

Expériences d'acteurs et expériences d'experts, antagonismes et proximités lors de l'évaluation d'une politique culturelle

Muriel Surdez (Université de Fribourg) et Jean-Yves Pidoux (Université de Lausanne)

(paru dans *Les Constructions de l'action publique*, ouvrage édité sous la direction de Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christinan de Visscher), Paris, L'Harmattan, 2006 : chapitre 6, pp. 135-156)

A partir d'un mandat d'expertise de six mois que nous avons effectué comme sociologue et politologue universitaires pour « évaluer » la politique culturelle d'un canton suisse, le Canton du Jura, nous aimerions proposer une analyse socio-ethnographique de cette expérience¹. N'étant ni des vieux routiers de l'expertise ni des consultants professionnels – mais étant perçus comme tels – nous avons endossé notre rôle d'experts en l'investissant, mais en essayant de conserver une distance critique et ironique. Cette posture nous paraissait, non sans naïveté, garantir notre « intégrité » de chercheurs. Elle signale aussi que nous avons été constamment confrontés à la nécessité de légitimer cette position ambivalente : en tant qu'experts « extérieurs » chargés d'expédier rapidement le mandat confié par le gouvernement, nous avons été considérés par les représentants de différents secteurs culturels et administratifs comme de probables « sous-marins » d'une politique officielle qu'ils qualifiaient toutefois d'inexistante et que les autorités, quant à elles, n'étaient pas pressées de formuler. Comment le rôle des experts se légitime-t-il et quelles attentes les mandataires ont-ils à leur égard, dans ce domaine d'action publique particulier qu'est le soutien à la culture? Peut-on postuler que les experts et leurs savoirs (faire) sont plus soumis à contestation par des acteurs culturels qui prétendent connaître les besoins et spécialités culturelles, sans pour autant admettre l'existence d'un savoir scientifique et sociologique sur la conduite des politiques culturelles? Comment ces conflits de compétences se répercutent-ils dans la dynamique interactionnelle du processus d'évaluation et sur ses résultats? L'intention de cette contribution est de relever les aléas de l'évaluation des politiques culturelles, secteur où elle est encore peu institutionnalisée, du moins en Suisse. L'interrogation plus générale qui guide notre propos consiste à repérer quels enjeux politiques justifient le recours à l'expertise dans une configuration sociopolitique et un domaine d'action peu professionnalisés : s'il

¹ Sur des entités certes restreintes, les pouvoirs cantonaux (collèges exécutifs, parlements et administrations cantonales) sont en Suisse dotés d'un pouvoir décisionnel et d'une marge d'action importante, surtout en ce qui concerne la culture où l'Etat central n'intervient que subsidiairement en termes de directives et de subventions.

s'agit d'une tentative pour « professionnaliser » les acteurs et les administrateurs de la culture, il n'apparaît pas que les mandataires étatiques la poursuivent explicitement et encore moins qu'ils veuillent monopoliser la définition et la gestion de la production culturelle. L'action en matière culturelle est actuellement prise en tenaille entre deux injonctions : un impératif de gestion professionnalisée et la prise en compte d'une diversité d'actions et de demandes considérées comme la dynamique même d'une culture « ouverte » et « démocratique ». L'expertise, censée aider résoudre le dilemme, ne fait que le mettre au jour.

I. Une expertise culturelle en situation : professionnalité et échelle locale

Analyser les micro-événements et les instruments concrets qui ont fait la trame de cette expérience, sur la base de nos notes de terrain, des documents officiels et officieux récoltés et des acteurs interviewés, est une piste qui permet d'interroger sociologiquement les interactions au cours desquelles se construisent et déconstruisent la figure et les savoirs d'experts². Cette perspective interactionniste montre comment le statut d'expert se crée en situation, dans un contexte spatial et politique particulier, dans les tensions et alliances avec d'autres acteurs, même s'il réactive des traits abstraits généraux, comme la professionnalité de l'expert. En tenant compte de ces deux plans, il est possible de saisir les processus complexes de légitimation du politique et du scientifique, tels qu'ils s'opèrent lorsque des acteurs politiques recourent à l'expertise d'acteurs scientifiques. Les approches actuelles, s'éloignant des problématiques de la neutralité ou de la manipulation, s'attachent à étudier les usages, les formes et les fondements récents de l'expertise³.

Dans cette optique, il est intéressant d'examiner les multiples degrés et modalités de professionnalité engagés dans l'évaluation des politiques culturelles. L'expertise peut se définir dans les termes de la sociologie des professions comme le type modal du monopole de savoirs non partagés par les profanes, duquel découle la maîtrise d'un domaine d'activités⁴. Dès lors, comment les oppositions entre experts/profanes ou experts/militants s'activent-elles dans le domaine de la culture ? Quels types de relations et de savoirs les experts peuvent-ils mettre en avant, notamment lorsque l'ensemble des relations se déroule dans des frontières politiques locales ? Le « monde de l'art » dans lequel nous avons eu à nous mouvoir, ou le « champ artistique » jurassien, sont extraordinairement petites : les quelques centaines de

² Pidoux, J.-Y., Surdez, M., « L'expérience de l'expertise ou : comment la politique et la science contaminent une politique culturelle », *Carnets de Bord. Revue de jeunes chercheurs en sciences humaines*, n° 4, 2002, pp.38-48.

³ Dumoulin, L., La Branche S., Robert, C. et Warin, P. (dir.) (2005) *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, pp.9-14 et pp.447-476.

