

LÉGITIMITÉ ET CHANGEMENT DES POLITIQUES CULTURELLES: DE LA TRANSITION CULTURELLE A LA DÉSÉTATISATION. LE CAS DE LA CATALOGNE

Nicolás Barbieri
Universitat Autònoma de Barcelona
nicolas.barbieri@uab.cat

Manuscrit de l'auteur. Pour citer cet article: Barbieri, N. (2014), «Légitimité et changement des politiques culturelles: de la transition culturelle à la ‘désétatisation’. Le cas de la Catalogne» Pôle Sud, v. 40, 137-152.

RESUME/ABSTRACT

Fondé sur une étude de cas sur le développement des politiques culturelles du gouvernement de la Catalogne, cet article vise à mieux comprendre comment, quand et pourquoi les politiques publiques changent-elles. La continuité et le changement des politiques culturelles sont affectés par un conflit insoluble : la construction (et la déconstruction) de la légitimité institutionnelle de l'intervention gouvernementale dans la culture. La continuité des politiques (*transition culturelle*) s'explique par la limitation de la portée de ce conflit. Une crise de légitimité institutionnelle des politiques culturelles se développe lorsque le gouvernement (comme un tout) entre en conflit frontal avec d'autres systèmes de pouvoir. Finalement, l'introduction de changements significatifs (*désétatisation*) correspond à un processus de socialisation du conflit et de relégitimation institutionnelle. Cependant, plus que favoriser la démocratisation du processus des politiques, les changements peuvent reproduire la distance entre le secteur culturel et le reste de la société.

Based on a case study of the development of the cultural policies of the autonomous government of Catalonia, this paper analyses how, when and why policy change processes are developed. Cultural policy continuity and change are conditioned by a permanent conflict: the institutional legitimacy of the government intervention in the cultural arena. Thus, a period of policy continuity (named cultural transition in this paper) can be explained by a process of conflict containment. In turn, cultural policies can face a crisis in institutional legitimacy when conflict affects the policy domain as a whole. Lastly, a period of significant changes in cultural policies (named desetatisation in this paper) corresponds to a process of conflict expansion and institutional re-legitimation of the government intervention. However, instead of promoting the democratization of the policy process, cultural policy changes can increase the gulf between the cultural sector and the rest of society.

Mots-clés : Politiques culturelles, changement des politiques publiques, légitimité, désétatisation, Catalogne

Keywords: Cultural policy, policy change, legitimacy, desetatisation, Catalonia

1. Introduction

La continuité et le changement des institutions et des politiques sont des questions émergentes dans l'analyse des politiques culturelles. Cependant, les recherches qui analysent ces processus dans une perspective de science politique ne sont, jusqu'à présent, pas nombreux (Saint-Pierre, 2004; Wyszomirski, 2004; Shockley et McNeely, 2009; Parker et Parenta, 2009). De plus, les rares recherches empiriques effectuées dans ce domaine se focalisent davantage sur la description et l'analyse des différentes trajectoires des politiques publiques (par exemple, Gattinger et Saint-Pierre 2008), plutôt que sur la compréhension des processus et de la temporalité du changement. Comment expliquer alors que la structure et les contenus des politiques culturelles restent similaires et stables durant certaines périodes ? Et comment expliquer ensuite une période d'instabilité ? Quels sont les mécanismes sociaux qui facilitent des changements d'envergure au sein de ces politiques ?

Ces questions sont un premier pas qui induit l'analyse des conséquences du changement des politiques culturelles. Cet article propose donc un cadre d'analyse combinant différentes théories sur la mutation des politiques publiques (Baumgartner et Jones, 1993 ; Mc Adam *et al.*, 2001 ; Barzelay et Gallego, 2006) et l'applique à l'analyse du développement historique des politiques culturelles de la Generalitat de Catalogne (1980-2008). D'un côté, on peut attendre d'un nouveau cadre théorique qu'il aide à mieux connaître les changements qui affectent les politiques culturelles. De l'autre, le domaine singulier des politiques culturelles contribue à nourrir la compréhension plus générale du changement des politiques publiques. C'est donc sur ce double axe, mais sur une courte période historique (Ragin, 1987) que l'on peut engager la discussion.

Notre principale hypothèse est que la continuité et le changement des politiques culturelles sont affectés par un conflit insoluble marqué par la construction et la déconstruction de la légitimité institutionnelle de l'intervention gouvernementale dans la culture. C'est tout l'enjeu de la reconnaissance de la politique culturelle comme espace de politique publique. Dans la gestion de ce conflit, le gouvernement dispose d'une capacité d'action relative : dans certains cas, le conflit est limité et presque invisible ; dans d'autres, il est socialisé et public. Le cas de la Catalogne illustre trois étapes dans le lien entre ce développement des politiques culturelles et de la légitimité

institutionnelle. Dans la première, que je qualifie de « transition culturelle », la continuité et la stabilité des politiques correspondent à un processus de limitation du conflit et de préservation de la légitimité institutionnelle. Dans la deuxième, dite de « crise institutionnelle », l'intervention gouvernementale entre en conflit frontal avec d'autres systèmes de pouvoir. C'est ainsi que commence une période de recherche d'alternatives politiques. Dans la troisième étape, l'introduction de changements déterminants correspond à un processus de socialisation du conflit et de relégitimation institutionnelle. L'option préférée est celle de la *désétatisation* ou de la réduction de l'intervention directe du gouvernement avec l'émergence d'une autonomisation apparente. C'est le cas de la création du *Consell Nacional de la Cultura i les Arts* (CONCA), un organisme de type *arm's lenght*¹. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure ces changements ont favorisé une démocratisation du processus des politiques ?

