



POLITIQUES CULTURELLES, REGIMES URBAINS ET PROCESSUS DE REGENERATION DANS DEUX VILLES EUROPEENNES : SASSARI (ITALIE) ET SAINT-ETIENNE (FRANCE)

Giovanni Sechi

► To cite this version:

Giovanni Sechi. POLITIQUES CULTURELLES, REGIMES URBAINS ET PROCESSUS DE REGENERATION DANS DEUX VILLES EUROPEENNES : SASSARI (ITALIE) ET SAINT-ETIENNE (FRANCE) . Science politique. Università degli studi di Sassari, 2015. Français. <NNT : >. <tel-01422899>

HAL Id: tel-01422899

<https://hal.science/tel-01422899v1>

Submitted on 4 Jan 2017

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE
E INGEGNERIA DELL'INFORMAZIONE

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE SOCIALI
Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
XXVII CICLO

POLITIQUES CULTURELLES, REGIMES URBAINS ET PROCESSUS DE
REGENERATION DANS DEUX VILLES EUROPEENNES :
SASSARI (ITALIE) ET SAINT-ETIENNE (FRANCE)

POLITICHE CULTURALI, REGIMI URBANI E PROCESSI DI RIGENERAZIONE IN DUE CITTÀ EUROPEE:
SASSARI (ITALIA) E SAINT-ÉTIENNE (FRANCIA)

GIOVANNI SECHI

THESE SOUTENUE LE : 5 MARS 2015

Directeur de l'Ecole Doctorale
Prof. ANTONIO FADDA

Tutor :
Prof. CAMILLO TIDORE

Membres du jury

Prof. Angela MONGELLI, Università di Bari (Président)
Prof. Gilles PINSON, Sciences Po Bordeaux
Prof. Marco CASTRIGNANO, Università di Bologna
Prof. Alessia DE BIASE, Ecole d'architecture de Paris La Villette

A.A. 2013-2014

INTRODUCTION	7
1. LA POLITISATION DE LA CULTURE	8
2. MOBILISER LA CULTURE POUR FACILITER LA CREATION DE COALITIONS URBAINES ?	12
3. STRUCTURE DE LA THESE	17
1. LE CADRE THEORIQUE ET LES HYPOTHESES	20
2. LA METHODE COMPAREE	22
3. LA RECHERCHE EMPIRIQUE : LE CHOIX DES CAS	24
4. LA RECHERCHE EMPIRIQUE : LES TECHNIQUES D'ENQUETE	26
CHAPITRE 1. REGIMES URBAINS ET POLITIQUES CULTURELLES	31
1.1.1. LES APPROCHES POUR L'ETUDE DE LA POLITIQUE LOCALE	33
1.1.2. LA <i>URBAN REGIME ANALYSIS</i>	37
1.1.3 LA TYPOLOGIE DES REGIMES URBAINS ET LEUR COMPOSITION	42
1.1.4. LA <i>URBAN REGIME ANALYSIS</i> EN EUROPE	47
1.1.5. LE ROLE DE LA CULTURE ET DES ACTEURS DANS LES REGIMES URBAINS, UNE INTRODUCTION	51
1.2.1 LA TRADUCTION EMPIRIQUE DE LA NOTION DE « CULTURE »	54
1.2.2 LES POLITIQUES CULTURELLES URBAINES COMME EXPRESSION DE LA CLASSE DIRIGEANTE	56
1.2.3. LES POLITIQUES CULTURELLES URBAINES DE LA <i>NEW URBAN LEFT</i>	57
1.2.4 L'EMERGENCE DE LA CULTURE EN TANT QUE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT URBAIN	59
1.2.5 COMMENT ET POURQUOI LES VILLES AMELIORENT LA CULTURE ?	63
1.2.6 ACTIVITES, POLITIQUES ET STRATEGIES CULTURELLES	70
1.2.7 CULTURE ET REGIMES URBAINS : LA CULTURE COMME FACILITATEUR DE PARTENARIATS	75
CHAPITRE 2. LES POLITIQUES CULTURELLES EN ITALIE ET EN FRANCE. DE L'ÉTAT A LA VILLE	79
2.1.1. INTRODUCTION	83
2.1.2. UN MINISTERE POUR LA CULTURE	84
2.1.3. LES OBJECTIFS, LES INVESTISSEMENTS ET LES RESSOURCES DU MIBACT	91
2.1.4. LA CULTURE EN CHIFFRES : LES DIFFERENTS NIVEAUX TERRITORIAUX ET L'ACTION PRIVEE	97
2.1.4.a. Les communes	98
2.1.4.b. L'Union Européenne	100
2.1.4.c. Les Provinces	102
2.1.4.d. Les Régions et les Provinces Autonomes	103
2.1.4.e. L'intervention privée	105
2.1.5. LES POLITIQUES CULTURELLES URBAINES : DE L' <i>EPHEMERE</i> AU DEVELOPPEMENT LOCAL	105
CHAPITRE 2.2. LES POLITIQUES CULTURELLES FRANÇAISES : LE ROLE DE L'ÉTAT, L'IMPORTANCE DES VILLES	109
2.2.1. LES ORIGINES DE LA POLITIQUE CULTURELLE EN FRANCE	109
2.2.2. LES ANNEES MALRAUX. NAISSANCE ET PREMIERES ACTIONS DU MINISTERE DE LA CULTURE (1959-1970)	111
2.2.3. LES ANNEES DE LA DECENTRALISATION DE LA CULTURE	114
2.2.4. DU CINQUIEME PLAN QUINQUENNAL A LA DECENNIE DE JACK LANG (1971-1993)	117
2.2.5. ENJEUX ET CONTRADICTIONS	122
2.2.6. LES CHIFFRES CLE DE LA CULTURE EN FRANCE	124

2.2.7. LES POLITIQUES CULTURELLES MUNICIPALES DES ANNEES 1960 A NOS JOURS	129
---	-----

CHAPITRE 3. LA CULTURE COMME INSTRUMENT DE CONVERGENCE DES INTERETS PLURIELS DANS DEUX VILLES EUROPEENNES **139**

CHAPITRE 3.1. CONDITIONS INSTITUTIONNELLES, STRATEGIE CULTURELLE ET EMERGENCE D'UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNER A SASSARI	145
3.1.1. INTRODUCTION. L'EMERGENCE D'UNE AGGLOMERATION URBAINE POLYCENTRIQUE	145
3.1.2. LA STRUCTURE ECONOMIQUE URBAINE	149
3.1.3. LA CRISE INDUSTRIELLE	153
3.1.4. L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE ET L'EXPANSION URBAINE DANS LA SECONDE MOITIE DU XX ^E SIECLE	155
3.1.5. LA STRUCTURE DES RELATIONS SOCIOPOLITIQUES DANS LA SECONDE MOITIE DU XXE SIECLE	160
3.1.6. LA STRUCTURE DES INTERETS LOCAUX ENTRE L'ANCIEN ET LE NOUVEAU MILLENAIRE	166
3.1.7. LA RECOMPOSITION DE LA STRUCTURE DES INTERETS LOCAUX ET LE ROLE DE LA CULTURE	173
3.1.8. LES PERSPECTIVES FUTURES DE CETTE ETUDE	190
3.2.1. LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET TERRITORIAL	191
3.2.2. LE DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE ET L'ETALEMENT URBAIN	192
3.2.3. L'EXPANSION URBAINE	197
3.2.4. LA CRISE DE L'INDUSTRIE STEPHANOISE ET SES EFFETS SUR LA STRUCTURE SOCIO-ECONOMIQUE	199
3.2.5. LA POLITIQUE ECONOMIQUE URBAINE DES LA SECONDE GUERRE MONDIALE A LA FIN DES ANNEES 1980	203
3.2.6. POLITIQUES CULTURELLES ET REGIME URBAIN ENTRE L'ANCIEN ET LE NOUVEAU MILLENAIRE	209
3.2.6.a. Origines et constitution (1995-2001)	210
3.2.6.b. La consolidation de la coalition urbaine et la mise en œuvre de l'agenda (2001-2007)	217
3.2.6.c. L'Epase et le changement des équilibres (2007 – aujourd'hui)	226
3.2.7. EN CONCLUSION	232

CHAPITRE 4. LA POLITIQUE CULTURELLE DANS LES VILLES DE PROVINCE **235**

CHAPITRE 4.1. ACTIONS, ACTEURS, INTERACTIONS ET RESULTATS DE LA POLITIQUE CULTURELLE DE SASSARI (1995 – 2014)	239
4.1.1. INTRODUCTION	239
4.1.2. LES INSTITUTIONS CULTURELLEMENT IMPORTANTES	244
4.1.2.a. La « Regione Autonoma della Sardegna »	245
4.1.2.b. La Province de Sassari	248
4.1.2.c. La presse locale	252
4.1.2.d. La municipalité	253
4.1.3. LES TROIS PHASES DU GOUVERNEMENT URBAIN DE LA CULTURE	260
4.1.3.a. La « politique de l'éphémère »	263
4.1.3.b. La "politique du folklore"	266
4.1.3.c. La « culture comme instrument »	270
4.1.4. QUELQUES REFLEXIONS SUR LE CAS DE SASSARI	283

CHAPITRE 4.2. ACTEURS, COALITIONS, PROJETS, STRATEGIES ET RESULTATS DE LA POLITIQUE CULTURELLE STEPHANOISE (1987 - 2014)	285
4.2.1. INTRODUCTION	285
4.2.1 LES ACTEURS POLITIQUES LOCAUX <i>CULTURELLEMENT</i> IMPORTANTS	288
4.2.1.a. Saint-Étienne Métropole	290
4.2.1.b. La Municipalité de Saint-Étienne : un acteur clé des politiques culturelles locales	293
4.2.3. LE DISCOURS DE LA CULTURE INSTITUTIONNALISEE	300
4.2.4. LA VALORISATION DE SAINT-ÉTIENNE A L'INTERNATIONAL	309
4.2.5. LE DISCOURS DE LA CULTURE SPONTANEE. LA RICHESSE DU TISSU CULTUREL LOCAL	315
4.2.5.a. La première phase	317
4.2.5.b. La deuxième phase	327
4.2.5.c. La troisième phase	331
4.2.6. UNE « DOUBLE » POLITIQUE CULTURELLE.	335
CONCLUSIONS	337
1. LA MONTEE EN PUISSANCE DES POLITIQUES CULTURELLES URBAINES	337
2. LE DEVELOPPEMENT DE L'HYPOTHESE	340
3. L'ANALYSE DES REGIME URBAINS EN EUROPE	342
4. PERSPECTIVES DE RECHERCHE	346
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	349
SITOGRAFIE	369
LISTE DES ABREVIATIONS	371
TABLE DES FIGURES	373

Introduction

L'analyse des politiques culturelles urbaines en Europe révèle un passage progressif des objectifs d'ordre social et culturel vers des objectifs de croissance économique. La littérature se concentre sur ce processus d'une part en mettant en évidence le potentiel de la « culture en tant que moteur de l'économie » et d'autre part en insistant sur la nécessité d'adopter une approche qui permet d'abandonner le focus sectoriel pour adopter une orientation territoriale. Ce travail vise à décrire et analyser la formation de coalitions locales d'acteurs publics et privés autour de la mise en œuvre et le développement des programmes de développement urbain dans lequel la culture joue un rôle important. Nous mettons en évidence la valeur de la culture dans les stratégies des villes comme ressource non seulement économique et culturelle, mais aussi politique. Le débat scientifique actuel, en se concentrant davantage sur les aspects économiques de ces stratégies, sous-estime la capacité de la culture à agir en tant que ressource politique pouvant servir à atteindre des objectifs différents.

Les stratégies culturelles montrent une capacité remarquable à réunir les divers intérêts des acteurs urbains autour d'un agenda urbain commun. Cette capacité réside principalement dans le fait que la culture est un « arène neutre » de la politique publique, car elle met en jeu des valeurs autour desquelles les différents acteurs urbains se reconnaissent (par exemple l'identité locale) et en même temps, elle peut conduire à la réalisation d'objectifs de nature à la fois culturelle, politique et économique.

L'objectif principal de cette thèse est de mettre en évidence le fait que les stratégies culturelles urbaines sont élaborées de plus en plus fréquemment, non seulement parce qu'elles sont potentiellement capables de déclencher des processus de développement économique, mais aussi parce qu'elles sont un

outil qui facilite la coopération entre les différents acteurs urbains et l'élaboration d'agendas urbains partagés à moyen et long terme.

Pour rendre compte des transformations récentes du mode de gouvernance urbaine nous mobilisons la théorie des régimes urbains, car elle fournit des outils appropriés pour la compréhension, l'interprétation et l'analyse de la politique économique urbaine contemporaine.

Sur la base de la comparaison entre les dynamiques urbaines récentes de Sassari en Italie et de Saint-Etienne en France, ce travail cherche à mettre en évidence l'existence d'une relation entre la montée en puissance de la culture et son rôle dans l'élaboration des agendas urbains de deux villes européennes de province, caractérisées par des processus de déclin économique dus à la crise des secteurs traditionnels de production locale.

1. La politisation de la culture

Au cours des dernières années, nous avons assisté à un véritable « tournant culturel » des politiques urbaines et régionales. Barnett (2001) a parlé d'un processus de « gouvernementalisation de la culture » pour souligner le mouvement qui voit les politiques culturelles jouer un rôle de plus en plus important dans les stratégies de redéveloppement économique local. Depuis les années 1980, aux États-Unis et en Europe, de nombreux projets de régénération urbaine qui tournent autour de la promotion de la culture comme outil de développement ont été promus (Bianchini et Parkinson, 1993). Concrètement, la culture a été utilisée comme une alternative ou une ressource complémentaire à la production industrielle et au secteur des services traditionnels car pensée comme une ressource fonctionnelle pour atteindre des objectifs divers tels que : l'amélioration de l'image des villes industrielles en déclin jouissant d'une réputation négative (on peut penser à Glasgow, à Bilbao, à Dortmund, Duisburg et Essen dans la Ruhr, etc.) ; l'attraction de nouveaux résidents, nécessaire pour « compenser » la tendance du phénomène de la contraction de la population urbaine ("city shrinkage") ; le développement des industries créatives (les TIC, le design, le cinéma et l'audiovisuel, etc.) ; le tourisme culturel, grâce à de nouvelles « attractions culturelles » (des nouvelles

icônes architecturales telles que le Guggenheim à Bilbao par exemple) et des actions de marketing de la ville. Harvey (1989a) définit ces projets comme : « [...] des exemples paradigmatiques de l'urbanisme postmoderne », parce qu'ils matérialisent le déclin du fordisme et du keynésianisme et contribuent à expliquer le fonctionnement du nouveau cours du capitalisme néolibéral.

Ces nouvelles formes des projets développés par les villes, pas uniquement celles en crise, montrent bien une multiplicité de coalitions et de partenariat public-privé dans lequel sont impliqués des acteurs à la fois publics, privés et sociaux à différents niveaux (urbain, régional, national et international), acteurs qui disposent des ressources nécessaires pour le gouvernement de ces processus. Dans un tel contexte : « la régénération aura lieu alors sous les perspectives de créer une atmosphère vibrante et sensible aux besoins culturels des intérêts, des réseaux et des coalitions décentralisées des entreprises » (Ponzini et Rossi, 2010).

Au cours des dernières décennies, nous avons constaté l'existence de différents modes de fonctionnement des villes dans le domaine culturel, et cette variété est influencée de façon importante par le contexte national. Les facteurs sont liés au degré d'autonomie de décision des gouvernements municipaux, à l'intérêt des acteurs privés à investir dans des plus petites villes, à l'orientation politique des gouvernements nationaux et en particulier à leur degré d'investissement pour la valorisation de la culture, à la configuration de la géographie économique nationale (nous pouvons penser à la place centrale de Londres et de Paris par rapport à d'autres villes dans le même contexte national), à l'influence des bonnes pratiques (Bianchini, 1993). Une autre variable qui influence l'établissement des chemins locaux est la signification empirique attribuée à la notion de « culture ». Dans la langue anglaise on préfère les termes plus précis « arts » et « politiques de l'art », tandis que le mot « culture » fait plutôt référence à une variété de significations (*ibid*), y compris la référence aux industries culturelles qui constituent l'une des composantes les plus encouragées dans les villes au vu du potentiel économique qu'elles représentent pour une ville qui veut créer un développement alternatif à l'industrie manufacturière.

L'industrie culturelle a en effet beaucoup évolué au cours du XX^e siècle et constitue aujourd'hui un secteur économique important et en pleine croissance

(Throsby, 2010). Ces industries créatives bénéficient de la possibilité de la reproduction matérielle et immatérielle des œuvres et objets d'art (Benjamin, 1936, ed. Italienne, 2013). Certains auteurs tels que Sharon Zukin (1996) et Scott Allen (1997) mettent l'accent sur le fait que dans l'économie capitaliste moderne, et en particulier dans les villes, la valeur symbolique des objets est aussi importante que la valeur d'usage et est liée à l'identité qui en découle. Il y a un accord substantiel entre les universitaires à affirmer que le noyau dur des industries créatives comprend ces secteurs : la publicité, l'architecture, l'art et les antiquités, l'artisanat, le design, la mode, l'industrie vidéo, le cinéma, la musique la photographie, les arts visuels et du spectacle, l'édition, jeux vidéo logiciels, la radio et la télévision (Musterd et Murie 2010, Pratt 1997). La production de ces activités semble aussi avoir tendance à se concentrer dans certaines grandes régions métropolitaines comme Londres, New York, ou encore Paris. En Italie et en France, ces activités se concentrent principalement sur Milan et Paris (Bovone, 2002 ; Lucchini, 2002).

Les villes sont aussi des lieux privilégiés où les individus et les groupes « consomment ». Harvey (2010) parle de construction d'un modèle urbain, la « ville keynésienne », dédié à la seule consommation comme réponse à la crise de sous-consommation de la première moitié du XX^e siècle. Selon Mazzette et Sgroi (2007), derrière les changements de modes de consommation il y a la transformation des processus de production et de travail, où la dimension immatérielle des objets devient de plus en plus importante. Les politiques urbaines sont donc dirigées vers la production de biens immatériels éphémères et vers la promotion de la consommation. Un nombre de plus en plus important de villes décident d'investir dans la construction d'artefacts nouveaux et monumentaux, dédiés essentiellement aux arts contemporains. Les images de la ville se réfèrent à ces œuvres aux contenus symboliques élevés, images qui sont associées à des questions collectives (Colleoni et Guerisoli, 2014). Les énormes coûts que leur construction implique sont généralement justifiés par le fait que ces artefacts sont considérés comme des éléments qui peuvent contribuer de façon positive au processus de régénération de la ville et de promotion du tourisme urbain (Vicari Haddock, 2004). Selon Strassoldo (2003), « le rôle croissant de l'art et de la culture en tant que ressource urbaine, comme matière première dans l'industrie du tourisme, dans le cadre de la «

qualité de la vie et de l'environnement » qui est fourni dans le paquet des avantages de localisation offerts par le « marketing urbain », prévoit une croissance continue du rôle de ces institutions dans la ville postmoderne » (p.74). Les musées sont souvent conçus par des architectes de renommée internationale, car cela est en soi un élément d'attraction pour les futurs visiteurs (Amendola, 2003 ; Mazzette et Sgroi, 2007) et sont souvent réalisés pour déclencher des processus de développement urbain et régional dont les effets ne sont pas toujours importants (Lusso, 2009).

En parallèle, une ligne entière d'études est dédiée à l'évaluation de l'impact de la culture sur les performances économiques locales. Cet impact peut être direct (dans le cas des industries culturelles, par exemple) ou indirect (impact de la présence de touristes sur la consommation et sur le secteur de l'hôtellerie, augmentation de la valeur des propriétés immobilières, etc.). Par ailleurs, l'économie de la culture bénéficie de plus en plus d'attention dans le monde académique, où de nombreux cours universitaires, mastères spécialisés, publications et revues sont consacrés spécifiquement à cette discipline. Il est intéressant de noter que le débat scientifique s'attache principalement à l'étude des effets des politiques culturelles dans les zones urbaines. Une grande partie de ce débat porte sur l'évaluation de l'impact économique des équipements culturels (musées, instituts de recherche et universités, etc.). La difficulté de trouver des outils appropriés pour une évaluation précise de ces effets montre toute l'ambivalence de l'impact économique de la culture sur les espaces urbains. L'idée fondamentale est que la culture est activement impliquée dans le développement local, non seulement pour attirer les touristes grâce à une bonne organisation interne, à la présence de services spécifiques, aux actions de marketing territorial et au city branding (Lucarelli et Berg, 2011 ; Kavaratzki et Ashworth, 2010), mais aussi car elle participe à la promotion d'un cadre idéal de vie pour l'attraction et le développement des compétences professionnelles spécifiques. Ce dernier point fait l'objet d'un débat international qui s'est structuré à partir du travail de Richard Florida (2002), qui interprète le succès économique de certaines villes par le fait qu'elles ont su valoriser, développer et attirer les trois T : le talent, la tolérance et la technologie. Cette dernière approche a été critiquée pour sa vision simpliste et pour le caractère autodéterminant de ses propres résultats de recherche (Clark,

2011 ; Peck, 2005). Le fait est que la culture est configurée comme sujet capable de relier de nombreux aspects de la vie quotidienne : de l'enseignement aux loisirs, de l'éducation aux aspects sociaux et économiques à la politique, la protestation, et ainsi de suite. Cette caractéristique contribue à faire de la culture un objet privilégié à valoriser pour améliorer l'attractivité des territoires. Comme Moulinier l'a affirmé (2013, p. 28) : « un territoire ne peut pas être intéressant s'il est perçu comme un désert culturel, et si les gens ont une opinion négative de l'endroit où ils vivent. Un certain nombre de collectivités locales, en particulier les unions de communes, considèrent que l'action culturelle peut être l'un des piliers du développement car elle repose sur la créativité des gens et améliore la culture locale ». C'est à partir de ces phénomènes que, au cours des dernières années, l'idée que la culture peut être un « moteur de développement local » a rayonné à la fois dans les milieux universitaires et dans les cercles politiques. La culture, entendue ici principalement comme production et fourniture de produits et d'événements culturels, devient alors *en soi* une potentielle industrie. Certains chercheurs ont consacré leurs travaux à la compréhension de la « fabrique de la culture » (Santagata, 2007), jusqu'à identifier un « cycle de production culturelle », une théorie sur la valeur ajoutée des produits culturels, l'impact des dépenses touristiques, l'évolution du système d'hébergement, l'impact des nouveaux musées dans le contexte local, etc. A ce sujet, en Europe, la littérature scientifique a augmenté de façon exponentielle au cours des vingt dernières années.

2. Mobiliser la culture pour faciliter la création de coalitions urbaines ?

La diffusion des pratiques de régénération urbaine, qui partent de projets locaux spécifiques, est d'une part, en relation étroite avec les processus d'érosion et de mise à l'échelle du pouvoir d'Etat en faveur des collectivités locales (Brenner, 2004) et d'autre part, avec la nécessité des gouvernements locaux d'établir des partenariats avec le secteur privé pour élargir les bases économiques et fiscales de la ville, étant données les restrictions accrues des

financements aux collectivités locales de la part des Etats nationaux (Harvey, 1989b). Depuis les années 1970, plusieurs épisodes de décentralisation ont eu lieu dans plusieurs pays d'Europe occidentale, comme en Italie, en France, en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni, etc. Les causes sont nombreuses et parmi elles ont certainement contribué les mouvements ethno-nationalistes, la crise de l'État-providence, la pression des régions les plus riches, les effets des politiques européennes, la maturité démocratique des Etats nationaux (Bobbio, 2008). Dans ce contexte, l'Etat a transféré des compétences et fonctions aux régions et villes (processus de décentralisation et déconcentration) qui ont, quant à elles, acquis plus de pouvoir de décision à l'égard de leurs propres territoires (Jobert et Sellier, 1977). Par conséquent, les gouvernements locaux ont changé de manière significative car influencés par différents processus parmi lesquels nous pouvons identifier (Pinson, 2010) :

- Une extension des pouvoirs et le renforcement, en particulier en ce qui concerne les grandes villes, de leur capacité technique et politique à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques ;
- La puissance croissante de la promotion de la coopération entre les institutions municipales ;
- La délégation progressive de la « direction stratégique », qui contrôle la production des politiques urbaines, de l'Etat aux acteurs locaux ;
- Un processus de pluralisation qui a changé le réseau des politiques urbaines, la multiplication des acteurs impliqués dans la définition des politiques urbaines et la gouvernance urbaine et la fragmentation conséquente des ressources pour l'action.

C'est essentiellement à partir de ces raisons que les villes en Europe ne sont plus seulement considérées comme des périphéries administratives et des espaces de mise en œuvre des politiques publiques nationales, mais aussi comme des acteurs actifs dans l'élaboration des politiques et stratégies propres de développement (Le Galès, 1998, 2002). Les acteurs locaux, tels que les élus, les opérateurs économiques, les associations, les mouvements sociaux et politiques, les universités et les instituts de recherche, sont souvent en mesure

de collaborer et de définir des projets urbains de moyen et long terme. Compte tenu de cette dimension « horizontale » de la politique urbaine que Clarence Stone (2008, p 285) affirme que : « La politique urbaine est une affaire de comprendre comment un assemblage de forces différentes est lié à une condition urbaine en évolution ». Les villes sont de plus en plus tournées vers des processus de gouvernance qui : « [...] contrairement au gouvernement, concerne l'interaction entre l'État et la société et la mesure dans laquelle les projets collectifs peuvent se faire par une mobilisation publique et privée conjointe de ressources » (Pierre, 2011). Donc, ce n'est pas la seule intervention de l'Etat qui est déterminante, mais aussi la capacité collective des acteurs locaux à coopérer pour élaborer une stratégie de positionnement et de spécialisation (Béal *et al.*, 2010).

Stone (1989, 1998, 2005) s'intéresse aux conditions qui sont la base de la construction d'une capacité politique qui permet d'élaborer collectivement des réponses structurées dans un agenda urbain reconnaissable et durable dans le temps, malgré l'alternance de partis politiques au gouvernement et leurs personnalités variées. Un élément important des régimes urbains est le caractère informel de la relation entre les acteurs urbains. Les tentatives d'utilisation de la *urbain regime analysis* dans les villes européennes (voir. Ch. 1.2.) ont montré des difficultés dues à l'application d'un type d'analyse qui tient compte principalement de la relation entre les entreprises et le gouvernement municipal, laissant en arrière-plan le rôle de l'Etat. Or, en Europe, ce dernier conserve un rôle important dans la détermination des objectifs de la politique urbaine et participe en tant qu'acteur à la gouvernance des projets urbains. Cependant, le fait que l'État demande toujours plus de constituer des partenariats public-privé (PPP) pour la mise en œuvre des projets urbains (services, infrastructures, etc.) nous amène à considérer l'utilité des catégories de « l'analyse des régimes urbains ». Elle peut se révéler utile pour la compréhension de la politique économique urbaine contemporaine des villes européennes. La fragmentation des ressources, en particulier les ressources financières, en raison de la crise de la dette et des coupes faites par l'Etat aux collectivités locales, impose aux autorités locales de rechercher des fonds privés, ce qui amène à la formation de partenariats et de coalitions publics-privés. D'autre part, la maturation des sociétés démocratiques a conduit à la

nécessité d'inclure dans ces coalitions également des représentants de la société organisée. Sur le plan pratique, ces opérations ne sont pas simples puisque très souvent les intérêts d'un acteur et ceux des autres ne convergent pas. En outre, les différentes capacités, propres aux acteurs, de mobiliser des ressources, peuvent créer des disparités évidentes en termes de « pouvoir » et donc créer des types de réaction distinctes. La capacité de construire des coalitions qui impliquent la participation active de tous les acteurs concernés par un projet n'est donc pas facile. Les raisons qui donnent lieu à des coalitions stables, des régimes urbains, sont l'objet de cette étude. Se posant cette question, Béal *et al.* (2010, p. 3) considèrent, suivant une approche néo-institutionnaliste, que « la capacité à faire ressortir la capacité d'action collective au niveau local dépend des conditions institutionnelles en partie sédimentées localement ». En partageant cette déclaration, nous introduisons les stratégies culturelles comme élément additionnel : la culture agit en tant qu'accélérateur et facilitateur permettant à des coalitions de se structurer. En d'autres termes, au niveau urbain, les stratégies culturelles sont dessinées de plus en plus souvent, non seulement parce qu'elles sont potentiellement génératrices de développement économique, mais aussi parce qu'elles constituent un outil qui facilite la coopération entre les différents acteurs urbains et l'élaboration d'agendas communs de développement urbain à moyen et long terme. Ceci se produit aussi parce que les politiques culturelles des villes sont des « arènes neutres » où les différents intérêts des différents acteurs urbains peuvent converger :

- Intérêts des acteurs culturels : l'univers culturel ne peut que regarder (au moins au début) de manière positive l'émergence de propos de valorisation culturelle. Les associations, les compagnies de théâtre, les institutions de recherche, l'Université, les écoles, les diverses institutions du secteur, les musées, les bibliothèques, etc. coopèrent pour la réalisation de la stratégie culturelle car c'est potentiellement positif pour le développement de leurs activités.
- Intérêts privés : dans les stratégies culturelles les acteurs privés voient une chance d'augmenter leurs chiffres d'affaires, car il est possible que des cercles vertueux économiques se déclenchent : a) un flux accru de touristes, qui fait bénéficier potentiellement, par exemple, les secteurs

de l'hôtellerie et de la restauration ; b) l'augmentation de la valeur foncière et des biens dans les environs des nouvelles installations culturelles et dans les zones touristiques, un avantage pour les constructeurs et les petits exploitants ; c) l'arrivée de la classe moyenne, attirée par les possibilités d'emploi, par une qualité de vie urbaine accrue et par une offre culturelle adaptée et qui en retour offre une bonne capacité de dépense et une augmentation de la consommation d'actifs secondaires.

- intérêts politiques : la culture est une ressource fonctionnelle à des objectifs politiques divers : a) dans un contexte de rareté des ressources publiques, les gouvernements renforcent l'union entre la culture et le développement, car cette union est souvent promue et les projets financés par les programmes européens (Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE), etc.) ; b) la culture exprime des valeurs partagées souvent liées à l'identité locale, ce qui contribue à créer une "unité d'objectifs" qui peut être utilisée pour générer une image unifiée de la ville à l'extérieur (international) ; c) bien que les effets ne soient pas toujours significatifs, l'amélioration de la culture a tendance à créer un consensus populaire autour du travail du maire.

En tant qu'arène politique neutre, la culture est un élément autour duquel il est possible de réunir les différents intérêts des institutions publiques, des organismes privés et des acteurs sociaux

Dans ce travail, nous allons essayer de contrôler les hypothèses décrites ci-dessus à travers l'analyse de deux études de cas. La recherche empirique a montré que ces dynamiques peuvent être identifiées à la fois à Sassari et à Saint-Etienne mais avec des intensités différentes. Par exemple, où prévaut l'objectif culturel, il est plus difficile de poursuivre simultanément l'économique, et inversement. L'analyse des deux cas a conduit à la formulation d'une série de questions qui seront précisées dans le cadre de la recherche.

3. Structure de la thèse

Cette thèse est structurée en quatre chapitres, qui correspondent analytiquement à quatre étapes de la recherche menée entre la fin 2012 et l'automne 2014. La première section correspond à la phase de la recherche théorique, ce qui a conduit à la formulation des questions générales et des hypothèses. Le deuxième chapitre est consacré à la présentation des deux traditions nationales des politiques culturelles, en Italie et en France. Le troisième chapitre est le plus « exploratoire » et montre comment les intérêts multiples des acteurs urbains peuvent converger autour du champ culturel. Le quatrième chapitre tente de reconstruire la gouvernance de la culture et le parcours de montée en puissance de cette question dans la politique et les agendas des gouvernements locaux. Enfin, les conclusions sont présentées et considèrent l'importance de poursuivre l'étude et la recherche dans ce domaine.

Plus précisément, le chapitre 1 est consacré à la tentative de mettre en relation l'approche des régimes urbains avec l'émergence de la culture comme élément stratégique pour le développement des villes et métropoles. La reconstruction synthétique du cadre théorique des régimes urbains fait l'objet du premier paragraphe. Nous aborderons les origines, les concepts clés et les principales critiques qui ont été adressées à cette approche. En effet, les chercheurs ont rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de l'approche des régimes urbains dans le contexte urbain européen. Cependant, ces tentatives ont conduit à des résultats intéressants qui ont ouvert de nouvelles perspectives de recherche. Dans la deuxième section, nous nous occuperons de la façon dont les politiques culturelles sont devenues de plus en plus importantes au sein des stratégies mises en place par les régimes urbains et, surtout, nous allons essayer de comprendre comment ce processus est accompagné par un changement des objectifs de ces politiques. Une note méthodologique de cette thèse est développée dans le quatrième paragraphe, qui fait référence à la méthodologie et aux techniques de recherche et de collecte de données empiriques et aux principales sources d'information sur lesquelles se fonde cette étude.

