



HAL
open science

Vers des politiques culturelles d'agglomération. Réflexions à partir d'une comparaison de trois cas européens

Olivier Thévenin, Olivier Moeschler

► To cite this version:

Olivier Thévenin, Olivier Moeschler. Vers des politiques culturelles d'agglomération. Réflexions à partir d'une comparaison de trois cas européens. Saez, Guy and Saez, Jean-Pierre. Les nouveaux enjeux des Politiques culturelles, La Découverte, pp.119–132, 2012, Recherches, 978-2-7071-7435-2. hal-01314049

HAL Id: hal-01314049

<https://hal.science/hal-01314049v1>

Submitted on 18 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les politiques culturelles d'agglomération entre culture, économie et société

Réflexions à partir d'une comparaison de trois cas européens

Cultural policies of conglomeration between culture, economy and society.

Reflections from a comparison of three European cases

Olivier Moeschler (Université de Lausanne) et Olivier Thévenin (Université de Franche-Comté)

Résumé

Les politiques publiques de la culture prennent une importance centrale et multiforme en devenant à la fois un outil et un enjeu de stratégies territoriales de positionnement et de (re)développement. L'objectif de cette contribution est d'explorer comment se décline cette problématique générale sur un choix de cas contrastés mais comparables et idéaltypiques. La mise en comparaison de trois études de cas européens (en Allemagne, en Suisse et en France) permet de pointer les enjeux de ce changement de référentiel de politique culturelle et de faire ressortir à la fois les spécificités et les transversalités de l'usage de la culture par les pouvoirs territoriaux à une échelle locale, de plus en plus tournés vers une fonction « sociale » des arts et de la culture.

Abstract

The public cultural policies have taken on central and multi-faceted importance in becoming both a tool and a challenge for territorial strategies of positioning and (re)development. The objective of this paper is to explore how this general issue can be broken down to a contrasting but comparable and ideal-typical selection of cases. Contrasting these three European case studies (in Germany, Switzerland and France) allows us to pinpoint the challenges faced by this change of cultural policy reference set and to isolate both their specificities and transversalities of territorial authorities' use of culture at local level, which are more and more turned to a "social" function of art and culture.

Attention : cette version auteur (preprint)

ne reprend pas la mise en page de l'éditeur

Les nouveaux enjeux des Politiques culturelles, G. et J-P. Saez (dir.),
La Découverte, 2012, pp. 119-132

Introduction

Que ce soit à la suite d'efforts de décentralisation comme ce fut le cas en France ou par tradition fédéraliste tel qu'elle existe en Suisse ou en Allemagne, les pouvoirs publics des villes et des agglomérations urbaines s'affirment, en Europe, comme des acteurs politiques décisifs. Dans ce contexte, l'intervention dans le domaine de la culture tels que les équipements culturels, l'enseignement artistique ou les grands événements comme les festivals, avec des objectifs tels que le développement économique, le tourisme ou la communication, prennent une importance à la fois centrale et multiforme. Loin du désintéressement qu'on lui prête parfois, la culture est devenue à la fois un outil et un enjeu de stratégies territoriales de positionnement des villes et de (re)développement d'agglomérations urbaines avec, en toile de fond, les changements considérables qui affectent le tissu social des villes européennes.

L'objectif de cette contribution est d'explorer comment se décline cette problématique générale sur un choix de cas contrastés situés dans des pays européens. A maints égards, les trois villes de Fribourg-en-Brisgau (Allemagne), Lausanne (Suisse) et Besançon (France) ont des profils comparables, tout en présentant des différences et des spécificités suffisamment marquantes pour rendre leur rapprochement instructif et idéaltypique. Dans ces trois villes qui sont, pour différentes raisons, en pleine reformulation de leurs politiques culturelles, l'art et la culture sont tour à tour mobilisés dans l'idée d'une démocratisation culturelle « classique », mais aussi avec des visées d'intégration sociale et de dialogue interculturel, avec des objectifs liés à l'attractivité économique et au rayonnement régional voire international, ou encore comme outil de développement urbain et de redynamisation locale.

Quelle place a la culture dans les nouvelles stratégies des pouvoirs territoriaux ? Quelles sont les modalités de cette redéfinition opérée à l'échelle locale et à quelles logiques obéissent-elles ? Comment appréhender sous l'angle des sciences sociales les tensions et les articulations entre plusieurs conceptions d'un idéal de démocratisation de la culture aujourd'hui souvent critiqué ? Enfin, quels sont les enjeux plus généraux que l'on peut lire à travers leur énonciation programmatique et leur mise en œuvre effective ? Telles sont les questions auxquelles ce texte tentera de fournir des éléments de réponse, à partir d'une comparaison de cas concrets qui permet d'illustrer l'idée générale d'un jeu d'échelles dans les politiques culturelles de plus en plus actuelle en Europe.

Des traditions nationales contrastées

En s'inscrivant dans la problématique générale des « territoires » de la culture et de la démocratisation culturelle comme des politiques à son égard, cette contribution fait sienne une thématique qui, d'une certaine manière, est « dans l'air » puisqu'elle a été au centre de différentes publications recoupant des questionnements similaires [Chaudoir et Maillard, 2005 ; Faure et Négrier, 2007 ; Greffe, 2007 ; Saez, 2008] et de plusieurs manifestations scientifiques¹. Les logiques d'action publiques face aux arts et l'inscription territoriale des visées de « démocratisation culturelle » constituent un questionnement complexe : elles nécessitent la prise en compte d'un ensemble de paramètres et supposent de trouver des réponses diversifiées à des problématiques culturelles et territoriales distinctes mais en partie convergentes.

L'Allemagne et la Suisse envisagent la dimension territoriale dans leur expertise des politiques culturelles à partir des villes, des cantons ou des *Länder*, souverains en matière de culture. Le cadre des politiques de la culture helvétique est à comprendre en fonction de ses spécificités : système fédéraliste, démocratie directe et multiculturalité, qui reposent sur le respect des différences (de langue, de culture, de traditions), mais également sur la reconnaissance et la préservation de ses acquis dans un souci d'actualisation des valeurs à partager. La mise en regard de ces deux traditions permet de se décentrer des habitudes institutionnelles (centralisées pour la France et à l'inverse polycentriques ou locales pour l'Allemagne et la Suisse) et laisse entrevoir de nouveaux questionnements d'actions publiques en matière d'art et de culture.