Nous allons consacrer une section à l'analyse de chacune de ces étapes, après avoir présenté et discuté de notre cadre d'analyse et de la méthodologie. Les conclusions finales reprennent les apports les plus novateurs de l'article en ce qui concerne le domaine de la politique culturelle, mais aussi l'analyse des processus de changement des politiques publiques.

2. Cadre d'analyse

Les quelques études sur la continuité et le changement des politiques culturelles peuvent être présentées suivant trois axes (Barbieri, 2012a) : a) celles analysant des périodes et l'évolution des politiques face à celles qui étudient plutôt certaines décisions et tournures significatives; b) celles appréciant l'impact des facteurs exogènes sur la politique culturelle face à celles qui étudient des dynamiques endogènes; c) celles prêtant une attention particulière aux conditions structurelles face à celles qui accentuent la capacité d'action des acteurs. Cet article a donc pour objectif d'intégrer ces éléments dans un cadre d'analyse combinant différentes théories sur le changement des politiques publiques.

Dans l'étude de la stabilité et du changement des politiques publiques, « l'équilibre ponctué » (*punctuated equilibrium*) (Baumgartner et Jones, 1993) est l'un des cadres les

¹ Un dispositif de type *arms'length* signifie de confier à une autorité autonome le pouvoir d'attribuer des ressources et de réguler tout ou partie d'un secteur de politique publique. En culture, cela correspond aux différents modèles de Conseils des arts, dans les pays anglosaxons ou scandinaves.

plus souvent utilisés. Certains de ses éléments sont utiles à l'analyse du changement des politiques culturelles, et d'autres requièrent quelque complément. Le concept de sous-système de politiques publiques (*policy subsystem*) est l'un des concepts clé du modèle « d'équilibre ponctué », c'est-à-dire, une structure institutionnelle responsable de l'élaboration de politiques au sein d'un milieu déterminé. Il s'agit là de communautés de spécialistes qui opèrent loin du centre d'attention macro-politique, coalisés par un sujet et par des règles de relation relativement stables. De ce fait, la continuité des politiques s'explique (entre autres facteurs) par la formation d'un monopole de politiques (*policy monopoly*), c'est-à-dire, un sous-système dominé par une cohérence d'intérêts et de représentation globale de la politique publique. Comment le changement s'explique-t-il? L'élément clé est l'expansion du conflit (Schattschneider, 1960) au travers duquel les agents politiques du changement mobilisent des acteurs externes au sous-système. Ceci provoque une situation de déséquilibre qui peut conduire les décideurs publics à remettre en cause le *statu quo* et à réorganiser le sous-système. Finalement, le déséquilibre est suivi d'un équilibre partiel, au sein duquel a lieu un flux de décisions en direction de politiques nouvelles.

Même s'il est vrai que ce modèle a permis de mieux comprendre le rôle des monopoles de politiques dans l'évolution des politiques culturelles aux Etats-Unis (Wyszomirski 2004, Shockley and McNeely 2009), il requiert une adaptation aux caractéristiques particulières qui sont celles de la politique culturelle. Ici l'objet d'étude demande d'aller au-delà d'une conception qui perçoit les préférences des acteurs comme stables et clairement définies. La politique culturelle illustre le fait que certains conflits sont tellement établis dans le système politique qu'ils ne peuvent être ni déplacés, ni résolus ; il s'agit des conflits insolubles. La construction (et déconstruction) de la légitimité institutionnelle de l'intervention gouvernementale dans la culture est l'un de ces conflits.

Malgré tout, la persistance de ce type de conflits n'implique pas la paralysie du système politique, puisque les gouvernements se développent à partir de deux grandes stratégies en ce qui concerne le conflit (Schattschneider, 1960). D'une part, sa privatisation, en limitant la portée du conflit, qui reste presque invisible, de l'autre, sa socialisation, sa publicisation et son expansion par le recours à des idées universelles.

En ce sens, l'approche néoinstitutionnaliste historique (Hall et Taylor, 1996; Subirats et al., 2008) étudie les effets de l'interaction entre les acteurs (et leur capacité d'action) dans le changement des politiques, mais aussi le rôle structurant du contexte institutionnel. La dynamique interne d'un sous-système de politiques peut lui-même générer des opportunités

d'ouverture au changement. En effet, il s'agit de situations où la légitimité des structures institutionnelles se remet en question. L'analyse du développement des sous-systèmes de politiques culturelles aide donc à mieux comprendre le processus de légitimation institutionnel, ainsi que la continuité et le changement des politiques.

Quoiqu'il en soit, l'accent mis sur l'évolution des sous-systèmes souligne l'importance des trajectoires générales des politiques. Il faut combiner ce type d'analyse avec celle des cycles de politiques publiques, notamment dans les étapes pré-décisionnelles (*agenda-setting* et spécification d'alternatives) et de prise de décisions. En ce sens, on adopte la perspective processuelle, qui permet de démontrer le lien dynamique entre ces étapes (Kingdon, 1984; Barzelay et Gallego, 2006) et qui identifie le rôle de certains mécanismes sociaux (Mc Adam et al., 2001) dans l'explication du changement des politiques publiques.