Le chapitre 2 présente les éléments nécessaires pour reconstruire l'évolution des politiques culturelles nationales en Italie et en France. nous considérons le cadre législatif national comme crucial pour comprendre quelles sont les marges d'action des gouvernements locaux et comment la définition des objectifs stratégiques par les gouvernements nationaux, en particulier par le biais de leurs ministères des affaires culturelles, a conduit à des situations différenciées en Italie et la France. Le chapitre se compose de deux parties traitant séparément les deux cas nationaux et se base sur la littérature scientifique, sur les études spécialisées, sur des documents officiels, les lois, les déclarations, etc. Les données chiffrées sur l'évolution des budgets ministériels ont également été traitées pour permettre une comparaison sur la base d'informations purement quantitatives.

Dans le troisième chapitre, nous analysons les caractéristiques institutionnelles locales, avec une attention particulière à l'économie urbaine et son contexte territorial. Il fournit également des données sur l'évolution de la population urbaine dans le cadre de la crise économique qui a caractérisé les deux villes au cours des dernières décennies. Cette partie est essentielle pour contextualiser l'émergence d'arrangements spécifiques de gouvernance que nous avons essayé d'interpréter à partir des outils conceptuels offerts par l'analyse des régimes urbains. Cette partie est exploratoire et tend à définir les questions et les hypothèses de recherche spécifiques, opération essentielle pour pouvoir avancer dans la voie de la connaissance.

Le quatrième chapitre porte sur la reconstruction des mécanismes de gouvernance de la culture dans les deux milieux urbains sélectionnés. A Sassari et à Saint-Étienne, la recherche empirique a été poursuivie sur la base d'une revue fouillée de nombreux articles parus dans la presse locale, pendant une période de référence qui va de 1987 à 2013 pour le cas français, et de 1995 à 2013 pour le cas italien. La collecte et l'analyse de ce matériel empirique s'est poursuivie avec une campagne d'entretiens qui a impliqué les témoignages des acteurs urbains clés, pour un total de 31 personnes (16 à Sassari et 15 à Saint-Etienne). Ces derniers ont été choisis sur la base de leur expérience et leur rôle professionnel dans la période considérée. Le chapitre reconstruit les coalitions de la culture dans les deux villes et le poids que les différents acteurs ont eu dans la détermination des objectifs des politiques culturelles urbaines. Dans les

deux contextes, le secteur public, et en particulier le gouvernement municipal, joue un rôle majeur qui dépend non seulement du fait de disposer de ressources économiques, mais aussi parce que son positionnement facilite la coordination des nombreuses activités. Ce chapitre met également en évidence l'existence de deux « discours culturels » : d'une part, le discours de la *culture institutionnalisée* et d'autre part celui de la *culture spontanée*.

Note méthodologique

1. Le cadre théorique et les hypothèses

La revue de la littérature théorique sur les régimes urbains a été accompagnée par l'étude et l'analyse d'un certain nombre de travaux qui mettent l'accent sur des cas empiriques. C'est précisément à partir de cette « étude croisée » qu'a été mise en avant l'hypothèse selon laquelle la culture et les politiques culturelles deviennent souvent les éléments centraux de l'agenda urbain non seulement parce qu'ils sont considérés comme un outil de développement économique local¹ (Throsby, 2010 ; Scott, 1997; Kong, 2000), mais aussi pour leur capacité politique à aligner les intérêts des acteurs urbains (politiques, économiques et sociaux) dans un « terrain neutre ». Griffiths (1995) a parlé de l'émergence de pratiques culturelles en parallèle au développement stratégique de nouveaux modes de gouvernance, s'interrogeant sur la relation possible entre les deux processus. L'auteur, à travers l'étude du cas de Bristol (Royaume-Uni), a montré la capacité de la stratégie culturelle à agir comme « catalyseur » de partenariats à différents niveaux. Cette idée est assumée dans cette thèse dans le cadre de la théorie des régimes urbains (Elkin, 1987 ; Stone, 1989), bien que l'utilisation du terme « catalyseur » sera abandonné au profit de celui d'« accélérateur » et surtout de « facilitateur » car nous jugeons ces deux derniers plus appropriés pour tenir compte de ce rôle. La *urban regime analysis* a été choisie plus particulièrement comme approche à travers laquelle tester l'hypothèse et interpréter les deux contextes locaux

¹ La relation étroite entre l'économie et la culture dans l'environnement urbain a été accentuée depuis les années 1990 grâce à la diffusion des techniques de marketing urbain et la promotion progressive des stratégies de marque de la ville (Garcia, 2004).

retenus, comme méthodologie appropriée pour analyser les politiques culturelles locales et rendre compte de leur potentiel dans le domaine politique. Nous considérons que cette approche n'a pas encore exprimé son plein potentiel dans le contexte urbain européen (DiGaetano e Klemanski, 1993; Harding, 1994, 1997 ; Levine 1994 ; Dormois 2006 ; Pinson 2010 ; Belligni e Ravazzi, 2013), mais les récents changements dans les politiques gouvernementales nationales, à savoir les différents parcours du néolibéralisme menés par les Etats européens et par les institutions de l'UE elles-mêmes (Jobert, 1993), créent un environnement économique de plus en plus concurrentiel. Au cours des dernières années d'ailleurs l'action des États membres a été limitée par des contraintes budgétaires et des directives sur la réduction de la dette publique et du rapport dette / PIB. Ce fait a limité les finances publiques des villes, raison pour laquelle les gouvernements sont de plus en plus poussés à créer de nouvelles formes de partenariat public-privé (PPP) pour la réalisation de travaux publics ou d'utilité publique², fortement encouragée par l'UE³. Des exemples incluent l'utilisation de plus en plus fréquente (et débattue) du financement du projet, la concession privée de travaux publics, les fonds immobiliers, les sociétés mixtes, etc. La poussée vers le développement de partenariats entre les secteurs public et privé pour le développement de projets devient de plus en plus la règle plutôt que l'exception. Si on évalue ces éléments, nous pouvons considérer que le poids du PPP en Europe est de plus en plus important et devrait connaître une croissance au cours des prochaines années.

Les premières tentatives d'application de la *urban regime analysis* en Europe ont été réalisées en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis au cours des années 1990, une période au cours de laquelle le PPP était encore peu ont

² Par « partenariat public-privé » (PPP) on entend les différentes formes de coopération entre le secteur public et le secteur privé, à travers lesquelles leurs pouvoirs et leurs ressources respectives sont intégrées, assurant le financement, la conception, la construction et la gestion des travaux public ou la fourniture d'un service, cf. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

³ La Commission européenne joue un rôle actif à cet égard. La communication du 11 Novembre 2009 (COM 2009-615) décrit un plan d'actions et de mesures pour soutenir la diffusion des PPP pour les projets d'infrastructure, des services publics et la recherche scientifique structurés autour d'actions réelles.

utilisé en Italie. La crise économique et financière actuelle, qui a commencé en 2008, la soi-disante "politique d'austérité", les processus de rééchelonnement (Brenner, 2004) des États nationaux et le passage des nouveaux pouvoirs en faveur des municipalités et des villes métropolitaines sont des éléments qui ont rendu de plus en plus nécessaire la participation du secteur privé dans les projets urbains. L'importance croissante de cette relation peut faire ressortir les potentialités interprétatives inexprimées de l'approche des régimes urbains en Italie et en France.

2. La méthode comparée

L'approche des régimes urbains a besoin d'une méthodologie empirique et nécessite d'une certaine cohérence dans la conceptualisation afin d'être en mesure de comparer (ou intégrer) les résultats obtenus dans les différentes villes. Mossberger et Stoker (2001, p. 811) ont fait remarquer que le problème, en comparaison, est celui de la fiabilité et de la validité : « s'il n'y a aucun espoir d'expliquer ou de prédire les similitudes ou les différences et le contrôle des variables externes, un langage commun de mesure doit exister. Pour une exploitation transnationale, le défi est plus grand dans la construction d'un langage commun de mesure (qui est fiable) sans occulter des différences significatives (mesures applicables) ». Ce défi ne concerne pas seulement les différences entre les États-Unis et l'Europe, car le contexte politique et administratif est extrêmement hétérogène à l'intérieur des frontières européennes. L'Europe de l'Ouest a une variété de formes d'États-nations dans lesquels l'organisation administrative et politique (des États centralisés aux États fédéraux) et l'autonomie des collectivités locales varient de façon importante. Cela ne nous empêche pas toutefois d'être en mesure d'identifier des régularités dans la dynamique de la politique économique urbaine dans ce contexte. La méthode comparative permet donc d'identifier des régularités et aussi des différences à travers la connaissance d'autres expériences. Dans cette recherche, cependant, les villes européennes sont considérées comme des entités politiques caractérisées par une certaine autonomie locale, des entités politiques qui sont partiellement en mesure d'effectuer des choix pour leur

propre développement. Il est clair que cette autonomie est limitée sur plusieurs fronts (gouvernement central et européen, l'économie et les marchés internationaux, la pénurie de fonds publics à investir, « pacte de stabilité » des communes en Italie, etc.). Cependant, la nouvelle économie politique urbaine a mis en évidence, à travers une grande partie de la recherche empirique, que les villes ont des marges de prise de décisions politiques (Le Galès, 2002 ; Sebastiani, 2008). Selon Bobbio (2002) les villes en Europe constituent le « troisième niveau de gouvernement », reconnu au sein des institutions européennes par des actions telles que la création du Comité des régions et la formation officielle des réseaux des villes. Dans le territoire européen, la sphère d'action des gouvernements sub-nationaux s'est considérablement élargie, et ce dans deux directions : horizontalement, grâce à l'interaction avec les gouvernements régionaux ou locaux d'autres Etats membres ; verticalement, en ce grâce à l'ouverture de canaux directs de communication avec Bruxelles. Après avoir défini l'objet et les études de cas, lors de l'utilisation de la méthode comparative, il est nécessaire de faire très attention à ne pas tomber dans une ou plusieurs erreurs qui sont décrites par Sartori (1991): provincialisme, mal-classer, « gradisme », étirement des concepts. La première nous conduit à considérer et utiliser les concepts qui ont été « cousus sur mesure » pour l'interprétation d'autres phénomènes. Cette erreur est généralement due à un manque de connaissance du contexte originel du concept utilisé. Le mal classer renvoie au fait de construire des classes et de les utiliser de manière incorrecte. C'est ainsi que différents phénomènes sont susceptibles d'appartenir à la même classe. Cette erreur est également due à la difficulté de construction de catégories dans les sciences sociales. Une autre erreur est le « gradisme », ce qui conduit à l'interprétation des différences par un critère quantitatif qui nécessite la localisation des phénomènes le long d'un continuum. Le *concept stretching*, l'étirement des concepts, est plutôt une pratique de, dirons-nous, adapter le concept à l'affaire en supprimant ou en ajoutant des éléments de définition. Toujours dans le cadre du système d'analyse urbaine, selon Mossberger et Stoker (2001), de nombreux chercheurs sont tombés dans un ou plusieurs erreurs de méthode.

La comparaison est une méthode pour contrôler nos généralisations. Elle n'est pas la seule méthode disponible pour ce faire, mais elle est l'une des plus

importantes parce que grâce à elle, nous pouvons mieux comprendre la réalité en question. Toujours selon Sartori (1991, p 27), la comparaison n'a pas tendance à la formulation de lois nomothétiques, mais l'objectif est plus limité, à savoir le fait de contrôler : « Comparer sert à contrôler - pour vérifier ou falsifier - si une généralisation (régularité) se soutient face aux cas auxquels s'elle applique ». Dans cette étude, nous avons essayé de contrôler les hypothèses formulées au sein des outils conceptuels et méthodologiques de l'analyse des régimes urbains grâce à cette méthode qui permet d'effectuer ces opérations.

3. La recherche empirique : le choix des cas

La plupart des études qui traitent de ce sujet adoptent une approche comparative et très souvent elles s'occupent des grandes villes européennes. Cette recherche veut insister sur les villes de province, qui sont présentées ici comme des cas d'étude particuliers pour plusieurs raisons. Contrairement à d'autres pays européens, en effet, l'Italie est caractérisée par un maillage dense de villes petites et moyennes (entre 50.000 et 200.000 habitants) un fait déterminant pour la structure socio-économique dans son ensemble (on peut penser aux caractéristiques des districts industriels, par exemple). En France, la structure urbaine nationale est biaisée en faveur de Paris, dont la région métropolitaine concentre plus de 12 millions d'habitants. Toutefois, nous notons qu'en France les villes dépassant 50.000 habitants ne sont que de quelques unités inférieures à celles d'Italie (respectivement 127 et 147 en 2011, selon l'Istat et l'INSEE). Les villes moyennes sont un domaine intéressant de recherche parce que la division politico-administrative particulière de l'Etat, les provinces en Italie et départements en France (selon l'organisation territoriale napoléonienne, voir Bobbio, 2008), rend ces villes importantes pour un territoire vaste, et ce pour plusieurs raisons. Nous pouvons citer la présence de services de différents types pour le territoire. Elles comprennent un certain nombre de fonctions : politiques (bureaux administratifs de la Ville, Province, Préfectures, etc.), économiques (par exemple la Chambre de commerce et d'industrie, les associations professionnelles telles que les industriels, les

banques, les prêteurs, etc.), commerciales, judiciaires (tribunaux, bureaux d'avocats, notaires, etc.), culturelles (universités, musées, collèges et lycées), sociales (siège des associations, centres culturels et de loisirs, etc.), de santé et de protection sociale (hôpitaux, maisons de soins infirmiers, les services professionnels et diverses installations), de sécurité (siège de la police et des postes de police), le transport (généralement le transport est organisé de manière à relier la ville moyenne de province aux petites villes).

La capacité politique croissante des villes à élaborer des stratégies de développement local peut néanmoins conduire à des parcours différents allant de la simple gestion de leurs ressources à leur développement et à l'ouverture aux marchés internationaux (Sebastiani, 2007). Les caractéristiques institutionnelles locales interviennent pour établir la voie particulière du processus de développement et sont à la base des réactions différentes aux conditions externes, qui amèneraient autrement à la standardisation des parcours vers le développement. En bref, les caractéristiques historiques, sociales, économiques et politiques locales co-déterminent la façon dont les territoires sont touchés par les effets macro-économiques tels que la mondialisation, l'internationalisation et les changements du capitalisme. Dans cette recherche, une première question implicite, par conséquent, est orientée vers la compréhension de la capacité réelle des villes de province à intervenir pour déclencher des processus de développement urbain.

Cette étude porte sur deux des villes particulières, Sassari en Italie et Saint-Etienne en France. Sassari est la deuxième ville de Sardaigne en nombre d'habitants (après la capitale régionale, Cagliari). Son agglomération urbaine concentre plus de 250.000 habitants, tandis que la population municipale est d'environ 130 000 habitants. La ville trouve ses origines dans le Moyen Age, une période dans laquelle ont été créés des institutions sociales qui existent encore, bien que différemment. Il s'agit des « Gremi », c'est-à-dire les guildes qui contrôlaient et orientaient les politiques communales.

Saint-Etienne est le centre principal d'une région métropolitaine qui compte près de 400.000 habitants. La ville, ayant été caractérisée par une augmentation de la population comparable à celle des autres centres industriels au XIX^e siècle, a subi un processus de déclin de la population d'environ 40 000 unités en 30 ans. Les activités manufacturières ont eu des difficultés à partir des

années 1950. Par ailleurs, une crise urbaine très importante s'est manifestée dans les années 1970. Les tentatives pour soutenir le secteur industriel ont globalement échoué, mais ont conduit à une organisation différente en fonction d'un côté de la présence d'un tissu de PME et de l'autre de l'élaboration de nouvelles stratégies de développement qui mettent l'accent sur la culture, le développement du secteur tertiaire et l'international.

4. La recherche empirique : les techniques d'enquête

Afin de recueillir les informations nécessaires à la compréhension des situations socio-politique et socio-économique liées aux deux cas choisis, le travail de terrain a favorisé l'utilisation de techniques de recherche essentiellement qualitatives, bien que des bases de données quantitatives ont été utilisées pour l'analyse du contexte et des budgets municipaux. Les données statistiques sont mobilisées car elles nous fournissent un cadre à partir duquel nous sommes en mesure de situer et de relier les phénomènes étudiés et aussi car les données : « plus que d'autres modes d'accès à la connaissance territoriale, sont présentées comme une source d'information « démocratique » [...], accessible en principe à tous et fondamentalement interdisciplinaire » (Tidore, 2008, p. 81).

Par ailleurs, l'utilisation des techniques qualitatives est justifiée par le fait qu'elles sont les plus appropriées pour avoir accès à l'information qui est disponible uniquement par la preuve directe et indirecte des acteurs clés du secteur culturel local et par le biais de la consultation de documents. En outre, le but de l'observation directe était de nous aider à comprendre l'« atmosphère culturelle » réelle des villes étudiées.

Diverses techniques de recherche au sein des méthodes qualitatives de collecte des données sont empruntées à l'ethnométhodologie. Celles-ci comprennent les entretiens approfondis, les études de cas, l'observation participante, l'analyse de documents, la construction de modèles analytiques. L'approche, pour sa part, peut suivre deux "directions" : être déductive part des théories générales pour permettre la formulation d'hypothèses, lesquelles sont développées afin de contrôler (vérifier ou falsifier) les propositions théoriques ;

ou être inductive, quand la généralisation se fait à partir de l'observation d'un fait précis qui se répète. La subordination à un contrôle empirique est cruciale dans les deux cas car il est évident que les théories doivent saisir les régularités sociales. La procédure déductive est utilisée dans ce travail et prévoit la formulation d'hypothèses empiriquement contrôlables à partir de la théorie prise en compte. La conception de l'étude est donc définie comme suit : « [...] un projet qui montre, à travers une discussion de notre modèle et de nos données, comment nous nous attendons à utiliser nos preuves empiriques pour produire des déductions » (Della Porta, 2010, p. 12). Pour l'auteur, la recherche est analytiquement divisée en étapes : à la sélection du problème suivront la définition et les problèmes théoriques, la sélection des études de cas, la conceptualisation et le choix des méthodes. Pourtant, la tendance actuelle semble privilégier une finalité « empirique » plutôt que théorique. Cette « tension » est typique dans la recherche sociale et doit être prise en compte. En effet, le contact avec la réalité sociale conduit sans cesse à la reformulation des questions de recherche spécifiques et, dans certains cas, au remaniement des mêmes hypothèses. Le contact entre le chercheur et la réalité n'est jamais neutre dans le cas de la recherche qualitative. Pour Corbetta (2003, pp 38-39.) : « l'interaction physique avec les sujets individuels étudiés est différente pour les deux approches. Souvent, la recherche quantitative ne prévoit pas de contact physique entre le chercheur et le sujet étudié, alors que dans la recherche qualitative, le contact physique est une condition préalable et essentielle à la compréhension. Le sujet étudié est ensuite passif dans la recherche quantitative, alors qu'il a un rôle actif dans la recherche qualitative ». Étant donné la nature comparative de ce travail et le choix des études de cas, la recherche implique la présence physique du chercheur dans le contexte spécifique de l'étude. Nous avons mené 31 entretiens en profondeur avec des témoins privilégiés, à savoir, des acteurs qui ont joué des rôles importants dans les arènes pour la formulation des politiques publiques sur la culture. La recherche de terrain ne se limite pas au recueil des témoignages des experts, mais elle a été accompagnée par la consultation de la presse locale, notamment la période en question. Tant dans le cas de Sassari que dans celui de Saint-Etienne, cette phase de recherche a anticipé la campagne d'interviews ; l'objectif étant de reconstruire le contexte des événements, des acteurs et des

actions grâce aux informations obtenues à partir de la revue de presse. En outre, cette opération a permis de créer une première liste des personnes et des institutions qui jouent un rôle clé dans l'organisation économique, politique et culturelle locale. La presse locale se révèle être un outil d'enquête très précis, bien sûr, en ce qui concerne les dates et les lieux. Les informations peuvent être utilisées dans l'interview de manière à rappeler aux interviewés des événements passés ou, pourquoi pas, pour les « contredire » dans le cas où ces acteurs fourniraient de fausses informations. La reconstruction d'un récit à partir de la revue de presse nous permet aussi d'éviter le piège de s'approprier le discours des acteurs, qui peut être limité ou subjectif et limiter une vision objective et d'ensemble. L'utilisation de presse locale a cependant des limites. Par exemple, il n'est pas rare de consulter des journaux partisans qui nous éloignent de la réalité des choses. Ce risque est présent notamment quand notre sujet est politique ou économique. Une action du maire peut de cette manière se transformer pour le journal en occasion de juger son mandat. Pour autant, l'important est la multiplication des sources d'information : cette opération permet la comparaison et l'intégration des données et donc une fiabilité finale plus élevée. Au total, ont été sélectionnés, classés par sujet et par an et étudiés environ 1000 articles de presse locale sur la période 1995-2013 pour le cas italien, et 1987- 2014 pour le cas français. D'autres documents ont été utilisés, documents que nous pouvons tout simplement trouver sur place : les brochures, les affiches, les articles hebdomadaires, etc. concernant des thèmes urbains variés (des projets urbains aux spectacles, des cartes de la ville aux vidéos promotionnelles, etc.). Ces documents nous permettent d'identifier les partenariats lors d'un événement, les points forts d'un mandat politique, les opérations urbaines, etc. Il s'agit d'une « matière grise », à savoir de documents non publiés ou ayant circulés en interne dans les bureaux administratifs. Les interviewés, souvent très intéressés par les thèmes de cette thèse, nous ont fréquemment fait don de documents pertinents pour notre travail comme des livres, des mémoires, des documents internes des institutions auxquelles ils appartiennent, qui ont été utiles dans l'économie de ce travail. De plus, nous avons consulté de nombreux documents officiels, des dépliants et des affiches, des brochures, des magazines. Toutes les grandes institutions culturelles, à savoir les musées, les bibliothèques, les théâtres, les

théâtres, etc. ont fait l'objet d'au moins une visite. Clarifier les questions théoriques et définir les hypothèses constitue une étape cruciale pour construire les éléments de recherche, tels que les grandes lignes de l'entretien (Della Porta, 2010). Outre les entretiens semi-directifs, nous avons pu effectuer des discussions informelles avec certains acteurs clés de la politique culturelle de Saint-Etienne et Sassari. Concernant les entretiens, les répondants ont été choisis en fonction de leur rôle professionnel au moment de l'entrevue ou selon leur expérience passée et en fonction de leur disponibilité. La grille d'entretien a subi de nombreux changements tout au long des différentes étapes en vertu de deux aspects : les caractéristiques du rôle de l'interviewé(e) et les progrès de la recherche. Dans le premier cas, étant donné les différents rôles et expériences des interrogé(e)s, nous avons constamment besoin de construire une grille de questions « sur mesure », car il est évident que, par exemple, l'homme politique doit être interrogé sur des sujets différents par rapport à, par exemple, un directeur artistique d'un théâtre ou à un membre d'une association culturelle, et ainsi de suite. Cela a rendu nécessaire un effort supplémentaire pour la structuration des questions et pour la reconstruction continue du "puzzle" des acteurs et de l'intensité de leurs relations. Deuxièmement, les progrès de la recherche, la consolidation de l'information de base, ont conduit à l'administration des interviews de plus en plus ciblées sur des sujets spécifiques. C'est-à-dire que certaines questions étaient désormais redondantes et, pour cette raison, n'ont plus été posées.

En conclusion, cette recherche sera présentée à travers un format qui tend à passer du général (cadre national des politiques culturelles et de développement) vers les cas particuliers (projets urbains, acteurs). Plus précisément, nous allons nous occuper de : a) l'évolution des politiques culturelles italiennes et françaises après la Seconde Guerre Mondiale et la transition du niveau national au milieu urbain de la compétence culturelle (Chap 2) ; b) le rôle et la position des acteurs culturels dans les régimes urbains qui gouvernent nos villes et la capacité de la culture à agir en tant que facilitateur pour leur formation (Chap. 3); c) l'identification de la culture et la description de l'arène décisionnelle des villes, au sein de laquelle les politiques culturelles prennent forme (Chap. 4). Dans la dernière partie des considérations

finales seront avancées, à travers lesquelles nous chercherons de tracer les limites et les possibles parcours pour le développement futur de la recherche.

Chapitre 1. Régimes urbains et politiques culturelles

Chapitre 1.1. L'évolution de la théorie des régimes urbains

Des *community studies* aux tentatives d'application au contexte urbain européen.

1.1.1. Les approches pour l'étude de la politique locale

Depuis les années 1990 les chercheurs animent une discussion qui nous amène à ne plus considérer les villes comme des périphéries administratives. Un ensemble de travaux s'est alors concentré sur la compréhension des relations horizontales entre les acteurs urbains qui forment des alliances et des coalitions de gouvernance urbaine. La politique locale prend bientôt une nouvelle dignité scientifique, qui reconnaît que les institutions locales sont activement impliquées dans la politique, dans la détermination des objectifs et des stratégies du gouvernement local. Aux États-Unis, le débat trouve ses racines dans la tradition des études communautaires (*community studies*), développées au cours de la première moitié du XIX^e, lorsque les époux Lynd publient des recherches sur "Middletown" (*Middletown. A Study in American Culture*, ed. or. 1929; *Middletown in Transition. A Study in Cultural Conflicts*, ed. or. 1939) dans lesquelles ils ont présenté les résultats de deux études longues et approfondies qui ont eu pour objet la structure du pouvoir local dans une ville moyenne américaine ⁴. Dans ces années, le sujet était presque

⁴ Les conjoints Lynd se sont occupés de la reconstruction de la structure du pouvoir dans les différents domaines d'activités Middletown. Celles-ci comprenaient : gagner sa vie; construire une maison; éduquer les jeunes; profiter du temps libre; les activités religieuses; mener des activités communautaires. La méthode utilisée comprend l'observation participante, d'une durée de quelques années, les entretiens, l'utilisation de documents et d'archives existantes. Selon les Lynd, la distinction la plus évidente et significative est celle qui oppose les entrepreneurs (*businessmen*) et des travailleurs (*working class*). C'est à partir de cette distinction qu'ils détermineront toutes les autres. Dans le deuxième essai, qui prend en compte la période suivant la Grande Dépression (les années immédiatement après 1929), la distinction est plus complexe, car les équilibres historiques entre les classes sociales avaient changé.

inexploré et la publication de deux volumes avait initié une discussion scientifique sur ce sujet. Plus tard, d'autres chercheurs se sont aventurés dans l'étude sur la structure du pouvoir local, formulant différentes hypothèses et méthodologies de recherche. Durant les années 1960 un débat très animé entre deux approches concernant la structure du pouvoir s'opposent, les élitistes d'un côté et les pluralistes les autres. Le premier a suivi l'approche de Floyd Hunter, qui, dans son essai *Power Community Structure* (1953) affirme que seulement un petit groupe (composé d'environ quarante personnes) gouvernent la ville d'Atlanta dont les membres étaient liés par des relations amicales et un degré considérable de cohésion. Ces personnes forment des cliques ou domine le secteur économique et se retrouvent dans les clubs et comités (où se produit le passage des rapports informels à l'exécution publique). Par la « méthode réputationnelle », Hunter distingue la prééminence des personnes actives dans les domaines économique, politique, administratif et communautaire, et découvre une structure du pouvoir très centralisée, pyramidale, où au-dessus il y a les leaders puissants (*power leaders*), une sous-structure (*under-structure*) au milieu et enfin les sans-pouvoir (*powerless*). Quelques années plus tard, Robert Dahl, politologue américain, a publié le désormais classique *Qui gouverne ?* (1961), dans lequel il développe une approche antagoniste à Hunter. Dahl ne voit pas le pouvoir local structuré autour de cliques ou d'élites, au contraire, le pouvoir est fragmenté et dans les mains de divers groupes dont la composition est diverse et instable. Grâce à l'analyse de politiques différentes (rénovation urbaine, éducation du public, choix des candidats dans les partis politiques, adoption d'un nouveau statut de la ville), Dahl se concentre sur l'évolution historique qui a conduit d'un système de pouvoir oligarchique à un autre plus pluriel, ou en d'autres termes de l'inégalité cumulative des ressources à l'inégalité non cumulative des mêmes ressources. Dahl élabore deux méthodes différentes par rapport à la méthode réputationnelle : la « méthode positionnelle » et la « méthode décisionnelle »⁵. Les deux approches ont donné lieu à un débat scientifique qui a finalement vu dominer la

⁵ En résumé, la méthode positionnelle consiste à identifier les personnes occupant des postes de prestige et de pouvoir politique, économique et social dans une communauté urbaine. En d'autres termes, ceux qui occupent une position "officielle" du pouvoir. La méthode décisionnelle vise à déterminer qui affecte réellement les problèmes individuels.

position pluraliste. Les critiques convergèrent essentiellement autour de trois points qui peuvent être résumés comme suit (Della Porta, 2006) : c'est la méthode qui prédétermine le résultat ; la définition du pouvoir figure dès le début (pour la première elle est positionnelle, elle est relationnelle pour les secondes) ; c'est le cadre institutionnel qui va probablement influencer la structure du pouvoir (et non l'inverse).

Plus tard, d'autres approches ont tenté de développer une meilleure définition de la structure du pouvoir et se configurent comme une évolution de la précédente. Les néo-élitistes considèrent centrale l'étude de Bachrach et Baratz (1962), et ils remettent en cause le postulat des pluralistes selon lequel seules les décisions réelles sont importantes, affirmant pour leur part que les non-décisions sont également importantes, c'est-à-dire les décisions qui, logiquement, devraient être prises mais qui ne le sont finalement pas. Bachrach et Baratz mettent en évidence les formes moins visibles du pouvoir et soulignent qu'il est important de considérer les différents poids des délibérations publiques.

Par la suite, une autre approche émerge, celle des comparatistes. A partir des données de deuxième niveau, c'est-à-dire provenant d'une grande quantité de publications et de recherche précédemment effectuées, les chercheurs appartenant à ce courant cherchent à démontrer l'existence d'une multiplicité de structures de pouvoir qui varient, opposées, dans lesquelles prévaut la fragmentation et le pluralisme. En synthèse, on pourrait dire que c'est le contexte institutionnel (économique, politique et sociale) qui influence la structure du pouvoir. Comme l'a souligné Della Porta (2006, p 57.) : « la relative centralisation ou la décentralisation dans le domaine économique et politique seraient liées à la structure sociale et aux institutions urbaines ». Le débat entre les différentes positions a vu dominer le pluralisme. Tout en prenant en compte les diverses clarifications et critiques, le débat entre les pluralistes et les élitistes s'est enfin épuisé dans un débat stérile qui a essayé de prouver la validité de l'un ou de l'autre à travers de très nombreuses études de cas.

Dans la même période, en Europe, l'accent mis sur le gouvernement local était beaucoup moins important que l'intérêt pour le gouvernement national. Ceci au moins jusqu'à la fin des années 1970, quand une série de changements

institutionnels, économiques et sociaux ont mis au centre du débat scientifique la ville, son gouvernement et son fonctionnement, les mouvements sociaux émergents, les processus de transformation urbaine, la mobilité, le changement dans la structure sociale (de l'industrie au tertiaire). Tous ces processus, ainsi que d'autres encore, ont conduit au développement de la sociologie urbaine, tandis qu'ils ont affecté assez marginalement, au moins en Italie et en France, les politistes. Du côté des sociologues, les processus qui se déroulent dans les années 1960 et 1970 ont conduit à l'élaboration d'approches interprétatives très importantes et toujours actuelles. Il suffit de penser à l'influence que des auteurs tels que Henri Lefebvre (1968), ou l'importation et l'application des concepts et des méthodes de l'école écologique de Chicago, qui contribuent à expliquer les grandes transformations urbaines qui avaient lieu à cette époque.