⁴ Mac Donald K., *The Sociology of Professions*, London, Thousand Oaks, Sage, 1995 ; Sarfatti Larson M., « In the Matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid », in T. L. Haskell (ed.) *The Authority of Experts. Studies in History and Theory*, Bloomington, Indiana U. P., 1984, pp.24-50.

personnes qui y sont impliquées se connaissent mutuellement⁵ ; les artistes, les fonctionnaires, les politiciens constituent un réseau serré d'acteurs en situation de coopération et de concurrence où les positions et les décisions (ou non-décisions) des uns et des autres sont aisément décodables⁶. L'intrusion d'experts extérieurs à ce contexte va représenter une nouvelle donne, à la fois anecdotique et cataclysmique, qui est essentielle à analyser car elle condense les risques et l'ambivalence du recours à l'expertise ; elle en marque le déroulement. Pour faire face à une situation conflictuelle, les membres du pouvoir exécutif invoquent une professionnalité qui n'est pas disponible dans le réseau étroit des personnes, institutions et associations impliquées dans la vie culturelle locale. Ils se dessaisissent momentanément et apparemment de leur autorité en matière d'analyse de la situation mais, ce faisant, ils suscitent des critiques portant sur les coûts de l'opération et sur le manque de connaissances « du terrain » des « professeurs universitaires » « importés ». Le cours du processus d'expertise met en outre en évidence la porosité des « statuts », des « places » et la composition subtile des « rôles » pris ou assignés par les participants à l'action publique en matière culturelle⁷. Il manifeste la précarité des savoirs engagés dans la définition d'une politique culturelle.

⁵ D'après le recensement fédéral de la population de 2000, le Canton du Jura compte environ 300 « professionnels de la culture », cette catégorie floue englobant aussi les professionnels des médias. 22 groupements culturels ont été convoqués aux Etats généraux de la culture (infra).

⁶ Nous signalons ici l'importance de l'insertion territoriale de l'expertise, mais nous manquons de travaux comparant des expertises produites sur des échelles territoriales plus ou moins étendues pour centrer notre contribution sur cette problématique. C'est parce qu'elles traitent directement d'espace que les politiques environnementales ou d'aménagement du territoire évoquent cette dimension socio-spatiale. Et si les agents de la Commission européenne recourent à des consultants extérieurs pour expertiser des programmes communautaires, c'est parce que l'échelle à laquelle ils travaillent et la légitimité particulière des instances européennes leur interdisent de fixer des orientations politiques (cf. Robert, C., « Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure », in L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert et P. Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, pp.103-125).

⁷ Appelés « Conseil d'Etat », « Regierungsrat » ou plus rarement « Gouvernement », les conseils exécutifs cantonaux sont en Suisse des assemblées de 5 à 7 membres qui sont élus par l'ensemble du corps électoral et qui, sur le modèle de l'exécutif fédéral, regroupent des membres issus de partis politiques opposés plutôt que des coalitions entre partis majoritaires. Depuis l'institutionnalisation du Jura comme canton indépendant, le gouvernement est composé de cinq membres. Lors de la législature pendant laquelle il nous a confié le mandat d'expertise, il comprenait trois représentants du Parti Démocrate-Chrétien, 1 du Parti socialiste et 1 du Parti libéral-radical. A l'occasion des dernières élections, les rapports interpartisans ont changé, avec deux représentants du Parti Démocrate-Chrétien, deux du Parti socialiste et un du Parti Chrétien-social.

⁸ La répartition des rôles au sein du « triangle » qui relie les évaluateurs, les commanditaires et les évalués n'est ni claire, ni évidente (cf. Jacob, S., « Evaluation », in L. Boussaguet, S. Jacquot, et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de sciences politiques, 2004, p.205). C'est bien pourquoi il importe de l'analyser empiriquement dans différentes configurations.

II. Engagement dans le mandat. L'art d'en imposer dans une configuration de rôles interchangeables

Dans un espace public et politique d'étendue restreinte, les politiciens de l'exécutif ont une formation préalable qui n'est pas toujours en rapport avec leur charge. Ils peuvent alors recourir à l'expertise comme signe d'un effort de rationalisation et de professionnalisation de la gestion des politiques publiques dont ils sont responsables. En l'occurrence, le mandat d'expertise que nous avons rempli émanait du Conseil d'Etat, autorité cantonale exécutive. Les membres du gouvernement réagissaient ainsi aux critiques des représentants des milieux culturels qui avaient dénoncé, dans les médias et par l'intermédiaire de quelques parlementaires d'opposition, « l'absence » de politique culturelle, tant en moyens financiers qu'en infrastructures et en appuis institutionnels dans l'administration publique. Notons ici que la polémique avait été lancée par les membres de la section jurassienne de la Société des peintres, sculpteurs, architectes et artistes visuels suisses, mécontents des suites données à une exposition, qui se sont ensuite efforcés de rallier d'autres catégories d'acteurs culturels, soupçonnés qu'ils pouvaient être de travailler pour leurs intérêts propres.

En position de faiblesse, le gouvernement a fait appel à des experts spécialisés recrutés hors des frontières du canton. Cette pratique est devenue coutumière depuis une dizaine d'années dans divers secteurs : politiques de la santé (restructuration des hôpitaux), politiques de développement régional ou d'aménagement du territoire. Sous une apparente cohérence nominale, des profils hétérogènes d'experts sont sollicités, relevant de disciplines et légitimités diverses (notamment sur l'axe privé-public), allant de spécialistes du marketing aux professeurs d'université en économie, géographie ou sociologie. Nous avons toutefois été étonnés que la réaction du pouvoir exécutif à la mobilisation des artistes ait pris les formes de ce dispositif institutionnel. Le gouvernement entendait montrer qu'il prenait le problème au sérieux, mais qu'il allait dépassionner/objectiver le débat. On peut lire ce message comme une visée de décrédibilisation des artistes actifs dans le domaine culturel et des politiciens (en majorité à gauche) prônant, sur la scène parlementaire, un soutien plus actif à la culture. Alors qu'ils projetaient de rédiger eux-mêmes un rapport et de témoigner de leur propre expertise, les artistes locaux étaient étiquetés comme trop impliqués, voire incompetents, pour définir globalement une politique culturelle. Si l'on peut parler ici d'une « externalisation » de l'action publique, elle ne survient pas après une phase où l'administration cantonale aurait disposé de ressources pour développer en interne ses propres savoirs experts, la contestation de ces derniers nécessitant ultérieurement un retour de balancier vers l'expertise de la « société civile ». Il s'agit plutôt pour les autorités concernées de montrer qu'elles font un pas pour associer les acteurs culturels à la réflexion sur la politique menée, qu'elles cherchent à poursuivre des bonnes relations de co-gestion sous certaines conditions⁹.

