dans ce sens, suit un trend qui peut être observé de façon générale puisque « les relations intergouvernementales, pour David Cameron, peuvent ne guère aller plus loin que le partage de l'information entre les gouvernements centraux et régionaux, et parmi ces derniers ; elles peuvent aussi comporter la consultation par un acteur d'un autre acteur et l'ajustement de ses orientations à la lumière des projets ou des intentions de celui-ci » (Cameron, 2011 : 134).

La mise en œuvre des objectifs des politiques publiques ne se conçoit plus aujourd'hui sans *soft law*. Pour Flückiger, la souplesse au niveau de l'adoption de ces instruments, combinée aux effets potentiels qu'ils sont susceptibles de déployer, les rendent indispensables dans une perspective d'efficacité (Flückiger, 2013 : 311-312).

**L'impact du multi-niveau sur les conférences cantonales et communales**  
Instrument, comme nous venons de le définir, de *soft power*, le DCN insuffle surtout une dynamique tout à fait nouvelle entre les trois niveaux. En effet,

<sup>30</sup> Joseph S. Nye, *Soft Power, The means of success in world politics*, New-York, 2004 : 22

villes et cantons, dans leurs conférences horizontales respectives, consolident, en amont des deux séances plénières du DCN, leurs positions face à la Confédération. Le DCN, comme plate-forme de collaboration entre les trois échelons étatiques a donc non seulement un impact sur les échanges verticaux mais également un impact sur les relations horizontales. Ce double impact, vertical et horizontal, fait la singularité de cet instrument parmi les divers organes de coordination de la culture.

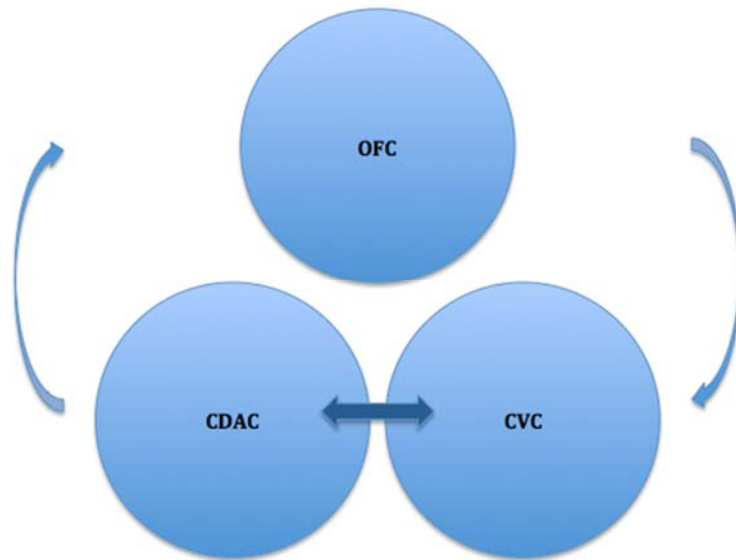


Schéma 7. Circularité des échanges et renforcement des échanges horizontaux

#### Pour les cantons

Les 26 cantons ont une tradition de collaboration horizontale bien plus ancienne que la collaboration verticale. Dès lors, un instrument multi-niveaux comme le DCN remet-il en question ou apporte-t-il une plus-value aux échanges intercantonaux ?

La CDAC romande existe depuis 30 ans et des actions communes existent depuis lors entre les cantons. Pour Jacques Cordonier, les collaborations intercantionales n'ont pas été significativement impactées par la création du DCN ; la CDAC était déjà une conférence politisée, elle était coutumière de prises de positions techniques reliées au politique et elle a naturellement accueilli le DCN de la même manière, en consolidant ses prises de position en amont des séances plénières.

En revanche, le DCN a renforcé les échanges entre cantons et villes, qui, face au niveau fédéral, adoptent des positions mieux coordonnées. Un représentant de la CVC est d'ailleurs toujours convié aux séances de la CDAC, permettant ainsi une meilleure circulation de l'information.

Le DCN a donc permis à une relation plus étroite de se tisser entre les niveaux inférieurs face à l'instance supérieure.

#### Pour les villes

Pour les villes, la problématique est différente. Des trois échelons, le communal était, d'après Carine Bachmann, le moins structuré et le moins politisé donc le moins adapté institutionnellement à participer à ce dialogue.

La CVC était jusqu'à il y a quelques années une conférence qui regroupait des représentants de l'administration publique qui échangeaient sur la dimension opérationnelle des politiques publiques de la culture et les *good practices*.

Cela a changé en 2008 lorsque la conférence a intégré l'UVS. Cette décision importante a permis à la CVC d'être directement liées aux actualités politiques et a de fait politisé cette conférence. Cela lui a permis de devenir un organe de positionnement des villes en matière de politique culturelle. Cette nouvelle dynamique s'explique par l'intégration de la CVC à l'UVS et par la décision, prise il y a quatre ans par plusieurs grandes villes de renforcer leur participation à la CVC pour que des enjeux de taille soient pris en compte. Leurs problématiques spécifiques : budgétaires, de bonne gouvernance, de répartition des tâches, de pilotage, de collaboration avec les cantons et la Confédération sont désormais partagées par toutes les villes moyennes participantes.

A l'ordre du jour de cette conférence bisannuelle figure systématiquement un point sur le DCN et un état des lieux des discussions au sein des groupes de travail.

Ces différents éléments (intégration à l'UVS, pleine participation des grandes villes suisses) ont donc modifié le caractère de la CVC et le DCN a constitué une nécessité pour la conférence de se positionner politiquement, une opportunité pour la CVC de renouveler le cadre de ses réflexions sur les politiques culturelles et une manière pour elle de pouvoir renforcer ses prises de position.

Dans son analyse de la gouvernance culturelle, Raymond Weber constate que « c'est dans l'articulation entre les différents échelons de gouvernance que chacun d'entre eux se renforce » (Weber, 2010 : 8)

Cette dynamique d'*empowerment*, nous l'avons constatée pour les deux niveaux, tant local que cantonal.

### **Rôle d'arène de discussion et de négociation du DCN**

La plus-value fondamentale du DCN réside donc dans cet espace qui existe désormais pour que les trois échelons institutionnels dialoguent et pour qu'ils puissent porter une réflexion commune sur les politiques publiques de la culture. Cette arène de discussion, où il n'est pas question de financement ou de report de charges, qui n'affecte pas la souveraineté de chacune des parties prenantes dans les tâches à effectuer et ne remet pas en question le principe de subsidiarité qui fonde les politiques publiques de la culture, permet de créer de la confiance entre les participants: la Confédération, instigateur de ce Dialogue, permet de développer en commun avec les niveaux inférieurs de nouveaux pans de politiques publiques (voir le thème « Participation culturelle », cas d'étude 2 ci-après) et de garantir un meilleur taux d'acceptabilité des décisions fédérales (voir le thème « Musées », cas d'étude 1 ci-après).

Pour les villes et les cantons, le Dialogue est une opportunité :

- de bâtir une vision commune, collective où l'impact sur leurs propres institutions est en deuxième plan
- de faire remonter leurs préoccupations auprès de la Confédération
- d'influencer l'agenda fédéral

Une meilleure défense et prise en compte des intérêts des villes et des cantons est constatée par les parties interrogées depuis le renforcement des échanges multi-niveaux. Cette tendance d'une meilleure prise en compte du local dans les politiques publiques se reflète toutefois globalement : « In this type of [multi-level] architecture, lower levels of government no longer threaten to veto decisions, but use their power to better tailor the proposed legislation to the needs of their own constituency. » (Piattoni, 2012 : 15)

Considérer les niveaux fédérés comme partenaires de la Confédération est donc favorisé par la gouvernance multi-niveaux. Grâce au Dialogue, tous les échelons fonctionnent comme relais et comme facilitateurs ; David Vitali<sup>31</sup> parle de capillarité et d'effet démultiplicateur lié au Dialogue culturel national.

Le processus est en tous les cas perçu comme inclusif et dynamique. Le terme de « mitwirken » (en français : prendre part) est également apparu, confirmant cette opportunité pour les participants de pouvoir conduire ensemble une réflexion commune. Pour Thomas Schmitt, « on parle de gouvernance lorsque l'attention est portée sur les processus actifs de négociation entre acteurs » (Schmitt, 2011 : 21)

La politique culturelle gagne donc en cohérence de par cette coordination empirique entre acteurs et favorise une circulation d'énergie nouvelle entre les échelons qui permet de conclure que « cette action publique [...] est la résultante de configurations multiples faites d'interdépendances et de stratégies enchevêtrées d'acteurs, de réseaux d'action publique et de systèmes d'action suivant un schéma décisionnel qui relève d'une accumulation de régulations négociées et s'inscrit dans la transversalité, l'horizontalité ou la circularité de type *bottom-up* qu'il n'obéit à une conception linéaire et hiérarchique de type *top-down*. » (Lascoumes, 1994 ; Haussenteufel, 2008 cités par Comaille, 2014 : 604)

### **Les thématiques traitées par les groupes de travail**

Comme vu précédemment, le DCN produit des recommandations par le biais des groupes de travail thématiques, priorisées comme suit :

- Les prioritaires, qui ont un groupe de travail assigné et actif
- Les secondaires, qui ont une importance politique mais qui n'ont pas de groupe de travail assigné ou qui sont des groupes thématiques qui ont rempli leur objectifs et qui ne sont plus actifs.

Bien que la question des thématiques à traiter par les GT soit régulièrement portée à l'ordre du jour des séances bisannuelles de l'échelon technique et que toutes les parties prenantes consultées s'accordent pour dire que les

---

<sup>31</sup> Entretien du 15 mars 2017

thèmes et les questions traitées par les GT sont pertinents, l'*agenda setting* est, d'après Carine Bachmann, fortement influencé par les contraintes de la Confédération : les thématiques choisies étant en effet étroitement corrélées au Message culture, la Confédération a naturellement tendance à avoir un poids décisionnel plus important quant à la priorisation des thématiques à traiter au DCN et plus particulièrement dans les groupes de travail.

Toutefois, une négociation quant aux thématiques, à l'adjonction ou à la dissolution d'un groupe, une fois ses objectifs atteints, est naturelle, sans quoi la tendance pourrait être au traitement d'un nombre trop important de thématiques et à une dilution des ressources en présence.