Sur le plan de la recherche et des organismes publics qui la produisent, la situation est également contrastée. La France s'est dotée d'outils d'évaluation dont l'activité d'expertise s'est concentrée prioritairement sur les grands équipements culturels. Un ensemble de contributions et de réflexions donne une représentation générale des pratiques culturelles des Français et une connaissance des effets des politiques publiques. Cependant, et ce malgré la qualité des travaux réalisés, le déséquilibre des moyens d'investigation concernant les politiques culturelles impulsées par l'Etat français contraste avec la connaissance plus fragile des équipements essaimés sur l'ensemble du territoire. L'Etat éprouve des difficultés non seulement à mesurer l'efficacité des effets des politiques engendrées par la décentralisation culturelle, mais également à produire une

¹ A titre d'exemple on peut signaler dans l'aire francophone, mis à part le présent colloque, le 76^{ème} Congrès de l'ACFAS « Arts et territoires » en mai 2008 au Québec, le colloque national « Quelle gouvernance territoriale pour l'éducation artistique et culturelle » à Chambéry en Savoie également en mai 2008, ou encore le cycle national de formation « Direction de projet artistique et culturel et développement des territoires » organisé en 2009 par l'Observatoire national des politiques culturelles, Grenoble.

vision à l'échelle des territoires². La situation en Suisse est, à cet égard, presque inversée. Jusqu'à l'enquête nationale menée récemment sur les pratiques culturelles en Suisse [OFS, 2009], qui fait suite à une étude similaire menée il y a vingt ans [Meier-Dallach *et al.*, 1991], on ne disposait, dans ce pays, que d'études et d'expertises locales en la matière (universités, instituts privés), avec des études portant plutôt sur des villes ou des régions. Ce déséquilibre peut être perçu comme le reflet direct d'un pouvoir central largement en retrait pour ce qui est de la politique culturelle, dans un pays où 85% des dépenses publiques pour la culture [OFS, 2010] sont assurés par les cantons et villes.

Trois agglomérations européennes : études de cas

Sur le plan méthodologique, cette contribution s'appuie sur une analyse croisée des discours produits ou initiés par trois administrations culturelles d'agglomérations (rapports, décisions, études, programmes, lois, etc.) et sur des entretiens menés avec les principaux intéressés, ainsi que sur la mise en relation de ces éléments discursifs et programmatiques avec le profil et l'histoire de ces agglomérations urbaines et les contextes nationaux respectifs³. La mise en relation de trois terrains européens situés dans des pays différents s'inscrit également dans une démarche de mise en réseau de chercheurs (sociologues, politologues, ethnologues, statisticiens...) et de professionnels de la culture de part et d'autre de la frontière franco-suisse, avec pour objectif la mise en commun leurs connaissances et expériences en matière de politiques culturelles d'agglomération à partir de leur expertise notamment des publics de la culture.

Concevoir notre approche sous l'angle de ce questionnement fait porter notre regard non pas simplement sur un collectif ou une communauté, mais sur la zone de contact entre différentes catégories d'acteurs sociaux. C'est là, dans le cadre des débats, des programmes et des mesures politiques qui en découlent, que s'opèrent les négociations autour de la définition des catégories du culturel (œuvres, acteurs, institutions, dispositifs, équipements, événements, formations) et que se définit ce que l'on pourrait appeler, avec Pierre Muller (1995), le « référentiel » de la politique culturelle d'une ville, avant qu'elles se disséminent et s'autonomisent. Nouvelles formes et nouveaux formats de l'expression artistique, diversification des espaces et

² Plusieurs observatoires se sont donnés d'ailleurs pour objectif de mesurer les politiques publiques de la culture à l'échelle du territoire, comme l'Observatoire des politiques culturelles de Grenoble ou l'Arteca – centre de ressources de la culture en Lorraine, par exemple.

³ Les exposés et débats lors d'une rencontre préparatoire entre des représentants de Fribourg-en-Brisgau et les édiles bisontins, le 2 février 2009 à Besançon, font également partie du corpus utilisé. Toutes les citations originales en allemand ont été traduites par nos soins.

des modes de coitoiement, renouvellement des dispositifs d'acquisition et de médiation, hybridation des pratiques et grande variabilité des engagements, mais également reconfiguration des fonctions et des positions des acteurs (pratiquant occasionnel, amateur-expert, bénévoles, professionnels, etc.) motivent les manières innovantes de requalifier ou de dequalifier, de définir ou de redéfinir ce qui relève du « culturel » et, par conséquent, de sa politique.

Un colloque international co-organise en octobre 2007 par les auteurs de cette communication (Moeschler et Thévenin, 2009) a été l'élément fondateur d'un partenariat transfrontalier. Ces échanges se sont devoloppes et poursuivis par une collaboration renforcée à l'occasion d'une étude commanditée par la Ville de Besançon. Cette dernière était intéressée par la dimension transfrontalière et s'est dès lors donne pour but d'activer les liens avec les villes jumelées ou voisines afin de comparer les modalités d'action publiques en matière culturelle dans des agglomérations de dimension similaire. Elle souhaitait de ce fait disposer d'une expertise fondée sur une approche comparative entre villes proches ou comparables, notamment Fribourg-en-Brisgau et Lausanne. Dans un premier temps l'objectif a consisté à repérer les logiques d'action publiques autour de la dimension territoriale des pratiques culturelles, tout en constituant parallellement la mise en chantier d'un état des lieux qui permette aux acteurs de s'accorder sur les perspectives et la cohérence globale de la politique culturelle de la Ville de Besançon. De manière à opérer un choix sur la méthode à suivre pour définir les fils directeur de sa politique, l'étude nous a conduit dans un second temps a nous inspirer d'un ensemble d'expériences notamment sous forme d'assises ou de rencontres initiées avec les services culturels d'autres villes françaises. En l'état actuel, la Ville de Besançon est en pleine réflexion pour se positionner et engager un processus de consultation adapte aux attentes des élus.