⁹ Dans cette perspective, on pourrait faire l'hypothèse qu'au niveau des Cantons et de la Confédération helvétique, les formes actuelles de l'expertise, en pleine expansion, constituent l'avènement de l'ambition

Face à l'expertise et aux experts, la première réaction des associations concernées a été la méfiance. Cependant, ils ne pouvaient pas réfuter totalement l'option choisie pour deux raisons : ils auraient donné l'impression de vouloir se soustraire à toute évaluation; ils n'avaient pas d'alternative à proposer et ne connaissaient pas les experts sollicités. Le choix de ces derniers a en effet été effectué par le seul chef du service de la culture, fonctionnaire historien de formation, d'abord responsable de l'Office du patrimoine, puis amené à prendre en charge la culture vivante. Il a consulté des homologues rencontrés lors de réunions intercantionales, et ceux-ci lui ont recommandé un expert, sociologue connu pour ses mandats antérieurs auprès des instances fédérales de la culture¹⁰. Par cette configuration initiale, les représentants de l'exécutif et de l'administration nous ont assigné une posture de « scientifiques versus technocrates » qu'ils peuvent activer vers l'un ou l'autre pôle : selon l'évolution des rapports de force au cours du mandat, nous sommes des ressources de compétences valorisées ou nous servons de repoussoir pour écarter des recommandations orientées par des savoirs trop abstraits.

A. Les formes de l'expertise face à des acteurs peu professionnalisés

L'expérience de l'expertise s'opère ici dans un contexte qui lui donne des contours particuliers. Dans la gestion courante et lorsqu'ils font appel à l'expertise, les acteurs du pouvoir exécutif et de l'administration, nos interlocuteurs privilégiés, mettent en œuvre une autorité fondée sur des savoirs peu outillés. Dans un canton comme le Jura, la spécialisation administrative est limitée. Au niveau des affaires culturelles, le chef d'office supervise tous les dossiers et n'a pas à négocier avec des fonctionnaires subalternes qui ne seraient pas directement responsables d'un musée, d'une bibliothèque ou autre. Cette organisation, dans laquelle les empiètements entre domaines de compétences sont peu fréquents, conduit à une gestion routinière concrétisée par la reconduction des budgets de subvention d'une année sur l'autre. Les conflits surgissent lors de restrictions financières ou de l'apparition de nouveaux venus qui réclament leur part du gâteau. L'expertise intervient effectivement dans un contexte où les acteurs prônent la nécessité d'une meilleure gestion financière et où le gouvernement

technocratique et non son déclin, mais sous une forme combinant des critiques vives à l'encontre de l'Etat (cf. sur les diverses étapes historiques de l'expertise, Jacob, S., Genard J.-L. (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004.

¹⁰ Le professeur soussigné a commencé par refuser le mandat ; puis il s'est ravisé après qu'il se fut associé à une chercheuse momentanément sans revenu qui disposait d'attaches familiales et personnelles dans la région. Pour les deux experts, l'enjeu scientifique et professionnel n'était pas de premier ordre, ce qui limite leurs investissements pour ménager leur statut et leur permet une attitude plus dégagée. Le marché et la concurrence pour l'expertise culturelle sont quasi inexistantes en Suisse, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'ensemble d'une politique et non de décider des programmes, subventions, bourses, achats dans un domaine artistique spécialisé, autre type de fonction experte.

avait entrepris un audit global des postes de l'administration¹¹. C'est toutefois dans d'autres secteurs que la culture, notamment la santé et les hôpitaux, que le référentiel d'une nouvelle gestion publique a été discuté par le biais d'expertises.¹²

Au sein des autorités exécutives, il existe bien une spécialisation par départements, mais ces frontières sont constamment transgressées en fonction des rapports de force politiques et personnels. La compétition électorale sur un marché restreint peut donner lieu à la nomination d'élites politiques que peu d'atouts, dans leur trajectoire biographique antérieure, prédestinaient à une charge exécutive ; ils peuvent s'avérer ensuite relativement indifférents à certains dossiers qui leur échoient – la culture est l'un de ces domaines qui n'animent pas nécessairement les enthousiasmes des politiciens. Ainsi, nous avons traité surtout avec le responsable du Département de l'économie, qui apparaît publiquement comme féru de culture, alors que la responsable de l'Instruction et de la Culture s'effaçait. Le pouvoir exécutif a témoigné d'un rapport d'amateur au mandat d'évaluation de la politique culturelle. Il s'en est remis à l'administration et aux experts pour conduire le projet, bien au-delà d'une délégation pratique temporaire et même s'il se présentait comme son commanditaire à la fois contingent et exigeant. Ce faisant, il a donné aux opposants la possibilité d'interpréter l'appel aux experts comme un simple « coup » dans les interactions conflictuelles entre acteurs.

Pour les producteurs culturels, les compétences sur le terrain, la densité de prétendants moins élevée que dans les grands centres urbains, peuvent valoir des places enviables à des artistes peu titrés par des écoles ou des institutions de formation professionnelle. Cette catégorie d'acteurs culturels renoncent à des carrières hors des frontières cantonales ou ils les tentent en restant dans le Jura, quitte à ce qu'ils apparaissent quelques années durant, comme des outsiders ou des marginaux¹³. Ils poursuivent leurs activités en cumulant des fonctions professionnelles, où s'associent financements privés et subventions publiques (par exemple, animateur dans un Centre de loisirs municipal et propriétaire d'une galerie de photos ; écrivain et producteur d'émission pour la télévision ; responsable bénévole d'un festival de

¹¹ La restructuration d'un poste de « délégué aux affaires culturelles » s'est trouvée au centre des débats puisqu'elle a été un des impacts visibles de cet audit, et que ses compétences dans l'organigramme sont précisément transversales. Les milieux artistiques revendiquaient aussi que soit précisé le partage du subventionnement entre les différents fonds (Fonds de loterie, fonds des commissions propres à chaque domaine).