Aussi, le GT Musées, une fois ses objectifs atteints (voir cas d'étude 1 ci-après) aurait pu être dissout. A la demande du groupe de travail, son maintien a été accepté en séance plénière afin qu'il puisse fonctionner comme un *sounding board* activable au fil de la mise en œuvre de la nouvelle Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers.

### **Un instrument au service de la réflexion stratégique**

Questionnés sur le rapport entre les dimensions stratégiques et opérationnelles du Dialogue, les parties prenantes rencontrées s'accordent sur l'importance de maintenir le caractère stratégique des réflexions portées par le Dialogue et des recommandations produites par les groupes de travail.

Le cas d'étude 1) permettra de souligner cet aspect : l'*output* du groupe de travail est un positionnement; c'est une base conceptuelle pour une mise au concours de subventions fédérales alors que l'opérationnel, soit la rédaction d'une ordonnance suivie de la mise au concours de soutiens fédéraux sont de la compétence de l'Office fédéral de la culture.

Pour Carine Bachmann, le fait de maintenir une visée stratégique aux réflexions du DCN est un gage de sécurité pour les groupes de travail : dans la mesure où le DCN n'est pas conçu comme un instrument prescriptif, il est pertinent qu'il s'en tienne à des recommandations et des prises de position ; cette option permet également au DCN de respecter les équilibres de politiques subsidiaires.

*A contrario*, Veronica Schaller regrette que des options plus opérationnelles (en allemand : mehr konkrete Ergebnisse) ne soient proposées par les groupes de travail, permettant ainsi à l'échelon technique d'avoir des outils plus concrets sur lesquels s'appuyer pour conduire les politiques publiques de la culture plus cohérentes.

Cette dialectique, entre stratégique et opérationnel, pourrait s'avérer problématique à l'avenir et devra certainement être clarifiée par l'Office de la culture. La rédaction de cahiers des charges indiquant les attendus sur les dimensions opérationnelles et/ou stratégiques aux groupes de travail pour que leurs réflexions aboutissent à une typologie d'*outputs* partagés par l'ensemble des parties prenantes pourrait s'avérer utile à l'avenir.



Toutefois, nous pourrions questionner le rôle du DCN dans la formulation d'une politique publique dans la mesure où c'est une arène de dialogue et que ces *outputs* ne sont que recommandations.

D'après Raymond Weber (Weber, 2010 : 2), on peut distinguer quatre niveaux de la gouvernance :

- Le méta-niveau : vision politique et légitimation/mobilisation ; stratégies d'intégrations multilatérales
- Le macro : réforme des institutions politiques et changement démocratique des structures ; institutions d'intégration régionale et droit
- **Le méso** : régulation politique et capacité concurrentielle ; transfert de *know how* et *capacity building* ; interventions sectorielles
- Le micro : organisation de systèmes régulateurs et modernisation administrative ; participation des citoyens et *empowerment* de la société civile

Le Dialogue culturel national se situe aujourd'hui sans conteste dans le niveau « méso » de la gouvernance, soit du côté d'un instrument de régulation et non d'un instrument de réforme. Cela correspond précisément aux buts fixés à cet instrument.

### **Le Message culture 3 (2021-2025)**

Le Dialogue culturel national, par sa composition et son fonctionnement flexible est l'instrument idoine pour pouvoir construire des positions communes en vue du prochain Message culture qui couvrira la période 2021 – 2025.

Le Conseiller fédéral Alain Berset pourra s'appuyer sur les groupes de travail du Dialogue et les échelons de consultation politique et technique pour construire son troisième Message culture. Cette procédure permettra aux trois niveaux de consolider une position commune entre niveaux institutionnels, très utile au moment de présenter le Message au Parlement.

Cette concertation permanente entre niveaux, qui permet de bâtir, selon Daniel Zimmermann, des solutions communes (en allemand : *gemeinsame Lösungen*) a un poids évident pour le Parlement car il est conscient (en allemand : *bewusst*) que c'est un effort collectif et que les possibles divergences sont aplanies, en amont, dans le cadre du DCN.

C'est dans ce genre de concertation que se vérifie l'impact du DCN, qui remplit un rôle novateur dans la définition des politiques de la culture concertées et permet d'avoir *de facto* un plus grand poids face au Parlement lorsque une ordonnance ou un message lui sont soumis.

La forme que prendra la concertation entre l'OFC, qui est l'unique rédacteur du Message culture et le DCN n'est pas encore définie à l'heure actuelle : s'agira-t-il de créer un GT Message culture 3 ou de mettre à profit des séances plénières du Dialogue pour ce faire?

## Un instrument difficile à évaluer

Comme nous l'avons vu précédemment, le DCN est un instrument de *soft law* ; au titre de plate-forme d'échange, il ne produit pas de données quantifiables qui pourraient permettre d'en évaluer les résultats et ne fait pas l'objet de statistiques. Aussi, la Convention ne contient pas d'indicateurs<sup>32</sup>. Son *outcome* est donc difficilement mesurable, compte tenu de la jeunesse de l'instrument – si ce n'est dans le cas des subventions de la Confédération aux musées, collections et réseaux de tiers où la procédure a changé suite à l'entrée en vigueur de l'Ordonnance *ad hoc* (voir cas d'étude 1 ci-après). Le nombre d'initiatives de « participation culturelle » produites en Suisse ces dernières années est également à corréliser avec la volonté de l'OFC d'en faire une thématique prioritaire dont l'objectif final est de renforcer la cohésion sociale.

Cette difficulté à évaluer le DCN s'inscrit plus largement dans celle des nouveaux modèles de gouvernance à « répondre de leurs actes » (pour le concept d'*accountability*) relevée par Van Kersbergen et Van Waarden en 2004 déjà : « there is a concern with new problems of governability, accountability, responsiveness and legitimacy [...] A consequence of the shifts in authority of and within governance mechanisms might be that traditional instruments for control of power may become less effective » (Van Kersbergen, Van Waarden, 2004 : 155 - 157) . L'inadéquation des anciens systèmes d'évaluation est posée par les deux auteurs dans le cadre des nouveaux modèles de gouvernance impliquant des parties prenantes diversifiées.

En revanche, l'on peut sans conteste conclure à :

- l'efficacité<sup>33</sup> du DCN, soit sa capacité à produire des effets qui est indéniable, à travers toutes les plus-values (coordination, renforcement, échange etc) observées jusqu'ici.
- son efficience, soit le rapport coût / efficacité puisqu'avec des ressources modérées – qui tiennent essentiellement à la mobilisation des parties prenantes – il produit un réel changement de culture de travail.

## LES RISQUES

### La standardisation des pratiques

Le risque pour chaque ville, chaque canton qui participe au Dialogue est de devoir par trop nuancer ses particularismes s'il y a la nécessité pour les conférences horizontales de renforcer leurs positions face à ce Dialogue tripartite. La volonté des différentes parties prenantes d'exprimer une position coordonnée ne met-elle pas un frein aux particularismes propres à notre système fédéraliste ? Pour Roethlisberger, « la composante fédéraliste doit être maintenue dans l'équation des décisions prises au niveau fédéral. Cette

---

<sup>32</sup> Les chapitres 1. But et contenu de la convention ne comporte que des objectifs non quantifiables et aucune clause d'évaluation n'est inscrite dans ce document.

<sup>33</sup> Glossaire des termes d'évaluation, OFAS, 2005

dernière doit être perçue comme un atout pour la Suisse afin de mener à bien une politique réfléchie au plus près des nécessités de chacune des régions qui la composent » (Roethlisberger, 2016 : 54).

Cette attention – aux prérogatives de chacun, au principe de subsidiarité – semble être particulièrement bien respecté dans le cadre de ce Dialogue. A la question de savoir à quoi renoncent les parties prenantes pour pouvoir avancer de façon coordonnée sur des problématiques communes, aucune donnée particulièrement saillante n'a pu être identifiée par les parties prenantes interrogées.

### **L'ingérence de la Confédération et la perte de souveraineté**

Le risque, à travers cet instrument souhaité par la Confédération, pourrait être une forme d'ingérence de l'état central dans les politiques culturelles des niveaux cantonaux et communaux.

Néanmoins, toutes les personnes rencontrées s'accordent pour souligner le respect du principe de subsidiarité au sein du Dialogue ainsi qu'une attention de l'état central pour mettre en berne ce risque et faire de l'échange et de la coordination l'élément central de cet instrument.

Les parties prenantes ne semblent pas impactées par le fait que le Dialogue est un instrument qui émane de l'autorité centrale. Certes, les thématiques sont liées au Message culture et la Confédération a inévitablement, d'après Philippe Bischof, un poids particulier dans la conduite de ce Dialogue. Les parties prenantes ne semblent toutefois pas considérer cela comme une ingérence compte tenu du bénéfice qu'elles en retirent.

L'ACS ne considère pas non plus le Dialogue comme une politique prescrite par le haut et tient à souligner que si le Dialogue culturel national s'est déroulé très positivement jusqu'à présent c'est aussi parce que la Confédération prend les intérêts des villes et communes au sérieux et qu'il ne met pas en danger leur autonomie.

Il en va de même pour la possible perte de souveraineté des divers niveaux sur des problématiques diverses.

### **Un instrument orienté opérationnel**

Le DCN est un instrument stratégique au service des trois niveaux institutionnels qui permet une meilleure coordination des politiques publiques de la culture. Pour Carine Bachmann, il serait erroné d'en faire un instrument par trop orienté sur des considérations d'ordre « opérationnel » en donnant par exemple des objectifs de mise en œuvre aux groupes de travail. La dimension de plate-forme de coordination verticale des politiques développées par les entités cantonales, communales et les conférences horizontales, fait l'intérêt de cet instrument.

### **La capacité à participer des petites villes et cantons**

Les plus petites villes et cantons, compte tenu l'effort que demande une implication à la présidence du DCN ou la participation à un groupe de travail, qui n'est ni rémunérée ni soutenue par un secrétariat *ad hoc*, ont plus de difficulté à prendre une part active à cet instrument.

### **La complexification des politiques publiques**

La questions de la complexification que peut engendrer le DCN a été posée durant les entretiens mais cet instrument, dans le réseau dense des relations entre entités institutionnelles, est fondé sur des objectifs complémentaires à ceux des conférences horizontales et ne se superpose d'aucune manière à ces dernières.

