

Aux limites du fédéralisme

/ Anne-Catherine Sutermeister

La politique culturelle suisse repose sur une accumulation de strates – communales, cantonales et fédérale – auxquelles s'ajoutent des fonds semi-publics (comme les loteries) et privés. L'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur la culture amène son lot d'interrogations.

S'il existe une notion à laquelle l'on ne peut échapper, si l'on souhaite comprendre ne serait-ce que superficiellement le fonctionnement des politiques culturelles suisses, c'est bien la subsidiarité. Magnifique outil de déresponsabilisation pour certains, la subsidiarité est, dans les états fédéraux, un outil d'organisation et de répartitions des tâches politiques : partant du principe que la responsabilité des actions politiques échoit à l'échelon le plus adapté, la subsidiarité s'organise de manière ascendante en Suisse. Ainsi la culture est d'abord du ressort des villes, puis des cantons, la Confédération n'intervenant qu'ensuite à titre subsidiaire. Les chiffres témoignent bien de ces champs de force : 48 % des subventions culturelles proviennent des villes (dont pratiquement la moitié des villes de Genève, Lausanne, Berne et Zurich), et 41 % sont attribués par les cantons, tandis que la Confédération ne participe qu'à hauteur de 11 % (265,2 millions de francs suisses, soit 219,3 millions d'euros). Quant aux montants provenant du secteur privé, ils représentent environ 320 millions de francs suisses par an (264,6 millions d'euros), en tenant compte d'un partenaire semi-privé déterminant en Suisse : les loteries.

Les chiffres, s'ils reflètent les responsabilités financières assurées par les différentes collectivités, ne peuvent rendre compte des mécanismes souvent complexes en fonction desquels s'organisent les responsabilités entre les 26 cantons suisses et les communes situées sur leur territoire. En effet, un même projet peut-être soutenu par les trois échelons politiques au terme d'un savant jeu de concertation déterminé par un autre principe éminemment helvétique, la souveraineté que revendique

chaque échelon politique. La multiplication des guichets cantonaux et communaux complique de toute évidence les choses. Alors que certains cantons comme Fribourg se sont clairement approprié un champ de compétence – en l'occurrence le soutien à la création –, laissant la diffusion des activités culturelles aux collectivités communales, d'autres cantons souhaitent aujourd'hui énoncer de véritables politiques globales, comme en témoignent les nouveaux projets de lois dans les cantons de Vaud et de Genève. Au sacro-saint principe de subsidiarité succède donc progressivement l'idée d'une répartition des tâches entre cantons et villes. Ainsi la boutade longtemps de mise selon laquelle « il y a en Suisse autant de politiques culturelles que de communes et de cantons » est en train d'évoluer, au rythme paisible des pendules à coucou helvétiques. L'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur l'encouragement à la culture le 1^{er} janvier 2012 apporte une nouvelle pierre à l'édifice. Elle confère enfin une légitimité à l'action de la Confédération, fixe ses compétences par rapport aux cantons et aux communes et définit selon des plans quadriennaux les lignes directrices en matière de politique culturelle.

Les prémices timides de la politique culturelle suisse

Si des résolutions ont été prises dès le XIX^e siècle par les villes, les cantons et la Confédération pour soutenir le patrimoine culturel (création d'archives, bibliothèques, musées), on peut situer les prémices d'une action politique dans le domaine de la culture en 1939, avec la fondation de la communauté de travail Pro Helvetia. Incarnant une éphémère unité nationale dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale, Pro Helvetia n'est pas à ses débuts le fruit d'une politique délibérée mais bien l'expression d'une réaction visant à défendre les « valeurs spirituelles de la Suisse ».

La subsidiarité précarise davantage qu'elle ne rassure.

Le développement à partir de 1945 d'une culture professionnelle propre – et non plus importée de France ou d'Allemagne, comme c'était le cas auparavant – amène les collectivités communales à lancer les premiers instruments de soutien à la création. Les premières lois cantonales consacrées à l'encouragement de la culture entrent en vigueur dès les années 1970 et des unités administratives spécialisées sont créées pour répondre aux sollicitations des artistes et des institutions. C'est aussi au cours de ces années que la Confédération publie le fameux *Rapport Clottu* (1975), qui analyse de manière très fouillée la vie culturelle et artistique en Suisse, identifie les besoins et propose une réflexion ambitieuse sur le rôle des collectivités publiques. Largement influencé par les réflexions sur la démocratisation culturelle en France, le rapport met aussi en lumière les faiblesses du système fédéraliste : aucune politique culturelle ne pourra émerger sans une vision concertée entre les différents échelons fédéraux.