Nous présentons ci-dessous les caractéristiques principales de cette étude préalable et nous devolopperons par ailleurs une dimension réflexive qui aborde le positionnement du sociologue confronte à l'accompagnement d'une collectivité lorsqu'elle cherche à évaluer plus finement des expériences de gouvernance des politiques culturelles, à l'échelle d'une unité urbaine de taille moyenne.

Fribourg-en-Brisgau : recentrer l'offre et augmenter la participation culturelle

Comptant environ 200'000 habitants, Fribourg-en-Brisgau est une ville allemande universitaire et du tertiaire dont la composante touristique et culturelle est importante, notamment en termes de musées et de patrimoine architectural historique mais aussi pour ce qui est de la musique. Le devoloppement de la Ville de Fribourg et les mutations sociologiques qui en découlent – attente de plus en plus forte de la population en matière d'offre culturelle, population

de Fribourg issue des migrations en hausse⁴ – ont constitué les déclencheurs d'un processus de concertation de grande ampleur visant à définir les fils directeurs d'une nouvelle politique culturelle. Au début des années 2000, après une dizaine d'années de baisses du budget alloué à la culture et de la perception croissante de ce secteur comme un « facteur de coûts », il s'agissait de réinstaller la culture comme domaine valorisé. Les responsables ont considéré que cette revalorisation ne pouvait être considérée comme légitime que si elle résultait d'une démarche large, portée non seulement par la « *Szene* » – la scène culturelle – mais aussi par la population. Lancé en 2004, ce processus, s'est affirmé dès le début comme une démarche éminemment participative, mais sans qu'il s'agisse pour autant de négliger le regard distancié d'experts du secteur culturel.

Les assises de la culture de Fribourg se sont déroulées en deux temps, de 2004 à 2008. Ont tout d'abord eu lieu, de 2004 jusqu'à janvier 2007, nombre de réunions de concertation associant à la fois de simples citoyens (environ 500 ont participé à ces réunions) et des acteurs de la sphère culturelle. Ces réunions ont été précédées d'actions en amont : distribution de questionnaires visant à définir les attentes de la population au niveau culturel, mise en place d'une *newsletter* dont le but était d'informer les personnes intéressées sur les discussions à venir, entre autres mesures. L'objectif était de conférer à cette première phase le caractère le plus ouvert possible, afin de récolter un « *geballter Sachverstand* », une « expertise concentrée », tout en recherchant « l'intérêt commun ». De toutes ces discussions a été extrait un premier document intitulé *Les fils directeurs de la politique culturelle de la Ville de Fribourg*, débattu et voté en conseil municipal début 2007⁵. Cette véritable charte avait pour vocation de constituer le socle fondateur de la nouvelle politique culturelle de la Ville de Fribourg, duquel ont découlé toutes les mesures et objectifs de développement formulés lors de la deuxième phase de ces assises.

Concrètement, ce document programmatique proposait quatre pôles d'action pour la politique culturelle fribourgeoise :

- une promotion ciblée des arts qui désigne le profil musical extraordinaire comme étant une force de la Ville de Fribourg ;

⁴ Selon l'un des documents produits dans le cadre du processus que nous allons décrire, au milieu des années 2000, Fribourg comptait 29% d'habitants avec un « *Migrationshintergrund* », un arrière plan migratoire (*Handlungskonzept*, Service culturel, octobre 2007, p. 2).

⁵ En outre, un document daté d'octobre de l'année précédente présente un concept culturel (*Leitbild kulturelle Stadtentwicklung*) tandis que quatre textes datés d'octobre 2007 et de septembre 2008 sont des concepts d'action (*Handlungskonzept*) concernant différents aspects de la culture. Cf. <http://www.kulturamt.freiburg.de/>.

- la conservation et la gestion vivante du patrimoine culturel ;
- la formation culturelle dans tous les domaines et pour toutes les parties de la population ;
- la conservation et le renforcement de l'éventail culturel ainsi que la promotion des possibilités liées à la formation identitaire culturelle des habitants de Fribourg.

Ces quatre fils directeurs se déclinent en seize axes ou propositions d'actions, subsumées sous des catégories aussi variées que la promotion des arts, la conservation du patrimoine culturel, la formation culturelle et de compétences, le libre choix culturel et l'égalité, la culture des quartiers, l'engagement des citoyens et les nouveaux partenariats de responsabilités, l'économie de la culture, enfin le développement des installations culturelles

L'objectif du second moment du processus (débuté en janvier 2007) était de mettre sur pied un éventail de mesures concrètes s'appuyant sur le texte fondateur voté en conseil municipal, élaboré conjointement par l'administration de la culture de la Ville de Fribourg et une quarantaine d'experts d'horizons différents (professionnels, administratifs, artistes, etc.) qui ont participé jusqu'au mois de novembre 2007 à différents groupes de travail et autres *workshops*. Dans cette phase, les ateliers de discussion étaient fermés au public. Le document qui en a résulté a été débattu et voté en conseil municipal le 20 novembre 2007. Il en émerge trois grands groupes de mesures : les mesures ne nécessitant pas de moyens financiers particuliers (mesures organisationnelles telles que le développement des réseaux par exemple), celles intégrées dans le budget 2009-2010 avec une rallonge budgétaire, et celles rapportées à plus tard.

La durée du processus démontre que la volonté de faire de ces assises un simple moment de rencontre était exclue d'emblée. Véritable réflexion de fond et critique sur la politique culturelle de la Ville, cette démarche a été initiée dans une optique avant tout pragmatique mais aussi éminemment participative, fondée sur un processus *bottom up* plutôt que *top down*. Le projet issu de ces assises se veut donc tout autant culturel que social et, plus largement encore, interculturel : un des concepts d'action rédigés thématise explicitement la *Kulturelle und Interkulturelle Vielfalt*, la diversité culturelle et interculturelle, de la ville. Prenant le parti de privilégier le domaine musical – cherchant par là à unifier les habitants autour d'une identité culturelle claire et reconnaissable –, la Ville de Fribourg demeure en même temps consciente des conflits potentiels portés par un ensemble de mutations sociales. La structure de la population s'étant en effet modifiée, il s'avère nécessaire de favoriser le libre développement de tous les arts ainsi que la formation culturelle « pour une plus grande égalité dans le domaine de la culture pour toutes les couches sociales ». D'une certaine manière, l'idéal classique de « démocratisation culturelle » est réaffirmé, sur la toile de fonds cette fois des nouvelles évolutions qui touchent le

tissu social des agglomérations urbaines européennes. Au final, le référentiel de politique culturelle de la Ville de Fribourg-en-Brisgau doit allier des dimensions qui peuvent paraître en partie contraires : le recentrage de l'offre culturelle sur les « *Stärken* », les forces de la ville, identifiable de l'extérieur, tout en redéfinissant celle-ci vers des nouvelles formes d'expression et de diffusion « interculturelles » et en élargissant donc le public de la culture en direction de groupes de la population qui en étaient jusqu'ici exclues.