La dimension stratégique de ce nouvel outil, qui n'octroie pas de subventions à des projets culturels par exemple, en fait une arène de réflexion novatrice et complémentaire à d'autres instruments comme les conférences horizontales, les divers forums des associations faïtières ou le « Forum Culture et économie».

En guise de synthèse, la plus-value liée au Dialogue culturel national, qui permet à tous les échelons étatiques de coordonner une politique publique et de pouvoir influencer la politique fédérale, sont des atouts bien plus importants que les potentiels risques (ingérence, instrumentalisation, complexification) qui pourraient être liés à cet instrument et qui, à ce jour, ne sont pas avérés.

Ainsi, le risque, identifié par Ioannis Papadopoulos qui, face à « la multiplication des nouvelles formes de collaborations informelles, tant horizontales que verticales, mises en œuvre par les différents niveaux institutionnels ces dernières années, demande si ce n'est pas la « complexité des processus décisionnels du fédéralisme suisse » qui augmente petit à petit (Papadopoulos, 2006 :11) n'est donc pas partagée par les parties prenantes du DCN pour qui les bénéfices de ce nouvel instrument de gouvernance sont bien plus significatifs que les risques potentiels qui lui sont liés.

### **L'absence des acteurs culturels, fondations et loteries**

The emergence and popularity of the concept of governance also marks more recent historical developments, especially that of the increasing importance of non-state actors in international politics, as well as regional and local politics. (Schmitt, 2011 : 22).

Les nouveaux modèles de gouvernance voient en effet la possibilité pour des parties prenantes civils et privés de s'impliquer dans des processus communs au côté des acteurs publics, comme dans le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, par exemple, vu précédemment. Pourtant, dans le cas du DCN, qui est un modèle de gouvernance multi-niveaux novateur, les acteurs non-étatiques ne sont pas impliqués. Le DCN ne suis pas, sur ce point, les trends internationaux relatifs à la gouvernance qui le plus souvent inclut les acteurs ou parties prenantes privées concernées par les politiques publiques. Il nous a semblé intéressant de questionner des représentants de ces *stakeholders* de la culture sur ce sujet spécifique.

### Les acteurs culturels

Certaines organisations faïtières ont signalé lors de la mise en consultation du premier Message 2012-2015 leur souhait d'être impliquées dans le DCN. Les parties prenantes du DCN ont traité cette requête mais ont confirmé leur souhait de réserver la plate-forme aux partenaires publics, leur permettant de

dialoguer et développer leurs politiques culturelles de façon autonome, sans devoir prendre en compte, à ce stade, les intérêts sectoriels défendus par les associations professionnelles. Pour Jacques Cordonier, « c'est une façon pour les pouvoirs publics d'assumer leur rôle ».

Aujourd'hui, Cinéforum estime que les liens entre la profession et la Confédération, principal bailleur de fonds dans le domaine du cinéma, sont étroits et que la Réunion des fonds régionaux<sup>34</sup> est l'un des instruments qui permet de coordonner à satisfaction les relations entre les pouvoirs publics et la branche.

Quant à l'Union des Théâtres romands (UTR), si elle trouve légitime que les pouvoirs publics mettent sur pied des instruments exclusifs, apprécierait d'être conviée ponctuellement ou consultée sur des réflexions qui ont un impact sur les acteurs culturels concernés. Le domaine des arts scéniques, qui, contrairement au cinéma, n'est pas au bénéfice d'un cadre légal spécifique<sup>35</sup>, procède – en dehors de la consultation sur le Message culture – de manière informelle dans ces relations avec les pouvoirs publics. Interagir avec le Dialogue culturel national, de façon ponctuelle, serait une façon pour la branche d'avoir un accès formalisé avec les pouvoirs publics.

Le fait de circonscrire le DCN au seuls pouvoir publics, qui peuvent ainsi prendre des positions plus affirmées, ne devrait pas l'empêcher d'inviter ou accueillir des parties prenantes privées ou des associations faitières ponctuellement ou que des relais spécifiques puissent être développés à l'avenir avec les acteurs culturels.

Le Projet Danse, nous l'avons évoqué ci-avant, est également intéressant de ce point de vue : premier modèle de gouvernance dans le domaine de la culture en Suisse à intégrer toutes les parties prenantes, publiques et professionnelles, son destin est aujourd'hui discuté au sein du DCN : la « Conférence permanente danse », issue de cette première réflexion multi-niveaux doit-elle être dissoute ou au contraire, constituer un groupe de travail *ad hoc* du DCN?

---

<sup>34</sup> Réunion semestrielle impliquant le chef de la section cinéma de l'OFC, les présidents des associations professionnelles, les représentants des organismes régionaux, les cantons impliqués dans le subventionnement du cinéma ainsi que la SSR.

<sup>35</sup> Contrairement au cinéma qui tombe sous la coupe de la Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques (Loi sur le cinéma, LCin) du 14 décembre 2001

### Les fondations, les loteries<sup>36</sup>

Bailleurs de fonds essentiels de la culture en Suisse, les fondations, réunies en une association faîtière Swissfoundations et les loteries Swisslos (dont les fonds sont directement gérés par les cantons) et la Loterie romande sont également absents du DCN.

Des près de 14'000 fondations que compte la Suisse – une densité parmi les plus élevées d'Europe – 20% soutiennent la culture et les loisirs. En 2014, les 127 fondations affiliées à SwissFoundations, l'association des fondations donatrices suisses, ont investi quelque 375 millions de francs dans des projets et des initiatives d'utilité publique, dont 63 millions de francs dans des projets artistiques et culturels (Statistiques de poche de la culture en Suisse, 2016, p 16). Les fondations, qui considèrent indispensable l'échange régulier avec les pouvoirs publics, tiennent néanmoins à garder leur indépendance face à l'Etat.

Peter Brey, directeur de la Fondation Leenaards et vice-président de Swissfoundations<sup>37</sup>, qualifie les liens existants aujourd'hui entre pouvoirs publics locaux et cantonaux et acteurs privés de « structurés et en principe fluides ». M. Brey n'estime ainsi pas nécessaire de passer par une formalisation à outrance (par le biais de conventions par exemple) pour que les relations deviennent plus efficaces. Pour lui, les « règles de bon voisinage » caractérisent les relations entre fondations et pouvoirs publics. L'accessibilité des pouvoirs publics favorise également, il est vrai, des formes d'échange satisfaisantes entre parties prenantes du soutien à la culture en Suisse.

Au niveau fédéral, l'échange entre l'organisation faîtière Swissfoundations et l'OFC est à ses débuts. La question d'intensifier ces échanges et de les formaliser s'est récemment posée.

Le séminaire sur la participation culturelle, qui s'est tenu à Berne les 18 et 19 janvier 2017, exemplifie l'échange qui existe entre fondations et pouvoirs publics sur des sujets pertinents. Les organismes de promotion de la culture privés, représentés par Swissfoundations, qui a pris une part importante à l'organisation de ce séminaire, ont montré un intérêt manifeste à collaborer avec le secteur public sur cette thématique spécifique. Aussi le Forum Culture et économie<sup>38</sup>, qui s'est tenu à Lausanne pour la 17<sup>ème</sup> fois en mars 2017 sur le thème « Coopérations – Moyens et fins » est-elle la plate-forme qui vise à renforcer les liens entre bailleurs de fonds institutionnels, entreprises privées et pouvoir publics.

---

<sup>36</sup> Depuis l'entrée en vigueur de la Convention intercantonale il existe des régimes de loterie distincts en Suisse : les fonds de loterie en Suisse alémanique Swisslos sont gérés directement par les cantons (par le biais du conseil d'Etat, du Parlement ou de l'Office compétent) alors qu'en Suisse romande la Loterie romande est structurée en commissions de répartition indépendantes des finances cantonales.

<sup>37</sup> Entretien téléphonique du 14 juin 2017

<sup>38</sup> <http://www.kulturundoeconomie.ch/fr/2017>

Ainsi, des liens et des plates-formes existent pour que puissent se rencontrer les entités privées et publiques qui soutiennent la culture en Suisse.

Quant aux loteries, leur produit est obligatoirement affecté à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance<sup>39</sup>. Les cantons encaissent ainsi annuellement quelque 400 millions de francs venus des loteries, que l'autorité compétente cantonale redistribue, notamment pour soutenir des projets culturels.

Sans associer formellement les acteurs culturels, les fondations et loteries au DCN, la possibilité que des organismes de subventionnement complémentaires à celles de l'Etat ou des représentants d'associations faitières puissent être consultés, entendus, associés ponctuellement aux travaux du DCN est largement accepté par les parties prenantes interrogées. Cette plasticité des règles du jeu sont propres aux nouveaux modèles de gouvernance qui d'après Thomas Schmitt « are subject to change and thus processual. [...] These rules and structures can be changed, either explicitly through negotiation processes, or insidiously through gradual changes in everyday practices. It is conceivable that new actors enter the governance process and change it substantially. » (Schmitt, 2011 : 28-29)

## ELEMENTS DE SYNTHÈSE

Avant de poursuivre avec la présentation de deux cas d'étude spécifiques consacrés aux domaines de la « Politique des musées » et de la « Participation culturelle » et qui vont illustrer le niveau de cohérence entre les entretiens et la pratique, il nous semble utile de synthétiser les forces et faiblesses du nouvel instrument évalué dans cette recherche et de forger un point de vue critique sur les entretiens que nous avons pu mener.

---

<sup>39</sup> 935.51 Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923 (Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2011)

## Forces et faiblesses du Dialogue culturel national

### Forces

- Augmentation du taux d'acceptabilité des décisions fédérales
- Possibilité pour les échelons inférieurs d'influencer la politique fédérale
- Caractère non-contraignant des recommandations du DCN (*soft law*)
- Renforcement de la cohérence horizontale
- Renforcement de l'ensemble de la politique publique culture sans modification du cadre légal ou des répartitions financières
- Relation *input/outcome*

### Faiblesses

- *Top down* agenda setting
- Charge administrative pour les parties prenantes impliquées
- Capacité à participer des petites villes et cantons
- Standardisation des pratiques et des politiques publiques
- Caractère restrictif des parties prenantes (hors associations faitières, fondations, loteries)

### La construction du consensus

Le Dialogue culturel national, qui permet aux trois échelons étatiques de dialoguer de manière non-hiérarchique est un réseau innovant qui crée de la plus-value pour l'ensemble des participants.