3. Présentation du cas d'étude et de la méthodologie

Cet article est fondé sur une recherche sur le développement des politiques culturelles du gouvernement catalan (*Generalitat*) entre 1980 et 2008. En 1980, avec la restauration de la *Generalitat* après la dictature franquiste, le gouvernement crée un Département de la Culture. En 2008, le Parlement catalan approuve la loi du *Consell Nacional de la Cultura i les Arts* (CONCA) et établit le premier système mixte de politique culturelle dans le sud de l'Europe : un département/ministère de culture qui partage des attributions exécutives avec un organisme de type *arm's length*. Même si ce modèle ne dure que trois ans, la loi du CONCA induit la fin d'une période de près de dix années de changements significatifs au sein des politiques culturelles de la *Generalitat*.

Nous nous concentrerons ici sur le Département de la Culture. L'Espagne est définie comme un État « quasi fédéral » (Agranoff, 1993) et les Communautés Autonomes (*comunidades autónomas*) ont la plupart des compétences formelles dans le domaine de la culture. En somme, il s'agit d'un cas remarquable pour développer notre approche. Les politiques culturelles de la Catalogne, tout comme celles de l'Espagne, ont tenté d'atteindre, en accéléré, un niveau d'institutionnalisation similaire à celui qu'ont développé beaucoup de pays européens après la Seconde Guerre mondiale (Bonet, 2001; Rodríguez Morató, 2005).

Même si le cas de la Catalogne peut représenter des tendances marquantes dans l'évolution des politiques culturelles en Europe, il n'est pas possible d'y repérer un changement abrupt en termes de paradigme (par exemple, la démocratisation culturelle et la démocratie culturelle) (Barbieri, 2012a). Cela implique d'aller au-delà d'une approche exclusivement institutionnaliste historique et d'analyser en profondeur

comment et pourquoi les processus de changement des politiques culturelles interviennent.

A propos de méthodologie de la recherche, l'association de l'étude de cas et d'une approche narrative (*narrative approach*) (Abbott, 2001) permet, d'un côté, de poser la focale sur les acteurs et leur capacité ainsi que sur les contraintes structurelles. Tandis que de l'autre, il permet d'incorporer des concepts utilisés dans l'analyse de politiques publiques (par exemple, la notion de sous-système de politiques) décrivant des facteurs liés à l'action des acteurs politiques. La recherche (menée en 2010-2011) a combiné l'analyse documentaire et archivistique avec des entretiens approfondis. L'analyse de documents divers (budgets gouvernementaux, lois et plans, publications des partis politiques et des élites) a permis de reconstruire la trajectoire des contenus et des formes des politiques et d'identifier des périodes de continuité et de changement. Finalement, les entretiens (acteurs gouvernementaux, représentants du secteur privé) ont permis de connaître le rôle des acteurs et les contraintes institutionnelles dans la prise de décisions majeures.

Les sections suivantes développent l'approche analytique à partir des trois étapes identifiées dans les politiques culturelles du gouvernement catalan : la continuité (transition culturelle), la crise institutionnelle et le changement (*désétatisation*).

4. La transition culturelle : privatisation du conflit, légitimité et continuité des politiques

À partir de 1980, et pendant presque deux décennies, les politiques culturelles de la *Generalitat* n'ont pas connu de changements significatifs. Les initiatives principales se sont concentrées sur l'intervention directe du gouvernement pour promouvoir l'offre culturelle, plus que la diffusion ou la consommation. Le gouvernement a construit de grands équipements de caractère national, comme le *Teatre Nacional de Catalunya* ou l'*Auditori* (auditorium musical). En ce qui concerne la législation culturelle, les initiatives se sont focalisées sur le patrimoine et la langue catalane. En outre, les budgets n'ont pas suivi de changements remarquables et les principaux arrangements institutionnels du Département de la Culture sont demeurés stables (Barbieri, 2012a).

Cette continuité dans les contenus et les formes des politiques correspond à un processus de préservation de la légitimité institutionnelle de l'intervention gouvernementale dans la culture. D'un côté, le processus de légitimation s'explique par l'effet de facteurs institutionnels exogènes et endogènes. La Constitution Espagnole (1978) a induit une

répartition floue des compétences en matière culturelle entre les différentes sphères de gouvernement : gouvernement central, gouvernement des Communautés Autonomes et gouvernements locaux. Un contexte qualifié de « concurrence totale » (Fossas, 1990 : 112). Il a donné lieu à des tensions continues entre les différents pouvoirs publics, mais aussi au développement d'un système de gouvernements multi-niveaux de la culture. Après une dictature qui a été dévastatrice, entre autres choses, pour l'institutionnalisation de la politique culturelle, les compétences en matière de culture ont été garanties en tant que valeurs centrales du *self-government* de la Catalogne. Ceci permet de parler d'un lien entre l'institutionnalisation de l'autonomie politique de la Catalogne et l'institutionnalisation de la politique culturelle. Les acteurs du sous-système ont reconnu la légitimité de la *Generalitat* pour développer des politiques culturelles et, en même temps, les politiques culturelles ont été reconnues comme politiques publiques légitimes.

Ce processus s'est vu renforcé par l'incorporation à l'administration publique de nombreux acteurs culturels et intellectuels très actifs dans l'opposition au régime franquiste. L'État, en se définissant dans cette période en tant que premier - et pratiquement unique - garant et promoteur culturel, a évité toute possibilité de conflits significatifs liés à la légitimité institutionnelle du gouvernement - en tant que tout cohérent - pour intervenir dans la culture. Finalement, ce contexte a été renforcé par la corrélation durable de forces entre les deux partis politiques majoritaires en Catalogne. Tandis que *Convergència i Unió* (CiU, parti nationaliste conservateur) a gouverné la *Generalitat* pendant plus de vingt ans (1980-2003), le *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC, parti de centre-gauche) a gouverné la plupart des mairies, Barcelone incluse. Ce contexte macro-politique n'a pas représenté une fenêtre d'opportunités pour un changement significatif des politiques culturelles.