Lausanne : démocratiser la culture et rayonner par la culture

A l'échelle de la Suisse, Lausanne est une des cinq grandes villes du pays, avec 125'000 habitants, l'agglomération entière en comptant environ 300'000. Cette ville qui aime à se présenter comme une « capitale culturelle » propose une offre foisonnante en la matière, couvrant tous les secteurs – musées, théâtre, musique, danse, festivals, etc. – qui est sans commune mesure avec l'infrastructure culturelle de villes françaises ou allemandes comparables en taille. La nécessité d'une reformulation de la politique culturelle d'agglomération trouve ici son origine dans la coïncidence entre deux évolutions indépendantes. Un changement à la tête du Service culturel de la Ville de Lausanne, qui a vu sa responsable durant une vingtaine d'années partir en retraite et céder sa place à un nouveau et jeune secrétaire culturel, comme peut-être aussi, dans le champ culturel à proprement parler, le décès de Maurice Béjart à la tête de la troupe de ballet éponyme, ont amené les édiles culturels du bord du lac à procéder à un état de la question et à une refonte de leurs objectifs.

Les pouvoirs publics doivent-ils soutenir et favoriser la culture ? A cette question volontairement provocatrice, la Ville de Lausanne répond, dans un « *rapport-préavis* » daté du 21 mai 2008⁶, par l'affirmative, en justifiant sa réponse par l'importance des effets de la culture sur les individus et la société. Il ne s'agit donc pas aujourd'hui de soutenir « la culture pour la culture » ou pour plaire à une élite, mais bien de l'inscrire comme composante de la politique générale menée par une collectivité publique.

Dans le volumineux document lausannois – structuré comme un texte juridique, il dépasse les trente pages – la culture se voit attribuer des fonctions multiples. Elle est tout d'abord conçue comme l'expression d'une civilisation : « nulle société n'existe sans culture, comprise ici dans le sens de civilisation ». Cette définition de la culture a été adoptée par l'UNESCO lors de sa conférence mondiale de 1982 à Mexico. En prolongeant cette définition aussi fondamentale que finalement assez générale, la culture est également considérée comme un instrument de réflexion de la société sur elle-même, dont la vitalité et la capacité à évoluer se remarquent notamment à la

⁶ N. 2008/26, disponible sur internet sous <http://www.lausanne.ch>.

créativité de ses artistes. Une société sans création artistique n'existerait pas sur le plan intellectuel car elle ferait l'impasse sur la réflexion liée aux enjeux de son temps. Depuis toujours, et quel que soit le régime politique, les artistes ont eu pour mission tacitement admise de questionner les idées de l'époque, rappelle-t-on à Lausanne, en reconnaissant ainsi officiellement à la culture une fonction également critique. Les créateurs confrontent le public à la nouveauté et à l'altérité de la démarche artistique d'« éclairer », indispensable à l'évolution de toute société.

Plus intéressant pour notre propos, on conçoit la culture également comme facteur d'identification et de cohésion sociale. Il est essentiel, pour chaque individu, de connaître les traditions et références culturelles qui l'entourent, dans le but de se forger une identité forte, garante d'une forme de confiance face aux mutations constantes de la société. Concrètement, aller au théâtre ou dans une salle de concert, fréquenter les festivals ou assister à un spectacle de danse, visiter un musée sont autant de possibilités de rencontres entre habitants d'une même communauté. Dans ce contexte, la culture intervient comme un facteur de cohésion sociale, particulièrement dans un milieu urbain marqué par une certaine hétérogénéité des populations.

La Ville de Lausanne n'hésite pas d'autre part à considérer la culture comme un facteur de développement économique. Les liens entre culture et économie ont, pendant de trop longues décennies, suscité « méfiance et doutes », au vu d'une prétendue opposition entre argent et art, affirme-t-on. Ce constat est qualifié de « dépassé » et l'on relève que si la culture coûte, elle est aussi synonyme d'importants retours directs ou indirects en matière financière : flux financiers bénéficiant à l'économie locale, incitation à l'implantation d'entreprises. La culture est créatrice d'emplois diversifiés et nombreux, en partie artistiques, mais de manière plus importante encore dans les secteurs techniques et administratifs. A cela s'ajoutent les emplois des industries culturelles et librairies notamment.

Dans le même sens, la culture est considérée par les édiles lausannois comme un instrument de la promotion touristique et de l'image d'une ville : elle est « un pilier du marketing urbain ». Une offre culturelle riche est « un atout considérable pour une ville et une région » et incite à la « venue de touristes et visiteurs de tous horizons ». Pratiquement partout dans le monde aujourd'hui, la culture est une carte que villes et régions cherchent à valoriser, dit-on, misant sur ce que l'on nomme le « tourisme culturel ». Dans cette perspective, la culture devient un « facteur d'attractivité pour le tourisme », ce qui peut se décliner selon trois options différentes, non exclusives : créer une institution ou manifestation culturelle de premier ordre ; faire d'une ville, autour d'un événement temporaire, un pôle culturel pluridisciplinaire ; proposer une offre culturelle permanente riche et diversifiée dans les différents arts.