En Italie, la sociologie urbaine est liée depuis longtemps à la relation entre la ville et campagne et, plus tard, à la question des nouveaux quartiers et des banlieues naissantes (Guidicini, 2007). Le boom économique des années 1960, cependant, a souligné l'importance des formes particulières d'organisation productive en relation étroite avec le territoire et ses institutions. Reprenant le concept de district industriel, les travaux dans le domaine de la sociologie économique et de la politique économique de Bagnasco (1977), Becattini (1979) et Crouch *et al* (1986) ont inauguré une tradition qui prend au sérieux la nature de la co-évolution entre les institutions politiques locales, économiques et sociales⁶. La science politique italienne, pour sa part, n'a pas montré un intérêt particulier pour les « gouvernements mineurs » (Bobbio, 2006), et a donné la priorité à d'autres questions, telles que la démocratie, la communication politique, la participation et les mouvements sociaux, le processus législatif, les politiques publiques de niveau national, etc. (Pasquino *et al.* 2013).

⁶ Pour un approfondissement de ce thème des districts industriels et l'évolution de l'approche issue de la théorie de Marshall, voir Provasi, 2002.

1.1.2. La *urban regime analysis*

Pendant les années 1980, nous assistons à un retour d'intérêt pour la question de l'organisation du pouvoir décisionnel au niveau local, principalement en raison des écrits de Fainstein et Fainstein (1986) Elkin (1987) et Stone (1989). Stephen Elkin en 1987 a publié : *City and Regime in the American Republic*. Dans cet essai, qui traite du cas de Dallas, Elkin affirme que les raisons pour lesquelles il était impossible de sortir de l'impasse étaient attribuables au fait que, soit les élitistes, soit les pluralistes, étaient trop axés sur la structure du pouvoir, et ils donnaient si peu de valeur à ses effets sur le contexte urbain. Elkin soutenait la nécessité d'élargir l'horizon de recherche à la division du pouvoir entre l'État et le marché au sein des villes américaines, dans une perspective d'économie politique. D'après lui, la fragmentation du pouvoir est due à la division du travail entre l'État et le marché. Le résultat est une fragmentation du pouvoir qui conduit les acteurs qui possèdent les ressources les plus importantes à travailler ensemble pour assurer le gouvernement de la ville. Le chercheur introduit le concept de régime urbain pour définir ces agencements (arrangements) entre les forces du marché et le contrôle politique. Les éléments qui caractérisent un système urbain sont, en particulier, le partenariat entre acteurs publics et privés, les politiques électorales et les politiques administratives. La politique économique urbaine est différente selon les cas parce que la combinaison de ces trois axes définit une variété de stratégies politiques et de l'action économique. Un régime urbain est en effet défini comme suit : « un réseau informel à travers lequel les administrateurs et les acteurs privés coopèrent pour élaborer et mettre en œuvre les décisions de gouvernement et acquérir une influence durable dans des domaines politiques clés⁷ » (Baer, 2005, p. 714).

L'analyse des régimes urbains est donc en quelque sorte un « hybride » entre les approches de l'économie politique et les approches de sciences politiques pluraliste (Dowding, 2001). Elle s'oppose principalement à deux hypothèses d'économie politique. D'une part, elle ne partage pas le point de vue des

⁷ Trad. fr. De l'anglais : «An urban regime might be defined as an informal arrangement in which government and private actors cooperate in order to make and carry out governing decisions and achieve a lasting influence in key policy areas».

« limites de la ville » (*city limits*), suivie à la fois par les néolibéraux et par les néo-marxistes. La thèse de Peterson (1981) s'oppose à la position pluraliste. Cet auteur affirme que les villes manifestent un plus grand intérêt dans le développement économique, où le concept clé est celui de la mobilité des capitaux. Les acteurs du marché peuvent choisir où faire leurs investissements et, par conséquent, la tâche des responsables politiques est de créer les conditions optimales pour l'installation des entreprises. Ceci rend la ville dépendante des intérêts du marché et du développement économique et forme un contexte où « les politiques guident la politique » (*policy drives politics*). En d'autres termes, pour Peterson, les villes se configurent en acteurs économiques dont le but est de maximiser le profit de ses investissements, en profitant du fait que le capital est mobile et que l'entreprise est libre de décider où investir. Ceci dépend donc des compétences de négociation des hommes politiques locaux.

Les approches néo-marxiste (Harvey, 1982 ; 1989; Jessop, 2002) s'attachent aux questions qui émergent autour de la consommation collective et de la production de la ville (urbanisation du capital). Les néo-marxistes pensent que l'objectif principal de la ville est le développement économique, c'est le capitalisme qui conduit les processus de la production de la ville en fonction des besoins du capital. Pour eux, ce sont donc les intérêts du marché qui contrôlent la politique urbaine. D'après Harvey (2012), ceci est la cause de graves injustices sociales qui pénalisent lourdement les citoyens. Les objectifs des deux approches du développement proposées sont différents : pour les néo-marxistes, la politique économique favorise prioritairement les intérêts du capital par rapport à ceux des citoyens ; tandis que selon Peterson, le développement est principalement une réponse « urbaine » à une économie de marché, même si cette dernière peut engendrer des externalités négatives (Dowding, 2001). Ces deux approches sont considérées comme déterministes parce que la priorité reste la croissance économique. Parallèlement, dans la littérature, l'idée que même le non-développement est crucial dans certains cas commence à émerger.

L'analyse des régimes urbains donne également une importance considérable au développement économique, mais elle ne peut pas être considéré comme une approche déterministe car elle prend davantage en

compte d'autres aspects. En résumé, elle suppose que les intérêts économiques sont importants (surtout après la crise économique des années 1970 et le début des politiques néolibérales qui ont exposé la ville aux risques de déclin et de la concurrence internationale) mais en même temps, les décideurs urbains conservent des marges substantielles de choix, à la fois en ce qui concerne le modèle de développement à prendre et dans le choix des outils nécessaires pour mettre en place les politiques⁸. C'est dans ce sens que l'étude des coalitions urbaines est cruciale. Une coalition se définit comme un groupe informel composé de divers individus parmi lesquels des acteurs politiques, des porteurs d'intérêts économiques (entreprises) et des groupes de pression, à savoir les associations et les organisations (citoyens, professionnels, bureaucrates) qui revendiquent des intérêts spécifiques indirectement liés à la croissance économique de la ville. La connexion entre le paradigme de la politique économique et le pluralisme est la force de l'analyse des régimes urbains : cette relation permet aux chercheurs de mettre en évidence au cas par cas des problèmes différents au sein de la même approche (Dowding, 2001). Dans le cas des villes américaines, le lien entre le gouvernement local et le développement passe inévitablement par les recettes fiscales (impôts fonciers, etc.) des entreprises et des activités économiques. Les gouvernements locaux favorisent l'investissement privé cherchant à maintenir les activités de production et cherchant à en attirer d'autres sur son territoire. Cela permet non seulement de pouvoir compter sur des ressources financières supplémentaires, mais aussi d'assurer un niveau d'emploi qui engendre un faible taux de chômage et un niveau suffisant de bien-être. Néanmoins, par rapport aux hypothèses de Peterson, qui considère comme étant cruciale la mobilité des capitaux et des stratégies pour les attirer, l'analyse des régimes urbains se concentre sur la dynamique interne de la construction de la coalition, à savoir les arrangements informels de coordination entre les différentes institutions.

Bien que la relation entre les entreprises et les institutions politiques locales soit encore fondamentale, la particularité de l'analyse des régimes urbains est de ne pas accorder au marché la prééminence qui lui avait déjà été attribuée par

⁸ Ce processus est également évident en Europe, où il était question d'un «retour des villes» en tant que sujets politiques plus autonomes qu'auparavant et comme acteurs unitaires vers l'extérieur (Bagnasco et Le Galès, 2000).

les chercheurs néo-marxistes. La *urban regime analysis* : « [...] considère la relation entre l'économie et la politique comme une route frontalière le long de laquelle glissent dans les deux sens des intérêts et les pressions à la fois publiques et privées, d'une manière telle que les forces économiques sont capables de conditionner les accords politiques, mais sont à leur tour conditionnées par celles-ci » (Borelli, 2012, p.42). Nous devons à Clarence Stone (1989; 1993; 2005; 2006) le développement d'une première version d'une théorie empirique du régime urbain. Dans son célèbre ouvrage *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988* (1989), il développe un point de vue qui considère l'action politique comme un processus de production sociale (puissance de, *power of*) et non de contrôle social (pouvoir sur, *power over*), d'après ce qui avait été le sens dominant jusque-là. Conformément à Davies (2002), la contribution la plus innovante du système d'analyse réside précisément dans le fait d'avoir mis l'accent sur le rôle des différents acteurs dans la formulation des agendas urbains, donc sur les processus. En effet, pour C. Stone :

« "Gouverner", tel que compris dans les coalitions gouvernementales, n'implique pas une domination du type de commandement et de contrôle. La gouvernance concerne plutôt la façon dont certaines formes de coordination fondées sur des accords informels prévalent sur d'autres. La gouvernance a plus à voir avec la capacité à faire face et à s'adapter, plutôt que la capacité à obtenir une domination absolue. Les accords informels sont le moyen de soutenir (et guider) la capacité formelle à agir, même si cette capacité est souvent limitée » (Stone, 1989, p. 5-6).

Le chercheur met en évidence le fait qu'un régime urbain passe par une série d'arrangements informels par lesquels une communauté est vraiment gouvernée. Plus précisément, il est défini comme « un ensemble d'arrangements informels par lesquels des institutions publiques et les intérêts privés travaillent ensemble afin de développer et mettre en œuvre des décisions de gouvernement » (*ibid*, p.6). Stone change la question générale passant de Qui gouverne ? à un intérêt focalisé davantage sur la capacité de gouverner («

capacity to act »). Il est par conséquent question de comprendre comment se forme une coopération informelle entre les différentes institutions afin de donner naissance au gouvernement du territoire. L'accent se déplace vers les porteurs des différents types de ressources (politiques, économiques, électorales, intellectuels, etc.) Sachant que ni les institutions politiques, ni les institutions privées ne possèdent tout. La proposition de Stone, par rapport à l'analyse des politiques publiques, est d'élargir le focus de l'enquête de l'issue à l'agenda (Belligni et al., 2009). Il faut passer d'un focus sur les politiques de secteur (*policies*) à une attention pour le profil global des agendas à long terme. Par conséquent, il faut comprendre leurs accords de coopération informels. Dans ce scénario où le gouvernement (*government*) n'est pas le seul décideur, les régimes urbains sont des systèmes particuliers de gouvernance (*governance*), entendus non seulement en tant que systèmes de contrôle social, mais surtout comme capacité d'agir par le biais d'accords informels et durables. Selon Stone (1989), en effet, les administrations municipales ne possèdent pas la totalité des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de manière coordonnée. Par conséquent, des accords informels avec des institutions privées, qui ont d'autres types de ressources sont un élément très important pour promouvoir l'agenda urbain. Ces accords, pour Stone, peuvent être définis par l'expression de « coopération civique ». Il est également important de se rappeler qu'« un régime ne coopte pas tous les groupes intéressés par une décision, mais seulement ceux suffisamment stables et dotés d'un accès aux ressources institutionnelles, car ceci les rend aptes à jouer un rôle de soutien dans le processus décisionnel » (*ibidem*, trad. fr. in Borelli, 2012, p.45).

Nous insistons sur le fait que, parmi ces ressources il y a aussi la capacité de mobiliser un groupe de soutien électoral pour les actions politiques. Un régime est, par conséquent, en même temps, inclusif et exclusif. Ce second aspect est peut-être négligé dans la littérature et nous croyons que les processus d'exclusion peuvent être tout aussi importants pour comprendre en profondeur la logique de la formation et le fonctionnement des régimes urbains.

L'importance accordée à l'agenda politique est une autre particularité de l'approche des régimes urbains. Un agenda urbain est défini comme « un ensemble d'engagements et des priorités d'une ville orientée vers la résolution

des problèmes politiques clés. Il s'agit d'un programme gouvernemental qui ne coïncide pas avec les programmes formalisés dans les documents officiels »(Stone, 2004, Belligni et al. 2009, p.4). Il s'agit en particulier de : (a) un agenda urbain distinct qui est (b) de relativement longue durée et qui (c) est soutenu par des coalitions d'intérêt qui ne sont pas formellement reconnues et / ou explicitées dans les structures institutionnelles. [Ces formes institutionnelles informelles] prennent la forme de « grandes coalitions » ou larges coalitions majoritaires d'intérêt (d) appartenant souvent à des secteurs différents. D'autres caractéristiques ont émergé plus tard, parmi lesquelles le fait que l'agenda doit survivre aux changements de leadership et à l'alternance politique, ce qui reflète un accord spécifique sur les valeurs fondamentales pour les membres de la coalition et permet un succès électoral continu. Les quatre premières caractéristiques sont considérées comme essentielles pour affirmer la cohérence d'un régime urbain. Stone a en effet élaboré l'analyse des régimes urbains afin d'expliquer pourquoi les agendas urbains ont survécu en dépit de l'alternance politique suite aux élections, malgré le fait que les différents partis politiques et maires des villes étaient soutenus par différentes bases électorales et par un éventail large d'intérêts politiques (ibid). Selon le chercheur américain (Stone, 2005, P312), c'est parce que : « [...] les relations sont structurées. Les relations bien établies sont rarement mises en discussion, il est plus facile de les garder que d'en créer de nouvelles. Pour cette raison, ceux qui peuvent compter sur des relations stables ne sont pas pressés d'adopter de nouvelles lignes d'action ». La différence avec l'approche pluraliste réside donc dans la durée des accords, qui résistent dans le temps (aux changements continus des personnes, des hommes politiques et de leur base électorale, etc.), et sont plus stables que les accords qui caractérisent les réseaux sectoriels de politiques.

1.1.3 La typologie des régimes urbains et leur composition

La riche littérature qui s'est développée autour de l'analyse des régimes urbains a conduit à la formulation de plusieurs définitions supplémentaires, suite aux résultats de nombreuses études de cas qui ont été menées depuis la publication de l'essai de Stone (1989). En suivant Mossberger et Stoker (2001, pp. 813-814), on peut résumer les principales caractéristiques d'un régime

urbain à partir de la revue de la littérature des cas. Un régime urbain diffère de la pratique normale des arrangements informels et l'étude de la question individuelle pour les raisons suivantes :

1. Il s'agit d'un groupe informel et relativement stable qui a accès à des ressources institutionnelles qui lui permettent de jouer un rôle dans l'élaboration des décisions. La collaboration se fait soit entre les institutions soit dans les réseaux informels ;
2. Les régimes relient le contrôle populaire du gouvernement (élections) et le contrôle privé des ressources économiques ;
3. La coopération n'est pas donnée mais il faut la gagner. Les villes ne disposent pas toutes d'un régime.
4. Les régimes sont des accords relativement stables dans le temps et peuvent être pérennisés par les différentes administrations qui se succèdent. Si la stabilité du régime n'est pas donnée par la présence des mêmes personnes et organisations, la permanence de ce dernier ne garantit pas la stabilité du régime ;
5. Un agenda urbain doit être identifiable. Il est influencé par les membres de la coalition, la nature des relations entre ces acteurs, les ressources qu'ils apportent ;
6. Le consensus est créé sur la base de l'interaction et de la structuration des ressources. Ceci est réalisé à partir de la sélection des mesures d'incitation et de petites opportunités ;
7. Les régimes ne montrent aucun accord global sur les idées et les valeurs, mais on doit les comprendre comme histoires de collaboration qui ont tendance à produire un consensus sur la politique.

La combinaison de ces facteurs, à savoir la politique économique locale avec des coalitions de gouvernance urbaine, produit différents types de régimes urbains, dont les profils spécifiques ont émergé lors de nombreuses recherches menées sur plus de deux décennies. À cet égard, une première distinction a été établie par Stone (1989), qui a pris en compte les agendas urbains qui ont été élaborés au cours des quarante-deux ans à Atlanta (aux Etats-Unis). Le chercheur a identifié trois types spécifiques de régime : a) *caretaker* (traduit comme « provisoire » ou « intermédiaire ») ; b) *corporate* (développement) ; c) *progressive* (régime progressif).

Dans le *caretaker regime* le rôle clé est joué par des acteurs privés, notamment par les petits propriétaires immobiliers, pas les commerçants et par les petits entrepreneurs. Ils exercent une influence décisive et durable dans la définition et dans la mise en œuvre de l'agenda urbain. Ce régime se caractérise par une politique de *growth management* qui minimise les dépenses du gouvernement pour couvrir les coûts de développement, qui doivent être gérés par les forces du marché. Il se caractérise également par l'opposition à la redistribution à travers de l'aide publique au développement. En fin de compte, le régime *caretaker* est donc axé sur la production et la prestation de services de routine (Borelli, 2012).

Dans le *corporate regime*, aussi appelé régime de développement, les intérêts économiques des individus jouent un rôle très influent dans l'orientation de la politique économique urbaine. La priorité est la croissance économique et il semble être un régime typique des grandes villes (Baer, 2005). L'agenda prévoit des mesures d'incitation pour les intérêts économiques à travers des formes directes, telles que la construction d'infrastructures, et indirectes, telles que la réduction des impôts locaux pour le développement des activités productives et économiques : « en d'autres termes, ils offrent des grands bénéfices pour les acteurs privés comme récompense pour leurs investissements, ainsi que des impôts peu élevés en tant que mécanisme nécessaire pour maximiser l'initiative privée » (*ibidem*, p. 715).

Dans un *progressive regime* (régime progressif) ce sont les classes moyennes qui exercent une influence importante sur la détermination des agendas urbains. Les organismes communautaires, de diverses identités, soutiennent l'idée que le développement urbain devrait se concentrer sur l'amélioration de la qualité de vie. Cela doit se faire grâce à l'investissement des ressources publiques. Contrairement au modèle précédent, le régime progressif soutient l'idée qu'une partie du coût doit être assurée par les entrepreneurs privés qui opèrent dans la ville. Quelques exemples de politiques peuvent être l'aide pour le paiement du loyer, l'amélioration et la production des espaces publics, la préservation du patrimoine historique, etc.

Nous notons que chaque type d'agenda urbain est promu par des coalitions différentes d'acteurs, ce qui favorise des agendas différents en fonction des objectifs. En ce qui concerne le contenu de l'agenda urbain, les nombreuses

études de cas réalisées ont montré qu'il existe un lien entre les différents types de politique économique urbaine et la composition de la coalition. DiGaetano et Klemansky (1999), dans leur étude comparative entre Birmingham et Boston, ont tenté d'identifier la relation attendue entre ceux qui gouvernent (composition de la coalition) et ce qu'ils cherchent à atteindre (agenda urbain de gouvernement) dans la politique de développement urbain. Dans le tableau 1, la variable indépendante est la composition de la coalition, à partir de laquelle dépend le genre d'agenda urbain promu. Nous notons que les autorités élues sont toujours présentes et cela est important car cela suppose que "la politique compte", la politique joue toujours un rôle dans le processus et les stratégies politiques. L'analyse des régimes a pour objectif de comprendre les relations complexes (formelles et informelles) qui existent entre les procédures politiques, économiques et sociales locales et les modalités de la prise de décision (voir. Tab. 1). Les agendas urbains résultent des arrangements particuliers.

Tableau 1 – Coalitions et agendas de gouvernement

Composition de la coalition	Agenda
Autorités élues, professionnels dans le domaine du développement et chefs d'entreprise importants (associations commerciales et professionnelles)	Progrowth
Autorités élues, aménageurs, écologistes et environnementalistes appartenant à la classe moyenne	Growth management
Autorités élues, praticiens du développement et les aménageurs progressistes, militants des classes défavorisées	Social reform
Autorités élues et professionnels conservateurs, petits exploitants	Caretaker

Source : DiGaetano e Klemansky, 1999, p.8.

L'analyse des régimes tient compte d'un type spécifique d'exercice du pouvoir politique, qui est la capacité des acteurs à utiliser de façon stratégique leurs ressources et position. DiGaetano et Klemansky (1999) ont mis en

évidence la diversité des modes de gouvernance urbaine et le fait que c'est la relation particulière entre les différentes structures du pouvoir urbain et les modalités de prise de décision qui fait ressortir un certain type de pouvoir. Les régimes urbains représentent dans cette logique l'une des possibles "combinaisons". Les auteurs partagent l'hypothèse de Stone selon laquelle pour développer le cadre théorique de la recherche sur la structure du pouvoir urbain, nous devons reconnaître et comprendre la relation entre la nature de la formation de la coalition et les moyens de prise de décision : « la dualité du pouvoir politique devient alors claire, puisque le fonctionnement et la structuration du pouvoir vise à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme qui exclut tous les autres » (*ibid*, p.22). Dans cette perspective, les auteurs ont identifié trois combinaisons de formes de pouvoir politique, la structure urbaine du pouvoir et des modes de prise de décision (voir. le Tab.2) : le pouvoir dominant, qui est exercé en cas de conflit entre factions rivales, à savoir entre acteurs qui ont des ressources complémentaires ; le pouvoir de négociation est utilisé lorsque la coopération contingente est nécessaire pour surmonter les situations de conflit dans lesquelles les différents acteurs comprennent que la lutte pour reprendre le pouvoir de décision est trop coûteuse. Ce dernier est exercé par des coalitions qui coopèrent de manière contingente sur des questions uniques. Le pouvoir de « prévention » (*preemptive power*) a été défini par Stone (1988) comme alternative aux hypothèses de Bachrach et Baratz (1962), et tend à considérer la « deuxième face du pouvoir », à savoir les processus de non-décision⁹. Selon Stone (1988, p.83) : « le pouvoir préventif est un terme qui indique un paradigme différent : le pouvoir comme la capacité d'occuper, de maintenir et d'utiliser une position stratégique ». Il ressort de la collecte des ressources supplémentaires détenues par les membres de la coalition, ce qui leur permet d'exercer le leadership dans la communauté locale. En conséquence, les acteurs qui ont ce pouvoir peuvent influencer sur les agendas urbains. De cette façon, les acteurs « exclus » ont deux façons de contester la coalition : en former un autre plus forte ou faire partie de celle-ci.

⁹ Le concept est complexe et a été défini plus précisément par Stone (1988) pour réinterpréter le travail de Floyd Hunter (1953).

Tableau 2 – Type de structures de pouvoirs urbains

Type de pouvoir	Structure du pouvoir urbain	Modes de prise de décision
Dominant	Factions rivales	Conflit
Contractuel	Coalitions	Coopération contingente
Préemption	Régimes	Coopération durable

Source : DiGaetano e Klemansky, 1999, p. 23.

Le pouvoir de préemption est donc caractéristique des régimes urbains et est directement relié à la construction de coalitions visant à améliorer la capacité et la durée du gouvernement dans une communauté urbaine. De toute évidence, il s'agit d'un plan théorique qui ne correspond pas toujours à la réalité observée. Diverses difficultés, de leadership, de cohésion des acteurs, de dispersion des ressources, etc. peuvent se produire et limiter l'exercice de ce genre de pouvoir et par conséquent la capacité des coalitions d'agir sur la mise en œuvre de l'agenda.

1.1.4. La *urban regime analysis* en Europe

L'application de l'analyse des régimes urbains en Europe a engendré de nombreux problèmes d'adaptation puisque la réalité politique urbaine du continent est très différente par rapport à la situation américaine. Selon Pierre (2011, p. 4) : « l'expérience européenne dessine un cadre assez différent (et hétérogène à l'intérieur, ndlr). En Europe, la mobilisation politique est plus forte, les autorités locales ont, comparativement, plus de ressources à leur disposition et le discours politique est enraciné dans l'idéologie à un niveau plus élevé que dans les Etats-Unis ». Toutefois, selon Mossberger et Stoker (2001), il est possible de mettre en évidence les limites de cette approche seulement à travers la comparaison entre les cas américains et européens. En outre, d'autres approches semblent avoir montré être en mesure de saisir les modes de gouvernance urbaine dans les villes du continent. Parmi les limites

identifiées (*ibid*, pp. 818-820), il y a le fait que le système d'analyse porte toute l'attention sur les dynamiques politiques internes, sans prendre en compte les variables macroéconomiques, telles que les effets du changement économique et des pratiques sociales au niveau mondial sur la formation et le fonctionnement des régimes urbains. Cet aspect est crucial en Europe, où le rôle de l'État dans la détermination des projets urbains est toujours fort et dans certains cas décisifs. En outre, nous avons besoin d'examiner et d'introduire dans l'analyse les différents systèmes fiscaux et intergouvernementaux et vérifier l'impact de la restructuration macro-économique remarquant toute tendance à la convergence (Harding, 1997, in Mossberger e Stoker, 2001).

La conversion économique de nombreuses villes européennes, promue par les gouvernements néolibéraux (comme Thatcher) des années 1980, a poussé le développement de la formulation d'accords public-privé, ce qui a rendu nécessaire une nouvelle approche qui soit en mesure de fournir les outils pour comprendre pleinement le changement des relations entre les entreprises et les collectivités locales. Durant les années 1990, l'analyse des régimes urbains a fait son chemin en Europe, bien qu'essentiellement au Royaume-Uni, en tant que cadre commun pour l'interprétation de la variété des réponses urbaines au changement de paradigme économique : « Le concept de régime urbain est plus applicable en perspective transnationale que d'autres, tels que celui de la machine de croissance (*growth machine*), car il assume l'existence de différents types d'arrangements » (Harding, 1997, p. 297).

Mossberger et Stoker (2001) font valoir que les principales difficultés d'application de l'analyse des régimes urbains en Europe est principalement due au fait que le secteur public joue un rôle beaucoup plus important ici qu'aux Etats-Unis et que le développement économique de la ville en Europe est lié davantage à l'intervention de l'Etat qu'à l'action des acteurs privés. De plus, les autorités locales disposent d'une marge de manœuvre limitée par rapport aux villes américaines. Cependant, ces dernières années, les partenariats public-privé sont de plus en plus fréquents en Europe, impulsés à la fois par les gouvernements nationaux et l'Union Européenne¹⁰.

¹⁰ Ceci est particulièrement le cas de la Grande-Bretagne, qui a favorisé cette politique depuis les années 1980, et la France, particulièrement depuis les années 2000 encourage les partenariats entre les autorités locales et les intérêts privés pour la réalisation de projets

La difficulté d'appliquer cette approche est donc due à quatre différences de contexte général : a) les villes américaines sont plus tributaires de la coopération avec les acteurs privés pour la mise en œuvre des projets de développement, et à cause de la base d'imposition fixée par eux. De plus, les autorités locales américaines ont moins de pouvoirs en matière de planification urbaine et sont plus sensibles à la mobilité des capitaux et des investissements ; b) le secteur public est plus fort en Europe, mais traditionnellement plus intéressé par la fourniture de services et de politiques de consommation plutôt que par le développement économique, même si cela est une question qui devient de plus en plus importante¹¹. Les régimes urbains sont donc une « nouveauté » Europe et sont moins stables que dans les villes américaines ; c) les acteurs privés font partie des coalitions, mais le secteur public semble conserver un rôle décisif ; d) en Europe, il y a une plus grande influence de l'Etat dans les choix de développement urbain et le lien entre la politique locale et les partis nationaux est beaucoup plus important en Europe. En Italie, par exemple, le fait d'être maire dans une grande ville est souvent un tremplin pour la politique nationale¹². De plus, les institutions publiques nationales jouent souvent un rôle dans le régime urbain, un fait qui se produit rarement dans le contexte américain. Plus généralement, selon Savitch et Kantor (2005), les limites de l'analyse des régimes urbains doivent être attribuées au fait qu'elle ne constitue pas une véritable théorie générale de la politique urbaine, ce qui rend plus difficile l'analyse comparative. En Italie et en France, l'analyse des régimes urbains a jusqu'à présent été très peu utilisée par les chercheurs. Ceci est le cas plus généralement en Europe, exception faite pour la Grande-Bretagne, où les grandes villes comme Londres ont fait l'objet de nombreuses tentatives d'application (par exemple, Bassett, 1996 ; Dowding et al., 1999 ; DiGaetano et Klemanski, 1993).

d'intérêt public (par exemple, pour la réalisation de services et de la culture, le sport, la santé, l'éducation et la formation, etc.). En ce qui concerne le cas français, voir : « La gestion des partenariats public-privé », in *Revue française d'administration publique*, n° 130, 2009/2.

¹¹ Le cas de Saint-Etienne semble démentir cette affirmation et ouvre de nouvelles perspectives de recherche qui confirment que, même en Europe, les gouvernements municipaux sont de plus en plus intéressés par la croissance économique.

¹² Par exemple. Matteo Renzi. a occupé le poste de maire de Florence jusqu'à sa nomination en tant que président du Conseil des ministres italien (qui a eu lieu en 2014).

Des recherches importantes, théoriques et empiriques, et dans un sens expérimentales, ont été menées en France par Levine (1994), Dormois (2006) et Pinson (2010a), Reigner et Segas (2013). Levine affirme que, apparemment, les villes françaises montrent une volonté de travailler avec le monde des affaires à la recherche de nouveaux investissements, même si le business est moins influent par rapport à ce qui se passe dans les villes américaines. Dormois prend en considération le cas de la ville de Rennes et de Nantes et met au cœur de la recherche la notion de « capacité politique d'agir » suivant le modèle américain (Stone, 1989), tandis que Pinson (2010) questionne le potentiel de l'approche dans un contexte institutionnel du passage des pouvoirs et des fonctions du centre vers la périphérie.

En Italie, nous pouvons signaler que l'approche des régimes urbains est utilisée pour l'étude de la politique économique de la ville dans très peu de cas. Traditionnellement, la science politique italienne a privilégié la politique nationale et l'étude du gouvernement (local et national), laissant de côté la ville comme un objet d'étude particulier. Récemment, les études urbaines semblent émerger, quoique timidement, et ce n'est pas un hasard si cela arrive à Turin et Milan, c'est à dire les villes les plus dynamiques en Italie dans la dernière décennie. Certains chercheurs se sont intéressés à l'analyse des régimes urbains (Borelli, 2005 ; 2012) et l'ont expérimentée dans le contexte italien (Belligni et al. 2009 ; Belligni et Ravazzi, 2013). En résumé, nous pouvons dire que, en Europe, les difficultés d'application de l'analyse des régimes urbains sont liées au fait que les ressources contrôlées par des acteurs privés ne sont pas indispensables à l'émergence d'une capacité d'action au niveau urbain. En effet, les villes sont plus facilement soutenues par les institutions publiques de niveau national et européen pour le financement de projets de développement urbain (Reigner et Segas. 2013). Nous croyons qu'en Europe continentale, plutôt que de ressources économiques, nous devrions plutôt mettre l'accent sur la capacité de faire émerger localement des projets de croissance urbaine partagés. Surtout dans les villes les plus touchées par la crise économique et par la baisse du soutien de l'Etat, les partenariats entre les institutions publiques qui ont fourni

des fonds importants¹³ et qui par conséquent peuvent être considérés comme les principaux investisseurs, orientent de plus en plus leurs efforts vers la création de conditions préalables à l'attraction et le développement des intérêts privés. Cette situation, très commune parmi les villes de province européennes, peut être un cas type pour « tester » l'analyse des régimes, avec la possibilité de préciser les conditions et les caractéristiques du modèle. Ceci est le point clé de notre argumentation : dans des milieux urbains où les ressources sont fragmentées, la culture est un élément qui montre un grand potentiel pour réunir les différentes positions des acteurs et leurs ressources. Ceci est la principale raison pour laquelle dans les deux dernières décennies, la culture a joué un rôle plus important dans le processus de définition des agendas politiques locaux.

1.1.5. Le rôle de la culture et des acteurs dans les régimes urbains, une introduction

Dans le domaine des études sur les régimes urbains, la culture est considérée comme une ressource autour de laquelle peuvent converger les multiples intérêts des acteurs urbains. C'est pour cette raison qu'au cours des dernières décennies il y a eu une montée en puissance de la culture comme élément clé des agendas urbains. Notre hypothèse soutient l'idée que cette orientation ne tient pas seulement au fait que la culture représente véritablement un « moteur économique » pour la ville. La culture est également utilisée comme outil et ressource pour faciliter la production d'un agenda urbain de moyen et long terme. Cela est évident en particulier lorsque la formation de coalitions est difficile à réaliser en raison de la fragmentation des ressources nécessaires à la structuration d'un programme politique. Dans un environnement fragmenté où les processus de prise de décision se caractérisent par des conflits ou par une coopération subordonnée à des simples *issues*, la culture manifeste un potentiel pour rapprocher les positions des factions ou des coalitions rivales contingentes pour la formation d'un régime cohérent et durable en milieu urbain. Les

¹³ L'UE, par exemple, par le biais de différents programmes de soutien économique, récompense la programmation et l'expansion des parties concernées, avec une attention particulière à l'inclusion des acteurs économiques et à la participation des citoyens.

multiples facettes de la culture permettent aux différents acteurs de se reconnaître autour de projets qui tendent à sa mise en valeur dans les zones urbaines.