Mais même s'il est évident que le contexte institutionnel est un facteur explicatif clé du processus de légitimation, il faut aller au-delà d'une approche de simple dépendance au sentier (*path dependence*), en prêtant une attention particulière aux effets de l'interaction entre les acteurs du sous-système de politiques. Dans cette période, la continuité des politiques culturelles de la *Generalitat* a ainsi été conditionnée par la formation d'un monopole de politiques. Un groupe réduit et homogène d'acteurs (en nombre et en profil) a dominé le processus des politiques et la définition de leurs formes et contenus pendant une période étendue. Cette période, nous la qualifions « de transition culturelle », où l'autorité gouvernementale limite la portée du conflit sur la légitimité institutionnelle des politiques culturelles. Privatiser ou restreindre le conflit implique, par exemple, que le gouvernement évite de créer des agences ou des organismes dotés de nouvelles capacités d'intervention; il

évite aussi l'émergence de nouvelles arènes de discussion. On peut comprendre ce type de processus par un cas de non-mise en œuvre d'une politique publique.

En 1985, le gouvernement de la Catalogne semble entamer une série de changements dans les politiques culturelles. Le Département de la Culture crée le *Consell Asesor de Cultura de la Generalitat de Catalunya*, un conseil consultatif, composé d'agents culturels et d'intellectuels de diverses provenances et idéologies. Certains d'entre eux sont même liés au PSC. De plus, le gouvernement insiste pour élaborer un pacte national de la culture avec les gouvernements locaux. Avec ces deux mesures, le Département de la Culture de la *Generalitat* assume le rôle d'acteur central du sous-système de politiques. Mais cette stratégie implique la reconnaissance d'un conflit de légitimité avec les gouvernements locaux (surtout de la ville de Barcelone), les intellectuels et d'autres agents culturels. Donc, pendant quelque temps, ce conflit de légitimité de l'intervention gouvernementale dans le domaine de la culture est publicisé, surtout à travers le recours rhétorique à des idées universelles comme l'importance de la culture pour l'ensemble de la société.

Cependant, ces projets n'ont jamais été mis en œuvre. Le Président de la *Generalitat* et quelques gouvernements territoriaux de CiU n'ont pas soutenu le pacte, le ministre de la Culture (*conseller*) a présenté sa démission et le conseil consultatif a été dissout. Cet épisode de non-concrétisation d'une politique publique illustre la concentration du conflit de la légitimité institutionnelle des politiques culturelles sur un axe dominant : la relation conflictuelle entre culture et territoire ; en l'espèce, entre Barcelone et le reste de la Catalogne. Pour la plupart des responsables du Département de la Culture, y compris Albert Manent, secrétaire général : « Le pacte favorisait la culture élitiste de Barcelone au détriment de la culture des régions. » (Manent, 2010 : 253). Au-delà du caractère discutable d'une telle affirmation,² cette territorialisation du conflit est aussi l'indicateur d'une résistance au changement au sein même du sous-système de politiques. En réalité, cet épisode marque le passage d'une amorce de socialisation du conflit vers sa privatisation, la tentative d'introduire le modèle d'agences gouvernementales puis son échec, un début de fracture du monopole de politiques qui aboutit à sa consolidation. Les responsables gouvernementaux préfèrent donc une position secondaire (*low status*) (Barzelay, 2003) pour les sujets de politique culturelle dans l'agenda macro-politique.

Avec cet épisode, un scénario de *statu quo* finit par caractériser le sous-système des politiques culturelles. Tandis que le Gouvernement de la Catalogne limite et privatisé le

² Voir Font (1991) pour une interprétation alternative.

conflit de légitimité institutionnelle, beaucoup de gouvernements locaux (contrôlés par le PSC, y compris la Mairie de Barcelone) optent pour le développement d'alliances avec différents collectifs et agents du secteur privé, notamment avec ceux associant la politique culturelle à des stratégies de régénération urbaine et de développement économique. Pour Vicenç Villatoro, ex Directeur Général de la Promotion Culturelle du Département de Culture (1997-2000), « le *maragallisme*³ s'est entouré d'une aura de modernité vis-à-vis de la culture (...), tandis que le *pujolisme*⁴ s'est vu associé dans les milieux culturels à une étiquette de *fait maison* non totalement inconvenante. » (Villatoro, 2007 : 241). Il est donc possible au cours de cette période de repérer la consolidation de deux projets organisés autour de deux espaces territoriaux construits en parallèle : Barcelone en tant que grande ville, et la Catalogne en tant que nation. Cette situation de statu quo se maintient tout au long des années 1990, jusqu'à ce que le gouvernement de la Catalogne ait à affronter une crise de légitimité institutionnelle.