¹² Sur les rapports entre expertise et New Public Management, cf. Triest, V., « L'externalisation de l'expertise comble-t-elle une carence interne à l'administration ? », in S. Jacob et J.-L. Genard (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004, pp.53-62.

¹³ Dans le cadre de notre mandat, nous avons interviewé et recueilli des informations sur certains d'entre eux, sans pouvoir poursuivre une étude systématique de leurs trajectoires ou des parcours d'autres types d'acteurs investis dans l'action culturelle, par exemple les responsables de l'Université populaire ou de la Société d'émulation jurassienne, proches des milieux enseignants ou de l'action sociale; ou encore les acteurs proches des milieux économiques, sponsors d'institutions ou de manifestations. Cette impossibilité marque la limite entre implication d'expert et perspective de recherche.

musique, parlementaire cantonal et patron d'une PME). S'ils remplissent des fonctions bénévoles dans des organisations de défense des intérêts professionnels, ils investissent rarement les charges politiques en tant qu'artistes. Cette multipositionnalité, nécessaire pour obtenir des ressources financières et une visibilité artistico-politique, entrave le suivi sur le long terme des actions des associations parce qu'elle prend beaucoup de temps et d'énergie. Ce mode de professionnalisation est au fondement des contestations récurrentes de la politique culturelle, les mobilisations surgissant et retombant périodiquement. Une professionnalisation accrue ou différenciée n'est d'ailleurs pas une revendication prioritaire des artistes en place, en tout cas de ceux qui appartiennent à la génération âgée aujourd'hui d'une cinquantaine d'années et qui se sont accoutumés à ces dépendances et contraintes. En revanche, qu'ils soient au centre ou à la marge, bénéficiaires de subventions qui cherchent à les conserver/augmenter ou nouveaux venus qui visent à les obtenir, ils aspirent très vite à formuler eux-mêmes des mesures/options culturelles et à avoir leur mot à dire dans l'octroi des subsides.

Cette configuration locale assigne aux deux experts une position ambiguë, acteurs à la fois légitimes par leur statut de scientifiques « analystes de la culture » et illégitimes par leur extériorité spatiale qui implique une méconnaissance des « réalités » locales. Face à ces doubles jeux sur l'intérieur/extérieur des frontières – cognitives et territoriales – de l'Etat qui sont au fondement de la position d'expert, ils se trouvent confinés dans le rôle d'arbitres ponctuels des rapports conflictuels entre acteurs locaux, comme c'est bien souvent le cas dans ce type d'expertise. Formulées partiellement comme telles dans le mandat, les compétences attendues d'eux sont celles de médiateurs menant la conciliation sans avoir les moyens pour dénouer les conflits¹⁴. Ils doivent synthétiser les attitudes des autorités politiques, administratives et exécutives, celles des acteurs culturels et celles des experts eux-mêmes, puis formuler un programme d'action, de recettes et de repères, tout en prenant en compte la mise en contexte régional et temporel de toutes ces positions. Cette mission est impossible ou à tout le moins délicate. Pour la réaliser, les évaluateurs ont admis leurs lacunes en matière de connaissance du terrain et adopté une posture maïeutique qui engage leurs interlocuteurs à les combler. Ils se sont fait accepter comme ignorants légitimes, ce qui permet de recueillir des renseignements essentiels sur les positions des uns et des autres. Par ces différents aspects,

¹⁴ Dans l'analyse des politiques publiques, le rôle de médiateur renvoie à plusieurs acceptions. La plus large, dans la lignée des travaux de P. Müller et B. Jobert (*L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987), désigne l'ensemble des acteurs – principalement fonctionnaires et représentants issus des milieux professionnels – qui mettent concrètement en forme, « codent » et transforment les « référentiels » ou les « outils » de politique publique dans différents secteurs d'action et qui, ce faisant, construisent des médiations et des hiérarchies entre ces secteurs. Si les experts peuvent endosser un tel rôle, ils sont, dans le contexte des consultations auquel nous faisons référence ici, plus directement appelés à être des médiateurs au double sens de vulgarisateurs d'options politiques et d'incitateurs de l'expression des opinions et du dialogue entre groupes d'acteurs opposés.

l'arrivée des experts ouvre une éventuelle reconfiguration des relations entre acteurs culturels et politiques, non pas au sens où elle devrait déboucher sur une « meilleure collaboration » comme les participants le croient mais où elle pourrait redistribuer les cartes entre certains d'entre eux. C'est dans cette conséquence non exprimée et non prévisible qu'elle sème le trouble.

III. Déroulement du mandat. Des savoir-faire d'experts culturels précaires plus que contestés

Sur la base de quels savoirs et procédures se déroule l'évaluation d'une politique dans un domaine considéré comme peu « technique » : la culture ? Comment la légitimation des experts opère-t-elle, auprès de leurs mandataires et des acteurs considérés comme concernés par la politique en question ? Se différencie-t-elle d'autres domaines où le rôle actuel des experts est plus de gérer la participation que d'imposer des connaissances ou conceptions brutes ?

La teneur du mandat nous chargeait de rassembler une documentation permettant de comparer la politique culturelle du Canton du Jura avec celle d'autres collectivités publiques en Suisse (cantons ou villes) et de la soumettre à la réflexion d'« Etats généraux » de la culture, convoqués sous la responsabilité du gouvernement cantonal. Les acteurs gouvernementaux escomptaient que l'éclairage comparatif force à porter le regard au-delà des « pesanteurs locales », voire prouve la « normalité » de la situation jurassienne. Dans un registre plus rhétorique, ils espéraient que les résultats de l'expertise, sous la forme d'un rapport final et d'échos dans la presse, apporteraient de nouvelles « impulsions », dont les effets à long terme pourraient s'avérer rentables.