Par cette démarche rigoureuse, qui vaut à la fois état des lieux et programme, il s'agit pour la Ville de Lausanne de procéder à un inventaire de la situation de la vie culturelle lausannoise sur la période 1987-2007 et de définir et présenter les lignes directrices de la politique culturelle de la ville pour 2009-2013. La méthode utilisée, outre un bref rappel historique (du Moyen-âge à 1980), est l'étude de l'évolution de l'offre culturelle depuis 1980 avec des données chiffrées sur le financement, une liste chronologique des créations d'évènements et de structures ainsi que, last but not least, le recours à une enquête de comportement/satisfaction auprès d'un échantillon représentatif de Lausannois, réalisée par un institut de recherche indépendant⁷. Une sorte de consultation minimale – au regard du scénario fribourgeois – visant peut-être avant tout à asseoir les choix des édiles culturels locaux, dans le contexte de rentrées publiques globalement stagnantes.

Les trois grandes lignes directrices pour la politique culturelle 2009-2013 de Lausanne affirmées dans ce rapport sont :

- le soutien à une vie culturelle attractive et dynamique,
- le fait de favoriser l'accès à la culture de l'ensemble du public, dès son plus jeune âge
- et l'affirmation de la culture comme essentielle au rayonnement de la ville et à son développement.

Le texte vise aussi à déterminer les moyens d'actions et des mesures correspondants à chacune des lignes⁸. Tous les domaines sont considérés, des musées et du fonds des arts plastiques à la danse et à l'art lyrique, des musiques actuelles, du jazz et des musiques du monde au théâtre et au cinéma, de la littérature à la bande dessinée. Pour chaque domaine artistique, le rapport présente trois points, et notamment des objectifs pour la période 2009-2013 : un état des lieux de l'offre actuelle, les enjeux et perspectives (des grandes lignes : par exemple la conservation des œuvres propriété de la ville) ainsi que les objectifs, avec des projets concrets en lien avec les enjeux : par exemple accélérer la numérisation des collections des musées communaux.

Par le passé, l'administration culturelle lausannoise avait parfois été critiquée pour avoir favorisé les institutions phare et les grands noms au détriment de la création plus petite et locale

⁷ L'enquête, qui n'est pas publique, a été réalisée via un questionnaire fermé auprès d'un échantillon réduit de 500 personnes par un institut d'études de marché (cf. <http://www.jfernandez.ch>).

⁸ Exemple de mesures relevant de la seconde ligne directrice concernant la démocratisation : favoriser des manifestations destinées à un large public, assurer l'accès au plus grand nombre du point de vue de la politique tarifaire, mettre en œuvre une démarche de sensibilisation auprès du jeune public ; chacun de ces objectifs intermédiaires étant appuyé par plusieurs propositions concrètes d'implémentation.

(Pidoux, 1994). Par la démarche d'expertise « interne » du rapport-préavis flanquée d'une consultation – certes très ponctuelle et sommaire – d'un échantillon restreint de la population, les décideurs culturels lausannois, qui avaient déjà manifesté leur souci de la fréquentation des institutions culturelles en commanditant une étude à un universitaire (Moeschler, 2000), signalent à nouveau leur envie d'accorder un plus grand poids aux visées d'élargissement de l'accès à l'offre culturelle. Ceci doit notamment se faire par la création d'un pôle de théâtre pour enfants unique en Suisse romande, qui vise à s'adresser au public « dès son plus jeune âge ». On observe donc une reprise des impératifs bien connus de la « démocratisation culturelle » : l'offre doit s'adresser à un « public large » et notamment aux « catégories de population les moins aisées » – on cite les enfants, les jeunes, les familles, les retraités, les chômeurs. Ceci sans que la composition culturelle ou ethnique de la population ne soit explicitement thématisée : cette redéfinition douce de la politique culturelle se fait sans référence à la multi- ou à l'interculturalité, et sans que l'offre culturelle elle-même ne soit métissée ou élargie comme dans la petite « révolution culturelle » fribourgeoise. En définitive, la relative redirection du référentiel lausannois de politique culturelle doit intervenir tout en maintenant, dans une sorte de quadrature du cercle, les objectifs touristiques, économiques et de rayonnement plus « classiques » de la ville du bord du lac Léman, dans le contexte d'une concurrence entre villes notoirement féroce dans ce pays à la structure éminemment fédéraliste.

Besançon : redéfinir les fils directeurs d'une nouvelle politique culturelle

Situé sur l'axe Rhin-Rhône, Besançon est une ville de 120'000 habitants qui comprend une agglomération de 59 communes (176'000 habitants au total). Capitale de la région Franche-Comté et ville universitaire, Besançon bénéficie d'une image en demi teinte à la fois auréolée pour sa qualité de vie et limitée dans son développement, ce qui lui vaut dans la presse une réputation de « belle endormie »⁹. Besançon jouit d'un site géographique et historique exceptionnel et dispose d'un fort potentiel culturel. Au niveau de la politique culturelle, la ville de Besançon s'est principalement développée au milieu des années 1970 avec comme fondement un projet qui s'est structuré autour de l'objectif de mettre fin à la ségrégation des publics. Daté de 1972, un document fort instructif affirmait un certain nombre de principes¹⁰ : la Ville définit comme priorités l'exigence artistique, les professionnels locaux, l'expérimentation et la liberté de création,

⁹ Dans un article du journal *Le Point* publié le 19/01/2007, la journaliste Nejma Hamdaoui en fait par exemple écho.

¹⁰ Le programme politique a été formalisé principalement dans le document *Proposition pour une politique culturelle*, rédigé par Maxime Kohler en 1972.

et incite à la coordination des programmes et des efforts, en soutenant l'accès aux pratiques et en assumant une offre culturelle diversifiée. Elle cherche par ailleurs à favoriser les jeunes, la mise en réseau en lien avec les politiques urbaines éducatives et sociales et fixe comme priorité le développement du Conservatoire National de région, de l'École des Beaux-arts, du Centre d'Initiation à la lecture et aux arts de l'enfance et, enfin, des bibliothèques. Au final ce document posait une volonté politique et se voulait à la fois un plaidoyer et un manifeste dans lequel on retrouve une préoccupation volontariste et idéaliste marquée par l'esprit des temps : celle de favoriser les échanges entre les pays, de combattre la censure où qu'elle soit, de développer la connaissance, de combattre le développement de ghettos.