Plus précisément, à travers le cas de Sassari et de Saint-Etienne, nous avons observé que la culture mobilise : a) les acteurs publics car elle peut être rationnellement utilisée comme machine de soutien électoral autour des activités de l'administration ; b) les acteurs privés, car la mise en valeur de la culture a besoin de nouvelles infrastructures (bâtiment, travaux publics etc.), de compétences spécifiques et donc du capital humain (à utiliser dans l'industrie locale), et crée du nouveau tourisme (industrie hôtelière) ; c) les acteurs sociaux et surtout les classes moyennes et supérieures qui sont intéressés par l'offre culturelle de haut niveau et les associations culturelles qu'ils voient renforcées leurs activités et le contexte global de l'offre. Le paragraphe suivant est dédié à ces aspects.

Chapitre 1.2. « Faire régime » par la culture

Le changement des objectifs des politiques culturelles urbaines et la capacité à faciliter la formation de coalitions de gouvernement.

Existe-t-il un lien entre les stratégies culturelles du développement urbain et l'émergence de régimes urbains en tant que mode de gouvernement de la ville ? Dans cette partie, nous supposons que l'existence de ce lien est la raison pour laquelle les acteurs locaux ont développé des « stratégies culturelles » pour le développement urbain. Tout d'abord, il est nécessaire de prendre du recul et de prendre en considération les changements importants dans les modes de gouvernance des villes qui se sont produits au cours des dernières décennies en Europe. En effet, l'approche par l'analyse des régimes urbains est capable de mieux rendre compte du rayonnement des partenariats public-privé et de l'émergence d'une culture commune du gouvernement par projets (Pinson, 2009). C'est dans ce contexte que les autorités urbaines ont de plus en plus choisi l'art et la culture comme éléments sur lesquels investir et attirer des ressources (matérielles et immatérielles).

Dans cette section nous suivons un chemin qui tend à faire ressortir les caractéristiques et les transformations d'un secteur de la politique publique qui dans le passé a joué un rôle mineur mais qui, au cours des dernières décennies, a eu une importance grandissante ; un secteur qui a impliqué un nombre croissant d'acteurs poursuivant des intérêts différents (politiques, économiques, sociaux et culturels) et qui tendent donc à des objectifs différents. L'importance croissante du secteur culturel est liée aux arrangements de gouvernance urbaine renouvelés qui ont émergé dans la même période.

Nous croyons que la culture est un domaine d'action spécifique qui facilite la convergence des différents acteurs et leurs intérêts dans des agendas urbains cohérents et de moyen - long terme. C'est en ce sens que la capacité de la

culture à rassembler de nombreux intérêts, qui se manifestent dans les villes, est une ressource importante pour la formation des régimes urbains, en particulier dans des contextes où les ressources pour gouverner le développement sont fragmentés et où la structure du pouvoir est caractérisée par l'opposition, ou la non-coopération des factions rivales qui ont des ressources complémentaires pour la mise en œuvre des projets urbains. En d'autres termes, la culture manifeste la capacité d'agir en tant qu'espace de coopération pour former des coalitions durables de gouvernance urbaine et l'élaboration d'agendas urbains partagés.

Dans cette partie, nous allons essayer de reconstituer le contexte général en analysant les facteurs qui ont conduit à la montée en puissance du rôle de la culture dans les programmes de développement urbain des villes européennes. Premièrement, nous accorderons une attention particulière à la définition opérationnelle de la notion de culture, fonctionnelle à notre recherche. Deuxièmement, nous décrirons le processus au niveau macro, méso et micro par rapport à l'importance de la croissance de la culture en milieu urbain, en particulier dans les villes de province européennes. Enfin, il est suggéré que l'étude des stratégies et des politiques conduit à reconnaître des changements importants dans le mode de gouvernance urbaine au cours des vingt dernières années, observables par la *urban regime analysis*.

1.2.1 La traduction empirique de la notion de « culture »

Il est clair que « la culture a un caractère différent par rapport à un produit classique du marché. Il s'agit d'une notion qui a été largement définie par la relation avec quatre grands domaines : la nature, la religion, les arts et les lettres, la civilisation » (Lucchini, 2002, p.8). Le lien avec la nature est représenté directement à partir de l'origine du terme : la culture vient du verbe latin *colere*, ce qui signifie « cultiver, élever, soulever ». Pendant longtemps, le mot a fait référence aux actions de domestication et de développement de la terre et s'est par la suite de plus en plus tourné vers les caractéristiques de l'homme pour la distinguer de la nature, mettant ainsi en évidence la civilisation et la connaissance. Dans la philosophie chrétienne occidentale, la relation avec la religion se réfère plutôt au culte comme une activité qui rend

harmonieuse l'âme humaine. Le lien avec les arts et les lettres est présent depuis toujours car les œuvres d'art témoignent, sur divers supports, de l'activité humaine, lui donnant un langage. La culture est enfin intrinsèquement liée à la civilisation, car elle définit les caractéristiques d'une société ou d'un groupe social. La culture doit donc être comprise comme un système qui relie l'expérience humaine à une connaissance établie (*ibid*). Ce que nous appelons culture ne peut donc être défini de manière précise et les limites de sa signification sont insaisissables. Notre définition doit nécessairement prendre en considération les éléments qui nous intéressent. Nous avons essayé de rendre clair et familier le concept en invoquant les origines sémiotiques du terme, mais cela ne suffit pas car le niveau d'abstraction est encore très important. Pour cette raison, dans cette section, nous allons essayer de rendre opérationnel le concept. Il est en effet entendu différemment selon les différentes traditions nationales et c'est à partir des différentes significations que sont basées les politiques nationales. Il est donc important de considérer le fait que, dans la langue anglaise, dans la sphère politique, on préfère les expressions plus précises comme "the arts" et "arts policies", se référant aux « branches imaginatives, créatives et non scientifiques de la connaissance considérée collectivement, comme étudié sur le plan académique ». Les gouvernements municipaux de l'Europe continentale adoptent différemment les termes « culture » et « politiques culturelles » faisant référence à une variété d'éléments : les arts visuels et du spectacle traditionnel, comme le théâtre, la musique, la peinture et ainsi de suite. et les activités des industries culturelles, comme le cinéma, l'édition, la publicité, le design, les « arts électroniques », etc. (Bianchini et Parkinson, 1993).

En ce qui concerne le secteur de l'intervention publique dans ce domaine, à savoir les politiques culturelles, Moulinier (2013, p 12) affirme que : « la sphère culturelle, qui se caractérise par une hétérogénéité intrinsèque, est composée à la fois par des structures de droit public et par des structures privées, en particulier des institutions publiques, mais aussi des entreprises et des associations industrielles et commerciales à des fins non lucratifs ». En ce qui concerne le contenu et les disciplines, elles comprennent la musique, la danse, la littérature et la lecture, le théâtre, le cinéma, les archives, la création artistique, les arts visuels, les arts appliqués, et aussi d'autres disciplines

contemporaines et émergentes (qui parfois luttent pour être reconnues par les institutions).

Dans cette recherche, nous avons privilégié la seconde signification de la culture, avec laquelle nous faisons référence à toutes les disciplines artistiques, intellectuelles et culturelles tant au niveau de leur production qu'à l'offre. C'est dans ce sens que nous allons parler de politiques urbaines culturelles, qui peuvent être définies de manière générale comme *l'ensemble des interventions et des programmes promus par les institutions publiques locales, privés et/ou à vocation sociale, orientées vers des objectifs de nature différente, qui peuvent être politiques, économiques, sociaux, ainsi que culturels*.

1.2.2 Les politiques culturelles urbaines comme expression de la classe dirigeante

Les politiques culturelles ont joué depuis longtemps un rôle marginal par rapport à d'autres secteurs d'intervention publique, tant au niveau national qu'urbain. En Europe c'est à partir de la seconde moitié du XX^e siècle qu'a été promue et définie une politique culturelle spécifique par les États nationaux, en particulier ceux à welfare avancé. En France, la création du Ministère de la Culture remonte à 1959, bien que de nombreuses actions avaient déjà été menées par des sections d'autres ministères. En Italie, la préoccupation a été orientée principalement vers la protection du vaste patrimoine historique et le Ministère du Patrimoine culturel n'a vu le jour qu'en 1976¹⁴.

Cependant, ce sont les villes qui sont les véritables ateliers culturels qui accueillent la plupart des activités, à la fois la production et l'offre, la valorisation et la protection. Les municipalités jouent un rôle important dans la détermination des objectifs spécifiques de la promotion de la culture par rapport à la citoyenneté, bien que la capacité réelle de l'action publique reste liée à la disponibilité économique et au transfert de fonds à partir des niveaux supérieurs d'administration (en particulier de l'Etat et des régions, ainsi que plus récemment de l'UE).

¹⁴ Dans le chapitre 2 seront approfondies les caractéristiques des politiques nationales de la culture en Italie et en France et le rôle des autorités locales dans la gestion, la production et la promotion de la culture.

L'extrême diversité des caractéristiques des politiques culturelles locales et nationales en Europe rend les généralisations très difficiles. Néanmoins, il est possible d'identifier des processus communs dans l'évolution des politiques culturelles urbaines. On peut distinguer, selon Bianchini (1993), trois grandes orientations en ce qui concerne les modalités et les objectifs culturels qui correspondent aux étapes qui ont eu lieu depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale jusqu'à ce que les années 1990.

Pendant les années 1950 et 1960, les politiques culturelles urbaines étaient reléguées dans un rôle marginal et ne représentaient pas un terrain de controverses politiques. Le concept de culture était essentiellement identifié avec les services culturels de base, tels que les musées d'histoire, les bibliothèques, les théâtres, les opéras. Le pouvoir politique des représentants des administrations locales en charge de la culture était marginal au sein du conseil municipal. Les adjoints à la culture étaient souvent des personnalités en fin de carrière et leur action était axée autour de la simple gestion et de l'administration ordinaire des affaires culturelles (Bianchini, 1993). À cette époque, les gouvernements nationaux et municipaux promouvaient une « haute culture », ce qui correspond aux valeurs des élites nationales. Gramsci (1929-1935) parlait à cet égard de « culture hégémonique » en opposition à une « culture subalterne », qui correspondait aux valeurs et aux expressions de la classe populaire. Dans le domaine culturel, la priorité a donc été donnée à la construction (ou reconstruction) des infrastructures culturelles, principalement situées dans le centre ville (notamment dans les centres historiques) et dont les spectacles étaient généralement destinés à un public cultivé. Seulement dans certains cas, comme dans le cas français, la priorité était d'élargir l'offre culturelle pour le plus grand nombre de citoyens.

1.2.3. Les politiques culturelles urbaines de la *new urban left*

Dans les années 1970, un certain nombre de facteurs ont rendu les politiques publiques de la culture politiquement plus importantes. La nouvelle approche a émergé conséquemment aux demandes de nombreux mouvements sociaux urbains (féministe, écologiste, gay, etc.), qui exprimeaient de manière de plus

en plus pressante les besoins de participation et d'expression (Della Porta, 2006). Les mouvements sociaux urbains ont exprimé de nouvelles valeurs alternatives à celles « officielles ». Dans cette période, on observe la naissance de nouveaux groupes musicaux, du théâtre expérimental, des radios libres, des maisons d'édition indépendantes, de journaux, etc. La nouveauté réside dans le fait que les mouvements urbains considéraient l'action culturelle comme inextricablement liée à l'action politique (Bianchini, 1993).

Dans cette période, certains hommes politiques de la nouvelle gauche urbaine (Lustiger-Thaler et Shragge, 1998) ont répondu positivement à la demande de nouveaux groupes sociaux et élargi l'horizon de la définition de ce qui est "culture" dans la politique urbaine, en leur accordant des pouvoirs et des ressources et en reconnaissant un certain degré d'autonomie dans leurs choix culturels et politiques (Bianchini, 1993, p. 10). Les infrastructures et les activités culturelles ont été progressivement décentralisées vers les banlieues. En Italie, des centres urbains vers les nouveaux quartiers urbains ; en France, de Paris à la province, grâce à une croissance réelle de l'importance de la production et de l'offre en dehors des frontières de la capitale¹⁵.

La nouvelle orientation politique a été utilisée par la nouvelle génération d'administrateurs pour atteindre différents types d'objectifs politiques et sociaux. D'une part, l'organisation d'événements, de spectacles, de festivals etc. ont permis une plus grande participation populaire. Cette période a été caractérisée par des tensions et par un certain nombre d'initiatives telles que l'occupation des places et d'autres espaces publics par des mouvements de protestation urbaine. D'autre part, la crise des partis de gauche, causée en grande partie par la désagrégation de la classe ouvrière, a suggéré que la nouvelle base électorale de gauche pouvait être construite autour de ces demandes sociales qui viennent du bas, composées de couches nouvelles de classes moyennes (*ibid.*). La culture était alors pensée comme un champ potentiellement capable de structurer la confrontation politique et d'établir une nouvelle base d'électeurs. Le cas de la politique culturelle de la Ville de Rome, entre 1976 et 1985, est significatif. L'adjoint à la culture Renato Nicolini a

¹⁵ Les cas de l'Italie et de la France seront traités plus en détail dans les Ch. 2.1 et 2.2. En particulier, nous nous concentrons sur l'augmentation des ressources, l'évolution des priorités et des objectifs et sur le rôle des villes dans la production et l'offre culturelle.

poursuivi ce type de politique, incluant les nombreuses voix et les demandes des groupes sociaux et aidant à créer un consensus autour activités de l'administration municipale romaine du PCI (parti communiste italien). De nombreuses municipalités italiennes ont « imité » le modèle de ce qu'on appelle la politique de l'éphémère promue par Nicolini dans les années 1970 (Felicori, 1984). Au cours des années 1980, de nombreuses municipalités dans toute l'Europe sont dotées de secteurs administratifs et techniques pour la promotion de la culture. En outre, les financements publics du secteur ont augmenté de façon significative en peu d'années et les domaines d'intervention se sont multipliés, légitimant les « arts mineurs » par la reconnaissance officielle, l'attribution des subventions gouvernementales et l'institutionnalisation progressive des mouvements sociaux et culturels, ce qui a progressivement dépolitisé ces instances.

1.2.4 L'émergence de la culture en tant que stratégie de développement urbain

La troisième phase commence avec l'évolution récente de la politique culturelle en Europe et dans les villes, ce qui montre le passage progressif vers des objectifs de croissance économique. La littérature se concentre sur ce processus d'une part mettant en évidence le potentiel de la « culture en tant que moteur de l'économie » et d'autre part en insistant sur la nécessité d'une stratégie culturelle qui permet d'abandonner un focus sectoriel pour adopter une orientation territoriale. L'origine du débat autour de la culture comme un outil pour la régénération urbaine peut être identifiée dans un écrit de D. Harvey (1982), qui a affirmé que :

« Les grandes villes sont depuis longtemps des arènes importantes de la production culturelle, incubateurs d'innovation culturelle, centres de la mode et de la création de « goût ». Dans un monde où les grandes villes ont perdu beaucoup de leurs activités productives traditionnelles, mais dans lequel l'impérialisme de l'évolution des goûts et des modes est de plus en plus important, il pourrait être mieux si ce rôle traditionnel des grandes villes

pouvait faire partie d'une stratégie vitale pour la survie urbaine. » (Harvey, in Zukin, 1982, pp xi-xii).

Sharon Zukin, dans le désormais classique *Loft Living Culture et Capital in Urban Change* (1982) a repris cette affirmation pour interpréter ce qui était un mode émergent de l'utilisation de la culture à des fins économiques, en utilisant l'exemple de l'« usage » que les élus et les promoteurs immobiliers faisaient des artistes, appelés à vivre dans des zones urbaines en déclin afin d'en augmenter la qualité de vie et les prix de l'immobilier. Dix ans plus tard, la revue d'études de cas proposées par Bianchini et Parkinson (1993) a mis en évidence une large gamme d'utilisation instrumentale de la culture, grâce à des stratégies culturelles pour le développement urbain. Dans ce travail de pionnier, les dilemmes de stratégies culturelles urbaines ont émergé. Par exemple, ces pratiques ont accentué les différences socio-économiques entre les habitants des parties centrales de la ville et ceux des périphéries, ou encore au fait que le glissement vers des objectifs de marché a souvent conduit à des processus de gentrification, ce qui a contribué à augmenter les différences sociales et économiques. Ensuite, Bianchini (1999) a étudié les avantages de la planification culturelle plutôt que des politiques sectorielles (Garcia, 2004, p 314).

Dans le cadre interprétatif de la machine de croissance (*growth machine*) développé par Molotch (1976), Clark (2011) met en évidence la transformation progressive des villes dans les machines de divertissement (*entertainment machine*), une machine pour le spectacle qui agit comme levier pour améliorer les conditions économiques et où les composants du divertissement dans la ville sont activement et stratégiquement produites par l'activité politique et économique, et où les activités créatives deviennent le travail de nombreux acteurs urbains. Cette troisième phase est à bien des égards conditionnée par la restructuration économique qui a touché toutes les économies nationales du monde occidental depuis les années 1970. Les politiques économiques urbaines ont été touchées, directement et indirectement, par certains phénomènes intrinsèquement liés. La mondialisation et la financiarisation du capital ont généré d'importants changements dans l'environnement économique et de la géographie de la production, conduisant à une fermeture progressive des

industries manufacturières et à la perte d'emplois dans ce secteur, à une augmentation de la concurrence entre les villes pour attirer les capitaux et les investissements privés (Harvey, 1989a). D'autre part, avec la crise de l'État-providence et la montée progressive des différentes formes nationales du paradigme néolibéral comme une orientation politique nationale (Amable et al., 2011), les villes ont été touchées par d'importantes réductions des transferts de l'Etat depuis les années 1970. Différences sociales, pauvreté et marginalisation de certains groupes sociaux ont intensifié la création de ce qui a été appelé la « ville duale » (Marcuse, 1989). Les limites d'action des gouvernements des villes européennes, créées par les changements qui se sont produits dans les modalités de régulation sociale, ont conduit la ville à définir de nouvelles méthodes d'intervention et à examiner les priorités et l'action publique urbaine. Parmi ces nouveaux modes émerge l'utilisation de plus en plus fréquente des partenariats public-privé, donc une approche plus entrepreneuriale que par le passé. Face à des réductions importantes dans le financement des villes et la poussée ultérieure vers le développement de partenariats ainsi qu'à l'adoption de mécanismes de gouvernance étendus aux acteurs privés et sociaux, les villes de l'Europe occidentale ont tendance, plus que dans le passé, à promouvoir directement des objectifs de croissance économique. Cet objectif est poursuivi à travers une variété d'instruments, d'actions et de stratégies découlant du mode particulier de gouvernance qui se constitue localement. En Europe, l'interprétation de cette nouvelle réalité a conduit à la tentative d'application des modèles théoriques américains qui soutiennent la pertinence et la cohérence de la machine de la croissance de la ville (Molotch, 1976; Logan et Molotch, 1987) et plus généralement des approches qui soutiennent une forte vision entrepreneuriale de la gouvernance du développement urbain (Peterson, 1981; Harvey, 1989b). Ces thèses ont été fortement contestées par des auteurs tels que Le Galès (2002), qui partage différentes hypothèses de départ (érosion de la puissance des Etats-nations, importance croissante des impératifs économiques urbains, concurrence urbaine croissante entre les villes, etc.) mais rédimensionne la portée du pouvoir coercitif exercé par la mobilité du capital dans la définition de l'action politique de la ville. C'est dans ce nouveau cadre de politique économique urbaine que le rôle de la culture et des politiques culturelles de différents types devient de plus en plus important. L'idée que le

secteur culturel peut jouer un rôle clé, ou tout au moins très important, dans les transformations futures de la ville a fait son chemin dans les institutions (à toutes les échelles territoriales) (Griffith, 1995). La formulation et la mise en œuvre de stratégies culturelles de développement urbain sont confortées par le fait que les institutions publiques de différents niveaux territoriaux (des Régions à l'Union européenne) alimentent la conviction que la culture représente une ressource extrêmement importante, et dans de nombreux cas stratégique, pour le développement urbain et territorial. Ce sont les mêmes institutions publiques, y compris la Commission européenne, qui ont poussé les villes à suivre cette voie à travers de nombreux plans et programmes de financement spécifiques¹⁶. Les villes apparaissent comme des protagonistes dans le développement de projets de régénération urbaine à travers la culture. Les raisons de ce rôle de premier plan sont multiples et il est nécessaire d'en rappeler certaines.

Il sera utile de prendre du recul et de comprendre pourquoi les villes ont progressivement eu une plus grande autonomie dans la prise de décision et dans les choix stratégiques de la politique. Les années 1970 ont également été caractérisées par un processus de décentralisation des Etats de l'Europe occidentale et en particulier en Italie et en France, où des régions ont été créées, ainsi que dans l'Espagne avec les comunitates autonomas. Ce transfert de pouvoir a attaché plus d'importance à un certain nombre de villes qui sont devenues capitales régionales et dont la relation avec leur territoire a été reconfigurée. Si l'on considère que certaines de ces régions ont été dotées d'une autonomie importante (principalement politique et fiscale), nous pouvons contextualiser l'émergence de villes comme Barcelone et Bilbao en Espagne (respectivement capitale de la Catalogne et du Pays Basque espagnol), Lyon et Bordeaux en France (capitales de Rhône-Alpes et Aquitaine), Naples et Gênes, etc.

Un deuxième élément est le fait que les villes ont toujours été considérées comme le lieu privilégié de production culturelle. Les infrastructures culturelles, avant même que la demande publique d'une plus grande ouverture

¹⁶ Par ex. Commission of the European Community, 1990 ; Programme "Creative Europe"

http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/index_en.htm

et de participation, ont été principalement situées dans les villes et métropoles et destinées à un public bourgeois qui les habitait. Selon Vicari Haddock (2004), la ville elle-même est un phénomène culturel selon au moins trois points : d'abord, en vertu du patrimoine historique et artistique qu'elle contient et qui témoigne de l'histoire et de la mémoire collective ; ensuite, parce que la ville est l'endroit idéal et privilégié pour la production et la jouissance culturelle, parce que la communauté artistique travaille généralement dans les villes. L'exploitation et la commercialisation de produits artistiques se fait à travers les théâtres, les musées, la presse, les éditeurs et les universités, les téléviseurs, etc. ; c'est dans les villes que la confrontation au sein de la société, entre les différentes cultures et composantes, dans un contexte dense des interactions qui amène les formes culturelles à se transformer constamment.

1.2.5 Comment et pourquoi les villes améliorent la culture ?

L'analyse de la littérature et de l'observation de cas particuliers conduit à affirmer que, parmi les villes qui choisissent explicitement (par le biais de programmes ciblés) de mener des stratégies culturelles pour déclencher la croissance urbaine, un grand nombre a quelques caractéristiques en commun. Il s'agit très souvent en effet d'anciennes villes industrielles de moins d'un million d'habitants qui souffrent d'une grave crise économique en raison du démantèlement de la base industrielle et des conditions changeantes du marché économique et financier international. Ces villes, généralement en déclin démographique (*shrinking city*), développent très souvent ces stratégies, dans la tentative de :

- a. changer l'image négative en raison du passé industriel ;
- b. éviter le dépeuplement et attirer de nouveaux résidents en proposant un haut niveau de qualité de vie ;
- c. attirer les investisseurs, qui ne sont plus intéressés à investir dans des territoires où généralement le niveau d'éducation est faible et qui ne proposent pas de services spécialisés ;
- d. internationaliser la ville et recherche un rôle spécifique dans le réseau urbain européen par le biais de la spécialisation fonctionnelle dans une

discipline particulière culturelle (et par exemple : la musique contemporaine, les arts visuels, le design, les arts numériques).

Bien que de nombreux chercheurs s'occupent de l'étude, de l'analyse et de l'évaluation des effets économiques et sociaux de la « revitalisation urbaine par la culture » (ou « la culture en tant que moteur du développement »), peu de travaux cherchent à explorer les raisons à la base de ce phénomène. Grâce à notre recherche empirique, nous avons identifié certains éléments que nous croyons être liés à l'idée de la culture comme un outil pour la rénovation urbaine :

1) *La grande disponibilité des friches (usines, bâtiments, parcs, etc.)*. L'ancienne ville industrielle hérite d'un patrimoine aussi vaste que (souvent) inutilisable, qui pèse dans les budgets des collectivités locales (Gasnier et Lamard, 2007). Dans la plupart des cas, il s'agit de sites industriels désaffectés, ce qui pose divers problèmes à la ville et au territoire. Parmi ceux-ci il y a sûrement a) l'image négative résultant de zones abandonnées ; b) la pollution des surfaces et des sols ; c) les faibles valeurs foncières ; d) la valeur symbolique que ces sites continuent à avoir pour les habitants. Dans les conseils municipaux, l'idée que les friches ¹⁷ peuvent se transformer de problème à ressources émerge. Cette idée a fait son chemin d'abord en Grande-Bretagne depuis les années 1980 et a fait école en Europe continentale. Dans un premier temps, ce sont les bâtiments industriels abandonnés dans le centre-ville qui ont été rénovés et convertis afin d'accueillir différents types de services. Cependant, l'utilisation de ceux-ci à destination culturelle a été de plus en plus fréquente. C'est ainsi que les usines, les gares, les entrepôts, les abattoirs, les prisons, etc. sont repensés et conçus pour accueillir activités et institutions culturelles de types divers. Un autre élément est le fait que les

¹⁷ Une friche est un : « Espace laissé à l'abandon, temporairement ou définitivement, à la suite de l'arrêt d'une activité agricole, portuaire, industrielle, de service, de transformation, de défense militaire, de stockage, de transport. Les friches industrielles concernent des installations industrielles et commerciales abandonnées, inexploitées ou sous-utilisées, dans lesquelles la contamination de l'environnement, réelle ou perçue, rend une expansion ou un réaménagement difficile ». Cfr. <http://www.actu-environnement.com/>

opérateurs culturels et les architectes apprécient principalement l'abondance d'espace.

Charles Landry (1995) et Richard Florida (2002) deviennent des consultants très actifs des villes souhaitant reconverter leur base économique à partir de la valorisation culturelle. Un passage de l'œuvre de Florida explique ce qui est l'idée principale, c'est-à-dire préparer la ville pour l'arrivée des créatifs (Florida, 2005, p.259) : « il n'est pas possible de gouverner directement le développement de la créativité. Ce que la politique peut faire est de préparer l'espace physique et social afin d'établir fermement les opportunités économiques et créatives. Tous les lieux abandonnés deviennent des espaces de d'innovation économique où les rêves se réalisent ». Les administrations municipales ont fait de plus en plus recours à la conversion des friches aussi pour symboliser le changement (Miles, 2005). Les études de cas sont largement citées dans la littérature (on peut penser au célèbre musée Guggenheim à Bilbao) et souvent considérées comme des bonnes pratiques et/ou modèles par d'autres villes. La popularité de ces expériences conduit souvent à la propagation et à l'application du modèle. La recette est souvent la même : une fois choisi le site à valoriser, un concours d'architecture se tient et nomme un(e) architecte de renom (Lo Rocco et Micheli, 2003), qui conçoit un artefact unique, capable de symboliser le renouveau de la ville et le passage vers le postmoderne. S'il y a une certaine uniformité en ce qui concerne les initiatives des maires, des administrations, etc. qui considèrent que la culture peut être le "moteur" pour le développement local, l'impact de l'investissement sur les structures et les ressources humaines ne sont pas toujours important (Griffith, 1995). De nombreux « éléphants blancs » sur la scène internationale sont désormais connus. En d'autres termes, les effets attendus de la conversion des friches industrielles sont souvent insuffisants pour justifier les forts investissements.

2) *Modification des objectifs de la politique culturelle.* Dans la section précédente, nous avons vu que la croissance de l'importance du rôle de la culture dans l'agenda politique local est liée aux changements sociaux, économiques et politiques qui se sont produits depuis les années 1970, mais d'autres éléments ont influencé ce changement. D'une part, la disponibilité

croissante du temps libre et l'augmentation du niveau d'éducation et de formation ont permis une augmentation de la consommation culturelle de haute qualité. D'autre part, la révolution de la mobilité automobile, ferroviaire (réseaux TGV) et aérienne, ce qui implique l'augmentation exponentielle du nombre de déplacements, la réduction des coûts de transport pour le client et aussi la connexion directe des petites villes entre elles et avec les grandes métropoles, sont des éléments qui ont permis le développement d'un secteur jusque-là inconnu, celui du tourisme « du week-end » en Europe (Orsini, 2008). Ce phénomène émergent a encouragé certaines villes qui se sont engagées dans les processus de transformation afin de saisir et de créer des opportunités à partir des nouveaux flux touristiques. Afin d'augmenter (ou créer) des flux de touristes, la gouvernance locale tend de plus en plus à améliorer et transformer l'image de la ville afin de la rendre plus attractive (Rousseau, 2013; Colleoni et Guerisoli, 2014) à travers diverses actions, y compris : la commercialisation de la ville (ou l'image de marque de la ville, le marketing territorial, voir Ingallina, 2010 ; Marra., 2006) ; la construction de symboles architecturaux (Amendola, 2003; Mazzette, 2007), l'organisation d'événements majeurs (festivals, expositions nationales et internationales, de grands concerts, etc. cf. Vitellio, 2009 ; Venturi et al 1994), les prix internationaux tels que celui de capitale européenne de la culture (Richards, 2006) ; patrimoine de l'Unesco (Iordache, 2013) ; Green City (Beal, 2011) ; Smart City, etc. La ville cherche ainsi à gagner en visibilité à travers la presse, la télévision et les autres médias pour réussir à attirer ces flux, et leurs excédants de revenus. En termes économiques, on pourrait dire que le consommateur culturel voit augmenter sa disponibilité de temps libre et la disponibilité des moyens de transport à faible coût qui permettent de visiter une ville même pendant une période courte, en particulier sur un week-end. D'autre part, les villes ont pour objectif d'attirer le consommateur, qui a une grande disponibilité de choix. La ville investit donc de plus en plus en communication, marketing, nouvelles attractions culturelles (mais aussi le sport, conférence, etc.). Cette stratégie ne vise pas seulement les touristes, mais aussi à l'investisseur potentiel, qui pourrait décider d'implanter ses activités et convaincre ses travailleurs qualifiés, qui manifestent le besoin d'une qualité de

vie adapté à leurs caractéristiques, dépenses, styles de vie et identité (Andersson et al., 2011 ; Scott, 1997 et 2000).

3) *Le positionnement international des villes moyennes.* La ville de petite et moyenne taille ne peut pas aspirer à des positionnements économiques tels les grandes métropoles européennes (D'Albergo et Lefebvre, 2007), qui concentrent les activités hautement spécialisées dans les différents secteurs : l'économie, l'art, les politiques sociales, les infrastructures, l'éducation, etc. Cependant, la croissance de la concurrence directe entre les villes et la perte des activités manufacturières pousse de nombreuses villes à créer des monopoles et à exploiter leur rente (Harvey, 2008). Tel est le cas de Saint-Etienne, qui cherche à se positionner dans le réseau urbain européen (et mondial) grâce à la spécialisation fonctionnelle dans le design (Sechi, 2013), mais on pourrait envisager un certain nombre d'autres villes, comme Avignon, dans le domaine du théâtre, Rovereto pour l'art contemporain (Sechi, 2012), Lens avec l'antenne du Louvre (Baudelle, 2013), Metz avec celle du centre Pompidou (Barbera, 2004), jusqu'à des exemples phares comme Bilbao à l'égard de l'art contemporain (Plaza et al., 2009 ; Heidenreicht et Plaza, 2009). Le but est de créer et accumuler un capital symbolique pouvant attirer l'attention, l'investissement, des entreprises et de nouvelles populations.

L'internationalisation de la ville est un phénomène qui s'est développé au cours du siècle dernier. Ewen et Hebbert (2007), indiquant que les villes n'ont jamais cessé d'être des arènes politiquement pertinentes et partiellement autonomes, reconstruisent l'histoire des activités internationales des villes à travers quatre grandes phases, qui ont eu lieu au cours des deux derniers siècles en Europe. La première phase commence officiellement avec la création de l'International Union of Local Authorities/Union Internationale des Villes, un réseau prestigieux dans lequel les représentants des villes étaient unis par un idéal pacifiste et où on discutait principalement de questions techniques (*ibid.*). La deuxième phase commence dans la période d'après-guerre, dans les années 1950, et l'objectif global était celui d'une reconstruction de l'Europe par le bas à travers le jumelage de villes, à savoir : « [...] Des partenariats bilatéraux qui ont engagé les entrepreneurs à un programme commun de paix impliquant

l'ensemble de la communauté locale à travers les échanges entre les écoles, les clubs sportifs et les institutions culturelles » (*ibidem*, p. 51-52).