En tant qu'experts généralistes du domaine, nous devions être en mesure de déchiffrer statistiquement les postes de dépenses affectés à la culture dans les budgets cantonaux, de rendre compte des organes et principes de subventionnement. D'une manière plus floue, nous étions censés être familiers des produits, des institutions, des oeuvres artistiques, ainsi que des initiatives de diffusion culturelle et d'incitation à la fréquentation de différents genres artistiques¹⁵. Nous n'avons pas subi de réunion-test préalable sur ces compétences, les commanditaires supposant, tactiquement, que nous les adapterions au traitement local de

¹⁵ Sur la construction historique et les transformations contemporaines de ces savoirs d'experts en matière de culture, voir Dubois, V., Georkagagis, D. « Sciences sociales et politiques culturelles. Entretiens avec Joffre Dumazedier et Augustin Girard », *Politix*, n° 24, 1993, pp.57-77 ; Dubois, V., *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999 ; Dubois, V. « L'administration culturelle entre légitimation technique et dénégation technocratique », in V. Dubois et D. Dulong (dir.) *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Université de Strasbourg, 1999, pp.199-216.

l'affaire et faisant une certaine confiance aux recommandations universitaires¹⁶. Effectivement, nous nous sommes ajustés à cette vision en fonction des rôles que nous prenions dans la configuration. Nous avons récolté des éléments sur l'organisation politico-financière de la culture dans des cantons présentant des profils divers, pour les traiter sous l'angle sociologique et politologique (fonctionnement des rouages de l'Etat et enjeux des politiques publiques) plus qu'économique ou managérial (rapports entre coûts et bénéfices). L'inflation théorique ou bibliographique a été évitée. Nous avons évoqué les recherches sur les politiques culturelles¹⁷ afin de montrer que l'absence de « ligne directrice univoque » est une caractéristique fréquemment débattue en l'espèce : elle est engendrée par la gestion de la répartition des subventions éclatées, aspect difficilement contournable surtout dans une région comme le Jura où les sources de financement sont plurielles, et, prises une par une, extrêmement peu généreuses¹⁸. Cette capacité à valoriser des savoirs académiques de base aurait été amoindrie face à des administrateurs de la culture au niveau national ou à des Conseillers d'Etat responsables de la culture dans des cantons ou des villes comme Lausanne, Genève, Bâle, plus au fait de la production et de la circulation des idées académiques¹⁹.

Accentuée par les définitions inéluctablement concurrentes de ce que sont la « bonne » culture et la culture à soutenir, cette labilité des savoirs est la brèche dans laquelle se sont engouffrés certains représentants de la culture pour dénoncer l'arbitraire et l'inconsistance des choix politiques. Les acteurs culturels se prétendent habilités à orienter le cours de l'action publique en tant que dépositaires d'un savoir pratique – celui portant sur la production culturelle régionale, surtout sur l'histoire du domaine, dans une moindre mesure sur l'adaptation future de l'offre dans un contexte périphérique proche de centres urbains suisses alémaniques (Bâle et Berne), suisses romands (Bienne, Neuchâtel) et français (Besançon, Sochaux, Montbéliard). Signalons ici trop brièvement que c'est la réactivation des fondements historiques et politiques de l'activité culturelle dans la création du canton du Jura qui fournit l'opportunité de rappeler aux autorités que ce n'est pas un domaine à négliger²⁰. Ce référentiel commun, toujours en vigueur même s'il s'estompe, marque l'identité des acteurs et

¹⁶ C'est de manière informelle, au cours de quelques repas pris en commun ou d'échanges téléphoniques, que nous avons « naturellement » discuté culture et qu'a été cadré un habitus d'expert (connivences langagières, codes vestimentaires, etc.) certainement plus lâche dans ce domaine que dans d'autres.

¹⁷ Friedberg, E., Urfalino, P., *Le jeu du catalogue. Les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, Paris, La Documentation française, 1984.

¹⁸ Nous pouvions, par cette notation, donner l'impression d'affranchir les responsables, tout en montrant, dans le sens des initiateurs culturels, que le débat sur ce point était important.

¹⁹ Notamment par l'intermédiaire de conseillers formés en postgrades de management culturel, cours qui se sont généralisés depuis une dizaine d'années en Suisse.

²⁰ Le Canton du Jura est une exception dans la Suisse contemporaine par sa création récente. Il s'est constitué en 1979, suite à une scission d'avec le Canton de Berne, séparation entre régions francophones et germanophones qui s'est faite sur des revendications linguistiques, culturalistes et confessionnelles.

associations culturelles. Il leur permet de se revendiquer, sans paraître contradictoires, comme partiaux et impliqués, et de se reconnaître comme experts indigènes cultivant la distance à l'égard du savoir académique sur la culture pour la vivre politiquement et émotionnellement.