Les paradoxes du fédéralisme

Une trentaine d'années plus tard, les dynamiques de la vie culturelle et

politique confèrent à ces questions une urgence renouvelée. Qu'il s'agisse de l'accès à la culture, de l'éducation et de la formation artistiques, du rôle déterminant que prendra la danse dans l'offre culturelle ou encore de la situation socio-professionnelle des comédiens, le *Rapport Clottu* pointe en 1975 des problématiques toujours ouvertes aujourd'hui.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évoquer les effets de la première loi fédérale sur l'encouragement de la culture, soulignons pourtant que certains projets réunissant les différents échelons politiques ont déjà vu le jour : le *Projet Danse*, concept pour l'encouragement de la danse en Suisse, est né d'une collaboration entre les villes, les cantons, la Confédération et les associations professionnelles. Entre 2002 et 2006, les différents partenaires ont analysé toutes les facettes de la danse, de la formation à la reconversion professionnelle en passant par la création et la diffusion et publié les résultats dans différents rapports. Plusieurs propositions ont été appliquées au terme du projet, notamment les « *conventions de soutien conjoint* » réunissant des subventions de Pro Helvetia, du canton et de la ville dans lesquels sont établies les compagnies de danse. Ces conventions, qui visent à encourager pendant trois ans les compagnies de danse suisses les plus prometteuses et les plus actives sur le plan international, ont le grand mérite d'impliquer pour la première fois les différents échelons politiques autour d'un projet fédérateur.

Autre projet d'envergure issu du *Projet Danse*, l'association *Reso - Réseau danse suisse*. Centre de compétences œuvrant au développement de différentes prestations spécialisées, *Reso* s'engage pour une politique d'encouragement globale de la danse. *Success story* d'un fédéralisme coordonné, *Reso* révèle aujourd'hui les failles d'une structure politique où la multiplication des partenaires va à l'encontre de l'efficacité souhaitée de nos jours... En effet, malgré l'appui initial des partenaires publics, le financement de la fondation se révèle de plus en plus fragile : les subventions doivent sans cesse être sollicitées auprès des innombrables partenaires (près d'une cinquantaine de collectivités publiques), montrant une fois de plus que la subsidiarité précarise davantage qu'elle ne rassure.

Les institutions romandes : employeurs ou partenaires des compagnies ?

Il fut un temps où la création théâtrale était d'une simplicité déconcertante. Les théâtres de création avaient pour mission de produire des spectacles. Les compagnies, quant à elles, y réalisaient leurs spectacles ou se produisaient dans les rares théâtres d'accueil grâce à des subventions ponctuelles.

Aujourd'hui, les enjeux entre les institutions, les compagnies, les différentes collectivités et les partenaires privés sont devenus beaucoup plus complexes. Sur un territoire comptant 1,5 millions d'habitants, l'offre en matière d'arts scéniques est devenue pléthorique.

Du côté des lieux, l'Union des Théâtres Romands (UTR), rassemblant treize théâtres de création, dont les opéras de Genève et de Lausanne, et le Pool des théâtres romands, regroupant plus de quarante théâtres d'accueil, constituent le cadre institutionnel. Dès les années 1950-1960, les théâtres de création se sont engagés pour la défense de la profession et ont permis l'essor d'un art professionnel principalement concentré sur l'Arc lémanique. A deux exceptions près : Arcs en scène, ancien

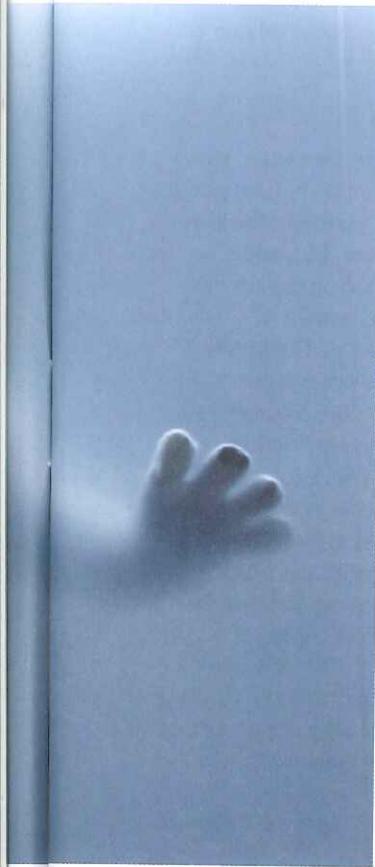


Théâtre populaire romand à La Chaux-de-Fonds, créé grâce à l'inlassable engagement de Charles Joris en 1959 et dirigé aujourd'hui par Andrea Novicov, et le Théâtre des Osses, qui s'est implanté à Givisiez, près de Fribourg, dès la fin des années 1980.