La phase actuelle se caractérise par la forte impulsion donnée par les institutions européennes qui, quoiqu'avec un certain retard par rapport à la dynamique déjà engagée, ont facilité les échanges et la coopération entre communes pour faire face aux changements économiques mondiaux (Savitch et Kantor 2002, Ewen et Hebbert, 2007). Le Fonds régional européen¹⁸ (FESR), le Fond Social (FSE) et les programmes Urban I et Urban II¹⁹ ont fourni un flux de ressources décisives pour la régénération urbaine et pour la réalisation de programmes culturels. Grâce au développement de compétences spécifiques pour les relations UE-ville, de nombreux gouvernements municipaux ont installé leurs antennes à Bruxelles pour être constamment informés sur les programmes et actions et de manière à maintenir un contact solide avec les institutions européennes²⁰.

En 1986 naît *Eurocities*²¹, fondé par très peu de villes parmi lesquelles il y avait Milan, Rotterdam, Lyon et Barcelone. En 1992, le réseau ouvre un bureau

¹⁸ Entre 1989 et 1999, les actions innovatrices du Fonds européen de développement régional (FEDER) ont favorisé l'innovation urbaine et l'expérimentation de nouvelles formes de dons donnant lieu à des résultats économiques, sociaux et environnementaux encourageants. 164 millions € ont servi à financer 59 projets pilotes urbains. (www.europa.eu - consulté le 28/10/2014)

¹⁹ Lancée en 1994, l'initiative communautaire URBAN encourage les zones urbaines et les quartiers en crise à développer des initiatives novatrices et intégrées de développement urbain. Dans les zones touchées, ces initiatives produisent maintenant leurs premiers fruits : elles améliorent la qualité de vie et les acteurs locaux sont d'accord pour souligner l'importance de l'approche intégrée d'URBAN. De même, au cours de la période de programmation 1994-1999, l'initiative communautaire URBAN a financé 118 zones urbaines pour un montant total de € 900 millions au profit de 3,2 millions de personnes. (page consultée le 28/10/2014 - www.europa.eu).

²⁰ Les villes ont reçu un gros coup de pouce de l'UE depuis l'installation des "antennes d'information" à Bruxelles. Ces bureaux, dans la pratique quotidienne, ne sont pas seulement des récepteurs de l'information. Selon Ewen et Hebbert (2007, pp 56-57), le principe de l'additionnalité et l'existence d'initiatives communautaires (Interreg et Urban) ont créé un espace relationnel qui dépasse les États, un espace où de nombreuses villes et communautés urbaines s'activent, en liaison directe avec les critères de sélection et d'évaluation des demandes pour la participation à des projets européens [...] les villes ont donc dû se mettre en réseau afin de bénéficier des avantages européens, mais elles se sont servies encore plus de ce canal pour communiquer leurs priorités et leurs demandes au sein de l'agenda politique européen.

²¹ Eurocities regroupe les gouvernements locaux de plus de 130 grandes villes européennes et de 40 villes partenaires, qui gouvernent environ 130 millions de personnes dans 35 pays. A travers six forums thématiques, groupes de travail, projets, activités et événements, Eurocities

à Bruxelles et exploite l'influence des institutions européennes. *Eurocities* compte aujourd'hui 130 villes, s'affirmant comme le réseau urbain le plus important au niveau européen.

La culture est une nouvelle ressource à partir de laquelle les villes peuvent trouver des contenus spécifiques pour établir des relations. Le réseau des villes créatives de l'UNESCO est, par exemple, un canal important pour l'accès aux ressources institutionnelles importantes, ainsi qu'une reconnaissance internationale à mettre en valeur pour augmenter la réputation de la ville. Ce n'est pas un hasard si le programme de la Commission européenne qui élit chaque année deux capitales européennes de la culture choisit fréquemment une ville avec un passé industriel qui a consacré des ressources à la culture comme élément de conversion économique. Des exemples emblématiques sont Glasgow (1990), Anvers (1993), Rotterdam (2001), Gênes et Lille (2004), Liverpool (2008), Marseille (2013).

4) *La culture légitime et rend visible la classe dirigeante.* De ce point de vue, il est intéressant de noter que les gouvernements urbains, sans nécessairement investir davantage de ressources budgétaires municipales dans le domaine de la culture, choisissent ce domaine d'intervention publique comme "interface" de l'administration locale. La culture en sera fortement institutionnalisée (cf. Cap. 4), et peut être considérée dans certains cas comme une machine de consensus électoral pour les autorités municipales. Cette hypothèse n'a pas encore été explorée par les chercheurs et constitue un champ de recherche intéressant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les études empiriques se concentrent sur la culture comme outil de revitalisation de la ville (Landry, 2000), le positionnement, le divertissement et l'attraction de nouvelles « classes » (Florida, 2002; 2005), mais sous-estiment son potentiel de valeur politique capable de générer un soutien populaire. Les initiatives culturelles sont relativement peu coûteuses par rapport à d'autres actions, mais

fournit aux membres une plate-forme pour le partage et l'échange d'idées et connaissances. L'objectif est de renforcer le rôle que les gouvernements locaux doivent jouer dans une structure de gouvernance à plusieurs niveaux et à façonner les opinions des parties intéressées à Bruxelles. Enfin, réorienter la législation de l'Union européenne d'une manière qui permet aux gouvernements des villes de défis stratégiques au niveau local (page consultée le 28/10/2014 - www.eurocities.com)

en même temps très efficaces pour exposer la coalition au pouvoir (Bianchini, 1993). En second lieu, l'organisation de l'offre culturelle, ainsi que l'ouverture de nouvelles installations, est fonctionnelle à la création d'un discours concernant l'augmentation du niveau de la démocratie et de la participation locale (Lucchini, 2002).

En particulier dans les villes en déclin industriel, où le capital et les intérêts privés ne sont pas significatifs, les coalitions politiques poursuivent principalement l'objectif d'attirer des ressources financières, à la fois publiques et privées (Harvey, 1998). Cette mission est conditionnée par le fait que d'une part l'Etat a progressivement coupé les ressources aux collectivités locales et que d'autre part, il n'a plus intérêt à investir dans des villes qui ne peuvent pas garantir un niveau élevé de services spécialisés et qui ne semblent pas particulièrement attrayantes du point de vue de l'accessibilité, de la qualité de vie et de la réputation, de la qualité du logement, de la dimension internationale, de la fiabilité financière (ces villes sont souvent endettées), etc. Le gouvernement urbain est l'expression directe et la plus proche du citoyen, donc le plus exposée à son jugement. Sans argent à dépenser pour assurer les services et la croissance, les maires ont des difficultés à gouverner car ils sont dé-légitimés par leurs électeurs. Dans ce contexte, la culture, à savoir l'organisation d'événements, l'animation, les différentes initiatives de la ville, représentent une ressource politique qui est souvent utilisée par les dirigeants comme un élément relativement peu coûteux et fonctionnel pour créer un consensus, à savoir potentiellement capable de transformer positivement l'image du maire et du conseil.

1.2.6 Activités, politiques et stratégies culturelles

Un autre élément directement lié aux raisons qui sous-tendent la propagation et le renforcement de la culture et des politiques culturelles comme « moyen de développement / régénération » de la ville mérite d'être traité séparément, car il est spécifiquement l'objectif principal de ce travail. Dans cette partie, nous considérons l'instrumentalisation de la culture comme moyen d'atteindre d'autres objectifs que ceux de type sociaux et culturels. La culture devient souvent un outil pour la régénération urbaine, ce qui permet aux villes

de « faire parler d'elles » à travers la construction de grands équipements culturels (Vivant, 2007). Cet aspect a été largement traité par la littérature scientifique des dernières décennies et les travaux partent habituellement de la description des cas de Bilbao et de Glasgow, deux exemples de « régénération urbaine par la culture » devenus désormais très célèbres²².

La culture montre la capacité d'agir en tant que facilitateur et accélérateur pour la mise en place de partenariats public-privé. Ceci est une raison importante qui motive les acteurs locaux à donner un rôle central dans l'agenda urbain (ou autrement placés dans une position importante) à la culture et aux politiques culturelles. À cet égard, il est utile de faire une distinction conceptuelle qui concerne les différences entre les activités, les stratégies et les politiques culturelles. On entend par activité culturelle une action spécifique que différents acteurs peuvent développer. Le but d'une activité est limité et défini par les acteurs qui la promeuvent. De nombreux types d'activités culturelles peuvent être identifiées, telles que : l'amélioration des infrastructures culturelles et de leur intégration ; les candidatures pour les prix et la reconnaissance nationale et internationale pour les initiatives organisées ; la promotion de partenariats avec d'autres institutions culturelles nationales et étrangères ; participer à la mise en œuvre des programmes financés par la Commission européenne, afin de promouvoir des manifestations et des événements internationaux ; renforcer le tissu culturel local des associations et leur fournir des espaces suffisants ; attirer des ressources (humaines, économiques) de l'extérieur par des concours, des programmes, etc. La simple somme des activités culturelles ne constitue pas automatiquement une stratégie

²² Selon l'auteure : « L'usage du terme « instrumentalisation » ne doit pas être compris ici comme le dénigrement d'une tentative de récupération par les aménageurs d'expériences artistiques et culturelles, mais comme une image soulignant la tendance des opérateurs urbains à répliquer des méthodes et des modèles puisés dans un référentiel d'actions commun où la création d'équipements culturels est un outil parmi d'autres ». Dans notre cas, nous nous référons plutôt à la notion d'« agir rationnel » par rapport à l'objectif élaborée par Max Weber dans *Economie et Société* (2005, éd Or 1922..) : L'action est rationnelle par rapport à l'objectif si l'acteur qui agit évalue rationnellement les moyens par rapport aux objectifs qu'il s'est fixé, s'il considère l'objectif en ce qui concerne les conséquences qui peuvent en résulter, s'il compare les différentes fins possibles et leurs relations. Nous pensons donc que, en évaluant les résultats des politiques culturelles comme un outil pour l'amélioration et le développement de la ville, les décideurs politiques utilisent la culture par rapport à un objectif.

culturelle, cette dernière pouvant être définie comme : « une tentative subjective d'assurer la cohérence entre les objectifs, les moyens et les valeurs sous-jacentes d'une série d'activités menées par les acteurs urbains [...] » (D'Albergo et Lefevre, 2007, p. 16). La cohérence est le résultat d'une vision partagée et d'une approche commune entre les acteurs qui ont des ressources fondamentales pour la mise en œuvre de cette stratégie. La dimension politique est un élément important de relance et de coordination pour la constitution des coalitions urbaines, formées par des acteurs privés, des services publics et sociaux qui partagent un agenda urbain dans lequel la culture joue un rôle important.

La stratégie culturelle diffère d'une simple politique publique précisément pour ces raisons. Une politique publique locale est caractérisée par un certain degré d'institutionnalisation et est immédiatement identifiable grâce à la présence d'un programme ou d'un agenda culturel et d'outils et d'intervention spécifiques. La continuité dans le temps des actions et de leurs effets, au-delà de la durée des mandats électifs, est un autre élément déterminant (*ibid.*). La dimension sectorielle de la politique publique est abandonnée pour intégrer ce secteur aux autres domaines d'intervention des gouvernements locaux. Ce qui émerge est une politique culturelle plus structurée et en relation avec les autres politiques traditionnellement de rang supérieur, telles que l'aménagement urbain. Ces éléments suggèrent une attitude de prudence dans l'identification d'une stratégie, parce que : « un mécanisme institutionnel, un ensemble d'objectifs et d'une série de projets ne constituent pas une stratégie, si par stratégie nous entendons une direction cohérente capable de contrôler le soutien de ceux qui participent et dont la contribution est nécessaire pour la faire avancer » (Griffiths, 1995, p. 264).

A partir d'une analyse de la littérature scientifique, nous pouvons identifier quelques grandes catégories de stratégies culturelles selon les objectifs poursuivis. Par conséquent, dans ce cas, nous prenons en compte les priorités politiques, les différentes conceptions de « culture » et la dimension spatiale.

- 1) Un premier modèle est celui de la promotion de l'identité et dans ce cas, la stratégie tend à renforcer la cohésion sociale à travers la mise en œuvre d'activités culturelles spécifiques. Cette stratégie a dominé

pendant les années 1980 et trouve ses origines dans l'expérience des *Estatí Romane* (Bloomfield, 1993) ainsi que dans de nombreuses autres initiatives menées par les gouvernements municipaux de la nouvelle gauche urbaine. Dans ce cas, la vieille ville est favorisée pour l'organisation des activités, mais ceci n'est pas la règle et les tentatives de « décentralisation » sont de plus en plus fréquentes.

- 2) Le modèle des industries culturelles met l'accent sur la production et la consommation de biens culturels, matériels et immatériels. L'objectif des programmes urbains est la production d'un réseau de services qui stimule la création d'entreprises créatives. Il s'agit, par exemple, des secteurs de l'audiovisuel (Basset et al., 2002) et du film (De Propriis et Hypponem, 2008), de la publicité, de la mode (Bovone, 2002), des jeux vidéo, etc. Notamment dans le contexte anglo-saxon, cette stratégie est très répandue, raison pour laquelle elle est au centre d'un important débat académique qui s'appuie sur la notion de cluster (Porter, 1998). La définition de culture renvoie ici aux objectifs les plus étroitement liés à l'économie du marché et à la création de valeur ajoutée aux produits culturels. La dimension spatiale se manifeste par une forte densité d'entreprises qui conduit à la création de clusters et districts culturels (Porter, 2000 et Cooke et Lazzeretti 2008, mais aussi Crouch *et al.*, 2004).
- 3) Le troisième modèle met l'accent sur le rôle de la culture comme outil de promotion et d'amélioration de l'image de la ville (Rousseau, 2013). L'ouverture de nouveaux musées et d'institutions culturelles, ainsi que l'organisation d'événements (festivals, congrès, concerts, etc.) est utilisée pour attirer les touristes, accroître les investissements par des particuliers, « conquérir » les classes moyennes par le biais d'une amélioration générale de la qualité de vie et de la création d'une bonne réputation de la cité (marketing urbain).

Il est clair que dans la réalité nous pourrions très difficilement reconnaître des modèles purs car divers éléments propres à ces modèles peuvent coexister.

En outre, la capacité réelle d'une coalition urbaine et les nombreux facteurs institutionnels locaux peuvent certainement affecter la cohérence et le succès des projets. Il est donc utile de se concentrer sur les objectifs des stratégies culturelles, qui sont affectés par de nombreux facteurs, parmi lesquels la coalition qui se développe et met en œuvre l'agenda urbain joue un rôle. Une stratégie culturelle peut avoir tendance à la démocratisation de la culture et à l'augmentation du niveau intellectuel des citoyens en tant que objectif prioritaire, ou elle peut conduire à privilégier l'offre à destination des visiteurs. De toute évidence, il s'agit d'une distinction analytique puisque les deux objectifs peuvent être poursuivis en parallèle à travers des activités diversifiées mais intégrées²³. Ensuite, il y a la question de la dimension spatiale qui est prioritaire par rapport à la mise en œuvre des interventions. Le centre-ville est généralement la zone urbaine privilégiée pour mettre en œuvre les stratégies qui ont tendance à faire augmenter le nombre des visiteurs. Pour attirer les investissements dans de nouveaux lotissements (en dehors du centre) peuvent être réalisés de nouveaux équipements culturels capables (potentiellement) d'augmenter la valeur foncière et immobilière. La question est toujours complexe et dépend du cas spécifique et du choix entre les stratégies urbaines orientées vers la production ou la consommation culturelle. Si le cluster créatif se concentre sur la production, le premier et le troisième modèle décrit ci-dessus se focalisent sur la consommation. Un quatrième élément est l'accent mis sur la construction de nouveaux bâtiments culturels phares, souvent entendus comme point de repère ou icône du changement (le Guggenheim à Bilbao, le Musée des Confluences à Lyon, le Maxxi à Rome, etc.) ou encore sur la réputation des festivals et événements éphémères (événements musicaux tels que le festival Sziget à Budapest ou même la Biennale du design de Saint-Étienne et les Candelieri à Sassari, etc.).

²³ La poursuite des deux objectifs est difficile dans le cas où les activités sont les mêmes pour les touristes et les résidents. Il est plus fréquent que la coalition fasse un choix clair, étant donné le problème de coûts.

1.2.7 Culture et régimes urbains : la culture comme facilitateur de partenariats

La variété des stratégies culturelles, des objectifs, des moyens et des acteurs qui composent les coalitions urbaines qui régissent les villes rend difficile la montée en généralité car chaque cas montre des particularités qui ne sont guère comparables. Les facteurs institutionnels locaux jouent un rôle décisif dans la formation de l'agenda urbain et des coalitions qui les promeuvent et les mettent en œuvre. Nous croyons qu'il est cependant possible de trouver un sens commun qui fait converger, bien que partiellement, la plupart des expériences urbaines où la culture joue un rôle central.

La croissance de la centralité de la culture et des politiques culturelles dans le cadre de la politique urbaine est liée à sa capacité d'agir comme « arène de coopération » qui rend plus rapide et plus facile le partage d'un agenda de moyen et long terme en milieu urbain. En d'autres termes, dans les situations où la structure du pouvoir est caractérisée par un certain degré de conflit, la culture est une arène politique « neutre »²⁴ qui permet aux différents acteurs d'élaborer un projet commun et partagé.

Les cas examinés dans cette thèse, Sassari et Saint-Etienne, montrent une tendance qui va dans cette dernière direction. Au début des années 1990, le cas français montre un contexte caractérisé par l'absence d'un plan global pour la reconversion de la base économique locale et pour son repositionnement fonctionnel dans les contextes économiques nationaux. La désindustrialisation, qui a eu lieu à partir des années 1950, a conduit à une forte crise socio-économique locale. Les politiques urbaines se sont orientées dans un premier temps (1977-1983) vers l'appui financier en faveur des grandes entreprises, et plus tard au soutien aux petites et moyennes entreprises (1984-1994). D'autre part, les caractéristiques de la crise socio-économique ont rendu nécessaire le dialogue entre les municipalités qui composent l'agglomération urbaine naturelle et la création d'une institution intercommunale à travers laquelle

²⁴ Contrairement aux années 1970 et 1980, les revendications culturelles soulevées par divers groupes sociaux ne sont pas de véritables arènes politiques car les demandes ont été progressivement reconnues, légitimées et institutionnalisées par les gouvernements. Considérons la politique d'action du ministre Jack Lang (France) (voir. Ch. 2.2), ou même les Etés romains (Felicori, 1984).

pouvoir développer et mettre en œuvre un agenda métropolitain partagé de long terme.

A Saint-Etienne, le conflit politique entre les gouvernements municipaux faisant partie du territoire métropolitain est surmonté progressivement dans les années 1990 avec la création de Saint-Étienne Métropole. Cette opération est le résultat de l'activité diplomatique menée par le maire M. Thiollière, qui a réuni les différentes positions autour d'une nouvelle idée d'agglomération dans laquelle la culture joue un rôle central. Cette nouvelle ressource a constitué une arène politique jusque-là « neutre », autour de laquelle pourraient converger les intérêts et les positions de nombreux acteurs, publics et privés. En d'autres termes, l'utilisation de la culture, et en particulier du design en tant que domaine de spécialisation de l'agglomération, a facilité le dialogue des acteurs institutionnels autour d'un thème qui a progressivement fait converger des positions politiques précédemment divergentes. Nous soulignons ici, cependant, la nature non-déterministe du rôle de la culture, qui est plutôt chargée de faciliter et d'accélérer la coopération. L'utilisation de la culture comme pivot de la nouvelle stratégie de développement de la ville a également facilité :

- La coopération avec les entreprises locales : à travers la Cité du Design, une institution culturelle dédiée exclusivement au développement du design et de l'organisation de la Biennale, Saint-Étienne Métropole et la Ville de Saint-Etienne offrent des services spécialisés à des entreprises afin d'intégrer le design comme valeur ajoutée des produits industriels ;
- La logique de l'internationalisation de la ville : à partir de la fin des années 1990, Saint-Etienne a intégré des réseaux urbains européens tels que le groupe *Eurocities*, où elle participe au forum "Culture" et au groupe de travail "industries créatives", et le réseau des villes créatives de l'UNESCO dans la section « design », ainsi que la liste nationale des villes d'art et la culture. La ville était aussi candidate au titre de capitale européenne de la culture pour l'année 2013.

Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre 3.2, la culture a montré une forte capacité de réunir les factions politiques rivales (la « stratégie du design » a été partagée par les partis politiques d'opposition et de l'agglomération) à Saint-Etienne dans un régime urbain assez cohérent et

durable. Les multiples facettes de la culture permettent aux différents acteurs de se reconnaître autour de projets qui tendent à sa mise en valeur dans les zones urbaines.

La diversité du cas de Sassari est claire si nous regardons les interventions urbaines tant en ce qui concerne les objectifs que la stratégie engagée par la culture. Cependant, le rôle que le champ culturel a eu dans la création d'une coalition urbaine stable et d'un programme de long terme permet d'effectuer une première généralisation.

Contrairement à Saint-Etienne, Sassari ne dispose pas un passé industriel et son économie s'articule autour de l'offre de services (secteur tertiaire, administration publique, etc.) et de ses fonctions culturelles, principalement en raison de l'Université et des écoles (lycées et instituts supérieurs professionnelle) qui sont fréquentées par quelques dizaines de milliers d'étudiants. Dans une perspective territoriale, l'effet négatif de la réduction progressive des activités industrielles pétrochimiques de la ville voisine, Porto Torres, est évident. Cette industrie a été le moteur de l'économie locale dans les années 1960 et 1970, quand, à la suite de la crise du pétrole, la privatisation des grandes entreprises et les opérations de délocalisation, les activités et le nombre d'employés dans le secteur commence ont diminuer de manière drastique.

La classe dirigeante de Sassari, cependant, était liée à d'autres valeurs et d'autres intérêts économiques que l'industrie, et en particulier au secteur de la construction, d'où la longue diatribe pour la préparation de la Plan d'Urbanisme de la Commune (PUC). Ceci constitue le champ des échanges politiques. Un rôle important, même dans ce domaine, a été joué par les dirigeants de l'Association des industriels de Sassari (Confindustria) et par l'Université de Sassari, à savoir la plus grande institution à caractère culturel du nord de la Sardaigne. Notre recherche a permis d'identifier un changement majeur qui a eu lieu après l'élection du maire Gianfranco Ganau, qui a dirigé une coalition de centre-gauche. Le maire, médecin et auparavant leader de la section provinciale d'une association culturelle nationale importante (ARCI), a choisi de mettre au centre de son programme électoral la culture et de rendre plus centrales les politiques qui y sont relatives. Parallèlement à la rhétorique de la « culture en tant que moteur économique local », cette stratégie s'est axée sur le renforcement des deux grands événements, la Cavalcata Sarda et la Discesa dei

Candelieri (Patrimoine mondial de l'UNESCO à partir de 2013), sur une meilleure coordination des activités des associations culturelles existantes (avec la création de programmes saisonniers), ainsi que sur l'achèvement et la restructuration des trois grands équipements culturels : le Nouveau Théâtre Municipal, l'ancien cinéma Astra et le Village de la science et de la culture. Ces projets ont eu recours à des fonds du FSE importants (en particulier les deux derniers).

La culture a contribué à établir, pour la première fois à Sassari, un agenda urbain pour repenser l'ensemble du rôle de la ville sur son territoire. La stratégie culturelle a réuni différents acteurs qui mobilisent différentes ressources autour de ce projet. Les trois grands projets ont "assoupli" la controverse autour du PUC, qui a finalement été approuvé en 2011, l'Université et l'Académie des Beaux-Arts ont favorablement répondu à la construction du Village de la Culture et de la Science et à l'internationalisation de la ville par la reconnaissance de l'UNESCO tandis que la classe politique a profité des avantages que le développement de la culture, à la fois traditionnelle et contemporaine, a généré en termes de soutien électoral. Malgré la réduction des conflits "historiques" entre factions urbaines divergentes, le cas de Sassari montre une structure du pouvoir encore fragmentée et dominée par des coalitions urbaines qui gouvernent de manière contingente. Dans la phase actuelle, marquée par la crise et les difficultés des entrepreneurs immobiliers, peu à peu émerge le rôle des commerçants et des petits entrepreneurs, représentés à la Chambre de Commerce de Sassari. Dans le chapitre. 3.1, nous verrons que ces dernières évolutions vont inévitablement conduire à la croisée des chemins qui peut emmener à la formation d'un régime urbain par le développement d'un agenda urbain différent. En outre, la récente élection du nouveau conseil de centre-gauche, qui a eu lieu en avril 2014, ouvre de nouvelles perspectives importantes pour les études et les recherches futures.

Chapitre 2. Les politiques culturelles en Italie et en France. De l'État à la ville

Ce chapitre est dédié à l'explicitation du cadre national des politiques culturelles et à la compréhension de l'évolution de la marge de manœuvre des gouvernements municipaux en ce domaine. L'objectif est de comprendre quel est le rôle de la culture dans l'agenda politique local et comment ce rôle a changé au cours des dernières décennies. Nous tiendrons tout particulièrement compte des réformes de décentralisation qui ont conduit au transfert vers l'échelon local d'importantes ressources politiques, sans toutefois négliger l'importance de l'Etat dans la détermination des orientations générales et dans le financement des projets élaborés localement. Pour répondre à ces questions, nous allons commencer par analyser l'évolution du cadre législatif national en matière culturelle, en particulier dans la période allant des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Ce chemin est intrinsèquement lié à la législation sur la décentralisation. Tant en Italie qu'en France, les gouvernements nationaux ont engagé des réformes orientées vers l'extension des pouvoirs et des compétences locales depuis les années 1970, à l'égard de différents secteurs, de l'économie à l'éducation, de la santé à la culture.

La première question qui se pose quand on parle de la politique culturelle concerne sa définition. Qu'est-ce que nous entendons par politique culturelle ? Il est clair que la réponse à cette question varie considérablement selon le type de régime politique. Dans ce chapitre, nous allons examiner les cas de l'Italie et de la France, en nous concentrant sur la période allant des années 1950 jusqu'à la fin des années 2000. Nous allons montrer comment les objectifs des politiques culturelles sont intrinsèquement liés aux caractéristiques du régime politique au pouvoir. De nombreux chercheurs se sont entièrement consacrés à cette question, en particulier en Europe où l'accès public et gratuit à la culture est considéré très important. Dans ce chapitre, nous allons donc essayer de décrire brièvement et d'analyser le cadre politique, les acteurs et leurs objectifs et, les moyens et les ressources (humaines, financières, réglementaires), enfin les principaux résultats des politiques culturelles en Italie et en France. Bien que tous ces éléments soient intrinsèquement liés, pour des raisons de clarté ils seront traités séparément. Les conclusions vont cependant essayer de reconstruire une image globale, en prenant en compte ces deux cas nationaux distincts mais sans chercher à les comparer.

Le chapitre se fonde principalement sur l'étude de monographies, d'articles scientifiques et rapports de recherche, ainsi que sur un corpus d'articles de presse nationaux, documents officiels nationaux, y compris les lois et règlements (y compris au niveau régional et urbain, bien que dans une moindre mesure). Cette partie est essentielle pour contextualiser nos études de cas, Sassari et Saint-Étienne, dans leur cadre réglementaire et législatif national respectifs, afin de comprendre quelles sont les marges de manœuvre des villes dans la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies culturelles. Dans cette partie, nous allons bien-sûr faire référence aux réformes en faveur de la décentralisation, à bien des égards cruciales pour comprendre comment le rôle de la culture a changé et est devenu de plus en plus importante au cours des trois dernières décennies.

Chapitre 2.1. L'évolution des politiques culturelles en Italie et le rôle de l'Etat, des régions et des communes

2.1.1. Introduction

Le 19 juin 2014, la rédaction de "Il Sole 24 ore", le quotidien économique le plus influent en Italie, a organisé à Rome une conférence intitulée « Etats généraux de la culture ». Lors de la conférence le ministre du Patrimoine et des activités culturelles et touristiques du "Gouvernement Renzi", Dario Franceschini, a pu intervenir et a affirmé :

« En effet, je dois dire que je suis certain de guider le ministère de l'Economie le plus important de ce pays parce que le monde est en train de changer. [...] Investir dans la culture est un choix économique pour ce pays, sachant que nous venons d'années de coupes. Depuis 2000, divers gouvernements se sont alternés : pour tous les chapitres qui concernent la culture, il y a eu d'énormes réductions, jusqu'à appauvrir, du point de vue des ressources et même pour les plus urgentes des interventions, l'entretien, la restauration du patrimoine. Au delà des couleurs des gouvernements qui se sont relayés, il n'y a jamais eu de prise de conscience dans la politique italienne que, c'est sur ce champ qu'il faut investir : ne pas confier cette bataille au ministre de la Culture seul, mais la transformer en une bataille globale du gouvernement et du Parlement. Ceci est la ressource qui peut nous rendre compétitifs et gagnants²⁵».

Ce propos peut constituer un point de départ pour retracer et comprendre l'évolution de la politique culturelle italienne. Plusieurs éléments liés les uns aux autres en ressortent et nous allons les étudier analytiquement. Un premier point se réfère au peu de considération que les différents gouvernements qui se

²⁵ Dario Franceschini, ministre du Patrimoine et des activités culturelles et touristiques, 19 juin 2014.

sont succédés, de toutes les couleurs politiques, ont attribué à la culture. Ceci se reproduit dans la législation, qui n'a pas été en mesure d'atteindre les objectifs de l'art. 9 de la Constitution Italienne, relatif à la protection, au développement et à la promotion du patrimoine culturel (Santagata, 2014). En outre, le manque de considération pour la culture est démontré par les compressions budgétaires continues et le rétrécissement du budget du ministère, qui ne représente que 0,10% du PIB en 2014. Un deuxième point concerne les intentions du nouveau ministre d'aller au-delà de la division nette entre les secteurs public et privé en matière de soutien économique aux biens et activités culturelles. En Italie, cette séparation a longtemps caractérisé l'action culturelle, cette dernière étant presque exclusivement de domaine public. Un troisième point à explorer dans ce chapitre concerne les origines récentes du débat autour de la création de valeur économique par la culture. Le ministre Franceschini est convaincu d'être en charge du « Ministère le plus important du pays ». Le lien sera fait avec la mondialisation de l'économie, les flux de tourisme et les possibilités économiques de mise en valeur culturelle. Ce chapitre cherchera à identifier les acteurs institutionnels publics et privés de la culture et les relations existantes entre eux ; les ressources disponibles, notamment au cours des dix dernières années ; l'histoire du ministère de la Culture ; le cadre législatif et ses réformes afin de comprendre la place donnée aux autorités locales. Nous allons ainsi pouvoir identifier les compétences des municipalités italiennes dans le domaine de la culture, tant en termes de biens matériels (archéologiques, artistiques, musées, etc.) qu'en ce qui concerne les biens immatériels (événements, festivals, concerts, etc.). Nous considérons qu'il est nécessaire d'interpréter l'action des municipalités dans le contexte politique national parce que ce dernier définit le cadre législatif, les domaines d'intervention et les financements dédiés (qui restent supérieurs à ceux accordés par les privés et par l'Union Européenne).

2.1.2. Un ministère pour la culture

En Italie, la définition d'une politique culturelle cohérente et harmonieuse a été négligée pendant longtemps. Bien que l'article 9 de la Constitution italienne prévoit déjà en 1948 que « La République favorise le développement de la

culture et de la recherche scientifique et technique, la protection du paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation », un ministère entièrement consacré au patrimoine culturel n'est créé que trente ans plus tard, en 1974. Auparavant, ces pouvoirs étaient distribués parmi les différents ministères. C'était en particulier le ministère de l'Éducation qui prenait en charge la gestion du patrimoine et de la culture. Cette évolution a probablement débuté antérieurement. En 1964, quand a été promulgué la « Legge Franceschini » qui a emmené à la création d'une commission parlementaire pour mener une enquête destinée à recenser les besoins du secteur du patrimoine culturel²⁶. Entre 1948 et 1975, les thèmes de l'environnement et de la culture se sont progressivement intégrés à l'ordre du jour de la politique nationale (Lewanski, 1997). C'est la période au cours de laquelle s'est formé un débat autour de la situation du patrimoine culturel en Italie, suite à plusieurs années de négligence et d'abandon, dans un contexte également marqué par une prise de conscience des dangers de disparition du patrimoine, suite à par des démolitions causées par une expansion urbaine déréglée, la construction d'infrastructures nationales et par une situation générale de dégradation de l'environnement.