5. Crise de légitimité et recherche d'alternatives

À la fin des années 1990, la politique culturelle du gouvernement de la Catalogne fait face à des phénomènes socio-structuraux inédits. D'une part, l'amorce d'un nouveau processus migratoire, qui s'inscrit dans le contexte de la mondialisation et de nouvelles inégalités ; de l'autre, la consolidation de la numérisation et de l'industrialisation de la culture, ainsi que du paradigme de la diversité culturelle, tout comme en Espagne (Zallo, 2011).⁵ Ces processus ont érodé la légitimité institutionnelle de l'intervention publique dans la culture et, par conséquent, la stabilité des politiques culturelles. Déjà en 1994, Ferran Mascarell⁶ (2005 : 177) écrivait : « Les politiques publiques continuent d'agir comme si elles avaient encore le monopole du milieu culturel. Comme elles ne l'ont pas, elles semblent devenir peu à peu moins incisives et nécessaires, éloignées des formes réelles de production, de distribution et de consommation de la culture. »

Mais si les facteurs socio-structuraux conditionnent le processus de légitimation des politiques culturelles, la compréhension d'une crise institutionnelle et de l'ouverture au changement des politiques implique d'analyser l'interaction entre les acteurs du sous-système de politiques culturelles. À la fin des années 1990, le gouvernement de la

³ En référence à Pasqual Maragall, du PSC, Maire de Barcelone (1983-1997) et Président de la *Generalitat de Catalunya* (2003-2006).

⁴ En référence à Jordi Pujol, de CiU, Président de la *Generalitat de Catalunya* (1980-2003).

⁵ Voir Solé et Parella (2008), entre autres, pour la caractérisation de ce processus.

⁶ Mascarell a été Conseiller Municipal de Culture de la Mairie de Barcelone et deux fois Ministre de Culture (*conseller*) de la Generalitat: en 2006 (avec le PSC au gouvernement) et depuis 2011 (avec CiU au gouvernement).

Generalitat a fait face à divers conflits avec le secteur privé. À titre d'exemple, la tentative de promouvoir en 1998 le doublage de films en catalan, avec un décret visant à transférer la responsabilité du doublage vers l'industrie culturelle, particulièrement les *majors*. Ce décret, comportant des sanctions importantes en cas de non respect, n'a jamais été mis en œuvre. Suspendu par la Cour Suprême de Justice de la Catalogne, il a été finalement abrogé, par le gouvernement. Un autre exemple concerne le *Teatre Nacional de Catalunya*, inauguré en 1997, sous l'assaut de sévères critiques quant à son mode de gestion (d'intervention directe et de production propre). Le débat a porté sur le rôle que devait occuper le secteur théâtral privé dans le projet d'un théâtre national.

Ainsi, dans ces deux cas, le conflit a moins porté sur le rôle de la langue catalane dans les politiques culturelles et davantage sur le mode d'intervention du gouvernement, son droit d'agir et la demande de professionnalisation des organismes culturels publics.

L'industrie culturelle a atteint un degré de développement considérable et très consistant. L'attitude des agents est aussi beaucoup plus active qu'à des époques antérieures. Ils veulent en finir avec une façon d'établir des relations avec l'administration. Quand le modèle traditionnel de politiques culturelles tombe sur ce développement du secteur industriel, le conflit se produit au sein des différents secteurs (théâtre, musique, cinéma).

(Ex-haute responsable du Département de Culture)

Ici, le gouvernement (comme un tout, et pas seulement le gouvernement de la *Generalitat*) est entré en conflit avec d'autres systèmes de pouvoir ; en l'espèce : le secteur professionnel et industriel déjà mis en place.

Dans ce contexte de crise de légitimité institutionnelle, le PSC (parti d'opposition) a publié le *Livre Blanc de la Culture à la Catalogne*, document élaboré avec la participation d'une bonne partie des agents du secteur culturel public et privé. Cet ouvrage explicite une nouvelle logique de légitimation de l'intervention publique que le PSC a impulsée dans des gouvernements locaux : « Les actions des pouvoirs publics en matière culturelle doivent cesser d'ergoter et, par contre, être capables de faciliter le développement de l'ensemble du secteur. Le gouvernement de la Catalogne doit récupérer de façon imminente la confiance des principaux agents et producteurs de culture. » (Mascarell, 1999 : 123). Dans ce document et, à ce moment-là en particulier, on trouve également les premières propositions pour créer un conseil des arts et de la culture en Catalogne.

6. La désétatisation : socialisation du conflit, légitimité et changement des politiques

À partir de la crise institutionnelle, et au moins jusqu'à l'approbation de la loi du CONCA (2008), les politiques culturelles de la *Generalitat* ont profondément changé. D'un côté, on

constate l'augmentation du budget et sa diversification : le gouvernement a renforcé les politiques de promotion culturelle (musique, arts de la scène et cinéma), en mettant l'accent sur la diffusion et son internationalisation. De l'autre, la législation insiste sur les industries culturelles et la création artistique (Barbieri, 2012a). Finalement, on assiste à des changements d'importance dans les aménagements institutionnels du Département de la Culture, avec un processus de *désétatisation* (Craik et al. 2003) mais aussi la prolifération d'organismes autonomes : l'*Institut Català d'Industries Culturals* (en 2000) ; l'*Institut Ramon Llull*, d'internationalisation de la culture catalane (en 2002) ; ou le *Consell Nacional de la Cultura i les Arts* (CONCA, en 2008).

Cette période a commencé avant le changement au sein de la coalition du gouvernement de la Catalogne (en 2003), débouchant sur l'accession, pour la première fois, du PSC au Département de la Culture. Même s'il est vrai que ce changement institutionnel exogène a constitué un facteur clé, le changement des politiques a été conditionné par la nécessité de relégitimation de l'intervention gouvernementale dans la culture. Il est donc nécessaire de prêter attention aussi bien à l'interaction entre les acteurs du sous-système qu'à leur capacité d'action. Le cas de la Catalogne illustre, selon les termes de Schattschneider (1960), la manière dont l'autorité publique modifie les relations du pouvoir avec le privé, en augmentant la portée du conflit. Dans ce cas, la socialisation du conflit de la légitimité institutionnelle a engendré une arène spécifique, sous la forme d'une nouvelle agence (un conseil de la culture et des arts) pour répondre à une nouvelle catégorie de demandes. Analysons ce processus de politiques, notamment dans les étapes pré-décisionnelles (*agenda-setting* et spécification d'alternatives) et prise de décisions.