A. Des apports peu utilisés au cours de l'évaluation

Afin de prendre en compte la dynamique temporelle de l'expérience évaluative, il est intéressant de décliner l'évolution des attitudes des protagonistes à l'égard des experts, en fonction des savoirs que ces derniers produisent. Les informations apportées ou demandées, les outils élaborés, les séances agendées par les experts, ont peu été mis à profit par les commanditaires ou les acteurs de la culture, producteurs et/ou publics de tout ordre²¹. Avec une maîtrise apparemment plus contingente que raisonnée du processus, les politiciens à l'exécutif ou au parlement ne s'en sont pas servis pour faire avancer ou bloquer le dossier – tout au plus les Conseillers d'Etat en ont-ils tiré quelque répit (« attendez les conclusions »). Surtout, les représentants culturels ne s'en sont pas saisis, alors que la procédure s'efforçait de les organiser et de rééquilibrer les discours et les positions en présence. On a assisté à cette neutralisation à propos des comparaisons intercantionales susmentionnées, difficiles à produire et à interpréter. Les autorités n'ont pas instrumentalisé les éléments de statistique budgétaire pour justifier qu'elles ne pouvaient faire mieux vu la capacité financière du Canton ou qu'elles étaient dans la moyenne en termes de postes alloués, si l'on tient compte du nombre d'habitants. Guidées par l'inertie et la peur des réactions, elles ont en effet admis de reconduire un délégué aux affaires culturelles à plein temps, sans qu'elles soient convaincues du fait que ce fonctionnaire pourra avoir un rôle de promoteur culturel actif. Sur la même base comparative, les artistes n'ont pas revendiqué que la culture devienne une priorité plus affirmée de l'action publique. Ils ont plutôt avalisé la situation actuelle. Il est vrai que le maniement de comparaisons comme arme politique ou scientifique demande, dans le système fédéraliste complexe où les contributions fédérales, cantonales et communales se joignent à des soutiens privés ou semi-publics, une habileté qui peut échapper même aux experts.

B. A la recherche des acteurs représentatifs

Comme il est courant dans les mandats d'évaluation de politique publique qui s'inscrivent dans le référentiel de la démocratie participative – contrepoint au référentiel de l'expertise d'un nombre restreint de professionnels –, les experts ont été chargés d'organiser des « Etats généraux », en l'occurrence de la culture²². Deux aspects sont intéressants à mentionner pour

²¹ Si ce constat rejoint le sens commun qui prétend que les rapports restent dans les tiroirs, il cherche à comprendre les interactions qui conduisent à cette situation.

²² Cette tâche était incluse dans le mandat dès le départ sous la forme d'une journée unique de débats et de réflexion et elle n'a pas fait l'objet de transactions de la part des experts. Dans notre souvenir, les

comprendre la place de ce rassemblement dans l'ensemble du mandat : la professionnalité des invités comme critère de choix et la dynamique des débats.

La liste des participants, organisations représentées par une personne ou individus conviés à titre personnel, a été établie par le Chef de l'Office de la culture, avant tout pour des raisons de facilité administrative²³. Nous étions censés l'avaliser, sans y adjoindre des acteurs non prévus. Face à l'incontournable problème de la représentation, nous noterons que ce sont les acteurs les plus légitimes ou les plus anciens – responsables des musées et bibliothèques, des associations de patoisants, des membres des partis politiques, les municipaux chargés de la culture – qui ont obtenu un passeport d'entrée et non les plus impliqués dans le débat. Il y a là une rationalité peut-être spécifique aux politiques culturelles, avec à un pôle les rares professionnels salariés d'institutions et à l'autre les amateurs considérés comme représentatifs d'un large public : les producteurs semi-institutionnels peinent à légitimer leur place entre les deux. Cette distorsion explique que les débats, par ailleurs canalisés par des exposés et une division en « groupes de travail », n'aient pas fait ressortir les positions divergentes en présence, les quelques éclats de voix prenant l'aspect d'animosités entre personnes. Le rôle des experts a été de gérer cette journée, tout en montrant en public une certaine distance²⁴ avec les discours ou actions des mandataires présents – le président du Conseil d'Etat est intervenu pour un discours de bienvenue, signe de respect des préséances, et la Conseillère d'Etat en charge de l'Instruction publique et de la culture, après un exposé introductif, a suivi l'ensemble de la journée, assistée du fonctionnaire chef de service de la culture²⁵.

commanditaires ne se sont pas référés à des réunions antérieures du même genre pour en préciser l'organisation ou l'utilité. Ce dispositif semble avoir été une condition mise par les parlementaires à l'octroi du budget pour le mandat. Dans l'arsenal de la démocratie participative, il était susceptible de faire contrepoids au « Forum de la culture jurassienne », nom donné aux associations culturelles qui s'étaient regroupées comme interlocuteur collectif face au Gouvernement et qui ont brandi la possibilité de lancer une pétition pour faire aboutir leurs revendications (sur ces aspects, voir les comptes-rendus dans la presse à la veille des Etats généraux, *Le Temps* et *Le Quotidien jurassien*, 14.6.2000). Dans cette perspective, il faudrait étudier plus attentivement les usages et la concurrence de l'expertise à fin consultative dans le contexte helvétique où les mécanismes de consultation sont institutionnalisés sous la forme des référendums et initiatives (cf. Voutat B., « A propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », in M.-H. Bacqué, H. Rey, et Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005).

²³ Seuls les responsables d'un café-association organisant des expositions et des concerts de jazz renommés ont revendiqué d'être invités alors qu'ils avaient été omis. Les associations actives dans les musiques actuelles, pas toujours structurées, sont assimilées à une jeune parlementaire invitée aux débats.

²⁴ La distance en public est le fondement d'une position d'objectivité, même si les acteurs sociaux savent qu'elle n'est que partiellement respectée en privé et que les modalités de réglage varient d'un univers à l'autre. Lucie Tanguy l'observe dans le cadre de l'expertise des politiques de l'enseignement (cf. Tanguy, L., « Le sociologue et l'expert. Une analyse de cas », *Sociologie du travail*, n° 3, 1995, pp.457-477).

²⁵ Les places des experts et de la Conseillère d'Etat n'étaient pas fixées d'emblée puisqu'elles pouvaient balancer entre la position d'observateurs, d'intervenants, d'organiseurs-invités ou de contrôleurs. La Conseillère

Frustrés de ces « résultats » et ne parvenant pas à en tirer des appréciations sur les options culturelles futures, les experts ont tenté de prolonger la consultation en agendant des réunions ultérieures avec les participants les plus « motivés ». Regroupés en collectif, les artistes qui avaient semé le vent de la polémique en cherchant à se (re)placer comme des acteurs plus actifs de la politique culturelle (partenaires de l'élaboration et bénéficiaires des allocations) ne réussissent plus à formaliser concrètement leurs investissements à ce stade du processus. Ils se réclamaient pourtant d'une image « bottom up » de la « bonne » politique culturelle pour stigmatiser l'inertie des politiciens béotiens ou philistins « qui n'y connaissent rien en art » et qui repoussent le projet d'une grande salle de spectacle régionale depuis plus de quinze ans. Alors qu'ils s'étaient efforcés de solidifier leurs revendications en menant leur propre « enquête de satisfaction » auprès des membres des associations (et non des usagers des installations ou manifestations culturelles), ils n'ont pas mis ce matériel d'enquête en valeur pendant ou à la suite des Etats généraux, malgré les demandes des experts qui auraient souhaité en intégrer des éléments dans leur propre étude. Tout s'est passé comme s'ils ne croyaient plus à leur impact, sans pouvoir accuser les autorités de ne pas les écouter.