Ce que nous souhaitons interroger ici, c'est l'homogénéité de la perception des parties prenantes rencontrées; si les villes et les cantons ont désormais un instrument pour pouvoir influencer la politique culturelle à l'échelon fédéral, la position de la Confédération est peu discutée par ceux qui sont invités par l'Etat central dans l'arène de discussion.

Dans les années 90, alors qu'il s'agissait d'ancrer par un article constitutionnel les prérogatives culturelles de la Confédération et qu'une attention soutenue était portée au principe de subsidiarité et au primat cantonal en matière de culture, les interrogations à propos de la compétence culturelle que le droit non-écrit reconnaissait à la Confédération allaient croissantes<sup>40</sup>. Reconnaître à la Confédération une compétence culturelle [...] ne semblait en effet pas compatible avec la répartition des tâches

---

<sup>40</sup> Histoire de l'encouragement fédéral de la culture :  
<http://www.bak.admin.ch/themen/04128/04213/?lang=fr>



explicitement prévu par la Constitution à l'article 3 qui traite de la souveraineté cantonale<sup>41</sup>.

Cette dialectique complexe soulève donc la question suivante : en l'absence d'une « politique culturelle nationale » formelle, compte tenu de la délégation par voie constitutionnelle de la compétence culturelle à l'échelon cantonal et constatant que le DCN ne remet pas en cause les grandes articulations (budgétaire ou de répartition des tâches) de la politique culturelle, quel est le gain des parties prenantes à participer, à l'invitation de la Confédération, à ce gremium ?

Au-delà des innombrables avantages à collaborer avec la Confédération pour les échelons inférieurs (possibilité d'influencer la politique fédérale, échange de *best practice*, coordination des instruments de soutien à la culture, réduction des doublons etc), on note pour ces derniers d'autres bénéfices que peuvent être le fait de participer à un cercle d'influence et de décideurs, de partager l'information – qui est une ressource immatérielle qu'il est aujourd'hui capital de maîtriser – ainsi que le prestige lié à une participation au DCN. Aussi, le DCN ne produit que des recommandations et la Confédération ne délègue pas de tâches aux échelons inférieurs par l'entremise de cet instrument. Ces deux éléments mettent la Confédération à l'abri d'éventuels débats sur le transfert de compétences, sur sa volonté de mener une « politique culturelle nationale » ou sur la charge budgétaire assumée par chacun des échelons étatiques.

Un dernier point qui participe certainement à contenir les critiques réside dans le cadre légal clair pour la culture en Suisse qui respecte la primauté cantonale dans la répartition des tâches. Ce cadre sécurisant permet à chacun des échelons de collaborer sans crainte d'une atteinte à ses prérogatives.

Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que nous n'ayons recueilli que peu des commentaires des parties prenantes du Dialogue sur le fait que la Confédération, qui ne participe que de façon subsidiaire au financement de la culture, s'attribue avec le DCN une compétence de coordination ou qu'elle puisse l'instrumentaliser pour diffuser auprès des échelons inférieurs la vision qu'elle forge dans le Message culture pour augmenter le taux d'acceptabilité des décisions fédérales et affermir sa position au Parlement lors de modifications substantielles telles qu'augmentation de budgets ou redéfinition des critères d'attribution de soutiens par la Confédération dans le cas de l'Ordonnance sur les Musées.

La Confédération a réussi à bâtir un consensus fort par le biais de cet instrument de type *soft law*, où chacun des échelons retire des avantages à participer ; Flückiger constate que dans ses nouvelles dynamiques collaboratives, l'obéissance ne dépend pas de l'attrait ou de la crainte de

---

<sup>41</sup> art 3. Cantons

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitutions fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.

conséquences organisées par le droit mais de considérations morales, éthiques, politiques, économiques ou psychologiques. De nombreux actes étatiques n'ont pas besoin d'être juridiquement contraignants pour être *politiquement impératifs* (Flückiger, 2013 : 310).

La notion de « government by consent » forgée par Van Kersbergen et Van Waarden (2004 : 161) pour décrire les nouvelles arènes de gouvernance, éclaire bien la situation donnée.

Il est toutefois difficile de glaner des points de vues ou des revendications en lien avec le Dialogue culturel, l'instrument étant peu connu en dehors des parties prenantes impliquées.

Les acteurs culturels ou les médias ne semblent avoir qu'une vague connaissance de ce dispositif.

Les associations faïtières, elles, sans connaître forcément les tenants et les aboutissants de cet instrument, ont néanmoins un avis sur la coordination des politiques culturelles et sur la façon dont elles pourraient participer à cette construction du consensus en étant ponctuellement associées au DCN, en particulier pour les branches qui ne bénéficient pas d'un cadre légal spécifique.

Pour les fondations, qui construisent des échanges *tailor made* avec l'Etat satisfaisants, la question de l'utilité à être associées, même ponctuellement, au DCN, doit également être posée.

Enfin, une enquête menée par l'IDHEAP auprès des secrétaires communaux montre que le Dialogue culturel est inconnu de 25% des secrétaires interrogés, qu'il n'est pas une thématique prioritaire pour 67% d'entre eux et que seuls 12% des secrétaires communaux estiment ce Dialogue relativement important voir important<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Enquête IDHEAP auprès des secrétaires communaux, 2017

## CAS D'ETUDE 1

### Groupe de travail « Politique des musées »

Créé dès le premier Programme de travail pour les années 2012-2013 avec pour objectif de développer une politique des musées coordonnées au plan national, le Groupe de travail « Politique des musées » se trouve dès l'origine appelé à examiner les « contributions fédérales d'exploitation allouées aux musées, collections et réseaux de tiers » avec pour objectif de définir une stratégie pour désigner les allocataires de contributions d'exploitation à partir de 2016.

L'article 10 de la LEC sur les mesures de sauvegarde du patrimoine culturel, introduit à la demande du Parlement et non par le Conseil fédéral, a mis l'OFC face à la nécessité de revoir sa politique de soutien aux institutions muséales d'intérêt national et ses critères d'attribution d'aides financières.

Jusqu'en 2016, la Confédération désignait en effet directement les allocataires de contributions d'exploitation dans le Message culture. Une dizaine de musées et de collections présentant un intérêt national bénéficiaient – pour des raisons que l'on peut qualifier d'historiques – de subventions d'exploitation directes.<sup>43</sup>

Après plusieurs années de travail collectif entre la Confédération (représentée par l'OFC et le Musée national suisse (MNS), les cantons et les villes<sup>44</sup>, son *output*, traduit ensuite par l'OFC en une ordonnance<sup>45</sup> qui définit la nouvelle stratégie d'encouragement de la Confédération est significative du rôle que peut avoir un groupe de travail du DCN pour renforcer les politiques publiques de la culture.

Pour Carine Bachmann, « ce groupe de travail est emblématique d'une action réussie dans le cadre de ce dialogue ». Son impact a été réel puisqu'il permet à la Confédération de réorganiser son aide fédérale aux musées et d'allouer, à partir de 2018, ses contributions d'exploitation aux musées et aux collections dans le cadre d'une mise au concours publique plutôt que par

---

<sup>43</sup> Les musées qui étaient au bénéfice d'allocations directes étaient : La fondation Musées alpin suisse, la fondation Musée suisse des transports, la fondation suisse pour la photographie, la fondation Swiss Center Technorama, l'Association pour la sauvegarde de la mémoire audiovisuelle suisse Memoriav, la fondation Institut suisse de Rome, la fondation Musées suisse du sport, la fondation Musée suisse d'architecture, la fondation Maison des arts électroniques de Bâle, la fondation Collection suisse de la danse, la fondation Ballenberg – Musée de l'habitat rural, l'Association des musées suisses, la fondation Passeport Musées suisses.

<sup>44</sup> Composition du groupe de travail « Politique des musées » : Confédération : Benno Widmer (OFC) et Andi Spillmann (MNS); Cantons : Stefan Zollinger, président (Nidwald) et Jacques Cordonier (Valais); Villes : Nicole Kurmann (Winterthour) et Carine Bachmann (Genève)

<sup>45</sup> Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel du 29 novembre 2016.

désignation directe comme cela était le cas avant cet examen par le groupe de travail « Politique des musées » du DCN.

Le régime d'encouragement est entré en œuvre ce début d'année 2017 et nous nous trouvons actuellement dans un régime transitoire pour les musées et collections qui souhaitent bénéficier d'une manne fédérale.

L'*outcome* visible et perceptible du groupe de travail « Politique des musées », avec la refonte des contributions fédérales d'exploitation des musées et collections à la clé, nous a encouragé à le prendre comme premier cas d'étude.

\*\*\*\*\*

D'abord présidé par Urs Staub de l'OFC, le groupe de travail « Politique des musées » trouve sa configuration actuelle en 2014 avec à sa tête Stefan Zollinger, chef de service du canton de Nidwald.

Institutionnellement et formellement, l'équité est assurée, comme c'est le cas pour tous les groupes de travail du DCN, par une représentation équitable entre les trois niveaux institutionnels :

- Deux représentants de la Confédération, dont un représentant de l'OFC et l'autre du MNS
- Deux représentants des cantons, dont l'un préside le groupe
- Deux représentants des villes

Le président d'un groupe de travail suit l'ensemble d'un projet jusqu'à la dissolution du groupe.

Les participants aux groupes de travail effectuent un travail de milice.

Ce positionnement mixte ainsi que la répartition entre régions linguistiques se retrouve dans tous les groupes de travail du DCN.

Conformément aux objectifs fixés dans le programme de travail, le régime d'encouragement du DFI sur les contributions d'exploitation allouées aux musées et collections se devait d'être renouvelé. L'absence de conditions et de critères de soutien ainsi que l'ancrage exclusivement alémanique des treize institutions historiquement soutenues demandait une réforme du système d'attribution.

Pour le groupe de travail « Politique des musées », il s'est donc agi de penser à un nouveau concept de soutien aux musées par la Confédération et comprendre comment la manne fédérale pouvait être redistribuée sur la base de critères de soutien objectifs, d'établir des conditions de soutien identiques pour toutes les institutions qui souhaitent obtenir un financement fédéral. Cette réforme ne touche pas les musées nationaux (MNS).

La difficulté pour le groupe de travail a été de fournir une évaluation alors même que l'OFC n'avait pas de critères et de conditions qui sous-tendaient ses soutiens jusqu'alors puisque ceux-ci tenaient en effet à l'usage.

Le groupe de travail a néanmoins fourni un *output* à l'OFC qui a servi de référence à la rédaction de l'ordonnance.