Besançon a assumé une partie de ses prérogatives anticipant pendant cette période sur ce qui allait devenir la ligne directrice des politiques culturelles de la plupart des villes françaises. Il faut toutefois attendre 2005-2006 pour que la Ville de Besançon se dote d'une expertise qui formalise des orientations et des priorités qui se rapprochent d'une politique culturelle affirmée et assumée. Dans la perspective de la campagne pour les municipales de 2007, les élus décident de mener une réflexion prospective avec le projet « Besançon 2020 » afin de constituer leur programme électoral. Cinq orientations ressortent dans la synthèse de cet état des lieux : renforcer l'attractivité du territoire (pour le développement économique et l'emploi) ; parier sur la connaissance et la culture (investir dans l'intelligence) ; miser sur la qualité de la ville (maintenir l'excellence de cadre de vie à Besançon) ; consolider l'harmonie (Besançon une ville fraternelle et solidaire, proche des citoyens) ; s'ouvrir (une capitale accueillante qui s'inscrit dans les réseaux et dans l'Europe des métropoles). A la suite de la réélection de l'équipe municipale, la nécessité de prolonger cette démarche et de se donner une ligne pour le mandat s'affine avec un nouvel adjoint à la culture soucieux de mettre en cohérence l'action publique en matière culturelle.

Plusieurs options sont alors étudiées afin de doter la Ville de Besançon d'outils de réflexion à propos des principaux enjeux artistiques et culturels qui traversent les politiques culturelles et les questions qu'ils posent à la cité. L'expérience de la Ville de Fribourg décrite ci-dessus a constitué l'un des déclencheurs d'une volonté de reproduire un processus de concertation visant à définir les fils directeurs d'une nouvelle politique culturelle. D'autres expériences d'assises ont alors été évoquées.

Les assises de la culture en Boulonnais¹¹ (21-22 septembre 2007) sont apparues comme une expérience remarquable qu'il était possible de transposer. Ces assises ont été initiées lors du transfert de la compétence culturelle des villes vers la communauté d'agglomération, transfert

¹¹ Cf. <http://www.agglo-boulonnais.fr/>.

déjà effectif et voué à devenir le vecteur de toute une nouvelle façon d'envisager la politique culturelle. Lors de ces assises du Boulonnais étaient présents des intervenants issus d'autres communautés urbaines aptes à témoigner de modes de fonctionnement différents, avec en toile de fond des questions telles que : à quelle entité administrative attribuer la compétence culturelle ? Comment combiner les apports de diverses institutions ?

Autre manifestation qui a retenu l'attention, les rencontres *Culture Territoires Solidarité*, organisées à St Brieuc¹² du 15 au 17 mai 2008. Ces rencontres avaient un caractère national en ce sens qu'elles ont été conçues à la fois sous l'égide de la ligue de l'enseignement et de l'Assemblée des départements de France. Nationales, ces rencontres l'étaient aussi par les thématiques qu'elles se proposaient de traiter : désengagement progressif de l'Etat, déséquilibre entre les territoires, inachèvement de la démocratisation culturelle, nécessité d'envisager les pratiques culturelles comme vecteurs de lien social.

Les assises de la culture qui ont été convoquées à Toulouse¹³ en 2008 (de juin à décembre 2008) avaient pour objet d'associer au cours de réunions publiques différents acteurs de la sphère culturelle, qu'il s'agisse d'artistes, d'universitaires, de responsables de structures, d'élus ou encore de simples citoyens désireux de participer à l'esquisse d'une nouvelle politique culturelle toulousaine. L'objectif de ces assises était de dresser un état des lieux en pointant les atouts et les faiblesses des projets culturels menés à Toulouse tout en jetant les bases d'une nouvelle donne culturelle. L'élément moteur ayant motivé la convocation de telles assises demeurait la candidature de Toulouse comme capitale européenne de la culture en 2013. Le projet qui en a résulté a été dénommé « Toulouse 2013 ». L'autre maître mot de ces rencontres a été le lien social, ou comment définir une nouvelle orientation culturelle qui privilégie une logique de partage et de démocratisation. Conçues comme un moment de dialogue ces assises se déroulaient sur le temps long.

A l'encontre des assises mentionnées ci-dessus, la Ville de Besançon ne se trouve pas dans un changement de majorité municipale, ni dans un changement d'échelle – le transfert de compétence de la ville centre à l'agglomération ou dans le cadre d'une candidature prestigieuse comme celle de Toulouse. A l'issue d'un débat entre élus de la majorité municipale, elle a renoncé à une consultation populaire et a envisagé une formalisation de sa politique en fonction d'une expertise. Elle s'est ainsi inspirée de la synthèse du rapport-préavis sur la politique culturelle de la Ville de Lausanne qui détermine des objectifs par domaine artistique en se fondant sur un état des lieux de l'offre et sur les perspectives envisagés. Par ailleurs, elle s'est tournée vers les

¹² Cf. <http://www.cultureterritoiresolidarite.org/>.

¹³ Cf. <http://www.assisesdelaculture.toulouse.fr/>.

indicateurs culturels de Agenda 21 de la culture¹⁴. Ce texte de référence, qui peut être considéré comme un cadre d'indicateurs qualitatifs en politiques culturelles, et un cadre pour l'autoévaluation des politiques culturelles locales, a d'ailleurs été utilisé par Angers¹⁵ qui a initié également une démarche réflexive et prospective sur sa politique culturelle à l'échelle de la ville centre et de l'agglomération.

Au terme de ce processus, les échanges élaborés dans le cadre du pôle culture de la Ville de Besançon sous forme de séminaire – il rassemble l'ensemble des responsables des structures dépendant de la Ville – ont permis de mettre en chantier un état des lieux qui amène les acteurs de s'accorder sur les perspectives, la cohérence globale et les fils conducteurs de la politique culturelle de la capitale de la Région Franche-Comté. Lors de ces rencontres, l'accent a souvent été mis sur les questions de financement, mais aussi sur les frictions entre différents acteurs institutionnels et sur les moyens éventuels de forger une véritable coopération : mise au jour des réseaux qui s'ignorent, création de liens nouveaux, pensée à grande échelle... Plusieurs responsables de structures ont évoqué la nécessité d'aspirer à une vision de la culture qui soit véritablement globale (mettant en synergie tous les domaines, les acteurs et les lieux, et qui soit donc pensée en terme d'organisation à l'échelle du territoire), c'est-à-dire centrale et cohérente.