Les activités du Ministère du Patrimoine Culturel et de l'Environnement (Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, MiBCA) ont conduit au renforcement d'une politique nationale du patrimoine, mais connaissant toujours un retard important par rapport à d'autres pays européens et d'une situation difficile en raison de la grande richesse et complexité du patrimoine culturel national. En outre, ce n'est qu'à partir de 1998/99 que la politique culturelle italienne a explicitement investi le champ de l'accompagnement aux activités culturelles, un élément qui met l'accent sur le retard extrême dans notre pays par rapport au reste de l'Europe occidentale (Giambrone, 2013). Cependant, bien que les « lignes de production » du Ministère de la Culture soient désormais différenciées, l'activité prééminente reste celle de la

²⁶ Art. 1, loi n °. 310 du 24 Avril 1964 « il est attribué à un comité chargé de mener une enquête sur les conditions et les exigences actuelles en matière de protection et de mise en valeur des éléments/objets du paysage historique, archéologique, artistique et de formuler des propositions concrètes pour poursuivre les objectifs suivants: 1) examen des règles de protection (en coordination, le cas échéant, avec les zones urbaines), ainsi que des installations des systèmes administratifs et comptables ; 2) prévoir le personnel en fonction des besoins réels ».

protection et de la promotion du patrimoine culturel matériel (Bobbio et Maggi, 2004). Ceci est évident au moins quand on regarde la part du financement dans ce domaine par rapport au budget général du ministère. En ce qui concerne le gouvernement du patrimoine culturel, les années soixante-dix sont caractérisées par deux réformes d'importance : 1) la mise en place du Ministère du Patrimoine Culturel et de l'Environnement (MiBCA), maintenant Ministère du Patrimoine, de la Culture et du Tourisme (MiBACT), et la création d'un appareil administratif spécifique (cf. encadré 1) ; 2) la mise en place des Régions, à savoir le niveau territorial où les stratégies politiques et culturelles se sont ancrées.

Encadré 1 - Principales réformes du “Ministère du Patrimoine Culturel et de l’Environnement”

« Le Ministère de la Culture et de l'Environnement (Ministero per i Beni Culturali e Ambientali) a été créé par Giovanni Spadolini, (par le décret-loi n° 14 Décembre 1974 657, transformé en Loi du 29 Janvier 1975 n. 5) avec la mission de confier conjointement à la compétence spécifique d'un ministère la gestion du patrimoine culturel et de l'environnement, afin d'assurer la protection d'intérêts jugés d'une extrême importance au niveau national. Le ministère a alors récupéré les compétences et les fonctions qui étaient auparavant assurées par le ministère de l'Education (antiquités et beaux-arts, écoles et bibliothèques), le ministère de l'Intérieur (Archives d'Etat) et l'Office du Premier ministre (disques, édition et diffusion de la culture).

Le 20 octobre 1998, avec le décret législatif n. 368, est mis en place le nouveau ministère du Patrimoine et de la Culture, auquel sont attribués tous les pouvoirs appartenant au Ministère de la Culture et de l'Environnement. S'ajoutent aux missions du ministère la promotion du sport et des installations sportives et la promotion de activités du spectacle sous toutes ses formes : cinéma, théâtre, danse, musique, spectacles itinérants. Par décret-loi du 18 mai 2006 n. 181 les compétences sportives sont affectées au nouveau ministère des Politiques des Sports de la Jeunesse. À la fin de 2006, les départements ont été remplacés par le Secrétariat général. Le Secrétaire général, en ce qui concerne la mise en œuvre des lignes directrices du programme de la Région, s'appuie sur l'expertise des directeurs des services et des conseiller, et sur les Directeurs Généraux pour ce qui concerne les questions spécifiques.

Par décret présidentiel du 26 Novembre 2007, n. 233 a été approuvé le nouveau règlement pour la réorganisation du ministère de la Culture, conformément à l'article 1, paragraphe 404, de la loi n° 27 Décembre 2006, n. 296. Publié dans le supplément ordinaire à la Gazette officielle 164 du 17 Juillet 2009, le décret présidentiel 2 juillet 2009 n. 91 propose une nouvelle réorganisation du Règlement. Marquée par des mesures de rationalisation, d'efficacité et d'économie de l'administration publique, l'organisation du ministère introduit des innovations importantes visant à renforcer l'action en matière de protection, mise en valeur et d'utilisation du patrimoine culturel national tout en redonnant une place centrale à la question du paysage dans le contexte plus général des Beaux-Arts. Parmi les principales innovations en effet, il nous faut citer la mise en place de la Direction générale de la mise en valeur du patrimoine culturel : , créée dans le but d'assurer une plus grande divulgation et accessibilité du patrimoine culturel elle permettra une plus grande efficacité dans la promotion et le développement de ce secteur. Il est également important de citer la création de la Direction générale pour le Paysage, les Beaux-arts, l'Architecture et l'Art contemporain. En 2013, le gouvernement Letta confie les compétences du tourisme au ministère qui a changé ainsi son nom et devient Ministère des Biens et Activités Culturelles et du Tourisme (Art. 1, comma 2 e 3 della **LEGGE 24 giugno 2013, n. 71** publié dans la Gazzetta Ufficiale n. 147 le 25 juin 2013). *A partir du 21 Octobre 2013, le Cabinet des politiques du tourisme passe du cabinet du Premier ministre au ministère des Biens et Activités Culturelles et du Tourisme. "*

Source : <http://www.beniculturali.it/>

L'importance de la création d'un ministère pour le gouvernement du patrimoine culturel « est évident si on pense que, d'une part, on a défini un nouveau interlocuteur au Parlement et au gouvernement, capable de répondre dans des nombreux cas à la demande de défense du patrimoine culturel et à son développement, et soutenir ces enjeux en milieu institutionnel ; d'autre part, il a jeté les bases pour investir sur un sujet important dans le débat politique, ce qui n'était pas le cas auparavant, lorsque la question relevait de la compétence du Ministère de l'éducation » (Valsecchi, p.3). L'organisation du MiBCA a été caractérisée par un processus de changement organisationnel (encore en cours)

à partir de la fin des années 1990. Le décret-loi n° 368/1998 a officiellement introduit de nouvelles compétences dans le domaine des activités culturelles et a changé son nom pour celui de Ministère du Patrimoine et de la Culture (MiBAC). A partir de ce moment, des décrets et des lois ultérieures ont imposé des modifications continues de l'organisation interne. En ce qui concerne la mise en place des Régions, ce nouvel échelon administratif et de politique foncière « s'est rapidement montré en mesure d'assumer un rôle de direction et de contrôle des entités administratives locales et a facilité la naissance et le développement d'un système intégré d'exploitation et de promotion culturelle » (*ibid.*). Les années quatre-vingt ont été marquées par une alternance politique entre la Démocratie Chrétienne (DC) et des gouvernements du Parti Socialiste Italien (PSI). Au cours de cette décennie, de nombreux ministres du Patrimoine Culturel se sont succédés, donnant lieu à une législation incertaine et fragmentée. Au cours de cette période, des mesures au caractère essentiellement distributif ont été prises, grâce auxquelles étaient redistribuées, directement ou indirectement, d'importantes ressources financières (Giambrone, 2013). Les politiques et les normes culturelles sont restées désorganisées tout au long de la décennie (Bobbio, 2004). Cette situation a changé dans les années 1990, quand commence un processus d'élargissement des objectifs de la politique culturelle de la part du ministère. Si dans le passé l'attention du Ministère était concentrée presque exclusivement sur la protection du patrimoine culturel, au cours de cette décennie, on assiste à un élargissement de l'intérêt étatique pour l'amélioration et la promotion des activités culturelles, qui a été accompagné par une diversification des modes d'intervention et des finalités des politiques culturelles. Certaines actions revêtent une importance particulière et ont conçu un cadre plus défini notamment en ce qui concerne : a) la poussée vers la corporatisation des institutions culturelles nationales ; b) le rôle des autorités régionales et locales dans la définition des politiques et stratégies ; c) l'inclusion et la participation du secteur privé dans le financement de la culture. Ces réformes ont été toutefois caractérisées par une efficacité réduite, en raison de nombreux changements et corrections qui n'ont pas permis d'avoir le temps d'évaluer son effet.

- a) *Nouveau management de l'administration publique.* Les administrations publiques opérant dans le secteur culturel ont renouvelé leur mode de gestion, adaptant des méthodes et des instruments rappelant l'organisation d'une entreprise. Si nous prenons l'exemple de la gestion des musées, en 1993, la "Loi Ronchey" a introduit des innovations importantes dans le domaine de leur organisation économique. Plus spécifiquement, la loi a apporté des modifications dans deux domaines de gestion économique des institutions culturelles de l'État (musées, sites archéologiques, compagnies d'opéra, etc.) : 1) la capacité d'externaliser la gestion des services supplémentaires ; 2) la capacité du Ministère de créer des institutions et fondations pour la gestion du patrimoine culturel (et la transformation des maisons d'opéra et salles de concert [publiques ?] en fondations privées) ; 3) l'octroi d'une autonomie spéciale à certaines *Soprintendenza* (département technico-administratif d'État décentralisé) archéologiques ; 4) la transformation de certaines entités publiques du spectacle en sociétés par actions ou en fondations privées, 5) ou encore la création d'entreprises privées pour l'exploitation et la vente de biens de l'Etat.
- b) *le rôle des régions et des autorités locales.* L'article 118 de la Constitution italienne, « [...] exige que les fonctions administratives soient allouées par le législateur entre les différents acteurs : l'Etat, les Régions et les autorités locales, conformément aux principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation » (Sciullo, 2005, p 290). A partir de cette loi, les pouvoirs des Régions et des collectivités locales ont augmenté à la fois en termes de promotion du patrimoine culturel (qui demeure une responsabilité fondamentale de l'Etat) et dans le secteur des activités culturelles et du spectacle vivant. La protection du patrimoine culturel, en effet, est compétence exclusive de l'Etat, sous réserve de la possibilité de mise en œuvre d'une opération coordonnée avec les Régions. Ce thème est intégré par les Régions dans une logique plus large, qui intègre l'aménagement du territoire, le paysage et le tourisme, c'est à dire intégré dans une logique de politique territoriale. Les municipalités et les Provinces italiennes, de leur côté ont principalement en charge la gestion des musées d'intérêt local (et

non les musées d'intérêt national, généralement gérés par la surintendance), les bibliothèques publiques et les théâtres municipaux, ainsi que le suivi de la création de festivals, des manifestations, le maintien et la coordination des activités culturelles locales. Les collectivités locales ont adopté des critères plus entrepreneuriaux d'action pour la gestion de ces installations et événements, principalement en raison de l'impulsion donnée par l'Etat dans ce sens et pour des raisons de rarefaction des ressources (financières, humaines, etc.). Pour les activités culturelles, les municipalités et les provinces ont souvent des formes de gestion autonome, pouvant par exemple prendre la forme de réseaux d'acteurs de la culture entre municipalités associées.

- c) *l'inclusion et la participation du secteur privé dans le financement de la culture.* L'ouverture au privé, point également développé dans le discours du ministre Dario Franceschini, est un tournant parce qu'en Italie le parrainage est freiné par une législation qui à bien des égards, rend difficile et peu rentable la participation financière privée à des projets d'intérêt public. Pendant les années 1990 ont été mis en place des outils d'allégement fiscal et des collaborations et coopération politiques. Les entreprises et les organisations sans but lucratif sont deux grandes catégories d'acteurs privés prêts à intervenir, souvent pour des raisons financières OU (sens différent) financièrement.

Entre la fin des années 1990 et le début du nouveau millénaire, les réformes d'autonomie locale ont été approuvées. En particulier, le décret législatif n° 267 du 18 Août 2000 a apporté des changements importants aux systèmes de gestion des services publics locaux. À la fin des années 1990, parallèlement à la Loi dite Bassanini, qui a réformé l'administration de l'Etat, le MiBCA a fait l'objet de nombreuses réformes. La plus importante est celle introduite par le décret législatif n. 368 du 20 Octobre 1998, qui a créé le Ministère du Patrimoine et des Activités Culturelles (MiBAC). Plus tard, en 2000, un nouveau règlement relatif à l'organisation du ministère a été approuvé, fournissant un rôle central au Secrétaire général et à la Direction générale des secteurs et des surintendants. En 2004, le MiBAC a été divisé en quatre

départements, dix directions générales et dix-sept bureaux régionaux, avec la suppression du poste du Secrétariat général. Ce dernier a été réintroduit suite à une nouvelle réforme de 2006, actant en parallèle de la suppression de quatre départements. En 2009, l'organisation du ministère a fait à nouveau l'objet d'une réforme, qui comprenait une réorganisation des DG et la redéfinition du rôle du Secrétariat général. Ces réorganisations administratives successives du MiBAC ont généré des problèmes de continuité et d'uniformité des politiques, ainsi que la création d'une certaine confusion, notamment en raison des compétences mouvantes des surintendants et du personnel. Au niveau local, la période de réformes qui a caractérisé les années 2000 a été vécue avec difficulté à la fois de la part des surintendants, contraints à la réécriture des projets, à la réorganisation du personnel, à la gestion du changement, etc. et de la part des autorités locales concernées, à savoir le conseil municipal, le maire, les associations, les universités, les organismes sans but lucratif et les entreprises, qui ont échoué à créer des projets à moyen et à long terme avec les surintendants. Cependant, les années 2000 ont été le témoin de l'émergence et de la programmation de politiques culturelles au niveau national, facteur clé pour le développement, comme le montre le fait que ce n'est qu'à la fin des années 1990 que le MiBCA rejoint le Comité interministériel pour la programmation économique (CIPE).

2.1.3. Les objectifs, les investissements et les ressources du MiBACT

A un niveau stratégique et de programmation, l'État a défini le « Cadre stratégique national » (Quadro Strategico Nazionale, QSN), en collaboration avec les Régions et les collectivités locales, dans le sillage des politiques de l'UE qui avaient comme principaux partenaires les Régions. Dans le cadre du QSN on peut identifier différentes actions qui méritent d'être prises en considération par rapport aux politiques culturelles, et en particulier celles qui visent au développement du sud de l'Italie (le Mezzogiorno) (Cicerchia, 2009). Parmi ces actions sont à citer : a) la construction d'un modèle de gouvernance multi-niveaux qui comprend les institutions de l'Union européenne, l'État, les Régions et les autorités locales, dans lequel l'Etat et les Régions reçoivent les subventions dites conditionnelles, à savoir des prêts conditionnés aux projets et

qui supposent la participation financière des autorités locales (*ibid.*); b) le renforcement de la capacité ordinaire des collectivités locales, ce qui accroît leur action en matière de gestion et de programmation. Concernant ces deux axes, les politiques communautaires ont grandement contribué à la création de structures administratives stables dans le domaine de la culture, tels que les services régionaux. Le ministère définit ses objectifs dans le cadre du Document stratégique national ²⁷ :

- ✓ Orientation et soutien de la demande interne et externe, qualifiée et généralisée, de culture en tant que facteur d'identité et de développement du capital humain ;
- ✓ Soutien à la production culturelle dans chaque secteur (du patrimoine aux arts visuels, du spectacle à l'audiovisuel), et en particulier à la production d'excellence, –(recherche scientifique et haute technologie appliquée notamment), comprise aussi comme force motrice pour le développement de formes d'emploi compétitives ;
- ✓ Amélioration des ressources culturelles italiennes comme moyen d'améliorer la qualité de la vie et l'identité, la cohésion sociale, l'inclusion, le dialogue et la coopération internationale.

Ces trois objectifs stratégiques sont jumelés par deux principaux programmes d'action coordonnés :

- ✓ Intégration des ressources culturelles dans la dynamique de développement et de qualification territoriale, avec une référence particulière aux régions sous-développées du pays ;
- ✓ Développement de modèles avancés d'exploitation et de gestion des ressources culturelles suivant des principes d'action caractérisées par l'intégration des niveaux du gouvernement central et local et le dialogue avec le secteur privé et sans but lucratif.

²⁷

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/centrali/Min_Beni_e_attivita_culturali.pdf

La réalisation des objectifs fixés est contrainte par un budget réduit et aussi, en partie, une législation non suffisante. Les ressources consacrées au MiBAC sont extrêmement faibles à la fois par rapport au PIB et par rapport aux dépenses totales. Cela est particulièrement évident lorsque nous faisons une comparaison avec d'autres pays européens, où les chiffres sont beaucoup plus importants. En Italie, de 2008 à 2012, le secteur culturel a perdu environ 1,3 milliards d'euros de ressources publiques et privées. Cela est dû à la crise des finances publiques et de l'Etat ainsi qu'à la contraction de l'investissement privé dans le secteur culturel, que ce soit en termes de mécénat ou de parrainage des institutions et des événements.

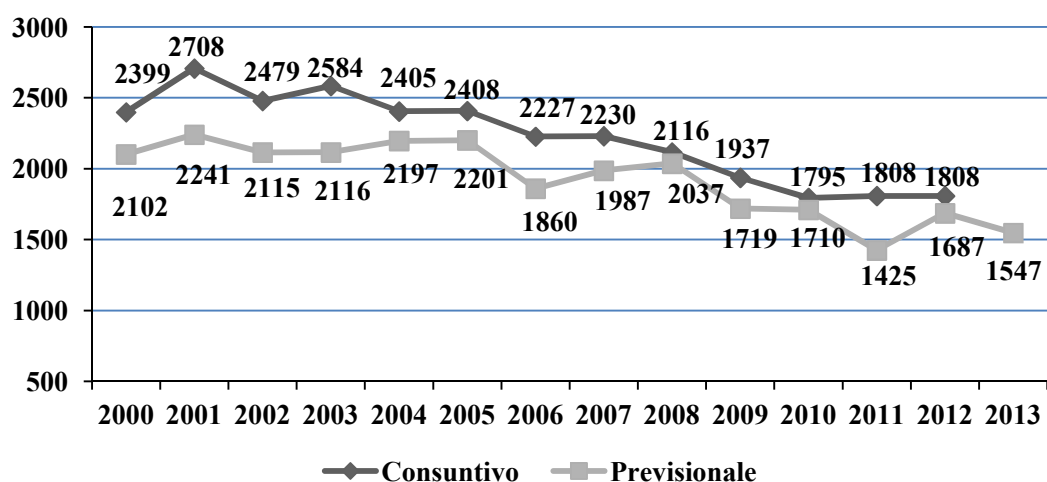
Tableau 3 – Ressources publiques pour la culture en Italie : % du budget de l'Etat et du PIB

	% Bilan de l'Etat	% PIB
2008	0,28	0,13
2009	0,23	0,11
2010	0,21	0,11
2011	0,19	0,11
2012	0,22	0,11
2013	0,20	0,10
2014	0,19	-

Source: données MiBACT, 2014

En règle générale, l'Etat est la principale source de financement de la culture et prend soin de sa protection, amélioration et promotion. Le budget annuel du ministère de la Culture depuis quelques années est tombé en dessous du niveau de 2 milliards d'euros. En ce qui concerne le poids des dépenses culturelles sur le total des dépenses de l'Etat, la culture représentait 0,35 % en 2002. Un volume qui s'est réduit au fil des ans et se situait à 0,22 % en 2012, pour un montant de 1,687 milliards d'euro. Cette part a également diminué en 2013, avec 1.547 milliards consacrés, ce qui représente une réduction supplémentaire de 8,3 %.

Graphique 1 - Bilan du MiBAC entre 2000 et 2013 (en millions d'euros)



Source : données MiBACT, 2014

Le graphique 1 présente les dépenses de l'État en valeurs absolues et en valeur relative par rapport au budget national total, qui peuvent être comparées à celles d'autres pays de l'UE pour avoir une image plus complète de la situation italienne (et française).

Tableau 4 – Les dépenses des Etat européens* pour la culture

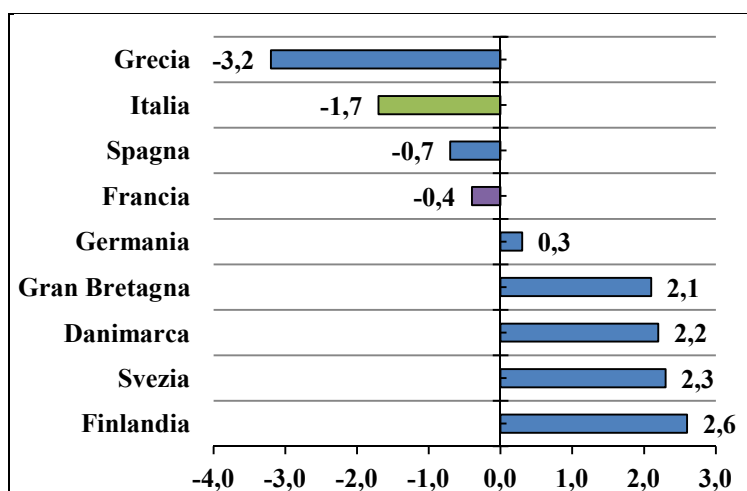
	% du PIB	Dépense par habitant (euro)	<p>* Les données se rapportent à l'administration de l'Etat, à savoir le budget des ministères de la culture de différents pays.</p> <p>** Les données se réfèrent à la dotation du DCMS, purifié du quota réservé pour le sport et les médias et la dotation du Conseil des arts de Grande-Bretagne.</p> <p>*** Ce chiffre est très faible, car en Allemagne la plupart des dépenses culturelles sont confiées aux Landers qui engagent dans le secteur entre 9 et 10 milliards d'euros par an.</p>
Danemark	0,91	262,3	
Suède	0,31	86,5	
Finlande	0,32	80,0	
France	0,24	63,7	
Grece	0,26	50,7	
Italie	0,11	25,4	
Grande Bretagne**	0,10	26,6	
Espagne	0,10	22,8	
Allemagne***	0,10	18,0	

Source : Federculture (2013) sur les données de chaque pays

La comparaison internationale met en évidence des données intéressantes. Le Danemark est à la première place en Europe à la fois en termes de pourcentage du PIB alloué à la culture et pour les dépenses par habitant. L'Italie se classe dans les dernières places, puisqu'au Royaume-Uni et en Allemagne ce sont essentiellement les autorités locales qui financent le secteur culturel (Land, villes métropolitaines, etc.). L'investissement dans la protection et la promotion du patrimoine culturel représente en Italie le tiers des dépenses totales de l'Etat français par habitant : soit une dépense de € 25,4 par habitant en Italie contre 63,7 euros par habitant en France. Même en part du PIB national, nous observons que la France dirige vers la culture 0,13% de plus que l'Italie²⁸. L'Italie est le pays qui affiche le plus haut désinvestissement entre 2000 et 2011. Cette réduction a été de l'ordre de - 33,3 % par an, une réduction deux fois plus forte qu'en Grèce, en Estonie ou en Lituanie. Selon le Département du développement économique et de la cohésion, « la crise survenue après 2008 a gravement affecté les niveaux de dépenses publiques dans de nombreux pays européens, mais l'Italie est le pays qui, en termes relatifs, a le plus fortement réduit les dépenses dans ce secteur, proposant un investissement beaucoup plus faible que d'autres pays également caractérisés par des déséquilibres des finances publiques, comme l'Espagne, la France, la Belgique et le Portugal, avec une valeur en 2011 inférieure à celle de l'Irlande et de la Grèce » (DPS, 2013e, p. 7).

²⁸ En prenant en considération le fait que le PIB français est supérieur en termes absolus.

Graphique 2 - Différence en pourcentage de la dépense des familles pour la culture et les loisirs dans les pays de l'UE par rapport à la moyenne de l'UE 27 (8,9%), année 2010



Source : élaboration sur données Eurostat (2011).

Il faut aussi souligner la faiblesse des dépenses des citoyens dans la culture. Le rapport 2013 Federculture donne les chiffres de la consommation culturelle italienne pour la période 2008-2012. L'Italie est en dessous de la moyenne de l'UE, qui se situait à 8,9 de la dépense de consommation finale totale en 2010. Le 7,2 % de l'Italie est inférieur aux données enregistrées pour la France de 1,3% et de 4,3% par rapport à la Finlande, qui est en première position (cf. graphique 2). Des ressources culturelles importantes sont allouées par l'Union européenne. Elles sont principalement allouées au titre du Fonds européen de développement régional des régions à objectifs de convergence, à savoir la Campanie, la Calabre, les Pouilles et la Sicile (2007-2013 FEDER). Ces fonds répondent à deux lignes d'action : le renforcement et l'intégration de l'échelle inter-régionale du patrimoine culturel et naturel (pour un total de 371 millions d'euros), avec pour objectif la récupération et la valorisation des ressources matérielles et immatérielles dans les zones et dans les pôles d'attraction culturel et naturel ; le « Grand Projet Pompéi », 105 millions d'euros pour la protection et la revitalisation du site archéologique Campanien.

2.1.4. La culture en chiffres : les différents niveaux territoriaux et l'action privée

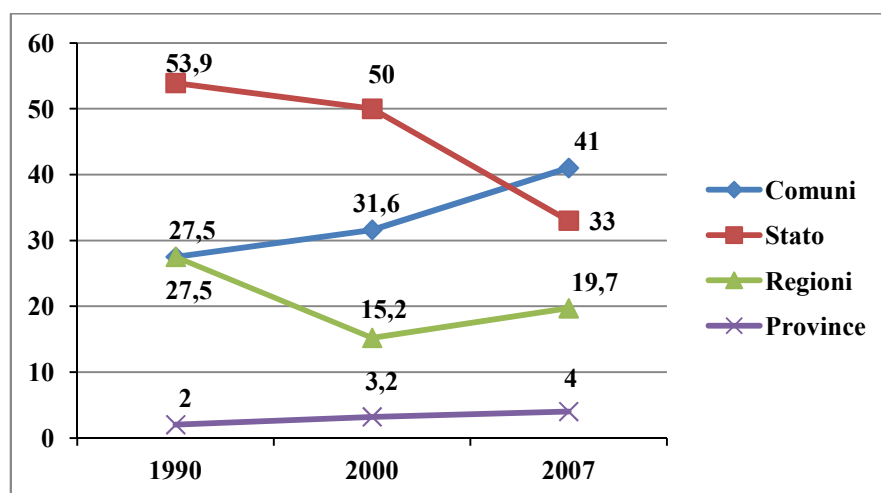
Ainsi, au cours des deux dernières décennies, et en particulier depuis le début des années 2000 une situation de retraite progressive d'engagement de l'Etat s'est produite à la suite de choix politiques du gouvernement central qui ont sacrifié ce secteur afin de réduire la dépense publique, en raison de la dette publique et de la baisse des revenus. Dans les années 2000-2011 les dépenses totales de culture et loisirs en Italie a diminué fortement, passant de 1,5 pour cent à 0,9 pour cent du total des dépenses du secteur public²⁹.

L'analyse des politiques culturelles des 20 dernières années nous amène à considérer, par conséquent, un changement profond de l'équilibre entre les différents niveaux de gouvernement qui sont impliqués dans le soutien, le développement et la promotion de la culture. Selon l'analyse proposée par Giambrone (2013, p 47.) : "Le soutien public au secteur, en Italie, depuis de nombreuses années, a été principalement lié à l'engagement de l'État. Depuis la seconde moitié des années 1990, au contraire, il y a eu un renversement avec l'hypothèse d'une augmentation progressive de la responsabilité des régions et des collectivités locales ». Nous ajoutons que aussi l'intervention privée, nous le verrons dans ce chapitre, devient de plus en plus importante dans le laps de temps pris en considération.

Les données sur la composition interne des dépenses publiques globales en Italie confirment le désengagement économique progressif de l'Etat et la croissance de l'engagement des municipalités.

²⁹ Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), 2013a.

Graphique 3 – Evolution des dépenses publiques pour la culture, 1990-2007 (en % du total pour l'année de référence)



Source : Giambrone, 2013.

Dans la graphique 3, nous pouvons constater un changement net dans l'équilibre entre l'État, les régions, les provinces et les municipalités, ce qui confirme la tendance de la croissance du rôle de ces dernières. Le graphique ne montre pas, cependant, certains éléments qui sont importants à retenir : le concours public à la culture a diminué de façon importante au cours des 20 dernières années, bien que nous notons la participation de nouveaux acteurs, y compris l'Union européenne et l'intervention privée.

2.1.4.a. Les communes

Le retrait progressif de l'Etat n'a pas abouti à une disparition des politiques culturelles. Le phénomène que nous observons est un engagement progressif des municipalités non seulement dans le financement des activités culturelles et artistiques, mais aussi dans la protection et la promotion du patrimoine culturel. En comparant le tableau 1 et le tableau 5, nous constatons un phénomène intéressant : les dépenses totales des municipalités ont dépassé le total des dépenses de l'Etat depuis 2009. On observe toutefois une baisse de la part de toutes les municipalités d'environ un demi-milliard l'euro entre 2005 et 2011 (voir. Tab 5).

Tableau 5 – Les dépenses culturelles des municipalités et des provinces (2008-2012), en M€

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. 2005/2011
Communes	2.605	2.512	2.477	2.462	2.368	2.399	2.135	-18,04%
Provinces	293	275	279	295	258	238	213	-27,30%

Source : Federculture (2013) sur la base de données Istat

La diminution des dépenses du Ministère de la Culture est aussi accompagnée d'une réduction des fonds des municipalités disponibles. En effet, ces dernières sont en difficulté et sont obligées de redimensionner les dépenses culturelles, après une augmentation constante pendant les années 1990. Les municipalités restent toutefois aujourd'hui les principaux financeurs de la culture (patrimoine et activités) avec un pourcentage qui dépasse la moitié du total (excluant le mécénat). En 2011, les municipalités ont dépensé 1 milliard 666 millions d'euros, répartis comme suit : 881,1 millions pour les théâtres et les activités culturelles et 785,1 millions pour les musées et les bibliothèques. Les dépenses d'investissement sont égales à 468,5 millions d'euros, dont 290,5 millions pour les théâtres et les activités culturelles et 177,9 millions pour les bibliothèques et les musées. Au cours des dix dernières années, nous observons que les administrations municipales ont alloué à la culture en moyenne 2 % à 3 % du budget municipal, un pourcentage bien plus important par rapport à celui de l'État (cf. Fig 2.3). Le total des crédits des Communes était de plus de 2,5 milliards d'euros au cours des dernières années. Ce montant est en baisse constante depuis 2008, un fait directement en lien avec la crise économique et financière internationale et avec les coupes dans les financements attribués par l'État aux municipalités. L'engagement des municipalités ne dépend pas seulement du retrait progressif de l'État. Les raisons sont multiples et la plupart des chercheurs font référence à la prise de conscience croissante du rôle que peut jouer la culture dans le développement du territoire. Toutefois, l'augmentation des dépenses culturelles municipales est aussi due à d'autres facteurs (Giambrone, 2013, p 57.) :

« L'élection directe des maires et la décision de confier la responsabilité des politiques culturelles à des adjoints techniques, qui à bien des égards ne sont pas liés à la logique d'appartenance à un parti, mais identifiés sur la base d'une expertise spécifique dans le domaine, a probablement joué un rôle important dans la définition, à partir de la première moitié des années 1990, d'une plus grande attention et sensibilité des municipalités en ce qui concerne les questions de protection et de valorisation du patrimoine d'une part et l'investissement sur les arts et sur le spectacle de l'autre [...] Aujourd'hui, la crise de l'économie mondiale, conjuguée à la réduction importante des transferts de l'Etat et à la suppression des principales sources de revenus des municipalités, ont mis en crise ce mécanisme de compensation et on va [...] vers une diminution des financements des activités culturelles ».

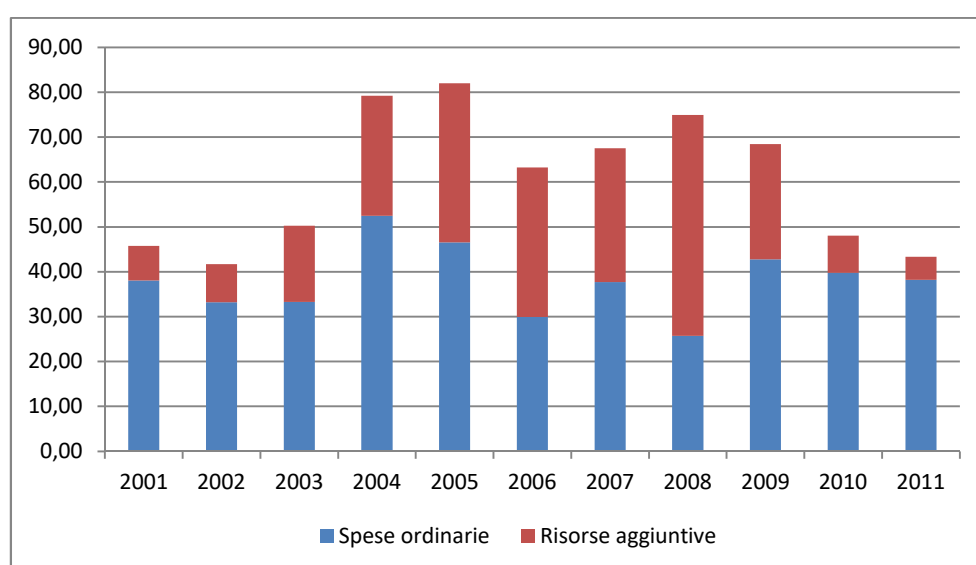
Il faut bien dire que le soutien, la mise en valeur et la promotion du système culturel ne dépende pas seulement de la disponibilité des ressources financières, même si elles sont fondamentales. Quoique mise à l'échelle par la baisse des financements, la montée en puissance du rôle des municipalités passe aussi par d'autres résultats, comme la capacité accrue d'organisation et de "mise en système" de l'industrie culturelle, les compétences développées au sein des secteurs administratifs, la coopération avec les organisations, les associations et les coopératives culturelles, le lien entre la culture et le développement, la réponse aux appels d'offre européens, etc. Un élément positif est représenté par la participation croissante des institutions privées au financement de la culture.