Le processus qui a conduit – sur la base de l'*output* fourni par le groupe de travail – à la rédaction de l'ordonnance 442.121 par le DFI instituant un nouveau régime d'encouragement des musées et des collections a été extrêmement novateur. La mise en consultation par le DFI de l'ordonnance auprès du groupe de travail et les ajustements qui en ont résulté témoignent d'une volonté politique forte de la Confédération d'intégrer les différents échelons étatiques : « c'est en effet la première fois » d'après Carine Bachmann « dans le cadre du DCN, que la définition même du concept de soutien de la Confédération en faveur des musées gérés en grande majorité par les villes et les cantons s'est construite avec ces derniers».

Sur les deux points de désaccord entre le groupe de travail et l'échelon technique, le GT s'est adressé à l'échelon politique qui, en présence du Conseiller fédéral M. Alain Berset, s'est engagé à prendre en compte le point de vue du groupe de travail.

Les divergences ont pu être dissoutes et des compromis trouvés : la recherche de solutions communes permet à toutes les parties prenantes de soutenir l'ordonnance telle qu'elle a été validée par le Parlement.

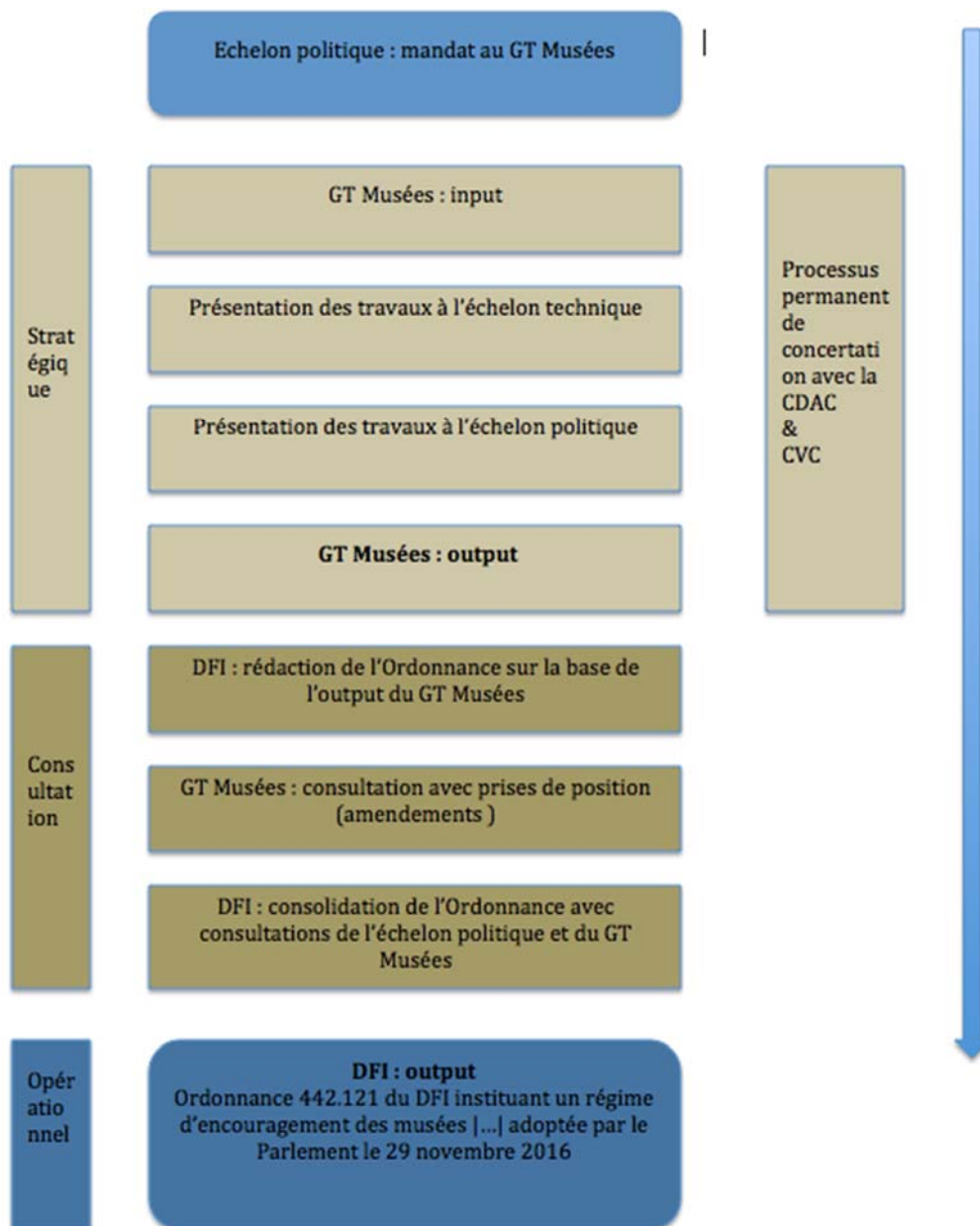


Schéma 8. Processus conduisant à la rédaction de l'Ordonnance 442.121 du DFI

En ce sens, pour Carine Bachmann, « le groupe de travail « Politique des musées » a eu quelque chose de précurseur, en termes de consultation, d'adhésion des parties prenantes, de soutien à des réformes de politiques publiques et enfin, de soutien au Conseil fédéral qui, face aux lobbys parlementaires, peut s'appuyer sur les propositions d'un groupe de travail multi-niveaux et représentatif de toutes les régions linguistiques ».

Ce processus a en effet été une manière habile pour la Confédération d'avoir une assise dans la conduite du changement, d'augmenter le taux d'acceptabilité des décisions fédérales et une façon pour les cantons et les villes de faire passer leurs préoccupations collectives avant de considérer les

institutions directement concernées par ce changement dans l'attribution des allocations.

Pour Jacques Cordonier, qui interroge le fait que la Confédération conçoive un nouvel instrument pour le mobiliser sur un dossier qui lui est propre, il admet néanmoins que « le DCN, sans être un outils idéal dans l'absolu, permet de construire une vision collective entre la Confédération, les cantons et les villes et fournir des recommandations objectivées sur certaines problématiques, en marge des réflexions politiques ».

Le DCN a, dans le cas des attributions des aides fédérales aux musées et aux collections, été sans aucun doute un instrument qui permet d'augmenter le taux d'acceptabilité des décisions fédérales, permettant ainsi un renforcement de la politique opérée au niveau national.

Sans l'existence du DCN, l'OFC aurait certainement fait appel pour cette évaluation à un groupe d'experts nationaux et internationaux pour redéfinir sa politique de soutien aux musées, experts qui n'auraient pas pu être ce relais envers le politique et ce facilitateur entre la Confédération et les musées concernés qu'a été le GT Musées.

Le groupe de travail « Politique des musées » ayant été mobilisé durant deux ans sur cette problématique aurait pu être dissous après la validation par le Parlement de l'Ordonnance 442.121 mais d'autres objectifs sont maintenant à traiter : le groupe de travail poursuit en effet ses travaux avec la collaboration dans le domaine des recherches de provenance de l'art spolié. Pour cette problématique, l'actuel groupe de travail fonctionnera comme organe consultatif pour les contributions de l'OFC à des projets.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Programme de travail de la période 2016 – 2020, Thème « Politique des musées », Objectif : Collaboration dans le domaine des recherches de provenance de l'art spolié

## CAS D'ETUDE 2

### Groupe de travail « Participation culturelle »

Le groupe « Participation culturelle » a été constitué pour la période 2014-2015 mais est toujours actif sur le Programme 2016 – 2020 du DCN. Son président est David Vitali, chef de la section « Culture et société » à l'OFC<sup>47</sup>, rencontré le 15 mars 2017.

Pour ce dernier, chaque groupe de travail a son identité propre et son rythme de travail qui sont définis par:

- L'actualité
- L'intérêt de l'institution qui porte la thématique
- La composition du groupe et la personnalité du président

A l'origine, tous les groupes étaient présidés par l'OFC. Toutefois, pour permettre une meilleure représentativité des échelons impliqués dans le DCN, cela a changé au profit de présidences issues des cantons et des villes. Dans le cas d'étude présent, c'est naturellement M. Vitali qui a été nommé président de groupe car le thème a été proposé par l'OFC pour qui la « participation culturelle » est un sujet d'importance signalé dans le premier Message déjà; l'OFC a perçu le fait de passer par un groupe de travail du DCN pour défricher un nouveau pan de politiques publiques comme une opportunité : cette procédure permet en effet selon son président de construire ensemble un nouveau domaine d'action et de diffuser une vision, d'associer les cantons et les communes par le biais du DCN qui sert de base d'appui. L'OFC aurait pu produire seul cette étude sur la participation culturelle mais cela eut été nettement moins intéressant que de le discuter dans le cadre de ce groupe.

Deux *outputs* sont issus des travaux du groupe de travail « Participation culturelle » :

- Le premier, produit directement par le GT, est un papier de position présenté aux participants du séminaire qui s'est tenu à Berne sur la participation culturelle des 18 et 19 janvier 2017<sup>48</sup> : ce document contextualise, définit et encourage les services de promotion publics et privés à mettre en œuvre des mesures pour la participation culturelle, l'une des quatre dimensions où « l'encouragement à la participation vise à mobiliser la population pour qu'elle s'associe et s'implique dans la vie publique »<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Composition du groupe de travail « Participation culturelle » : Confédération : David Vitali, président (OFC) et Andrew Holland (Pro Helvetia) remplacé *ad interim* par Murielle Perritaz; Cantons : Hans-Ulrich Glarner (Berne) et (Valais); Villes : Nicole Kurmann (Winterthur) et Carine Bachmann (Genève)

<sup>48</sup> Encouragement à la participation culturelle – une rencontre thématique pour les services de promotion publics et privés, Centre Paul Klee, Berne, 17 et 18 janvier 2017

<sup>49</sup> Papier de position du groupe de travail « Participation culturelle » du Dialogue culturel national, janvier 2017



Les mesures visant à renforcer la participation culturelle développées dans le Message culture 2016 -2020 sont rappelées. En guise de conclusion, le groupe de travail définit quatre mesures qu'il recommande aux villes, cantons et à la Confédération de mettre en œuvre et qui permettraient de renforcer la participation du plus grand nombre à la vie culturelle.