Le pilotage de ces échanges basés sur la volonté politique de l'adjoint à la culture, l'expertise de chercheurs des Universités de Franche-Comté et de Lausanne et sur les compétences de l'administration municipale aboutit à divers constats somme toute modestes. Les points marquants font ressortir que l'émergence de nouvelles orientations avec le lancement de grands projets culturels amène nécessairement à se poser des questions sur chacun des éléments plus traditionnels du paysage culturel (festivals et manifestations, établissement et équipements culturels, politique de soutien à la diffusion et aux créateurs) et sur l'intégration de la culture dans les politiques locales de développement. Le rôle de la Ville de Besançon est non seulement de pérenniser les manifestations et les équipements culturels mais de se soucier de l'éducation, de la formation et des médiations dédiées aux publics. De même, elle envisage, à travers une politique culturelle municipale, d'intégrer la problématique de la diversité culturelle ce qui implique qu'elle appréhende son action en articulant les politiques urbaines, sociales et éducatives.

Enfin, dès lors que l'Etat, traditionnellement déterminant en France, s'est éminemment recentré – pilotage de l'audiovisuel public, problématique de l'intermittence du spectacle, question

¹⁴ Document approuvé le 24 Octobre 2006 à Barcelone, dans la première réunion de la Commission de culture de CGLU : <http://www.agenda21culture.net>.

¹⁵ Bénédicte Dumeige, *Etude d'aide à la définition d'une politique culturelle partagée sur le territoire du Pays Loire Angers et Angers Loire Métropole Pays Loire Angers*, Diagnostic culturel, Rapport final, Juin 2007.

de l'accès gratuit ou payant sur internet – et qu'il ne se donne plus les moyens de garantir la cohérence et la coordination des politiques publiques, la Ville de Besançon ne peut plus faire l'économie d'une réflexion commune avec les Régions et les Départements sur les missions des collectivités territoriales concernant l'offre culturelle de proximité et sur l'intégration de la culture dans les politiques locales de développement. A ce jour, la Ville de Besançon est toujours en pleine réflexion pour se positionner et engager un processus de consultation adapté. Elle poursuit ainsi sa démarche de partenariat avec les professionnels de la culture et le monde universitaire en se donnant pour objectif de mener à bien un état des lieux exhaustif et de réaliser un travail sur le long terme afin de déterminer les fils directeurs d'une nouvelle politique culturelle.

La culture comme instrument d'intégration sociale pour les villes

La comparaison des processus récents de reformulation ou de formalisation des politiques culturelles de trois villes européennes montre que les politiques publiques de la culture sont à replacer – et sont d'ailleurs replacées par les acteurs eux-mêmes – dans le contexte plus large de leurs politiques urbaines. A l'image de la culture qui n'est plus le domaine protégé et tacitement valorisé d'antan, la politique culturelle ne peut plus se soustraire aux exigences qui caractérisent les autres politiques publiques. Elle doit pour ainsi dire descendre de son piédestal et accepter de devenir, en partie, une politique comme une autre. Comme le dit si bien le programme lausannois : « comme toute politique publique, la politique culturelle doit faire l'objet d'une évaluation »¹⁶, notamment en vue de la formulation et de l'orientation de ses choix.

L'action publique en matière culturelle se fixe désormais pour but de se positionner vis-à-vis d'une politique urbaine à l'échelle de l'agglomération, voire des territoires. L'ambition émancipatrice partagée par les politiques culturelles de ces trois villes passe effectivement par le projet affirmé de soutenir la création et l'action culturelle, mais elle se pense également à partir de la volonté d'articuler ces priorités avec les problématiques du développement local, économique, touristique, social et « culturel » au sens large du terme. En soutenant l'accès et les pratiques, en assumant une offre culturelle diversifiée, en s'appuyant sur les acteurs, en favorisant la mise en réseau en lien avec les politiques urbaines, éducatives et sociales, la dimension culturelle demeure une composante essentielle des politiques territoriales, mais que, parallèlement, de nouveaux enjeux s'articulent autour des thématiques de l'identité, de l'image, de la mémoire et de la citoyenneté à l'aune de la question des territoires.

¹⁶ Ville de Lausanne, rapport-préavis n. 2008/26 daté du 21 mai, p. 2.

Dans cette perspective, la culture compte peut-être moins pour elle-même, comme cela a pu être le cas par le passé, que pour sa fonction et les services qu'elle rend à la collectivité. Si cet apport a pu, dans les années 1990, être mesuré – littéralement, en l'occurrence – en termes financiers (retombées économiques, etc.), il semble qu'un nouveau rôle plus social soit envisagé pour la culture. Dans les référentiels de politique culturelle des villes étudiés, la culture – le patrimoine, les institutions et les manifestations culturelles – est conçue comme un instrument d'intégration pour des populations socialement voire culturellement de plus en plus variées et dissonantes. On peut, à nouveau, citer le document lausannois qui, quand il décrit la « mission des pouvoirs publics » de faire « découvrir la culture » au public jeune, parle certes de le « sensibiliser à l'art », mais aussi de « lui permettre de se forger une identité par rapport à sa ville », ou encore quand la volonté de s'adresser à un public « des plus divers » est justifiée par la possibilité de « se rencontrer autour d'une démarche artistique »¹⁷.

Désormais, l'essentiel est peut-être ailleurs, plus précisément « autour » : l'art et la culture sont moins importants pour eux-mêmes que pour le lien social qu'ils permettent de renforcer ou, simplement, de créer, en lien avec les préoccupations plus larges des agglomérations urbaines. Un changement de fonction et d'échelle qui peut probablement être généralisé : il rejoint les observations faites récemment sur la légitimation de l'art par ses « valeurs sociales » [Greffe, 2007] et, plus généralement, sur le changement intervenu dans les relations entre la culture et les questions urbaines [Chaudoir et de Maillard, 2005].