6.1 L'origine du CONCA : consensus apparent et conflits latents

L'émergence de l'enjeu visant la création d'un conseil de la culture dans l'agenda de la politique culturelle catalane est le résultat d'une combinaison de facteurs. Dans un contexte de crise institutionnelle, les agents du secteur public liés au PSC, comme certaines organisations professionnelles, ont plaidé en faveur de cette option. Toutefois, cet apparent consensus a entraîné un conflit significatif, surtout pour le PSC.

Il y avait une idée partagée : la nécessité d'un instrument au-delà de la politique qui puisse assurer le rôle central de la culture, loin du débat partisan de l'utilisation de la culture pour la construction de symboles nationaux. Mais l'idée la plus conflictuelle tournait autour des deux modèles possibles : d'un côté, un « sénat de la culture », qui ne gère pas des ressources économiques. Et de l'autre, il y avait des acteurs qui disaient que le conseil devait gérer une part de l'appareil culturel de l'État.

(Ex-haut responsable du Département de Culture)

S'il y avait consensus sur l'idée que les structures institutionnelles traditionnelles étaient obsolètes pour résoudre des anciens et nouveaux challenges de la politique culturelle, quelques professionnels du secteur privé allaient plus loin dans leurs demandes et proposaient un conseil qui remplaçait pratiquement le Département de la Culture.

6.2 Les alternatives du conseil : la proposition du « commissariat pour le conseil de la culture », et ses limites

Le processus de spécification d'alternatives au futur conseil a commencé en 2003, après le changement de coalition gouvernementale à la *Generalitat*. Il s'agissait d'une *issue momentum* (Barzelay, 2003), c'est-à-dire, une centralité de l'enjeu dans l'agenda de la politique culturelle, avec l'accès aux postes de décision. Un processus basé sur la combinaison de deux mécanismes sociaux : d'un côté, l'« attribution d'opportunité » (McAdam et al. 2001), où les acteurs estiment qu'un épisode de changement dans la politique s'amorce. Un exemple est la création de la Plateforme de la Culture pour un Conseil des Arts, comprenant les associations professionnelles sectorielles. Et de l'autre, la « certification » (Barzelay, 2003; McAdam, et al. 2001), où les messages sont communiqués par des personnes dépositaires d'une autorité institutionnelle. Par exemple, l'implication initiale du Président Pasqual Maragall, ainsi que sa décision de créer le « Commissariat pour le conseil de la culture et les arts », ayant pour mission d'élaborer une proposition (non contraignante) de modèle de conseil⁷.

Dès lors, les acteurs occupant des positions importantes de pouvoir (département et plateforme) ont tenté d'influer sur les alternatives en tentant d'exclure certaines d'entre elles de l'agenda. Le Département voulait donc éviter le débat sur la modification du *statu quo*, c'est-à-dire, une transformation institutionnelle dans la ligne de l'engagement du Président Maragall. Quant à la Plateforme, elle a tenté de lier le débat sur l'autonomie du conseil à celui sur ses attributions formelles. En ce qui concerne le profil des futurs membres du conseil, la plateforme cherchait à éviter la formule d'un conseil dominé par des intellectuels, en privilégiant le recrutement sectoriel.

Le tableau ci-dessous présente les caractéristiques les plus importantes des trois modèles de conseils conçus tout au long du processus de politiques : a) celui présenté par le

⁷ Le commissariat a été dirigé par Josep Maria Bricall et intégré aussi par Xavier Fina et Ezequiel Baró. « L'idée originale de Maragall était que le Département de la Culture disparaîtrait et que ce serait le conseil qui définirait la politique culturelle à suivre. » (Entretien avec un haut responsable de la *Generalitat de Catalunya*).

commissariat, b) celui prévu dans le projet de loi déposé en 2007 devant le Parlement de la Catalogne après la négociation et c) le modèle retenu dans la loi.

Comparaison des modèles de conseils. Élaboration propre

Propositions/ Caractéristiques	Commissariat (2005)	Projet de loi (2007)	Loi (2008)
Nom	Conseil de la Culture et des Arts de la Catalogne	=	Conseil National de la Culture et des Arts
Fonctions	Veiller sur le développement de l'activité culturelle de la Catalogne (rapport annuel, « médiation et arbitrage »...)	Disparition de la fonction d' « arbitrage »	Confirmation du projet de loi
	Collaborer à l'ordonnance de la politique culturelle	=	Collaborer à l'ordonnance de la politique culturelle <i>en ce qui concerne à la création artistique</i>
	Organiser la politique de support et promotion culturelle (Fonds de Promotion Culturelle)	Organiser la politique de support et promotion de <i>la création artistique et culturelle</i>	Confirmation du projet de loi
Membres	-17 au total -14 membres ordinaires -3 membres représentants (députés du Parlement, avec voix consultative, mais sans droit de vote) - Il ne définit pas le type d'engagement	-14 membres ordinaires (les membres représentants sont éliminés)	-11 membres ordinaires -Seulement 3 membres à plein temps (présidence et deux vice-présidences)
Origine des ressources économiques	Budget de la Generalitat, avec la possibilité d'autres sources publiques de financement (impôts, etc.)	Disparition d'autres sources publiques de financement	Confirmation du projet de loi