- Le second, produit par l'OFC uniquement<sup>50</sup>, est « l'Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement relatif à la participation culturelle pour les années 2016 à 2020 » dont les objectifs principaux sont de favoriser l'accès du plus grand nombre à l'offre et aux activités culturelles et lever les obstacles à la participation à la vie culturelle et de renforcer l'échange de savoir, la mise en réseau et la coordination des acteurs<sup>51</sup>

Contrairement à ce que nous pouvons observer dans le premier cas d'étude, dont l'*output* modifie concrètement la procédure d'attribution des subventions fédérales aux musées et collections – le groupe de travail « participation culturelle » produit des *outputs* en forme de panorama<sup>52</sup> et de recommandations aux services de promotion publics et privés de la culture sans valeur contraignante, un encouragement pour de bonnes pratiques qui visent au *cultural empowerment* de tous les citoyens.

Ce deuxième cas d'étude nous permet d'illustrer de façon exemplaire la dimension de *soft law* qui caractérise le Dialogue culturel national, un instrument qui permet d'avoir « un débat général sur la politique culturelle dans le pays, de coordonner les efforts de tous les partenaires publics dans ce domaine et d'assurer un développement cohérent de cette branche »<sup>53</sup>.

David Vitali confirme le caractère de *soft law* du DCN : cet instrument, « et c'est son charme », permet sans aucun doute de renforcer l'acceptabilité de nouveaux pans de politiques publiques ; associer d'office les parties prenantes proches du terrain permet de bâtir des politiques concertées et atténue les risques de méfiance à l'égard de l'entité centrale.

Une divergence intéressante à noter par rapport au 1er cas d'étude réside dans le fait que le groupe de travail « Participation culturelle » a été moins étroitement lié à la rédaction de l'Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement relatif à la participation culturelle puisque l'objet, qui est un nouveau champ d'action culturelle et n'avait pas d'historique, n'a pas

---

<sup>50</sup> L'Office est seul responsable de sa propre réglementation c'est pourquoi l'ensemble du GT n'a pas été concerné par la rédaction de l'ordonnance. Pour information, chaque domaine de l'OFC est cadré par une ordonnance.

<sup>51</sup> Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement relatif à la participation culturelle pour les années 2016 à 2020, Section 1 Objectifs, Article 1, lettres a) et b)

<sup>52</sup> Réalisé par l'association Médiation culturelle suisse (MCS) et qui a servi de base au développement d'une stratégie d'encouragement coordonné de la participation culturelle pour la période 2016 – 2020

<sup>53</sup> Convention concernant le Dialogue culturel national, Préambule

demandé une implication du groupe de travail aussi importante. La procédure s'est révélée dans ce deuxième cas plus légère pour le GT « Participation culturelle » que ne l'a été la rédaction de l'Ordonnance 442.121 pour le GT « Musées ».

Aujourd'hui, les objectifs du GT « Participation culturelle » ayant été atteints, le groupe de travail entre dans une phase moins cruciale et le rythme de travail s'en trouve ralenti mais il constate avec satisfaction que le concept – si l'on s'en tient aux rapports culturels des parties prenantes comme Genève, Berne ou Zürich – est en phase d'être métabolisé dans les politiques publiques cantonales et communales.

Le but de la période qui s'ouvre est ainsi de miser sur le partage d'expériences effectives, d'observer la mise en œuvre de ce nouveau pan de politiques de soutien à la culture et de pouvoir répondre aux nombreuses questions opérationnelles et pratiques qui ne manqueront pas de survenir. Compte tenu de la thématique, l'*outcome* du groupe de travail « Participation culturelle » sera plus difficile à évaluer que celui de groupe de travail « Politique des musées » qui avec son ordonnance modifie de façon perceptible la procédure d'attribution de fonds fédéraux.

A terme, ce groupe, comme tous les autres groupes du DCN, pourra être dissout, l'idée étant qu'ils soient le fruit d'une nécessité et non d'une habitude.

## CONCLUSIONS

L'ensemble des éléments récoltés – en particulier par le biais des entretiens que nous avons pu avoir avec les parties prenantes, nous permet de répondre aux questions de recherche suivantes:

Quelle perception ont les acteurs du Dialogue culturel national, instrument de gouvernance multi-niveaux créé en 2011 par la Confédération afin de renforcer la politique culturelle nationale et celui-ci est-il à même de répondre à leurs attentes ?

La gouvernance multi-niveaux permet-elle de répondre de façon coordonnée aux défis communs et d'améliorer une politique publique nationale ?

comme suit :

Nous pouvons d'emblée affirmer que le DCN, créé dans le sillage du Message culture, est un instrument stratégique d'intégration multilatérale et une arène de dialogue et de coordination qui permet aux parties prenantes de se positionner sur des sujets d'importance transversale. Le DCN permet assurément de consolider une politique culturelle nationale qui respecte le principe de subsidiarité et aux trois échelons institutionnels de s'influencer mutuellement. Cet instrument voit une coordination nationale de la politique culturelle de la Confédération émerger - dans les domaines relevant de sa compétence.

Les réflexions transversales menées dans le cadre du DCN, l'échange entre échelon étatiques, la consultation qui est menée de façon permanente par le biais de cet instrument, permet :

### Aux villes et aux cantons

- de renforcer leurs prises de positions horizontales
- de politiser les conférences horizontales en les associant plus étroitement aux échéances fédérales
- de faire remonter leurs préoccupations au niveau fédéral et d'influencer la politique nationale

### A la Confédération

- de faire du DCN un relais entre la vision qu'elle forge dans le Message culture et les échelons cantonaux et communaux souverains
- d'augmenter le taux d'acceptabilité, auprès des villes et cantons, des décisions fédérales.
- de forger un consensus et d'affermir ainsi sa position face au Parlement

Cette consolidation tient tant aux instruments qu'à l'ère nouvelle qui a été inaugurée par le tandem Berset – Chassot, qui positionnent la culture de façon plus affirmée qu'auparavant et qui font émerger de nouveaux pans de politiques culturelles.

D'aucuns questionnent la dépendance de la réussite du DCN au duo que forment le Conseiller fédéral et la Cheffe d'Office et sa pérennité en cas de changement de personnes ; pour Philippe Bischof, la plus-value pour les participants au Dialogue est désormais intégrée et la nouvelle tendance à l'échange et à la concertation autour des politiques publiques de la culture perdurera au-delà des personnalités qui aujourd'hui portent ce Dialogue.

Quant à la coordination de politiques publiques, l'exemple du groupe de travail « Politique des musées » qui s'est attelé à repenser les contributions fédérales d'exploitation allouées aux musées, collections et réseaux de tiers est significatif. Il a en effet permis à la Confédération de produire un *outcome* tangible par une procédure impartiale et par une critérisation des octrois des fonds fédéraux. Cet exemple témoigne de la capacité du DCN à répondre de façon coordonnée aux défis communs et d'améliorer une politique publique nationale.

En outre, Carine Bachmann apporte un éclairage important à nos conclusions: il serait plus précis d'énoncer, selon elle, que « le Message culture permet de consolider la politique culturelle nationale » et non le Dialogue culturel national, qui n'est « que » l'instrument proposé par la Confédération pour lui permettre de partager sa vision de la politique culturelle. C'est donc l'existence d'un Message culture et non de son « bras-armé », le Dialogue culturel national, qui renforce la politique culturelle en Suisse.

Pour les parties prenantes consultées, le succès du DCN est un succès tient en grande partie à l'opportunité extraordinaire de pouvoir échanger, construire, piloter, par effet de capillarité de renforcer et permettre de « multiplier les idées » comme le souligne David Vitali. Les interlocuteurs rencontrés se sont tous montrés particulièrement positifs à l'égard de ce nouvel instrument introduit par l'échelon fédéral. C'est, pour tous, un modèle de *good practice*. Aucune critique majeure n'a été soulevée et les bénéfices semblent déjà trop importants en regard des quelques ajustements qui peuvent être apportés à cet instrument somme toute jeune. L'homogénéité de l'opinion des parties rencontrées nous a tout de même frappés mais nous avons voulu y lire – plutôt qu'une forme de prudence des parties prenantes envers la Confédération qu'elles ne peuvent ouvertement remettre en question – la justesse d'un modèle de gouvernance novateur, informel, qui fait ses preuves dans plusieurs politiques publiques nationales, ainsi que le respect de la souveraineté des niveaux institutionnels concernés.

Un dernier élément dont il faut tenir compte dans le cadre de cette recherche est la difficulté qui a été la nôtre à cerner la perspective du mandant: n'ayant pu obtenir de document interne ni eu l'opportunité de rencontrer la Cheffe d'Office, trois questions restent en suspens. Quelle est la finalité de la Confédération lorsqu'elle crée un tel instrument ? Quelle plus-value attribue-t-elle à une coordination des politiques culturelles quant en Suisse c'est la diversité de ces politiques qui la caractérise ? Quel est son intérêt, enfin, à accroître son influence par le biais du Message culture ?

De fait, deux de nos hypothèses n'ont pas pu être soumises au mandant: le gain d'influence des trois échelons institutionnels ainsi que l'accroissement de la légitimité de la Confédération. Pour nous, il résulte que ces deux dimensions priment sur celle de la coordination officiellement attribuée à cet instrument. En quelque sorte, nous n'avons pas pu questionner les objectifs politiques poursuivis par la Confédération avec le DCN<sup>54</sup>. Nous regrettons cette lacune qui aurait donné une meilleure indication de la construction des intérêts des parties prenantes au Dialogue.

\*\*\*

Nous souhaitons terminer cette partie conclusive avec une réflexion que nous empruntons à Manon Roethlisberger qui considère que « la création de plateformes informelles [telles que le DCN, ndlr] répond à un besoin de collaboration accru entre les différents niveaux étatiques pour faire face à la complexité croissante des politiques publiques » (Roethlisberger, 2016 : 56) C'est avec cette réflexion que nous souhaitons boucler la boucle ; nous plaçons intuitivement en introduction de la présente recherche une citation de Mario D'Angelo pour qui la gouvernance publique de la culture renvoie à la « complexité » et voici que nous retrouvons cette notion en conclusion de la présente recherche. Pour notre part, si la complexification des interactions politico-administratives amène ceux qui façonnent les politiques publiques à construire une vision pluraliste et non hiérarchique de l'action publique, à coproduire des politiques publiques, c'est une option enthousiasmante à laquelle nous souscrivons volontiers.