Le jeu d'échelles des politiques culturelles et la question de l'identité

En guise de conclusion, cette contribution propose également d'envisager les transformations des pratiques à partir d'une revalorisation du découpage territorial non plus en tant que simple déterminant, mais comme ressource possible de l'action publique et, par extension, comme moteur de la réflexion sur la démocratisation culturelle. La prise en compte de la dimension territoriale, surtout lorsqu'elle met en perspective deux traditions distinctes – le centralisme français versus le fédéralisme allemand et suisse – renouvelle le débat sur les politiques culturelles et leurs échelles de manière fertile. Comme l'ont montré les exemples discutés, la prise en compte de la dimension territoriale enrichit la réflexion sociologique à propos des pratiques et des politiques culturelles et élargit la palette d'instruments à disposition des pouvoirs publics. La mise en contraste des trois cas présentés ici permet d'appréhender « par le bas » les dynamiques culturelles à l'œuvre dans les sociétés européennes et de pointer les enjeux

¹⁷ *Ibid.*, p. 15-16.

de ce changement d'échelle dans la formulation des référentiels de politique culturelle. Cette comparaison fait ressortir à la fois les spécificités et les transversalités de l'usage de la culture par les pouvoirs territoriaux locaux et le rôle changeant de la question territoriale, en permettant de dégager des conclusions généralisables à d'autres cas similaires.

Indépendamment des caractéristiques des contextes institutionnels et scientifiques de chacun des trois pays, les problématiques liées à la démocratisation des territoires et à son évaluation introduisent donc un questionnement émergent. Comme le remarque Daniel Vander Gucht [2006], invoquer aujourd'hui la « démocratisation culturelle » indique le nœud d'un problème, à savoir l'introduction problématique de la question identitaire dans le débat politique sur les rapports entre la culture et la citoyenneté, soit la participation culturelle dans une société qui revendique son multiculturalisme. Ce questionnement n'est pas simple car l'identité culturelle ne se décline plus sur le registre du génie national et n'est pas davantage réductible à un repli communautariste, mais s'arc-boute désormais sur le droit à la différence culturelle et la reconnaissance de la diversité culturelle. A la fois menace et promesse, la dimension identitaire remet en question un certain nombre de réflexes, de modes de fonctionnement, de priorités. S'il n'est pas ici question de définir toutes les transformations du secteur culturel, nous devons cependant reconnaître que cette nouvelle donne n'est pas sans impact sur la façon d'engager des politiques culturelles.

L'une de nos hypothèses – largement corroborée par les éléments empiriques recueillis – était que les arts et la culture permettent, suivant les cas et les configurations, de (re)construire, de renforcer et/ou de se réappropriier une identité des villes, comme ils peuvent être aussi à la base d'une construction identitaire originale et/ou plus ou moins en rupture avec le contexte antérieur. A travers la mise en commun de ces démarches politiques, c'est le principe de la construction d'identités collectives qui peut être exploré. L'hypothèse est donc aussi que le (re)développement artistique et culturel des villes peut, à différents niveaux et à des échelles territoriales diverses, impulser des communautés de création, partageant des pratiques collectives, des catégories de pensée, des représentations et des valeurs communes, tous éléments dont la culture et la créativité sont à la fois parties prenantes et tributaires.

Bibliographie sélective

AUGUSTIN Jean-Pierre et LEFEBVRE Alain, *Perspectives territoriales pour la culture*, Pessac, Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004.

BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (dir.) (1998), *Politiques locales et*

transformations de l'action publique en Europe, Grenoble, Ed. du CERAT.

CAUNE Jean (2006), *La démocratisation culturelle, une médiation à bout de souffle*, Grenoble, PUG.

CHAUDOIR Philippe et DE MAILLARD Jacques (2005), *Culture et politique de la ville : une évaluation*, Ed. de l'Aube.

FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.

GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy (2002), *Le patrimoine saisi par les associations*, Paris, La Documentation française.

GREFFE Xavier (2007), *Artistes et marchés*, Paris, La Documentation française.

JOST Hans-Ulrich (1987), « Politique culturelle de la Confédération et valeurs nationales », in Bernard CRETTEZ, Hans-Ulrich JOST et Rémy PITHON (dir.), *Peuples inanimés, avez-vous donc une âme ? Images et identités suisses au 20^{ème} siècle*, Lausanne, Université de Lausanne, p. 19-38.

KREBS Anne et ROBATEL Nathalie (dir.) (2008), *Démocratisation culturelle : l'intervention publique en débat*, Paris, La Documentation française.

MEIER-DALLACH Hans-Peter, GLOOR Daniela, HOHERMUTH Susanne et NEF Rolf (1991), *Die Kulturlawine : Daten – Bilder – Deutungen*, Zurich, Seismo.

MOESCHLER Olivier (2001), *Publics de la culture à Lausanne*, Lausanne, Service des affaires culturelles et Bureau lausannois de statistique.

MOESCHLER Olivier et THEVENIN Olivier (2009), *Les Territoires de la démocratisation culturelle*, Paris, L'Harmattan.

MULLER Pierre (1995), Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain FAURE, G. POLLET et Ph. WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 153-179.

NEGRIER Emmanuel (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve des changements d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium.

OFS (2009), *Les pratiques culturelles en Suisse. Enquête 2008 – Premiers résultats*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

OFS (2010), *Les dépenses publiques en faveur de la culture en Suisse 1990-2007*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

PEYTREGNET Aldona ([non daté]), *L'impact économique des institutions culturelles*, Lausanne, Service des affaires culturelles de la Ville de Lausanne.

POIRRIER Philippe, RIZZARDO René (2009), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, La documentation française.

PIDOUX Jean-Yves (1994), *Langhoff à Lausanne. L'ouragan lent*, Bâle et Lausanne, Ed. Theaterkultur et Ed. d'En bas.

SAEZ Guy, BASSAND Michel et LERESCHE Jean-Philippe (1997), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan.

SAEZ Jean-Pierre et collectif (2008), *Culture and Société : un lien à recomposer*, Ed. de l'Attribut.

VANDER GUCHT Daniel (2006), *Ecce homo touristicus. Identité, culture et patrimoine à l'ère de la muséalisation du monde*, Bruxelles, Labor, « Quartier libre ».

Les sources de première main utilisées (documents officiels, sites internet, etc.) sont citées en note.