Dans une telle configuration, on remarque qu'il est difficile d'estimer avec précision la partie qui gagne en légitimité dans l'entreprise d'évaluation, car toutes les étapes remodelent les rapports d'autorité au sein du domaine d'action. L'ensemble des acteurs concernés peut donc avoir l'impression d'un jeu qui ne valait pas la peine d'être joué : pourtant, dans une optique sociologique, l'ensemble de ces échanges sont aussi importants que leurs « résultats ». Les répercussions à long terme se font plus subrepticement, à travers la reprise de certains cadres de référence activés dans les débats.

C. Des scénarios connus d'avance mais inédits par leur formulation

Pour clore officiellement leur mandat, les experts devaient remettre un « bref » rapport final au gouvernement cantonal²⁶. Le savoir-faire expert a consisté à énoncer quatre « scénarii » qui avaient une double caractéristique : ils traçaient des accents et des objectifs de politiques possibles, en indexant à ces buts les tâches du délégué aux affaires culturelles et les modes de subvention; ils laissaient une marge de manœuvre à l'autorité mandante, en leur fournissant une appréciation des rapports de force en présence. Les scénarii présentent en effet une série d'avantages qui en font une forme privilégiée par les experts²⁷. Ils sont élaborés en mettant en

d'Etat est apparue comme peu familière de ce genre d'exercice puisqu'elle n'a pas distingué ces différentes postures.

²⁶ La présentation publique du rapport était une partie peu définie du mandat; elle s'est résumée à une conférence de presse.

²⁷ Pour plus de détails sur les avantages qu'apportent la rédaction de scénarios en termes de savoir-faire et de posture, cf. Pidoux, J.-Y., Surdez, M., « L'expérience de l'expertise ou : comment la politique et la science contaminent une politique culturelle », *Carnets de Bord. Revue de jeunes chercheurs en sciences humaines*, n° 4,

œuvre des compétences propres aux sciences sociales – dans notre cas, des entretiens enregistrés avec une vingtaine d’acteurs culturels dans et hors le canton afin d’estimer leurs implications et de dessiner les réseaux de relations et de position ; des études de documents (par exemple, rapports de l’ancien chef de service ; rapports sur les infrastructures) pour reconstituer les caractéristiques antérieures et actuelles de la politique. Ils rendent ainsi de manière lisible la configuration spécifique des forces dans le secteur culturel, tout en montrant aux commanditaires leurs marges d’actions et les implications éventuelles de leurs choix futurs, que ce soit par rapport à l’historicité de l’action culturelle dans la région ou à des pratiques testées ailleurs.

Dans cette optique, le premier scénario, intitulé « statu quo », montrait qu’une prorogation des modes de faire actuels était politiquement envisageable puisque la distribution de subventions sans ligne directrice exprimée et continue est une forme récurrente des politiques culturelles ; mais, comme personne ne pouvait ouvertement l’admettre, elle constitua une solution repoussoir. Le deuxième scénario proposait d’orienter la politique vers le soutien d’une culture artistique locale. Or, c’est précisément ce que ne voulaient pas les autorités, engagées dans un projet de développement régional qui consiste à rendre attractif le Canton auprès des privés et des entreprises par exemple de la région bâloise, notamment par une vie culturelle plus cosmopolite et... une modération de la fiscalité. Si cette option était privilégiée par les artistes producteurs, ils ne pouvaient guère l’exprimer, sauf à assumer un rôle de second rang dans l’universelle république des arts et dans le champ artistique romand. La troisième esquisse, envers de la précédente, préconisait une politique culturelle axée sur les échanges avec l’extérieur du Canton – c’est celle que personne ne pouvait ne pas vouloir. Enfin, le quatrième scénario, axé sur la culture traditionnelle et l’offre touristique, ne pouvait être accepté tel quel par les politiques et les artistes à visée progressiste car il donnait de la culture une image folklorisée. Mais c’est bien peut-être ce qui pourrait attirer des curieux venus de l’extérieur à la recherche d’un goût d’exotisme rural.

Que personne ne se soit gaussé de cette palette de « choix » montre qu’elle donnait une cohérence jusqu’ici peu visibilisée à des options relativement abstraites, fondées en partie sur une connaissance scientifique des enjeux des politiques culturelles menées ailleurs, dans des régions périphériques ou des centres urbains²⁸. Elle opérait aussi des découpages dans des objectifs jusqu’ici entremêlés, forçant les acteurs à déceler leur incompatibilité ou à les recombinaison... En outre, le contenu de chaque scénario n’était pas si crucial puisqu’il serait modifié dans une traduction légale et administrative, à laquelle les experts ne prendraient plus

2002, pp.38-48 ; Tanguy, L., « Le sociologue et l’expert. Une analyse de cas », *Sociologie du travail*, n° 3, 1995, pp.457-477.