2.1.4.b. L'Union Européenne

Les années 2000 ont été caractérisées par le rôle croissant de l'Union européenne dans le soutien et le renforcement du secteur culturel. Le bureau "Culture et loisirs" peut compter sur un certain nombre de ressources financières supplémentaires, telles que le Fonds pour le développement et la cohésion programmée par le CIPE et les Fonds structurels de l'UE : « Dans le secteur Culture et Loisirs, la fonction d'appui au développement a été garantie

dans le "Mezzogiorno" (le Sud de l'Italie) par la composante des dépenses visant explicitement à l'aménagement du territoire - alimentée par des ressources supplémentaires de l'UE (Fonds communautaires - Fs) et de l'Etat (Fonds de développement et la cohésion – FSC). Ceci représentait en moyenne, au cours des années 2000, plus de 40 pour cent du total des ressources fournies par le secteur public » (DPS, 2013a).

Graphique 4 – Dépenses par source de financement dans la région Sardaigne (€ constant par habitant 2005)³⁰



Source : DPS, 2013b. Calculs sur la banque des données des comptes publics régionaux, Monit et Système de suivi unitaire (données FS publiées sur OpenCoesione)

Dans la graphique 4, nous pouvons observer en détail le cas de la région Sardaigne. La composition des dépenses totales en Sardaigne au cours de la période de référence 2001-2011 est conforme à celle d'autres régions du Mezzogiorno. Elle est caractérisée par une forte influence des ressources européennes dans la période 2004-2009, avec un pic à 65,7 % du total des dépenses dans le secteur en 2008. A l'heure actuelle, les ressources supplémentaires ont fortement diminué : elles sont passées de plus de 49

³⁰ Par "ressources supplémentaires" on entend l'ensemble des Fonds structurels de l'Union Européenne, en se référant à la programmation 2000-2006 et 2007-2013 et son co-financement, ainsi qu'aux ressources liées au Fonds de développement et de cohésion (FSC).

millions d'euros en 2008 à 5,2 millions en 2011. D'un grand intérêt pour nous, les volets d'intervention fonctionnelle renvoient aux stratégies de l'Union européenne. Un premier volet vise à systématiser la tutelle des éléments du patrimoine historique et culturel les plus précieux. Concrètement, les fonds ont été utilisés pour le réaménagement des bâtiments historiques et la création d'espaces pour des spectacles et des événements culturels, aussi grâce à la récupération de bâtiments préexistants. Au delà des interventions sur les infrastructures, les améliorations ont concerné les services pour les usagers. Un deuxième volet vise à renforcer l'identité du territoire, en agissant principalement sur les biens culturels immatériels des communautés locales (DPS, 2013b). Le Fonds pour le développement et la cohésion, programmé par le CIPE et par les Fonds structurels de l'UE, ont joué un rôle majeur dans les décisions du maire de Sassari d'inscrire à l'agenda local la valorisation de la culture.

2.1.4.c. Les Provinces

Les Provinces sont un 'autre acteur important des politiques culturelles. Elles contribuent également au financement de la culture, bien que de manière considérablement moins importante que les Régions et les municipalités. Ces autorités locales ont alloué en moyenne 2 % de leur budget, de façon assez constante tout au long des années. Cependant, nous pouvons observer dans le Tab. 5 une diminution significative des dépenses culturelles de ces autorités qui font expérience d'une situation « précaire » et d'une certaine impuissance en raison des débats parlementaires autour de leur conversion en institutions de second rang : une réforme est finalement approuvée en 2014³¹. Cette baisse s'élevait à -27,3 % pour la période 2005-2011, mais 2009 peut être considérée comme l'année où ce phénomène a commencé à se manifester. En 2011, les dépenses courantes des administrations provinciales s'élevaient à plus de 182,5 millions d'euros, ce qui représente 2,1 % du total de leurs dépenses annuelles : 133,1 millions ont été affectés au développement des produits et des

³¹ La transformation de l'institution provinciale a eu lieu avec la loi 56 du 7 Avril 2014, appelée "loi Delrio".

activités culturelles et plus de 49 millions pour les bibliothèques et les musées. Les dépenses d'investissement se sont élevées à 30,2 millions d'euros, dont près de 21 millions d'euros pour l'amélioration des biens et des activités culturelles, et plus de 9 millions pour les bibliothèques et les musées. Il existe néanmoins des cas particuliers. Par exemple, on constate que les provinces italiennes les plus importantes ont vu augmenter progressivement la part allouée à la culture. Le cas de Rome est extrême à cet égard puisque la part de son budget est passé de 0,7 % en 2006 à 2,8 en 2008, puis a diminué de manière toute aussi claire plus tard. Le cas de la Province de Sassari illustre au contraire les effets de la crise qui affecte les petites villes. En 2014, le budget prévisionnel était de moins de mille euros pour les dépenses d'investissement du Département de la politique sociale, de la jeunesse, la culture, la santé et l'égalité des chances.

2.1.4.d. Les Régions et les Provinces Autonomes

Compte tenu de la situation décrite ci-dessus, les Régions jouent un rôle important, voire déterminant dans le financement de la culture en Italie. Le pourcentage des allocations totales sur les crédits totaux se situait à 27,5% en 1990 (un pourcentage qui est resté inchangé au cours des dix dernières années), à 15,2% en 2000 et à 19,7% en 2007 (cf. graphique 5). En termes absolus, l'engagement total des Régions italiennes était de 1,624 milliards d'euros en 2006, face à une dépense d'Etat de 1.860 millions d'euros dans la même année. Les Régions aussi ont réduit leur contribution financière au cours des années 2000. Dans l'ensemble, la situation italienne peut être caractérisée d'alarmante : les données présentées dans le Tableau 6 montrent que la moyenne des dépenses par habitant des Régions s'est progressivement réduite jusqu'à une valeur de 30,5 euros en 2011. Cependant, si nous examinons les dépenses par habitant engagées par les Conseils Régionaux, nous nous rendons compte que, malgré la crise et les coupes il y a quelques exceptions.

Tableau 6 – Les dépenses culturelles par zone géographique (en euros constants et par habitant, année 2005)

Zone géographique	Nord	Centre	Sud	Sardaigne	Italie
2000	53,87	72,59	37,73	50,67	51,62
2001	55,59	52,56	40,13	45,75	49,44
2002	55,74	48,95	25,62	41,71	43,62
2003	55,29	58,70	28,17	50,25	46,24
2004	65,20	64,43	37,48	79,18	55,19
2005	59,78	55,03	36,18	81,96	50,50
2006	49,26	47,87	28,76	63,25	41,77
2007	49,08	50,63	43,62	67,52	47,47
2008	45,12	47,78	45,11	74,94	45,64
2009	42,56	60,91	44,87	68,44	46,97
2010	34,38	39,96	22,39	48,04	31,33
2011	34,50	39,95	19,81	43,32	30,52

Source : DPS, 2013 - Calculs sur la base des données des comptes publics régionaux (Conti Pubblici Territoriali).

Ces exceptions concernent notamment les régions et les provinces à statut spécial, lesquelles se sont engagées de manière croissante tout au long des années 2000, bien que modérément à partir de 2009. La Sardaigne est un cas particulier parce que les dépenses culturelles par habitant en termes absolus ont augmenté depuis 2003/2004 jusqu'en 2009. A partir de cette période, la moyenne est demeurée constante jusqu'en 2011. Comme nous l'avons dit ci-dessus, le montant total des dépenses culturelles se compose d'une part importante de fonds de l'UE et les Régions ont joué un rôle important pour les obtenir car elles se sont engagées à présenter des projets (condition fondamentale pour se faire attribuer les ressources européennes). Ceci a eu également pour effet d'améliorer les compétences des services régionaux en programmation européenne. Les autorités locales et même les provinces ont participé à l'identification des questions à développer, à la mise en œuvre et à la

coordination des projets. Dans le Ch. 4.2, nous verrons en quoi les projets réalisés à Sassari sont inextricablement liés à ces conditions.

2.1.4.e. L'intervention privée

Au cours des vingt-cinq dernières années, et surtout dans les années 2010, le MiBAC a élaboré un projet de loi d'encouragement fiscal à destination des entreprises qui souhaitent participer au financement de la culture. Selon les données publiées chaque année par le ministère, les interventions privées augmentent : celles-ci proviennent principalement des fondations bancaires, et seulement pour une faible part des individus. L'Italie compte 88 fondations bancaires, dont 53% au Nord, 34% en Italie centrale et 13% dans le Sud. Le dimensionnement de l'action totale des Fondations au cours des vingt dernières années a considérablement augmenté, passant de 24 millions d'euros en 1993 à 408 millions en 2009. Les décaissements des fondations bancaires sont destinés à différents secteurs. A la culture a été allouée, en moyenne, 31% du total entre 1993 et 2009.

Les donations des entreprises, des organisations et des entités commerciales en 2012 se sont élevées à 28,5 millions d'euros. Cette donnée indique une diminution de 0,5% par rapport à l'année 2011. Sur ce total, 43,7 % a été affecté à des biens et des activités culturelles et 56,3 % au spectacle. Il est également intéressant de noter que 79,8 % des ressources ont été allouées au Nord, 16,2 % dans le Centre et seulement 3,9 % dans le Sud. Les organismes privés et non commerciaux ont aussi participé au financement de la culture avec 6,8 millions d'euros, un chiffre qui a baissé de 37 % depuis 2011. Les interventions se font principalement en faveur du secteur des institutions du patrimoine culturel (Valsecchi, 2009).

2.1.5. Les politiques culturelles urbaines : de l'éphémère au développement local

Nous avons vu comment les municipalités sont des acteurs revêtant une importance fondamentale pour le bon fonctionnement du système culturel italien. Elles participent financièrement de manière décisive, bien qu'il y ait une

étroite dépendance des fonds alloués par les différents niveaux territoriaux : la Région, l'Etat et l'Union européenne. Selon Mela (2006, p 162.) : « Quand on parle de "politiques culturelles urbaines" nous faisons référence à l'ensemble des mesures mises en place par des opérateurs publics (souvent en collaboration avec divers types d'acteurs privés) afin de promouvoir ce qui pourrait être défini comme la vie culturelle de la ville, compte tenu des objectifs économiques et sociaux, ainsi que, bien sûr, des objectifs culturels au sens strict ». L'auteur fait ressortir les acteurs et les objectifs des politiques culturelles urbaines, indiquant que parmi ces objectifs, il y a aussi ceux d'ordre sociaux et économiques. Comprendre ce point est essentiel pour commencer à explorer les phases qui caractérisent les politiques culturelles des villes de ces trente dernières années.

Une première phase, allant de l'après-guerre aux années soixante-dix, a été caractérisée par la relance de la culture dite « élevée ». Dans cette période, les autorités nationales et locales ont poursuivi une politique de construction ou de reconstruction des institutions culturelles qui devaient représenter le pays, en donnant la priorité aux centres historiques des villes italiennes au détriment des banlieues naissantes et des gens qui y vivaient. Une deuxième phase s'ouvre à la suite des mouvements de 1968, quand les citoyens expriment l'exigence d'une plus grande participation, citoyens qui étaient porteurs de nouveaux besoins à la fois sociaux et culturels³².

En Italie, Renato Nicolini (PCI), adjoint à la culture de la Ville de Rome entre 1976 et 1985, a probablement été le premier à avoir bouleversé l'idée de l'offre culturelle institutionnelle de la ville, traditionnellement liée au contrôle des "élites intellectuelles", concentrée dans les centres historiques des grandes villes. La proposition de Nicolini a pris forme en 1977 avec l'organisation de la "Estate Romana", à savoir une série d'événements et de manifestations culturelles et artistiques qui ont abandonné l'idée de la culture « élevée », dominante jusque-là, et qui cherchaient l'autonomisation des citoyens par l'organisation d'événements, tels que les grandes expositions, spectacles de rue,

³² Cette question est complexe et contradictoire et nécessiterait une étude plus approfondie. Une littérature très riche a traité de la condition de la banlieue, des manifestations de la jeunesse, de la demande de participation et d'une plus grande démocratie qui a caractérisé la fin des années soixante et soixante-dix. On parle ainsi de "Droit à la ville" (Lefebvre, 1975).

films, feux d'artifice, débats publics, etc. La municipalité a organisé des activités culturelles en collaboration avec les associations locales (comme les ciné-clubs, les petites compagnies de théâtre, musiciens, artistes de rue, etc.) et même avec les amateurs. Cette politique a été à bien des égards liée à deux éléments qui caractérisent ces années : la décentralisation administrative, à la suite de laquelle les gouvernements locaux ont bénéficié d'une plus grande autonomie de prise de décision ; l'émergence de nouveaux besoins sociaux, en particulier la réappropriation des espaces urbains centraux, tels que les places, les rues ou les établissements du centre-ville. Des protestations importantes ont été faites par les intellectuels et les artistes, qui dénonçaient le risque de délégitimation de leur rôle de « modérateurs » et de guides pour l'accès à la culture. L'expérience romaine (Marinelli, 2006) a marqué un tournant à l'égard de l'offre culturelle des grandes villes et a lancé ce qu'on appelle la politique culturelle de l'« éphémère », à savoir un mode particulier de l'intervention publique produite dans le domaine culturel qui passe par l'expérience de la « Estate Romana » et qui se diffuse au cours de la décennie suivante dans les grandes villes italiennes et étrangères.

La notion même de culture s'est éloignée de sa conception exclusivement « haute » et de contrôle exclusif des intellectuels. Les événements culturels ont été progressivement ouverts aux propositions des associations locales, à la fois professionnels et amateurs, et à la participation des citoyens. Le type d'offre qui a suivi est caractérisé par un contenu plus populaire, une définition de la culture comme loisir à certains égards, éléments qui ont attiré un public plus vaste. Le modèle romain a donc été progressivement mis en place par les administrations de nombreuses villes italiennes et européennes dans les années 80 et 90. On peut risquer l'hypothèse que même la politique culturelle du ministre français de la Culture Jack Lang a été inspirée par les idées et les actions de Nicolini. D'autre part, le même Nicolini a été nommé Officier de l'Ordre des Arts et des Lettres de la République Française en 1984 par Lang. En effet, au cours des années quatre-vingt, le gouvernement dirigé par le président français Mitterrand a mis en place une réforme des politiques culturelles nationales, officiellement en reconnaissant et en soutenant ceux qui jusqu'à présent avaient été considérés comme des « arts mineurs », à savoir la musique populaire, les arts de la rue, le jazz, etc. Le ministre Lang, comment

nous y reviendrons dans le Ch. 2.2, a promu une politique qui se compose d'une série d'événements et d'initiatives accessibles à un public plus large.

L'offre culturelle de l'éphémère avait été conçue pour les citoyens, mais ensuite ces mêmes événements ont fini par attirer un public venant d'autres villes et aussi de l'étranger. Il convient de rappeler que : « L'éphémère ne laisse pas sur le territoire des bâtiments, mais vous laisse de nouveaux modèles culturels, les fixant dans l'expérience des masses, des nouvelles relations sociales dans la propagation des besoins [...] » (Abbruzzese, 1979). Il faudra mettre l'accent sur l'utilisation généralisée de la culture de la part des municipalités pour la réappropriation de la ville, à la fois la vieille ville et l'amélioration de l'offre culturelle dans les banlieues.

Dans les années 1990, les politiques culturelles sont en crise en raison à la fois d'une réduction des fonds (le secteur culturel est généralement l'un des premiers à subir des « coupes » budgétaires en cas de crise économique) et du remplacement progressif d'un paradigme welfariste vers une politique économique néolibérale. La politique culturelle urbaine, cependant, ne disparaît pas, mais elle change de forme et d'objectifs. En Italie, en particulier depuis les années 2000, il y a eu une plus grande implication du privé dans la promotion culturelle, sous diverses formes parmi lesquelles les sponsorisations, la restructuration des biens et des financements ou encore les dons libres. En ce qui concerne les objectifs, le succès des grandes manifestations et événements, à la fois en Italie et à l'international, ainsi que la conviction que les nouvelles et les grandes installations culturelles peuvent participer au développement de l'économie urbaine, sont à la base de passage d'une politique culturelle publique qui met l'accent sur le rôle social des initiatives vers un point de vue différent, qui met l'accent sur le rôle potentiel de la culture en tant que moyen de développement local. Le débat public en Italie met l'accent sur cet aspect, malgré des résultats encore peu significatifs.

Ce qui est décisif est le fait qu'il y ait eu une redéfinition du pouvoir de décision dans le domaine culturel qui a vu la ville devenir protagoniste de l'élaboration des politiques culturelles et de la détermination de leurs objectifs.

Chapitre 2.2. Les politiques culturelles françaises : le rôle de l'Etat, l'importance des villes

2.2.1. Les origines de la politique culturelle en France

Quand la politique culturelle est-elle née, officiellement, en France ? La réponse n'est pas simple, les interprétations des chercheurs sont nombreuses. Pour certains historiens, la politique culturelle naît suite à la Révolution française, pour d'autres il faut attendre les actions politiques du Front Populaire dans la première moitié du XX^{ème} siècle ou la création du Ministère de la Culture en 1959, pour voir la naissance d'une politique forte de l'Etat de réglementation et de soutien à ce secteur.

Sous l'Ancien Régime, le soutien aux arts et à la culture était sélectif et soutenu par la noblesse. A cette époque, la culture est soutenue par un mécénat aristocratique, qui encadre la liberté d'expression, mais il n'existe pas alors de véritable organisation ni de secteur administratif d'Etat qui prenne à proprement parler en charge la politique culturelle. Cependant, cette politique s'incarne dans la mise en œuvre de deux dispositifs : l'aide aux artistes d'un côté et d'autre part l'interdiction (censure) de certaines œuvres qui ne répondent pas aux diktats du régime (Moulinier, 2013).

La Révolution française est un tournant parce que, à compter de ce moment, de nombreuses institutions voient le jour, et parmi elles, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales, les Archives départementales, le Musée du Louvre, le Musée d'histoire naturelle et de l'Institut de France. Entre 1806 et 1807, les quatre théâtres nationaux (lesquels ?) sont placés sous la tutelle de l'Etat central, alors qu'une politique du patrimoine, qui vise à protéger et à classer le patrimoine artistique historique et national, est proposée en 1830, sous la monarchie de juillet. La Troisième République privilégie une approche

plus libérale, qui soutient l'« amour du beau » et la consécration de l'idée de la nation à travers les différentes expressions culturelles. L'Etat n'exerce plus de contrôle absolu et laisse plus de liberté pour la création d'un marché de l'art, reconnaissant implicitement la variété des formes artistiques (*ibid*). D'autre part, l'État s'engage de manière décisive dans les domaines de l'éducation et de l'enseignement publics, ainsi que dans la protection du patrimoine (avec, par exemple, les lois Ferry de 1875). En 1887, une première loi sur les monuments historiques est approuvée, elle formalise l'intention de classer les monuments publics et certains monuments privés, lorsque les propriétaires en sont consentants. En 1913, cette loi a été abrogée, pour être ensuite réintroduite et complétée en 1927, incluant la capacité de l'État de classer les monuments, même contre la volonté des propriétaires (Moulinier, 2013). Quelques temps plus tard, le Front populaire avait exprimé en effet la forte volonté de rendre le patrimoine culturel accessible, dans une tentative de répandre une culture qui était pensée de manière trop élitiste. Cet objectif a été poursuivi grâce au Ministère de l'éducation et à travers les activités des théâtres, des musées, de l'éducation du public. La Loi sur les musées de 1941 détermine le statut de ces institutions et celui de leurs directeurs désormais « Conservateurs d'Etat » (Lucchini, 2002).

Dans le monde occidental, c'est sur la base du concept de congés payés que l'on définit la notion de temps libre et de loisirs. En France, l'État introduit les congés payés, 3 semaines en 1936, puis 5 en 1982, il introduit la durée légale du travail (40h) en 1936, puis réduit progressivement la semaine de travail à 39 heures hebdomadaires en 1982, et à 35 heures en 1999 (*ibid*). La disponibilité croissante de temps libre, ainsi que l'augmentation du niveau moyen d'éducation, ont un effet direct sur le développement de l'offre culturelle, tant en termes de qualité que de quantité (heures d'ouverture des établissements culturels, fréquence des spectacles, etc.). Ces facteurs sont donc déterminants dans la formation d'une offre culturelle plus riche, également liée à l'augmentation des flux touristiques : « La population française actuelle ainsi recomposée, dispose de plus de temps libre, ce qui contribue au développement des pratiques culturelles » (*ibid*, p. 25). Les musées, les théâtres, les institutions culturelles de différents types peuvent prolonger leurs actions pour faire face à un public plus large et instruit. Ce processus se poursuit aujourd'hui, même si,

comme nous le verrons, il suit parfois une logique différente, créant les conditions pour un changement social, économique et politique (*ibid.*).

Au cours des 50 dernières années, nous assistons à une augmentation progressive de la complexité du système culturel français, qui est caractérisé par une centralisation des activités dans la région parisienne. Paris en particulier accueille la plupart des institutions culturelles du territoire national. Dans l'ensemble de cette période, nous pouvons identifier deux moments importants de redéfinition des politiques et de redistribution des activités et établissements culturels. Les politiques culturelles sont alors non seulement centrées sur la protection et la valorisation du patrimoine, mais aussi de plus en plus sur le développement des activités culturelles au sens strict, tant en termes d'offre (c'est-à-dire ? équipements ? autre ?) que de production artistique et culturelle. Le premier moment est celui de la création du Ministère des Affaires Culturelles, à travers lequel André Malraux, ministre de Charles de Gaulle, cherche à organiser le secteur culturel public et à définir les orientations culturelles nationales. Le second moment correspond aux années 1980, au cours desquelles Jack Lang est ministre de la culture de François Mitterrand (PS). Cette seconde période a eu des répercussions notables pour l'objet de notre étude. En synthétisant l'histoire de ces deux grandes périodes de la politique culturelle des 50 dernières années, il s'agit maintenant de contextualiser la croissance progressive de l'importance de l'action culturelle locale, thème qui sera développé dans le dernier paragraphe.

2.2.2. Les années Malraux. Naissance et premières actions du Ministère de la culture (1959-1970)

Dans les années cinquante, la très forte concentration des activités culturelles dans la capitale est évidente. Encore, aujourd'hui Paris et son agglomération absorbent environ la moitié des financements d'État en faveur du secteur culturel (Latarjet, 1992). Ce constat est probablement l'une des raisons principales de la création d'un ministère des Affaires culturelles, puisque l'objectif initial déclaré par le ministre André Malraux est tout simplement la diffusion de l'art et de la culture à tous les Français. Guy Saez, spécialiste français de la politique de décentralisation culturelle et de la

politique culturelle urbaine, appelle "parisianisme"³³ ce phénomène d'hyper centralisation culturelle, pour évoquer le rôle majeur joué par la métropole française en termes culturels (Saez, 2005). Après la Seconde Guerre mondiale, émerge une direction politique plus claire par rapport à la simple promotion de la démocratisation et de la décentralisation culturelle. La décentralisation commence par une importante opération d'ouverture de bibliothèques publiques départementales et de création des Centres dramatiques nationaux (parmi lesquels, La Comédie de Saint-Etienne)³⁴.

Avec la Ve République et la création par le président Charles de Gaulle du ministère de la Culture, officiellement ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles, en 1959³⁵ débute une politique culturelle nationale claire et explicite, fondée sur la notion de démocratisation culturelle, la diffusion généralisée des équipements culturels sur le territoire et l'élaboration d'une législation spécifique à la culture. En 1959, André Malraux³⁶ est nommé ministre de la Culture. A partir des « années Malraux », le Ministère chargé des affaires culturelles se structure et s'organise progressivement. Dans un premier temps, le ministère est composé de trois sections, héritées du Ministère de l'éducation : les arts et les lettres, l'archivage et enfin l'architecture. En outre, le Ministère des Affaires Culturelles se charge du *Centre National de la Cinématographie*³⁷, auparavant sous l'autorité du Ministère de l'industrie et du commerce.

Les objectifs de l'action du ministère des affaires culturelles, énoncés dès 1959 restent les mêmes pendant environ deux décennies. Le décret fondateur du 24 Juillet 1959 définit ainsi les tâches de cette institution : « mission de

³³ Ce terme se réfère, de manière quelque peu péjorative, à l'ethnocentrisme parisien, dû en grande partie à la formation d'un Etat fortement centralisé, qui est basée à Paris. On peut trouver le terme dans la littérature pour faire référence à cette position de domination non seulement culturelles mais aussi politique, sociale et économique de la capitale.

³⁴ La fondation della *Comédie* di Saint-Étienne, ainsi que son rôle dans le contexte culturel locale et les projets actuels de rénovation seront approfondis dans le ch. 4.

³⁵ Décret n° 59-889 du 24 Juillet 1959, officialise la création d'un ministère chargé des affaires culturelles et la nomination du ministre André Malraux.

³⁶ Célèbre écrivain humaniste, en particulier pour le livre *La Condition Humaine*.

³⁷ Le Centre National du Cinéma (CNC), plus tard Centre national du cinéma et de l'image animée, est une institution administrative publique, basée à Paris, doté de personnalité juridique et d'autonomie financière, créé en 1946.

rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création de l'art et de l'esprit qui l'enrichisse »³⁸. Il s'agit donc, tout de suite, d'examiner trois objectifs, qui ont la démocratisation culturelle pour plus petit dénominateur commun. Le premier est l'accessibilité, qui jusque-là n'était pas garantie, étant donné la concentration de la plupart des institutions culturelles à Paris. Le second est la sensibilisation du grand public, un principe réformateur qui tend à créer un intérêt pour ce qui est proposé. Le problème n'est pas anodin parce que la culture peut être définie comme un équilibre entre l'offre et la demande. Dans ce cas, l'augmentation de l'offre doit également parvenir à la création d'une nouvelle demande. Le troisième objectif est la relance de la création artistique : la protection et la mise en valeur du patrimoine sont donc accompagnées d'un intérêt pour le développement actif de la culture dans toutes ses formes.

L'action politique de A. Malraux a mis l'accent également sur l'autonomisation du budget de son ministère et sur l'inclusion des affaires culturelles dans le « Plan quinquennal de modernisation économique et sociale de la France »³⁹. Malgré l'alternance politique qui a fortement influencé la politique entre 1959 et 1995, l'approche générale que le ministre Malraux avait donné à la politique culturelle a été maintenue, en particulier, les lignes directrices énoncées pour la protection, la classification et la valorisation du patrimoine, pour son renouvellement par la création et la diffusion la plus large possible de ce patrimoine.

De 1959 à 1981, le nom de la structure ministérielle a changé plusieurs fois⁴⁰. Le nom « Département des affaires culturelles » se transforme en « Ministère de la Culture et de l'Environnement » en mars 1974 alors que seulement un an plus tard le ministère est transformé en Secrétariat d'Etat à la Culture. Cela témoigne du fait que le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing a attribué un rôle modeste à la politique culturelle. En Février 1977, le ministère de la Culture et de l'Environnement est recréé et en

³⁸ *Journal Officiel de la République Française*, 27 juillet 1959.

³⁹ Pour approfondir : Bezes, 2009.

⁴⁰ Le Tableau 1 en annexe fournit la liste des ministres, premiers ministres et présidents de la République de 1959 à 2013.

1978, il devient Ministère de la Culture et de la Communication, un nom qui sera abandonné et repris au cours des années suivantes. Cette alternance, les tâches et les fonctions assignées à cette institution reflètent l'incertitude et le manque de définition d'un rôle précis dans les politiques nationales globales⁴¹. En mars 1969, alors que A. Malraux est encore ministre, la suppression de la Direction générale des Arts et Lettres déclenche une réorganisation interne profonde du Ministère. En 1970, la musique obtient finalement un statut officiel et le Département de musique, arts, danse et opéra est créé. En 1997, on compte 12 Départements, parmi lesquels le département de la musique et la danse, du cinéma, du théâtre, de la langue française, de la lecture, des archives, des arts visuels et des arts appliqués, du patrimoine, et enfin le département de l'architecture. En 1998, les départements du patrimoine et de l'architecture, ainsi que ceux du théâtre et de la musique, ont été fusionnés. Aujourd'hui, le Ministère de la Culture et de la Communication est donc composé de dix départements au sein desquels les politiques culturelles sont menées.

2.2.3. Les années de la décentralisation de la culture

Après la Seconde Guerre mondiale commence la politique de décentralisation culturelle, une action née avant la création du Ministère de la Culture. En effet, la décentralisation culturelle commence dans les faits lorsque Jean Laurent, sous-directeur de la section des Arts et des Lettres au Ministère de l'Education Nationale, responsable du spectacle vivant et de la musique, développe une politique de décentralisation théâtrale en créant les Centres Dramatiques Nationaux (CDN) en Province, à savoir des théâtres nationaux et des lieux de production artistique et théâtrale. En particulier, le *Centre Dramatique de l'Est* en 1946 (inter-municipale, Strasbourg, Colmar et Mulhouse), la *Comédie* de Saint-Etienne en 1947, le *Grenier* de Toulouse en 1948, la Comédie de l'Ouest à Rennes en 1949, la *Comédie de Provence* à Aix-en-Provence en 1952 sont les premiers à être créés. Successivement, A.

⁴¹ Pour une histoire complète du Ministère des affaires culturelles on renvoie à : <http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/>. + Vincent Dubois parle d'une « institutionnalisation du flou » dans Dubois, Vincent, 1999, *La politique culturelle, genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin

Malraux reprend cette politique en établissant d'autres théâtres nationaux sur le modèle précédent.

Toutefois, ce qui a caractérisé l'action politique de ce ministre est l'institution des « maisons de la culture ». Au début des années soixante, pour atteindre les objectifs du ministère, et en particulier celui qui visait à rendre l'art et la culture accessibles au plus grand nombre de Français, il devient nécessaire de créer de nouvelles institutions, en particulier en Province et dans les périphéries des grandes villes. C'est dans ce contexte qu'André Malraux avance le projet de création des Maisons de la culture, à raison d'une dans chaque département. L'écrivain avait déjà explicité cette idée à plusieurs reprises, dans diverses occasions publiques, dans les années trente. Ainsi, sa nomination en tant que Ministre lui donne la possibilité de mettre en œuvre ce projet, en l'inscrivant dans le cadre du « 1er plan quinquennal pour la culture ». Ce projet ambitieux prévoit la réalisation de 95 Maisons de la culture en trois ans, même si en 1969, à la fin de son mandat, sept seulement avaient été ouvertes au public.

En 1961, Pierre Moinot, membre du cabinet du ministre André Malraux, écrivait que la Maison de la culture visait à offrir à tous les citoyens la « tentation » de se rapprocher à la culture, de créer des situations où les gens pouvaient se rencontrer et discuter. Selon Moinot, la Maison de la culture : « [...] exclut la spécialisation [...] et abrite toutes les formes de culture sous tous leurs aspects. [...] Elle n'a pas souci d'organiser l'enseignement même des arts, et donne toujours le pas à l'œuvre. La confrontation qu'elle suscite est directe, évite l'écueil et l'appauvrissement de la vulgarisation simplificatrice, et se fait évidemment aux risques réciproques des parties mises en présence »⁴². L'objectif était de créer un endroit où les gens de tous statuts sociaux pouvaient avoir un accès direct, gratuit, à la culture. Concrètement, par exemple, il s'agit d'avoir l'accès à des expositions d'art, peintures, de participer à des réunions et à des débats, d'aller au théâtre, etc. En résumé, les objectifs concrets sont :

⁴² Pierre Moinot (2001) « Les maisons de la culture : au-delà de leur « échec », leur vraie réussite », <http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>

- L'animation : selon ses concepteurs, une Maison de la culture doit atteindre son public, elle doit en quelque sorte le conquérir et développer toute sa programmation dans le cadre de l'initiation du public aux différents langages artistiques ;
- La liberté : Les maisons de la culture sont conçues contre toute discrimination sociale. Les fonctionnaires sont indépendants à l'égard des autorités. Enfin, la liberté du public, qui peut être en mesure de faire son choix à partir d'un large éventail d'œuvres aussi « ouvertes » que possible ;
- La polyvalence : une connexion permanente entre les différentes formes d'expression artistique est prévue dans les programmations des maisons de la culture (Moulinier, 2013).