6.3 La prise de décisions : un conseil au nom long, mais à l'activité courte⁸

Sans qu'il soit nécessaire de commenter en détail ce tableau, on peut analyser le processus de prise de décisions en comparant les différents modèles de conseil. D'un côté, on constate que l'action de celui-ci est cantonnée au milieu de la création artistique dans une perspective sectorielle. En ce qui concerne les attributions exécutives (aides économiques et de promotion), le conseil a finalement comme destinataires les créateurs (individuels et collectifs), en excluant (à la différence de la proposition du commissariat), les entreprises et gouvernements locaux. Comment peut-on expliquer ces limitations ? Qu'est-ce qui s'est passé dans le processus de prise de décisions ? Aucun des mécanismes sociaux

⁸ « Je ne voulais pas cela : un conseil des arts avec un nom aussi long et une activité aussi courte » (Entretien avec haut responsable de la Generalitat de Catalunya).

(certification, attribution d'opportunité) ne s'est prolongé dans le temps. Par là même, le processus de politiques est devenu plus lent et le débat relatif à la création du conseil en a été très affecté. Chemin faisant, la lenteur du processus a favorisé la concentration de ressources de pouvoir dans les mains de quelques acteurs (Département de Culture, partis politiques et Plateforme). Ce processus a dilué les propositions du commissariat et a réaffirmé les positions conservatrices du *statu quo*. La participation initiale ainsi que le processus de consultation d'agents divers, se sont transformés en négociation fermée, et l'information a cessé d'être accessible. Le gouvernement a réinterprété ce conseil comme l'expression d'une volonté de pression de la part des agents du secteur de la création artistique et, en conséquence, il a tenté d'en limiter les attributions. De son côté, la Plateforme a voulu garantir les attributions exécutives du conseil, mais dans un domaine restreint (la création artistique) et à fort caractère sectoriel.

En ce sens, la loi du CONCA introduit un changement significatif dans les politiques culturelles du gouvernement de la Catalogne. Ce changement a été accompagné par la socialisation du conflit de légitimité de l'intervention gouvernementale dans la culture, et aussi par la variabilité des relations entre les gouvernements et ce que Schattschneider (1960) qualifie « de groupes organisés d'intérêts spéciaux ». Cependant, ces changements reproduisent la distance séparant les acteurs, qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques culturelles, de l'ensemble de la société civile. Certains acteurs ont été considérés en même temps interlocuteurs et récepteurs des politiques culturelles⁹.

7. Conclusion

Fondé sur une étude de cas sur le développement des politiques culturelles du gouvernement de la Catalogne, cet article a permis de mieux comprendre comment, quand et pourquoi changent les politiques publiques de la culture. La continuité et le changement de ces politiques sont conditionnés par la construction (et la déconstruction) de la légitimité institutionnelle de l'intervention gouvernementale dans la culture. Même s'il est vrai que les facteurs socio-structuraux, exogènes ou macro-politiques sont importants dans ce processus, cet article questionne les effets de l'interaction entre les acteurs du sous-système de politiques. En particulier, la manière dont le gouvernement gère le conflit de la légitimité

⁹ Même si mon travail de recherche se termine avec l'approbation de la loi (2008), je considère que le processus de formulation du CONCA aide à comprendre les faits les plus significatifs dans les premières années de fonctionnement du conseil : un budget réduit, la démission de son premier président huit mois après son arrivée ou, finalement, la suppression des attributions exécutives par le gouvernement actuel. Voir aussi Barbieri (2012b), Chávez Aguayo, M. (2012), Negrer et Bonet (2012) et Rius et al. (2013).

institutionnelle dans ce secteur. D'un côté, la continuité des politiques s'explique par la limitation de la portée de ce conflit. Dans le processus de privatisation du conflit, que nous avons qualifié « de transition culturelle », le gouvernement évite de créer de nouvelles arènes de pouvoir. De même, un *statu quo* prévaut dans les relations entre les acteurs du sous-système de politiques, dans le cas de la politique culturelle en Catalogne, en ce qui concerne la relation conflictuelle entre culture et territoire.

D'un autre côté, une crise de légitimité institutionnelle des politiques culturelles s'explique lorsque le gouvernement (comme un tout) entre en conflit frontal avec d'autres systèmes de pouvoir. Quoi qu'il en soit, cet article remet en question l'existence d'une relation directe entre l'ouverture au changement de politiques et la mobilisation d'intérêts vers les institutions de la macro-politique, assumée par le modèle d'« équilibre ponctué » (Baumgartner et Jones, 1993). En réalité, les acteurs du sous-système de politiques culturelles cherchent à conserver le contrôle sur les questions de la politique culturelle, tout en maintenant une certaine distance vis-à-vis de l'agenda macro-politique. Ils se déplacent entre différentes sphères gouvernementales et entre divers modèles de gestion publique en cherchant des appuis, des ressources ou, directement, en essayant d'orienter les attributions en matière de politique culturelle.

Finalement, nous montrons qu'il faut entrer dans le détail des mécanismes sociaux (pré-décisionnel et de prise de décisions) pour expliquer un changement significatif des politiques, comme la création d'un conseil des arts. De tels changements ne sont donc pas principalement le résultat d'une action instrumentalement motivée de la part de certains groupes d'intérêt. Le gouvernement prend des décisions qui modifient les relations privées et publiques de pouvoir. Et il le fait par la gestion du conflit, dans ce cas en offrant une arène pour l'engendrer et le canaliser. En définitive, l'intensité et la direction du changement dépendent de la résolution de la tension entre préservation du *statu quo* et émergence de nouvelles logiques de légitimation des politiques culturelles.