---

<sup>54</sup> A l'heure où nous apportons les dernières corrections à notre recherche, soutenue fin juin à l'IDHEAP, la Confédération a communiqué le nom des 13 institutions muséales qui vont recevoir des contributions d'exploitation pour la période 2018 à 2022 suite à la mise au concours organisée par l'OFC. Les allocataires étant notoirement différents par rapport à l'usage qui prévalait jusqu'ici, nous pouvons relever l'intérêt de la Confédération de s'être appuyée sur un groupe de travail national et multi-niveaux qui lui permet d'accroître sa légitimité face à une nouvelle procédure de subventionnement passible de créer du mécontentement.

## **RECOMMANDATIONS**

Cette dernière partie vise à adopter une posture critique face aux apports théoriques et empiriques présentés jusqu'ici. Il s'agira de signaler quels ajustements pourrait adopter le DCN pour être encore plus performant et pertinent.

Une série de cinq recommandations peut être établie sur la base des entretiens que nous avons menés.

### **Formalisation des objectifs des GT**

Le premier enjeu qui semble devoir être traité dans les meilleurs délais par le DCN est la formalisation des objectifs des groupes de travail.

Dans les « programmes de travail » (voir Annexes), des objectifs et des jalons sont fixés aux groupes thématiques.

Toutefois, il serait utile, pour que les groupes travaillent dans la direction idoine, de clarifier quelle est l'utilité de chacun des GT et de rédiger pour chacun d'entre eux un cahier des charges qui formalise les attentes de l'ensemble des participants au DCN. Pour Carine Bachmann, il semblerait pertinent que le DCN produise des recommandations à l'attention de l'OFC, avec une vraie force de proposition et qu'il agisse comme *sounding board* ou qu'il accompagne l'élaboration de nouvelles mesures de soutien en qualité d'expert plutôt que de s'engager dans la coordination de la mise en œuvre opérationnelle.

### **Agenda setting**

Aujourd'hui, l'*agenda setting* du DCN est géré principalement par la Confédération. Cette tendance s'explique aisément, puisque le DCN est issu du Message culture et qu'il permet d'en faciliter la diffusion et l'application.

Toutefois, une meilleure prise en compte des thématiques amenées par les niveaux inférieurs pourrait se révéler intéressante pour la cohésion de l'ensemble et pour pérenniser l'excellent élan collectif qui anime ce Dialogue.

### **Secrétariat permanent**

Le DCN est présidé annuellement, à tour de rôle, par les trois échelons institutionnels. La charge pour les villes et les cantons, lorsqu'ils assument cette fonction – qui implique principalement l'organisation des séances semestrielles des échelons politiques et techniques et le pilotage général du DCN durant une année – est considérée par les représentants des échelons inférieurs comme trop importante.

La création d'un secrétariat permanent à l'Office fédéral de la culture consacré au Dialogue a été suggérée par plusieurs parties prenantes interrogées. Ce soutien logistique permettrait également une meilleure représentativité des plus petites villes et cantons qui, faute de ressources, ne peuvent envisager aujourd'hui de briguer la présidence du Dialogue national. Cette continuité, liée à l'existence d'un secrétariat permanent, permettrait également de travailler de façon pérenne.

### **Renforcement des prises de position collectives**

Pour permettre au Dialogue culturel national de jouer pleinement son rôle, il est important que les positions prises en son sein par les délégués des cantons et des villes soient celles de la CDAC respectivement de la CVC et non des prises de positions individuelles : pour cela, les enjeux liés au DCN et aux groupes de travail doivent être relayés de façon régulière dans le cadre des conférences horizontales.

Les objets du DCN étant portés à l'ordre du jour des conférences intergouvernementales, ce quatrième point est plus un rappel qu'une recommandation.

### **Implication ponctuelle des acteurs privés et civils**

Les nouveaux modèles de gouvernance impliquent l'ensemble de la société civile et s'enrichissent de la « triangulation des acteurs » politiques, privés et civils (Meyer-Bisch, 2010). Le DCN, conçu comme un instrument de coordination interne à la sphère politico-administrative, gagnerait néanmoins à impliquer, de façon ponctuelle et à déterminer, des représentants des soutiens privés à la culture et des associations faïtières. Ces rencontres seraient l'occasion pour les acteurs par principe exclus du Dialogue de faire entendre leurs besoins et pour les représentants de la sphère publique de vérifier que les travaux menés dans le cadre du DCN n'ont pas un impact négatif sur les acteurs culturels et de rappeler, avec Raymond Weber, que « la richesse de chaque système et celle de leurs connexions constituent le capital social et culturel d'une société que les politiques culturelles ont à gérer » (Weber, 2010 : 12).

Cet accès formalisé et ponctuel avec les pouvoirs publics serait d'autant plus bénéfique pour les domaines qui ne sont pas au bénéfice d'un cadre légal spécifique. C'est le cas de l'Union des Théâtres Suisses (en allemand : Schweizerische Bühnenverband), qui considère qu'une concertation entre les pouvoirs publics et les associations faïtières pourrait permettre de renforcer encore la politique culturelle nationale. Cela impliquerait en retour que les associations faïtières puissent désigner un représentant par branche – pour garantir efficacité et fluidité à ce Dialogue.

A titre de comparaison, d'autres dialogues nationaux, dont le dialogue santé, sont à géométrie variable et impliquent ponctuellement des représentants du secteur de la santé et pourrait servir d'exemple de *good practice* pour le DCN.

Ces quelques recommandations, qui sont de l'ordre de l'ajustement d'un instrument encore jeune, ne sauraient remettre en question le Dialogue culturel national, une arène de dialogue extrêmement pertinente et qui fonctionne à satisfaction pour les parties prenantes interrogées.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **1) Bases légales et documents institutionnels**

101 Constitution fédérale, art. 69 Culture

443.1 Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques  
(Loi sur le cinéma, LCin)  
du 14 décembre 2001 (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2017)

442.1 Loi fédérale sur l'encouragement de la culture  
(Loi sur l'encouragement de la culture, LEC)  
du 11 décembre 2009 (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2016)

A 2 04 Loi-cadre cantonale sur la répartition des tâches entre les communes  
et le canton  
(LRT)  
du 24 septembre 2015 (Etat le 21 novembre 2015)

442.11 Ordonnance sur l'encouragement de la culture  
(OLEC)  
du 23 novembre 2011 (Etat le 11 juin 2013)

442.121 Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des  
musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la sauvegarde du  
patrimoine culturel pour les années 2016 et 2017  
du 25 novembre 2015 (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2016)

442.130 Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement relatif à la  
participation culturelle pour les années 2016 à 2020  
du 25 novembre 2015 (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2016)

\*\*\*\*

Communiqué de presse, Le Conseil fédéral approuve le Message culture  
2016 – 2020, OFC, Berne, 28 novembre 2014

Communiqué de presse, Message culture 2016-2020, quelles sont les  
nouveauautés ? OFC, Berne, 25 janvier 2016

Communiqué de presse, Le Dialogue culturel national a approuvé son  
programme de travail pour 2016 – 2020, OFC, Berne, 25 avril 2016

Communiqué de presse, La Confédération allouera à l'avenir des  
contributions d'exploitation à 13 musées, OFC, Berne, 19 juillet 2017

Dialogue culturel national – Convention  
18.06.2012



Dialogue culturel national – Programme de travail de la période 2016 à 2020  
25.04.2016

Dialogue Politique nationale suisse de la santé (Dialogue PNS) - Convention  
du 23.05.2013

Glossaire de termes d'évaluation OFAS, Berne, 2005

11.020 Message concernant l'encouragement de la culture pour la période  
2012 à 2015  
(Message culture 23.02.2011)

14.096 Message concernant l'encouragement de la culture pour la période  
2016 à 2020  
(Message culture 28.11.2014)

Rapport sur les résultats de la consultation  
(Message culture 2016 – 2020)

Pro Helvetia – Objectifs stratégiques 2016 - 2020 du Conseil fédéral pour la  
fondation Pro Helvetia, Berne, 2015

Projet Danse. Pour un encouragement global de la danse en Suisse, Office  
fédéral de la Culture et Pro Helvetia, Berne, 2006

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la  
Confédération et les cantons (RPT), DFF, Berne, 2007

Statistiques de poche de la culture en Suisse, OFC, Berne, 2016

## **2) Littérature**

BRAUN Dietmar, « Multi-level governance in Germany and Switzerland »,  
ENDERLIN Henrik, WÄLTI Sonja, ZÜRN Michael (ed), *Handbook on Multi-  
level Governance*, Cheltenham : Edward Elgar, 2010, p.168 -181

CAMERON David, « Les structures des relations intergouvernementales dans  
les systèmes fédéraux » in ERES : Revue internationale des sciences  
sociales, 2001, Vol 1, N°167, p. 131-138  
URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2001-1-page-131.htm> consulté le 27 mars 2017

CASELLA COLOMBEAU Sara, « Types de politiques publiques »,  
*Dictionnaire des politiques publiques*, 4ème édition, Paris : Presses de  
Science Po, 2014, p. 660 - 678

COMMAILLE Jacques, « Sociologie de l'action publique », *Dictionnaire des  
politiques publiques*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris : Presses de Science Po, 2014, p. 599  
- 607

Conseil de l'Europe, Direction de la Gouvernance Démocratique, DGII  
Division Culture et Démocratie, *Multistakeholder Governance in the field of Culture*

URL : <http://www.culturalpolicies.net/web/multi-stakeholder-governance.php>  
consulté le 15 février 2017

D'ANGELO Mario, *La gouvernance des politiques publiques de la culture en Europe*, Paris : Idée Europe, coll. Innovation et Développement, 2013

EIGENMANN Julie, « Subvention des musées suisses: les nouvelles règles du jeu », *Le Temps*, Genève, 21 juillet 2017

FLÜCKIGER Alexandre, « Les instruments de soft law en droit public », *Manuel d'administration publique suisse*, PPUR, 2013, p. 299 – 314

FREY René L., KREIS Georg, PLATTNER Gian-Reto, RHINOW René, *Le Fédéralisme suisse. La Réforme engagée. Ce qui reste à faire*, Lausanne : PPUR, 2006

GAUDIN Jean-Paul, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Sciences-Po, 2002

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Contrasting visions of multi-level governance » in BACHE Ian & FLINDERS Matthew (ed) : *Multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 15 – 30