En parallèle, plus de quarante théâtres d'accueil et de festivals proposent une offre théâtrale sur l'ensemble de la Suisse romande. Des scènes expérimentales comme l'Usine à Genève ou l'Arsenic à Lausanne aux grandes salles comme le Théâtre du Crochetan à Monthey et Equilibre, nouveau théâtre au centre de Fribourg, inauguré en décembre 2011 (voir photo), en passant par des festivals comme le *far°* à Nyon ou La Bâtie à Genève, les théâtres du Pool défendent des programmations pluridisciplinaires et jouent de ce fait un rôle indispensable pour la diffusion des formes théâtrales, performatives et chorégraphiques. Notons au passage qu'un lieu entièrement dévolu à la danse contemporaine fait toujours défaut en Suisse romande, alors que c'est précisément dans cette discipline que la création suisse s'est forgée une image.

Aujourd'hui, même si les théâtres de création et d'accueil se différencient au niveau de leurs missions (les théâtres de création sont, entre autres, signataires d'une convention de travail collective), ils sont, dans les faits, de plus en plus similaires. Alors que la majorité des théâtres de création est contrainte d'alterner créations et accueils, les théâtres du Pool ont élargi leurs mandats pour soutenir les compagnies avec des résidences, des préachats ou des coproductions. Cependant, les moyens les plus importants dont disposent les théâtres de création leur permettent d'explorer différents modèles d'entreprise. Que ce soit

Sous la glace, mise en scène
Andrea Novicov. Photo :
Camille Mermet.



à travers des coproductions, l'idée de troupe défendue par le Théâtre des Osses ou les tournées, comme en témoigne de manière impressionnante le Théâtre de Vidy-Lausanne depuis l'arrivée de René Gonzalez en 1991, mais aussi le Théâtre de Carouge sous l'impulsion de Jean Liermier, et Arcs en scène, les théâtres de création sondent des pratiques susceptibles de prolonger la durée de vie des spectacles et d'assurer leur pérennité.

La création au croisement des politiques institutionnelles et artistiques

Comment les compagnies s'insèrent-elles dans ce tissu institutionnel ? Depuis les premières subventions allouées parcimonieusement dès la fin des années 1960 aux compagnies dites « off », l'éventail des formes de soutien s'est considérablement diversifié. Aux subventions ponctuelles sont venus s'ajouter des contrats de subventionnement pluriannuels destinés aux compagnies expérimentées ayant un rayonnement plus large. A côté des instruments de soutien habituels (résidences à l'étranger, mise à disposition de locaux, etc.), des soutiens plus ciblés ont été conçus par certaines collectivités publiques : la Ville de Lausanne et le Canton de Vaud proposent ensemble une bourse de compagnonnage pour soutenir les metteurs en scène au début de leur parcours ; le Canton du Valais offre aux compagnies la possibilité de bénéficier d'une résidence subventionnée d'une durée de trois ans dans un théâtre valaisan. Dernier arrivé dans le domaine du soutien au théâtre, Label +. Elaboré et entièrement financé par les cantons romands dans le but de promouvoir des créations théâtrales d'envergure (grandes distributions, équipes artistiques plus étoffées, etc.), ce dispositif, offre l'opportunité à deux compagnies de recevoir un montant maximal de 200 000 francs suisses, (165 000 euros) au terme

d'un concours biennal. Ces exemples le montrent bien : la tendance est à la concertation et à la régionalisation des fonds publics. Les fonds cantonaux ne font plus sens pour des artistes de plus en plus nomades qui se nourrissent des échanges et travaillent selon des « affinités électives » et non plus géographiques.

Unique impensé dans les mesures de soutien aux compagnies, les subventions annuelles. A ce jour, seules la compagnie du Teatro Malandro, dirigée par Omar Porras, et la compagnie de danse Ph Saire bénéficient d'une subvention annuelle garantie, et rares sont les collectivités publiques qui tiennent compte des différentes étapes dans les parcours artistiques. Or, de nombreux metteurs en scène travaillant depuis plusieurs décennies se trouvent aujourd'hui confrontés à des politiques encourageant l'« émergence », l'« innovation » et les « jeunes » générations d'artistes. Il suffit de consulter les programmes pour constater que les rares metteurs en scène à l'affiche ayant dépassé la cinquantaine sont directeurs de ces institutions... Que deviennent les « émergents » dans quelques années et comment évoluera la pyramide des âges des professionnels du spectacle ?