Pour autant, tout comme il n'y a rien d'intrinsèquement bon ou mauvais dans aucune portée du conflit (Schattschneider, 1960), il n'y a rien non plus de nécessairement équitable dans les changements. Le cas de la Catalogne illustre comment un processus de *désétatisation* de la politique culturelle peut éléver les problèmes sectoriels et professionnels à la catégorie de problèmes publics. Plus que favoriser la démocratisation du processus des politiques, les changements ont reproduit la distance entre le secteur culturel et le reste de la société. Ils ont reproduit les questionnements sur la valeur publique des politiques culturelles. La difficulté, à l'heure de différencier les interlocuteurs et les destinataires de l'action

gouvernementale, est donc un problème caractéristique des politiques culturelles, bien que pertinent pour l'analyse d'autres domaines de politiques publiques.

8. Bibliographie

- Abbot A. (2001), *Times Matters. On Theory and Method*, Chicago, University of Chicago Press.
- Agranoff R. (1993), "Inter-Governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain", *Regional Politics and Policy*, 3, 2, 1-28.
- Barbieri N. (2012a), "Why does cultural policy change? Policy discourse and policy subsystem: a case study of the evolution of cultural policy in Catalonia", *International Journal of Cultural Policy*, 18, 1, 13-30.
- Barbieri, N. (2012b), *¿Por qué cambian las políticas públicas? Una aproximación narrativa a la continuidad, el cambio y la despolitización de las políticas culturales. El caso de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008)*. Bellaterra, Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Barzelay M. (2003), "The process dynamics of public management policy change", *International public management journal*, 6, 3, 251-402.
- Barzelay M., Gallego R. (2006), "From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change", *Governance*, 19, 4, 531-557.
- Baumgartner F., Jones B. (1993), *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bonet L. (2001), "Les politiques culturels a Catalunya: un espai d'acords bàsics en un context d'alt dinamisme", in Gomà R., Subirats J. (eds), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): Autonomia i benestar*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 303-325.
- Bonet L., Negrí E. (2012), "The Management of Institutional Decision. A comparative analysis of institutional reforms in the field of cultural policy." International Conference on Cultural Policy Research (ICCP), Barcelona, 9-12/07/2010.
- Chávez Aguayo M. (2012), "Los consejos de las artes y el principio de "arms length" en las políticas culturales subnacionales: un estudio comparativo entre Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) y Jalisco (Méjico)", Tesis doctoral, Universitat de Barcelona.

- Craik J., Mcallister L., Davis G. (2003). “Paradoxes and contradictions in government approaches to contemporary cultural policy: an Australian perspective.”, *International Journal of Cultural Policy*, 9, 1, 17-33.
- Font J. (1991), *Papers de política cultural*, Barcelona, Edicions 62.
- Fossas E. (1990), *Regions i sector cultural a Europa. Estudi comparat: Bèlgica, França, Itàlia, RFA i Espanya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Gattinger M., Saint-Pierre D. (2008), “Can national cultural policy approaches be used for sub-national comparisons? An analysis of the Québec and Ontario experiences in Canada.”, *International Journal of Cultural Policy*, 14, 3, 335-354.
- Hall P., Taylor R. (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Kingdon J., (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Michigan, Harper Collins.
- Manent A. (2010), *Crònica política del Departament de Cultura (1980-1988)*, Barcelona, A contravent.
- Mascarell F. (ed.) (1999), *El Llibre Blanc de la cultura a Catalunya*, Barcelona, Edicions 62.
- Mascarell F. (2005), *La Cultura en l'era de la incertesa*, Barcelona, Roca.
- McAdam D., Tarrow S., Tilly C. (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parker R., Parenta O. (2009), “Multi-level order, friction and contradiction: the evolution of Australian film industry policy”, *International Journal of Cultural Policy*, 15, 1, 91-105
- Ragin C. (1987), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Rius, J., Morató, A., Martínez, S. (2013), “El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización”. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 11, no 3.
- Rodríguez Morató A. (2005), “La reinvención de la política cultural a escala local: el caso de Barcelona”, *Sociedade e Estado*, 20, 2, 351-376.
- Saint-Pierre D. (2004), “La Politique culturelle du Québec de 1992 et l'Advocacy Coalition Framework: Une étude de cas dans le domaine de la culture.”. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 37, 3, 561–580.
- Schattschneider E. (1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York, Harcourt Brace College Publishers.

- Shockley G., Mc Neely C. (2009), “A Seismic Shift in U.S. Federal Arts Policy: A Tale of Organizational Challenge and Controversy in the 1990s”, *Journal of Arts Management, Law and Society*, 39, 1, 7-23.
- Solé C., Parella S. (2008), “El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una “vía catalana” de integración?”, *Política y Sociedad*, 45, 1, 85-101.
- Subirats J., Knoepfel P., Larrue C., Varonne F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Villatoro V. (2007), *Dietari 1997-1998*, Palma de Mallorca, Lleonard Muntaner Editor.
- Wyszomirski M. (2004.), “From public support for the arts to cultural policy”, *Review of Policy Research*, 21, 469-84.
- Zallo R. (2011), *Estructuras de la comunicación y de la cultura: políticas para la era digital*, Barcelona, Gedisa.