HUEGLIN T.O, FENNA A., *Comparative Federalism : A Systematic Inquiry*, Peterborough : Broadview Press, 2006

KOOIMAN Jan, *Governing as Governance*, London : Sage Publications, 2003

LE GALES Patrick, « Gouvernance », *Dictionnaire des politiques publiques*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris : Presses de Science Po, 2014, p. 299- 308

LINDER W, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills, Basingstoke : Macmillan, 1994

MATHYS Laetitia, *Les Conventions-programmes : un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse*, Lausanne : Cahier de l'IDHEAP 294/2016, 2016

MEYER - BISCH Patrice, *Déclarer les droits culturels : commentaire de la Déclaration de Fribourg*, Bruxelles : Bruylant/Schulthess, 2010

NYE Joseph S., *Soft Power, The means of success in world politics*, New-York : PublicAffairs, 2004

PAPADOPOULOS Ioannis, « Pour un débat national sur l'avenir du fédéralisme » in Frey et al. *Le Fédéralisme suisse. La Réforme engagée. Ce qui reste à faire*, Lausanne : PPUR, 2006

PIATTONI Simona, « Federalism and Its Competitors: Which Template for Contemporary Europe? », *L'Europe en Formation*, 1/2012 (n° 363), p. 9-20.  
URL : <http://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-1-page-9.htm>  
consulté le 7 avril 2017

ROETHLISBERGER Manon, *La Conférence des Gouvernements Cantonaux: la réponse des cantons à la centralisation des compétences*, Lausanne : Working paper de l'IDHEAP 13/2016

SAEZ Guy, SAEZ Jean-Pierre, (sous la dir) *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles, Dynamiques européennes*, Paris : La Découverte, Coll. « Recherches », 2013

SAURUGGER Sabine, « Gouvernances » in *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris : Presses de Science Po, 2010, p. 227 - 254

SCHMITT Thomas, « Cultural Governance as a Conceptual Framework », MMG Working Paper 11-02, Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity, 2011  
URL : [http://www.mmg.mpg.de/fileadmin/user\\_upload/documents/wp/WP\\_11-02\\_Schmitt\\_Cultural-Governance.pdf](http://www.mmg.mpg.de/fileadmin/user_upload/documents/wp/WP_11-02_Schmitt_Cultural-Governance.pdf) consulté le 12 mars 2017

URFALINO Philippe, *L'Invention de la politique culturelle*, Paris : Pluriel, Hachette, 2004

URFALINO Philippe, FABRE Thierry, « L'invention de la politique culturelle, et après ? », *La pensée de midi*, 3/2005 (N° 16), p. 9-15

VAN KERSBERGEN Kees, VAN WAARDEN Frans, « Governance as a bridge between disciplines : Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy », *European Journal of Political Research*, 43/2004, p. 143 - 171

WEBER Raymond, *Quelle gouvernance pour la culture et le secteur culturel?* Document de travail pour le campus euro-américain de Las Palmas de Gran Canaria, décembre 2010

WECKERLE Christophe, « Switzerland », Conseil de l'Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 16ème édition, 2015

### **3) Acteurs du DCN**

#### **Office fédéral de la culture**

<http://www.bak.admin.ch/index.html?lang=fr>

#### **Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC)**

<http://www.edk.ch/dyn/17549.php>

2.4.7. Règlement de la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC)  
du 25 janvier 1999

**Conférence des villes en matière culturelle (CVC)**  
<http://skk-cvc.ch/fr/Info/Portrait>

**Association des communes suisses (ACS)**  
<http://www.chgemeinden.ch/fr/>

## **ANNEXES**

### **ANNEXE I**

#### **Personnes internes au Dialogue rencontrées pour des entretiens semi-directifs**

M. Jacques Cordonier  
Canton du Valais, Chef du Service de la Culture  
Rencontré le 6 Janvier 2017

Mme Anne-Catherine Sutermeister  
Pro Helvetia, Vice-présidente  
Rencontrée le 10 janvier 2017

Mme Veronica Schaller  
Ville de Berne, Cheffe du Service de la Culture  
Conférence des Villes en matière culturelle (CVC), Présidente  
Rencontrée le 20 janvier 2017

M. Daniel Zimmermann  
Office fédéral de la Culture, Chef de service Affaires directoriales et Droit  
Rencontré le 27 Janvier 2017

Mme Rahel Frey  
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP),  
Unité de coordination Culture & société,  
Rencontrée le 27 Janvier 2017

Mme Claudia Hametner  
Association des communes suisses, Directrice suppléante a.i.  
Rencontrée le 27 Janvier 2017

Mme Karin Christen  
Union des villes suisses, Responsable politique financière et culturelle  
Rencontrée le 27 Janvier 2017

Mme Kathrin Merkle  
Conseil de l'Europe  
Appel téléphonique le 1<sup>er</sup> février 2017

Mme Carine Bachmann  
Ville de Genève, Directrice de la Direction et secrétariat du département de la  
culture et du sport (DCS)  
Rencontrée le 3 février 2017

M. Martin Tschirren  
Union des villes suisses, Directeur adjoint  
Rencontré le 10 février 2017

M. Philippe Bischof  
Canton de Bâle-Ville, Leiter Abteilung Kultur  
Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC),  
Président  
Rencontré le 10 mars 2017

M. David Vitali  
Office fédéral de la Culture, Chef de la section Culture et société  
Rencontré le 15 mars 2017

### **Personnes externes au Dialogue interrogées téléphoniquement**

M. Gérard Ruey  
Cineforum – La Fondation romande pour le cinéma, Secrétaire général  
Appel téléphonique le 7 juin 2017

M. Eric Lavanchy  
Union des Théâtres Romands (UTR), Secrétaire général  
Appel téléphonique le 7 juin 2017

M. Peter Brey  
Swissfoundations, Vice-président  
Fondation Leenaards, Président  
Appel téléphonique le 14 juin 2017

## ANNEXE II

### Programme des groupes de travail

Programme de travail de la période 2016 à 2020 du 25 avril 2016

#### Cas d'étude 1. Politique des musées

Thème	Objectifs de la période 2016 à 2020	Jalons 2017/2018	Compétence/mode de travail
<p><b>3. Politique des musées*</b></p>	<p>Soutien de l'OFC aux musées et collections de tiers :</p> <p>Entrée en vigueur et mise en œuvre du nouveau régime d'encouragement relatif aux contributions d'exploitation allouées aux institutions de tiers.</p> <p>Collaboration dans le domaine des recherches de provenance de l'art spolié.</p> <p>Comme indiqué dans le message culture 2016 à 2020, il reste du travail à faire dans le domaine des recherches de provenance des musées et collections de tiers. L'OFC prévoit de soutenir financièrement dès 2016 la publication des résultats des recherches de provenance des musées et collections de tiers.</p> <p>Collaboration sur d'autres thèmes :</p> <p>Propositions de thèmes et jalons à définir pour suivre ceux de 2016.</p>	<p>Soutien apporté par l'OFC aux musées et aux collections de tiers :</p> <p>Sous-projet achevé.</p> <p>Collaboration dans le domaine des recherches de provenance des œuvres confisquées par les nazis :</p> <p>discussion des résultats du premier soutien au projet art spolié : printemps 2018.</p> <p>Collaboration concernant d'autres sujets :</p> <p>Retenir des propositions de sujets et établir les jalons jusqu'en 2020 : automne 2018.</p>	<p>Soutien de l'OFC aux musées et collections de tiers et collaborations sur d'autres thèmes :</p> <p>Groupe de travail DCN (gras=lead) avec rapports d'état périodiques et propositions au DCN :</p> <p>Confédération :</p> <p>Benno Widmer (OFC)</p> <p>Andi Spillmann (MNS)</p> <p>Cantons :</p> <p><b>Stefan Zollinger (Nidwald)</b></p> <p>Jacques Cordonier (Valais)</p> <p>Villes :</p> <p>Nicole Kurmann (Winterthour)</p> <p>Carine Bachmann (Genève)</p> <p>Collaboration dans le domaine des recherches de provenance de l'art spolié :</p> <p>Actuel groupe de travail « Art spolié » (avec représentants de la Confédération, des cantons, des Villes et des associations de musées) comme organe consultatif pour les contributions de l'OFC à des projets.</p>

\* = Thème prioritaire des instances politiques du DCN (contributions aux institutions de tiers)

## Cas d'étude 2. « Participation culturelle »

Thème	Objectifs de la période 2016 à 2020	Jalons 2017/2018	Compétence/mode de travail
<p><b>2. Participation culturelle*</b></p>	<p>Le groupe de travail « Participation culturelle » des experts du Dialogue culturel national a été constitué en 2014. Sa tâche a consisté de 2014 à 2015 à discuter des mesures existantes d'encouragement de la participation culturelle et à les documenter et à développer une stratégie pour les renforcer. L'association Médiation culturelle suisse (MCS) a fait un état des lieux des mesures et des <i>best practices</i> en matière de renforcement de la participation culturelle en Suisse. Cet état des lieux doit servir de base au développement d'une stratégie d'encouragement coordonné et év. coopératif de la participation culturelle pour la période 2016 à 2020.</p>	<p>- Été 2017: accompagner et évaluer le colloque Participation culturelle.</p> <p>- Fin 2017: accompagner et enrichir le débat autour de la politique culturelle grâce au sujet de la participation culturelle, voir s'il est judicieux de sortir une publication sur le sujet (à partir du colloque).</p> <p>- Fin 2018: monitoring et discussion des leçons à tirer de la mise en œuvre du nouvel article visant à renforcer la participation culturelle (art. 9a LEC).</p> <p>- Fin 2018: développement d'une stratégie de renforcement coordonné de la participation culturelle en Suisse par l'intégration des acteurs intéressés et concernés (y compris réflexion sur les critères d'encouragement, partage des rôles et échange sur les «Best Practices»).</p>	<p>Groupe de travail DCN (gras=lead) avec rapports d'état périodiques et propositions au DCN :</p> <p>Confédération :</p> <p><b>David Vitali (OFC)</b></p> <p>Murielle Perritaz (Pro Helvetia)</p> <p>Cantons :</p> <p>Hans-Ulrich Glamer (Berne)</p> <p>Philippe Trinchan (Fribourg)</p> <p>Villes :</p> <p>Peter Haerle (Zurich)</p> <p>Marianne Flubacher (Thoune)</p>

\* = Thème prioritaire des instances politiques du DCN