Les frontières cantonales ne font plus sens pour des artistes de plus en plus nomades.

Autre bémol exprimé par plusieurs théâtres : le fait que la plupart des institutions, qui n'ont pas les moyens de financer intégralement les productions des compagnies, sont tributaires des choix effectués par les commissions cantonales et communales. En effet, certaines compagnies reçoivent des soutiens sans pour autant disposer d'un lieu d'accueil tandis que d'autres projets, pourtant défendus par les théâtres, ne sont pas soutenus par ces mêmes commissions. D'un côté, les commissions atténuent le pouvoir des institutions, mais de l'autre, les institutions doivent-elles pas bénéficier d'une liberté artistique aussi large que possible ? Une gouvernance institutionnelle plus affirmée ne permet-elle pas de clarifier les missions générales des théâtres, quitte à leur laisser ensuite les rênes libres ?

La diffusion au chevet de la création ?

Depuis plusieurs années, la diffusion est devenue un enjeu majeur pour la vitalité de la scène théâtrale et chorégraphique. Qu'elle soit un remède pour certains théâtres, un indicateur de qualité et de notoriété pour les compagnies, la diffusion est une réponse pertinente à la fragilisation du milieu théâtral. Grâce aux tournées, acteurs, techniciens, régisseurs et metteurs en scène voient leurs contrats se prolonger, sur le plan artistique, les bénéfices sont évidents. Pour toutes ces raisons, les différentes collectivités ont accordé une attention particulière aux politiques de diffusion. La Commission romande de diffusion des spectacles (CORODIS), mise sur pied par un groupe

professionnels dans les années 1990 et financée ensuite par les cantons, les villes et la Loterie romande, a distribué 640 000 francs suisses (529 280 euros) en 2010, toutes disciplines confondues.

Pro Helvetia, dont la mission est de « *contribuer aux échanges culturels à l'intérieur du pays et de soutenir la diffusion de la culture suisse à l'étranger* », a attribué en 2011 près de 2,2 million de francs suisses (1,64 million d'euros) à des compagnies de danse et de théâtre romandes, conventions de soutien conjoint incluses. Si la Suisse romande – Gilles Jobin, Alias, 7273, Cie Greffe, Perrine Valli ou Marie-Caroline Hominal – a le vent en poupe, ce sont les artistes performeurs comme La Ribot, Yan Duyvendack, les suisses allemands Zimmermann & de Perrot et Massimo Furlan qui remportent actuellement le plus de succès à l'étranger.

Au-delà des soutiens financiers, les professionnels se sont chargés de développer des outils de promotion. Au niveau romand, la CORODIS s'est associée au Pool des théâtres et à l'Union des Théâtres Romands pour proposer chaque année une interface entre programmateurs et compagnies et présenter des compagnies romandes au sein de certains réseaux de diffusion français. Toujours dans la perspective d'améliorer la diffusion et la notoriété des compagnies romandes, ils ont aussi créé dernièrement le site Internet www.plateaux.ch. De son côté, Pro Helvetia édite et diffuse régulièrement des DVD contenant des extraits de spectacle et présente sur son site les spectacles en diffusion ainsi que toutes les données techniques. La diffusion et la promotion du théâtre

romand sont ainsi devenues les clés de voûte d'une scène artistique en pleine effervescence.

Quels défis pour les politiques des arts de la scène ?

Les politiques culturelles suisses résultent d'impulsions provenant tant des collectivités que des acteurs culturels. Ce dialogue de plus en plus constant entre les nombreux partenaires du secteur culturel contribue à l'élaboration de politiques souples mais peu profilées. La grande liberté d'action dont bénéficient les institutions et l'accroissement des compagnies tous azimuts sont à l'image d'un pays où domine la recherche de consensus, où la culture n'est pas affaire de l'Etat mais relève des particuliers, comme le spécifient plusieurs bases légales. Aujourd'hui, vu le développement massif de l'offre et la nouvelle loi sur le chômage, il s'agit de réfléchir à des corrélations plus judicieuses entre les institutions, les compagnies et les collectivités publiques. Au final, les opportunités seront certainement du côté de politiques non plus sectorielles mais globales, voire systémiques, dans lesquelles flux financiers, missions artistiques et culturelles, dynamiques de diffusion régionales et internationales, et développement durable pourront converger et interagir.

/ Anne-Catherine Sutermeister est responsable de la recherche à la Manufacture - Haute école de théâtre de Suisse romande et vice-présidente du conseil de fondation de Pro Helvetia.



Le théâtre de Vidy-Lausanne. Photo : Mario Del Curto.