²⁸ Pidoux, J.-Y., Moeschler, O., *La politique extérieure dans le domaine culturel. Etude et évaluation de l’action conduite par les villes*, Berne, Fonds national suisse, PNR42, Synthesis 31, 2002 ; Pongy, M., Saez, G. *Politiques culturelles et régions en Europe. Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes*. Paris, L’Harmattan, 1994.

part. A l'issue de cette analyse, on repère les multiples plans sur lesquels les relations entre les experts-évaluateurs, les acteurs étatiques et les acteurs culturels – dont la diversité n'a pu dans cette contribution qu'être suggérée – se fondent sur des rapports antagoniques. Les catégories pratiques et communes utilisées pour qualifier l'action culturelle, dans lesquelles sont rédigés ou retraduits les propos des experts, contribuent cependant à réduire les distances entre les uns et les autres et à lisser le processus d'évaluation.

IV. Politiques en expertise : homogamie ou décloisonnement des réseaux d'action publique ?

Le cas jurassien, en tant que microcosme où les pratiques de l'expertise culturelle sont inattendues et pas encore opacifiées par la routine, nous permet d'interroger dans les termes plus généraux de la sociologie politique le rôle des experts dans la professionnalisation/clôture des réseaux d'action publique, que ces derniers soient typifiés comme réseaux thématiques ou de projets/réseaux de politique publique ou communautés épistémique²⁹. En Suisse, les politiques culturelles sont peu coordonnées et planifiées entre la Confédération, les Cantons et les villes. La complémentarité et la concertation entre ces niveaux d'action sont faibles. Par exemple, les producteurs peuvent essayer de frapper à toutes ces portes simultanément pour demander des subsides, en fonction de leurs connaissances de ces rouages et des chances de succès qu'ils anticipent. Cet enchevêtrement, s'il n'est pas propre à la culture, contribue-t-il à cloisonner des réseaux d'action parallèles ou verticalement superposés ? Que va-t-il se produire si l'intervention d'experts (du type que nous avons décrit ou l'expertise dans les décisions d'achats et de subventions) s'institutionnalise et, plus encore, si elle débouche sur leur circulation au sein de l'espace national ? On peut faire deux hypothèses: soit cet apport va renforcer les réseaux préexistants, soit déstabiliser ces connexions. Cela dépend centralement de qui sont les experts, pour qui ils travaillent (pour plusieurs commanditaires en même temps ou au coup par coup) et de la manière dont ils adaptent leur rôle à ceux qui les ont « choisis » (passeurs entre échelons ou garants de chaque niveau d'autorité comme autant de marchés d'expertise différenciés ?).

Comme elle est basée sur un exemple « périphérique », notre analyse met bien en évidence la généralisation du recours à l'expertise et à l'évaluation de l'action étatique jusque dans le secteur de la culture, domaine se prêtant malaisément à l'objectivation de savoirs techniques, et jusque dans des administrations de petite envergure. Elle interroge les effets de ce processus. Dans des contextes étatiques décentralisés à l'instar de la Suisse et dans la période actuelle, l'expertise peut être un moyen essentiel qui contribue à uniformiser les pratiques d'autorités régionales ou cantonales paradoxalement soucieuses de prouver leur efficacité et leur autonomie d'action en utilisant des experts. Le recours à l'expertise peut de la sorte concourir à un redéploiement de l'échelle de l'action publique. Cette fonction de l'expertise

demande dès lors à être explorée attentivement en étudiant le rayon d'action et l'étendue de la réputation des experts, qu'ils soient universitaires et/ou privés.

Dans notre expérience, nous avons été plongés dans un réseau que l'on peut qualifier de fermé, au sens où il se caractérise par des liens étroits entre individus, une présence forte d'un nombre restreint de fonctionnaires, une relative imperméabilité par rapport aux frontières d'autres politiques sectorielles et la pérennisation des frontières culturelles cantonales. Même si la mobilisation qui a accompagné l'évaluation remettait en cause l'état des rapports entre les acteurs du réseau, elle peinait à l'ouvrir à des acteurs qui n'y auraient pas déjà été insérés, mis à part les experts... En revanche, le mandat tel qu'il a été mené posait bien le décloisonnement du réseau comme enjeu, avec d'un côté les connexions à établir avec la politique fiscale et territoriale dans le Canton et de l'autre la compatibilité et l'ouverture de la politique culturelle jurassienne vers celles d'autres cantons. C'est sur ce deuxième versant que s'inscrit le choix d'experts en provenance d'un milieu géographiquement et professionnellement externe, mais dont l'adaptation aux attentes locales a été assurée par les « liens faibles » activés pour leur engagement et des proximités de position. Par leur statut académique, leurs propriétés culturelles, leur insertion et leurs contacts urbains hors du Jura, les experts ont toutes les chances de préconiser le scénario des contacts à créer avec des réseaux artistiques extra-locaux. Ce scénario est « comme par hasard » celui qui correspond le mieux aux attentes exprimables des commanditaires politiques et, en partie, des acteurs culturels, qui cherchent à étendre leur légitimité en renforçant celle de leur région. Les experts pouvaient promouvoir cette posture d'ouverture car ils n'avaient pas d'intérêt à long terme à monopoliser la position d'expert « ès culture » dans ce réseau local ; ils pouvaient plus sûrement faire valoir leurs ressources d'experts en guidant l'ouverture.

En étendant cette perspective d'analyse à d'autres échelles territoriales d'expertise, on peut se demander par quelle alchimie, faite de concessions et de dispositifs techniques, s'opère une sorte d'homogamie entre les différents participants à l'expertise : comment les commanditaires « tombent », sans le savoir tout en le pressentant, sur des experts le plus souvent ajustés à leurs attentes ou sur des experts qui s'y conforment pour préserver leur légitimité et leur marché d'experts ? Par ce biais, l'expertise tendrait à renforcer l'inertie des positions statutaires des acteurs impliqués dans une politique publique, ainsi que le recours généralisé et routinisé à l'expertise. Pour mieux comprendre les ressorts à la fois sociaux et territoriaux de ces ajustements, qui sont assurément un fondement important de la légitimité politique de l'expertise, il serait piquant d'étudier des circonstances où les désaccords entre les commanditaires et les experts l'ont emporté.

» Massardier, G., *Politiques et action publiques*, Paris. A. Colin, 2003, pp.127-163.