En 1961, au Havre, est inaugurée la première Maison de la culture, suivie par celles de Caen, Bourges, Théâtre de l'Est Parisien (PET), Amiens, Thonon, Firminy, Grenoble. Les premières sont construites en utilisant des structures qui n'étaient conçues à cet effet : un musée au Havre, un théâtre à Caen, des centres de conférences à Bourges et Thonon; seules celles d'Amiens et Grenoble sont construites à cet effet. Une nouvelle génération de Maisons de la culture a été réalisée à Saint-Etienne, Nevers, Reims, Rennes, etc. En principe, ces institutions sont financées pour moitié par l'État et pour moitié par les Villes concernées. L'animation et la gestion sont être assurées par des associations, mais l'État et les Villes y prennent part, même si c'est dans une moindre mesure. Enfin, les maisons de la culture étaient dirigées par un animateur artistique. Il s'agit d'un des premiers exemples de partenariat entre les municipalités et l'État pour la poursuite d'un objectif commun, celui de la décentralisation et de la plus large diffusion de la culture dans le pays.

La politique des maisons de la culture est pourtant, à bien des égards, un échec. Tout d'abord le projet initial, à savoir la création d'une institution de ce type dans chaque département, n'est pas mené à son terme. Alors que seulement sept Maisons de la culture avaient été réalisées à la fin du mandat de A. Malraux, elles ne seront au total que 13. Une seconde raison de cet échec tient à une contestation des usagers à laquelle fait face au ministre concernant. La dimension élitiste des programmations proposées dans les maisons de la

culture et la faible attention portée aux grands changements induits par la propagation des médias de masse, télévision et radio en sont les objets. Cependant, il est également vrai que l'on ne peut pas connaître les effets produits par la création d'une Maison de la culture dans tous les départements, mais les expériences menées pas donnent des résultats différents et contradictoires. L'héritage laissé aujourd'hui par l'expérience de ces institutions est encore riche et a également eu le mérite de formaliser l'intention de décentraliser la culture et de la rendre accessible aux personnes de toutes les classes sociales.

2.2.4. Du Cinquième Plan quinquennal à la décennie de Jack Lang (1971-1993)

Dans les années 1970, la décentralisation de la culture se matérialise difficilement. Le grand projet des Maisons de la culture s'est vite révélée un échec considérable. Les causes sont différentes, mais l'argument principal mobilisé tient au fait que ces établissements proposent une culture non-participative et élitiste. La vision de la culture portée par le ministre A. Malraux ne prend pas en compte l'importance de certains facteurs comme le lien entre l'amélioration du niveau d'éducation moyen des français et la question de la culture, ainsi que le rôle émergent de la télévision et des autres médias comme outils pédagogique et comme leviers de la consommation des biens culturels. En somme, ce que Bourdieu décrit en 1979 comme des résistances sociologiques d'accès à la culture ne sont pas prises en compte dans la politique de démocratisation de la culture : à une augmentation de l'offre ne correspond pas automatiquement une montée de la demande car les comportements sont déterminés socialement, en fonction de divers facteurs, tels que le niveau de l'éducation, le domaine du logement, le milieu culturel, etc.

A partir de l'examen de la littérature, il est clair qu'un tournant à la fois conceptuel et pragmatique a lieu dans la politique culturelle nationale, dans les années 1970. Les objectifs sous-jacents, fixés dans la décennie précédente par le ministre A. Malraux, sont restés les mêmes, mais les outils et les méthodes utilisés pour les atteindre ont changé. Entre 1971 et 1973, le ministre de la

culture Jacques Duhamel : «[...] lance les politiques mondiales de développement culturel, interdisciplinaire et interministérielle, construisant une administration pluraliste et libérale» (Girard, 1996, p. 27). On peut interpréter ce changement à partir de deux éléments en particulier : le premier, dans un ordre chronologique, est la reconnaissance du rôle des autorités locales (ainsi que de comités d'entreprises et d'associations culturelles) comme médiateurs culturels dans le VI^e plan quinquennal (1971-1975), tandis que le second est la création des *Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC)*.

Les DRAC sont créées dans le souci de renouveler les méthodes de la décentralisation de la culture, après l'échec des Maisons de la Culture. Depuis 1977, le ministère de la Culture et de la Communication est ainsi présent dans toutes les régions à travers les Directions régionales des affaires culturelles. Avec la loi du 6 Février 1992, par laquelle on organise l'administration territoriale de la République, les DRAC deviennent des services déconcentrés du ministère.

Quant à leur mission, les DRAC sont responsables de la mise en œuvre de la politique culturelle définie de manière centralisée par le gouvernement, sous l'autorité du Préfet de la Région. Elles jouent également un rôle consultatif à l'égard des partenaires culturels et des autorités locales dans tous les domaines du ministère de la Culture et de la Communication : patrimoine, musées, archives, livres et lecture publique, musique, danse et théâtre, loisirs, culture scientifique et technique, arts visuels, cinéma et radiodiffusion.

A partir de 1981, l'élection de François Mitterrand entraîne non seulement un changement dans la politique économique nationale, avec le tournant néolibéral (Jobert, 1993), mais aussi l'émergence d'un nouveau paradigme de politique culturelle nationale. Sous la présidence de Mitterrand, Jack Lang est ministre de la culture de 1981 à 1986 puis de 1988 à 1993. Cette période :

« [...] restera dans l'histoire de la politique culturelle comme une mutation financière qui permettra au ministère d'arriver enfin à sa maturité, et de réaliser une modernisation accélérée. Le doublement du budget pour l'exercice 1982 permet d'assurer d'abord en pleine continuité la mise en œuvre en vraie grandeur des idées lancées par les prédécesseurs de Lang, notamment Malraux et Duhamel. Les moyens financiers sont multipliés par deux, par cinq ou par dix

selon les disciplines artistiques. Il aura suffi du doublement d'un très petit budget (représentant moins de 0,5 % du budget général de l'Etat) et d'une somme très faible, trois milliards de francs (1982) par rapport aux 700 milliards du budget national pour combler les retards les plus criants du ministère, le faire arriver à l'âge adulte et satisfaire en gros les besoins raisonnablement admissibles des artistes et des professionnels de la culture » (Girard, 1996, p. 33).

L'augmentation « simple » du budget, globalement doublé par rapport aux années 1970 mais estimé à sept fois plus pour le théâtre, a stimulé l'ensemble du secteur vers l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre culturelle. La modernisation a eu lieu dans les domaines de la protection et de la valorisation du patrimoine, grâce à ce doublement des financements. Le contexte de la création artistique a particulièrement été touché par cette augmentation de fonds. Au cours de la période de Jack Lang sont pris en charge et financés 1.200 musées, tandis que 300 ont été renouvelés. Quant à l'art contemporain, 22 fonds régionaux ont été créés (FRAC) grâce à des partenariats entre les Régions et l'État. Le développement du secteur est également marqué par un nombre croissant de recrutements dans les DRAC, autour de 1000 poste sont créés en dix ans. Plus précisément :

« Il existait trois « centres d'art contemporain », ils deviendront quatorze. Un milliard était dépensé chaque année pour les monuments historiques, contre deux à la fin de la période. Les crédits de l'archéologie quintuplent et les archéologues sont titularisés. Les crédits et les personnels de recherche doublent, de même que les moyens des théâtres nationaux et de la décentralisation dramatique. Les compagnies théâtrales subventionnées passeront de 200 à 600. La danse sort de la marge où elle végétait : treize compagnies permanentes prennent racine ». (*Ibid.* p. 33)

Il faut ajouter à ces sauts quantitatifs qui s'inscrivent dans une continuité certaine, trois ruptures opérées au cours du ministère de Jack Lang :

« La première rupture a porté sur une extension du champ culturel de l'action de l'État qui s'est étendue à des pratiques qu'on appelait autrefois mineures : la chanson, les musiques populaires dont le jazz, les arts décoratifs (la mode, la

publicité, le design). Ces pratiques de « création » étaient certes déjà consacrées par leur succès auprès de la jeunesse et leur popularité auprès de larges couches de la société. L'intuition de Jack Lang a été qu'en élargissant le champ culturel consacré par l'État, on pouvait élargir en même temps le public de « la culture » au-delà des élites cultivées au sens traditionnel, et du même coup populariser le concept de culture ». (*Ibid*, p. 35).

Les années quatre-vingt ont été témoins d'un grand engagement du Président Mitterrand pour la reprise économique de la France, au sein duquel la politique culturelle a pris sa place. Cette politique a été axée sur la culture à travers un projet ambitieux dont l'expression matérielle la plus importante est donnée par la création des Grands Opérations d'Architecture et d'Urbanisme, programme également connu sous le nom des Grands Travaux. Cette politique visait à transformer Paris pour en faire l'une des plus grandes capitales de la culture du monde, tant du côté de l'offre culturelle qu'en ce qui concerne la production artistique. Ainsi, le gouvernement Mitterrand a favorisé la création de grands projets tels que le Grand Louvre, l'Institut du monde arabe, l'Opéra Bastille, la Bibliothèque nationale de France et le Centre Culturel Tjibaou. Le coût de ces installations est estimé à 15,7 milliards de francs. Les effets sont visibles aujourd'hui : Paris est une des villes les plus visitées dans le monde, avec une moyenne de touristes estimée qui tourne autour de 25 millions d'unités par an, 29,3 millions en 2013⁴³.

Les politiques promues par F. Mitterrand lors de ses deux gouvernements ont été contradictoires en termes de décentralisation de la culture. D'un côté, la multiplication des établissements en Province devait contrebalancer le parisianisme, tandis que de l'autre les grands projets menés à Paris ont confirmé, voir augmenté, sa suprématie culturelle sur le reste du territoire. Cette question a fait l'objet d'un débat dans les années 1990 et 2000, quand ont été présentées certaines politiques de rééquilibrage par la décentralisation et la promotion des institutions culturelles dans d'autres villes françaises.

⁴³ Ce sont les estimations réalisées par l'Office de Tourisme et des Congrès de Paris. Ces chiffres comprennent également la présence de touristes dits « d'affaires ». Pour en savoir plus, on peut voir les documents publiés par l'office de tourisme : <http://presse.parisininfo.com/>

Après la loi de décentralisation, dite loi Defferre, lancée par le gouvernement Mitterrand en 1982, trois grandes étapes législatives ont décrété/rendu possible le processus de décentralisation (Badami 2012) : Premièrement est introduit le concept de développement géographique, économique, social et culturel du pays et les orientations générales du développement national du territoire en conformité avec les principes d'aménagement et de gestion du développement au niveau régional. Ensuite la Loi n ° 99-553 (Loi Voynet) complète la précédente avec des principes de développement durable et de développement « harmonieux » du territoire grâce à la localisation de grandes structures d'intérêt public aussi dans les régions les moins favorisées. Enfin, la Loi n°99-586 (Loi Chevènement) introduit la facilitation de la coopération intercommunale, en encourageant à travers des financements importants les communes qui créent les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), finalisés au développement de divers types de projets, y compris culturels.

Au cours des années 1980, la modernisation de l'action culturelle publique passe par son inclusion dans l'économie nationale (*ibid*). La période Lang se caractérise par une volonté de rupture du rôle traditionnel attribué à la culture, culture qui demeurerait généralement publique et sans but lucratif. Des relations se nouent entre la culture et l'économie, à travers trois actions. Tout d'abord, l'Etat intervient en soutenant le développement des industries créatives : l'édition, le cinéma, la discographie et les médias. L'industrie de l'édition est aidée par l'introduction du prix unique des livres pour les consommateurs, ce qui limite efficacement la compétition, aide les éditeurs et a pour objectif le développement de la pratique de la lecture chez les Français. Deuxièmement, la relation entre l'économie et la culture est due à la diversification des mécanismes financiers d'intervention de l'État et la transformation du statut de certaines institutions. Cette politique a pour effet le développement de l'expertise en gestion à tous les niveaux d'organisation du secteur public culturel. Le troisième aspect concerne la politique d'encouragement du mécénat. Le financement des institutions culturelles publiques par des entreprises est important soit pour une question de diversification des revenus, soit en raison du fait que la participation du secteur privé légitime l'utilité d'une bonne offre culturelle. Les raisons de l'implication du privé sont variées :

initiative d'entrepreneurs altruistes en faveur du bien public ; la promotion de l'image de l'entreprise ; établir des nouveaux partenariats commerciaux (Yann, 2009). La loi du 1er Août 2003 relative au parrainage introduit des avantages fiscaux pour les entreprises qui décident de fournir une aide financière dans le domaine de la culture (corporels ou incorporels). Notoriété, reconnaissance, identité, image positive et visibilité sont autant des raisons à la base de l'implication des entreprises dans le financement des activités artistiques et du patrimoine culturel (*ibid.*).

2.2.5. Enjeux et contradictions

La période allant de l'ouverture des Centres dramatiques nationaux à la fin de la décennie Jack Lang témoigne d'un changement des orientations, des actions et mêmes des objectifs de la politique culturelle. Toutefois, on peut se poser la question suivante : qu'est-ce qui explique l'intervention directe de l'Etat dans le domaine culturel ? La culture est-elle un service public comme les autres ? La culture ne devrait pas jouir de liberté totale ? Dans le système capitaliste, la culture est un secteur intrinsèquement « en perte » en termes économiques. Pour certains partisans des théories et des pratiques néolibérales, la culture, comme le service et l'industrie, n'est libre de s'exprimer que par l'autorégulation et son intégration dans une logique de marché, fondée sur l'équilibre entre l'offre et la demande et sur sa capacité à innover. Cependant, pendant les années 1990, l'intervention de l'État dans le financement de la culture demeure fondamentale et est soutenu par neuf Français sur dix (Rigaud, 1996).

Nous pouvons identifier deux ordres distincts d'objectifs des politiques culturelles selon le point de vue de l'Etat et celui des collectivités locales. Ces finalités restent dans l'ordre de la déclaration d'intention, car elles ne seront jamais totalement réalisées.

Selon Moulinier (2013, p.14), les objectifs des politiques culturelles sont définis en continuité avec l'idée du premier ministre des affaires culturelles, A. Malraux, malgré l'alternance politique : « La meilleure réponse à cette question réside dans la manière dont les ministres de la Culture successifs ont présenté leur action. Qu'ils soient de gauche ou de droite, il est remarquable qu'ils aient

tous insisté sur un petit nombre d'enjeux présents dans le décret Malraux de 1959, et notamment la conservation et la mise en valeur du patrimoine, l'aide à la création d'aujourd'hui et sa diffusion, l'éducation artistique et le développement des pratiques culturelles des citoyens français, l'action internationale de la France et, enfin et surtout, la diffusion de la culture à tous les Français ». Il est très difficile de définir une politique culturelle en termes d'appartenance politique. L'objectif d'ensemble, celui qui a probablement généré la nécessité d'un ministère consacré exclusivement aux affaires culturelles, est encore la nécessité de prendre la distance de l'élitisme culturel.

La mission du ministère ne serait pas seulement de diffuser la culture, mais aussi de stimuler la production culturelle et artistique. Le ministère recherche aussi de plus en plus d'établir un lien entre le patrimoine culturel et la production contemporaine, entre mémoire et modernité. À cet égard, le gouvernement français fait une distinction entre « art » et « culture ». Quand on parle d'art, on fait référence principalement à la création et à la libre expression de l'artiste. Le soutien à la création provoque souvent des conflits, car il est difficile de choisir quel type d'art est « digne » du financement⁴⁴. D'autre part, un consensus général caractérise la culture, définie en tant que patrimoine artistique et culturel national. Ce dernier est composé d'une partie matérielle, à savoir les monuments, les musées, les bibliothèques, les théâtres et ainsi de suite, et une partie immatérielle, dans laquelle sont classés tous les éléments ne pouvant pas être directement fixés sur des supports tangibles. Ceux-ci comprennent par exemple la danse, les langues, les coutumes, les traditions, les fêtes populaires, etc. Les objectifs de création artistique et la protection et la valorisation du patrimoine matériel sont donc les deux objectifs généraux poursuivis par le ministère de la Culture.

Un autre débat a récemment animé la discussion sur les objectifs à poursuivre et affecte la capacité de la culture à jouer un rôle en tant qu'acteur économique. Il existe deux types de relation entre la culture et l'économie : le premier est la capacité intrinsèque du produit culturel d'être vendu et de répondre aux logiques propres au marché, ce qui constitue aujourd'hui un

⁴⁴ À cet égard, il convient de noter l'opposition à l'art contemporain, qui pour beaucoup reste mal compris, trop loin de la réalité. Pour une reconstruction du récent débat entonnent ce sujet, voir : Heinich 2010.

domaine important de la consommation dans le monde occidental ; l'autre se réfère plutôt à l'impact économique positif que les installations, les festivals et les événements culturels de différents types génèrent localement.

2.2.6. Les chiffres clé de la culture en France

Au cours des dernières années, le ministère de la culture a publié de nombreux rapports sur le poids économique direct de la culture. Cela témoigne d'une transformation des objectifs des politiques menées par l'Etat, qui ne cherche plus seulement à atteindre l'objectif de diffusion culturelle, mais tend aussi vers des objectifs de production et commerciaux. En France, en 2011, l'importance économique directe de la culture a été estimée à hauteur de 85 milliards d'euros, pour une valeur ajoutée de 45 milliards d'euros (cf. Tableau 7). La production culturelle est divisée entre une section commerciale, qui représente 69 milliards d'euros, et une autre non-commerciale, 16 milliards d'euros, ce qui correspond aux coûts directs de fonctionnement et d'administration du secteur culturel : « L'importance économique directe de la culture, mesurée par le ratio de la valeur ajoutée des secteurs culturels et adaptés aux secteurs, est de 2,2% en 2011. Cela ne prend pas en considération les avantages économiques indirects ou induits de la culture (comme le tourisme, par exemple). Jusqu'en 2003, le poids économique direct de la culture est augmenté et a ensuite diminué à partir de 2004, un fait principalement attribuable à la diminution de l'activité de certaines industries culturelles » (Jauneau, 2013, p. 3). La composition interne du secteur culturel montre en effet une perte importante du chiffre d'affaire due à une baisse de consommation de livres et de journaux : dans la période 1995-2011 la valeur ajoutée de ces secteurs confondus est passée de 26% du total du secteur culturel à 15%⁴⁵. Les seuls secteurs qui ont enregistré une augmentation de la valeur ajoutée sont ceux du spectacle vivant (passé de 14% en 1995 à 18,5% en 2011) et du patrimoine, augmenté d'environ 5%.

⁴⁵ Insee, Insee, Comptes nationaux – Base 2005/DEPS, *Ministère de la Culture et de la Communication*.

Tableau 7 – Production et valeur ajoutée dans les secteurs de la culture en France en 2011

	Total par secteur (en M€)		Poids des secteurs culturels dans l'ensemble des secteurs de l'économie (% des valeurs)
	Ensemble de l'économie	Culture	
Production (A)	3 655,7	85,0	2,3
Dont :			
Production de marché	3 011,1	65,2	2,2
Production pour l'emploi	224,0	3,9	1,7
Production non marchande	420,6	15,9	3,8
Consommation intermédiaire (B)	1 861,9	45,0	2,4
Valeur ajoutée (A-B)	1 793,8	40,0	2,2

Source : Insee, Comptes nationaux – Base 2005/DEPS, Ministère de la Culture et de la Communication.

Dans la littérature scientifique, l'idée que le secteur culturel se développe actuellement dans l'Union Européenne (UE) est répandue, un constat qui sous-tend l'importance attribuée par les institutions de l'UE à ce secteur en termes économiques et en termes de son potentiel encore inexploité. Les documents officiels de l'OCDE ont tendance à nourrir cette croyance. Cependant, contrairement à ce qui est souvent mentionné dans la littérature, si l'on tient compte des économies des différents pays, on se rend compte que la situation est différente et que le poids du secteur culturel dans les économies nationales est souvent stable ou en baisse. Tel est le cas de la France et de l'Italie, où le secteur est largement soutenu par l'Etat et où le secteur privé a connu un

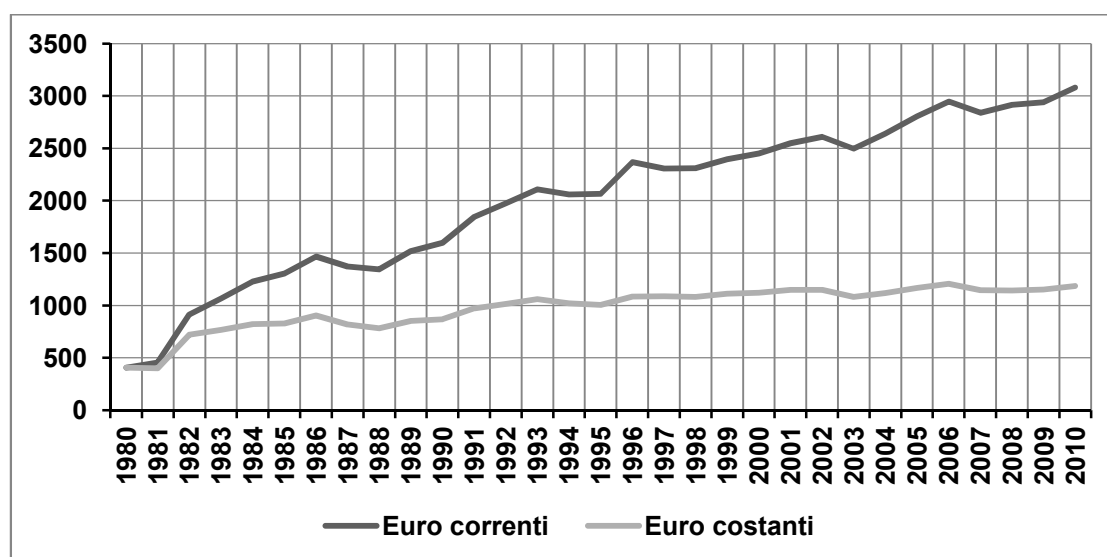
ralentissement de la production avant même la récession économique qui a commencé en 2008.

En France, par exemple, le poids économique de la culture « en valeur » est également en baisse depuis 2003 : « Entre 1995 et 2003, la valeur ajoutée des secteurs de la culture a augmenté de 50% en valeur, mais seulement 26% en volume, à savoir à prix constant. Après 2003, l'effet est inverse : les prix ont augmenté en moyenne moins dans les secteurs de la culture (9%) que dans le reste de l'économie. [...] En volume, le poids des sous-secteurs culturels dans l'économie est réduit, mais seulement à partir de 2006. Cette baisse du volume est particulièrement due aux secteurs de la presse et de l'édition, des arts vivants et des arts visuels » (*ibid*, p.5). L'engagement de l'Etat français dans le financement de la culture est unique en Europe parce que l'effort, même en temps de crise économique et financière, est considérable. Bien que les financements au secteur aient récemment été réduits, le pourcentage des dépenses culturelles sur le total des dépenses nationales a toujours dépassé le seuil de 1% dès les années du gouvernement Mitterrand. Comme nous pouvons le voir dans la figure 6, les années 1980 montrent une augmentation significative : on passe de 405 millions € en 1980 à près de 2 milliards en 1993. L'augmentation reste constante et le chiffre a dépassé le seuil de 3 milliards d'euros en 2010. Bien que des coupes aient été annoncées récemment⁴⁶, le financement du secteur demeure considérable par rapport à d'autres pays européens.

⁴⁶ On parle de -2% en 2014. Si l'on regarde en détail : « Le budget 2014 du ministère de la Culture et de la Communication s'élève à 7,26 milliards d'euros : 2,69 milliards pour la culture et la recherche culturelle (-2%) et 4,56 milliards pour les médias, la lecture et les industries culturelles (-2,1%). Le Ministère, qui continue de participer à l'effort de redressement des finances publiques, donnera la priorité à la jeunesse : 39 M€ seront alloués à l'Éducation artistique et culturelle (+5 M€, soit une hausse de 15% par rapport à 2013). Les moyens alloués à l'enseignement supérieur progressent de 7% y compris les bourses ».

Fonte : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Budget>

Graphique 5 – Budget du Ministère de la Culture en euros courants et constants. Base : 1980

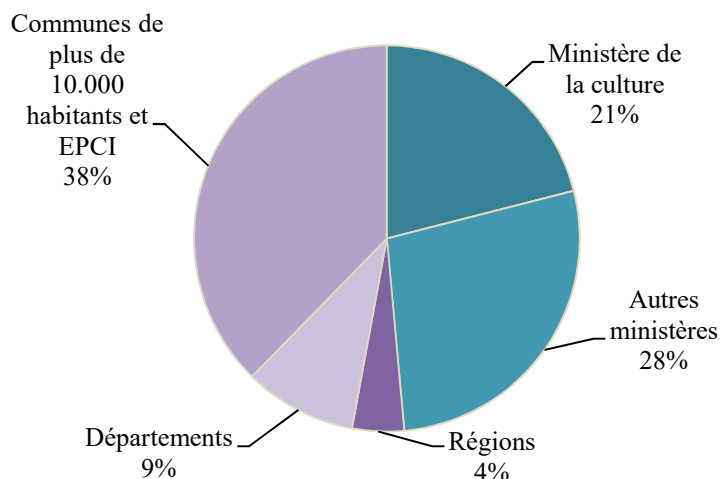


Source : Traitement des données à partir de Benhamou (2011), p. 90.

Si nous regardons en détail le graphique 5, on constate une augmentation significative du budget en 1982, lorsque le gouvernement Mauroy prend ses fonctions. La deuxième augmentation est enregistrée en 1996, mais elle est principalement due à l'intégration du secteur "industrie et architecture" au sein du ministère de la Culture. En 2002, le budget atteint 2,61 milliards d'euros. En 40 ans, entre 1960 et 2002, le pourcentage sur le budget global de l'Etat est passé de 0,38% à environ 1%, un objectif que déjà A. Malraux avait fixé durant son mandat. Il est à noter que, malgré les changements politiques à partir des années quatre-vingt-dix à ce jour, l'objectif de 1% a été toujours partagée et respectée.

Si nous regardons en détail la répartition du budget ministériel de 2014, le total des dépenses est de 2,695 milliards d'euros, répartis entre une « mission culture », soit un financement à hauteur de 2.576 milliards d'euros et une « mission recherche culturelle » et « culture scientifique », soit 118,9 millions d'euros. Les principaux axes de la mission culture sont au nombre de trois : la création (29,9% sur le total), le patrimoine (29,9%) et la transmission des connaissances (42,2%).

Graphique 6 – Répartition du financement de la culture par les autorités nationales et locales pour 2006 et 2008. Total : 13,8 milliards d’euros



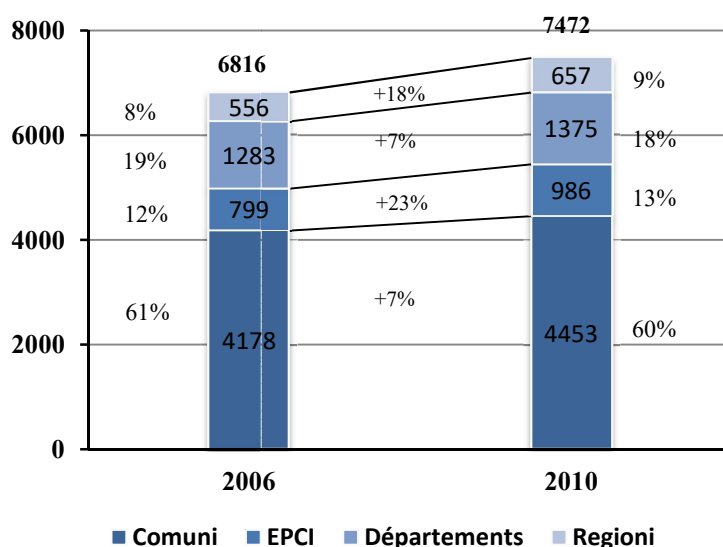
Source : Ministère de la culture et de la communication. www.culturecommunication.gouv.fr/

Comme en Italie, en France aussi les collectivités locales sont fortement impliquées dans le financement de la culture. En ce qui concerne l'année 2006, la répartition des dépenses culturelles globale des quatre niveaux administratifs, État, régions, départements et communes, est respectivement de 21%, 4%, 9% et 38% (voir Graphique 6).

Comme le montre le graphique 7, l'effort économique conjoint des autorités locales, d'un montant de 7,1 milliards d'euros, dépasse celui du ministère de la Culture, qui s'élève à 2,9 milliards d'euros, et à l'effort conjoint interministériel, qui représente 46,6% des dépenses culturelles totales. Dans l'ensemble, la charge conjointe des autres ministères, qui participent au financement de projets culturels, est supérieure à celui du ministère de la Culture. Dans la plupart des projets, ce type de répartition des sources de financement est devenu monnaie courante (finalités, acteurs, etc.). Un autre élément qui ressort de l'observation de la figure 7 est certainement le rôle des municipalités de plus de 10.000 habitants. Bien que celles-ci ne représentent que 25% du total des communes françaises (36.679 au total), elles participent de manière décisive à la fois au versement des contributions financières, mais aussi pour à la

coordination et au développement de projets spécifiques. Les activités culturelles, en particulier, sont en fait typiquement urbaines.

Graphique 7 – Distribution et évolution des dépenses culturelles en France entre 2006 et 2010



Source : Culture Chiffres, 2014-3. Ministère de la culture et de la communication.

On observe (aussi) enfin que, comme pour de l'Italie, les municipalités fournissent la majeure partie de contributions par rapport à d'autres autorités locales. Comme nous pouvons le voir dans la figure 8, les dépenses des municipalités avec une population de plus de 10.000 habitants fournissent environ 60% des dépenses totales des collectivités locales pour la culture. En termes absolus, par rapport à 2006, ces dépenses sont plus élevées de 7% par rapport à 2010, tandis qu'en termes relatifs ça représente 60% du montant des dépenses des collectivités locales. Ces éléments sont importants pour mettre en contexte l'action des grandes villes françaises, où se concentre la plupart des activités culturelles et artistiques.

2.2.7. Les politiques culturelles municipales des années 1960 à nos jours

Dans ce chapitre, nous avons tracé le parcours du ministère de la culture, ses objectifs, les principales actions, les réformes et les changements et la mise en

place de politiques culturelles nationales (en particulier les grandes orientations et les grands événements). Nous avons essayé de rendre compte de l'importance du secteur culturel et de sa croissance dans le cadre de l'ensemble des politiques nationales (également évidentes à partir de l'augmentation du budget du ministère), ainsi qu'au niveau économique, à travers les effets directs sur le marché (valeur ajoutée de l'industrie culturelle, commerciale, intermédiaire, non-commerciale).

Cette dernière partie est consacrée à la politique culturelle des collectivités locales et en particulier des municipalités. Les deux premières parties de ce chapitre sont essentielles pour comprendre l'émergence et la croissance d'importance de la culture dans la formation de la politique locale : elles fournissent le cadre dans lequel les gouvernements municipaux s'orientent et décrivent le rôle des acteurs avec lesquels ils coopèrent pour la mise en œuvre des projets et des stratégies. Il est en effet, rare de voir un grand projet culturel entièrement conçu et financé par des fonds municipaux. Au contraire, la définition partagée de projets en partenariat avec d'autres acteurs, institutionnels ou non, est une pratique courante – que ce soit pour la construction d'une nouvelle bibliothèque, la mise en place d'un événement, d'une grande manifestation, etc. Par ailleurs, comme indiqué par divers auteurs, le rôle de l'Etat français a été et est encore très important pour le développement de la politique culturelle locale, un rôle qui justifie l'importance croissante de l'action publique dans le domaine culturel des villes (Urfalino, 2004 ; Saez, 1995; 1999). Les municipalités ont en effet considérablement augmenté leur intervention dans le domaine culturel au cours des 35 dernières années. Déjà en 1981, elles étaient, dans l'ensemble, les plus grands financeurs de la culture, atteignant dans l'ensemble 52,5% des dépenses publiques totales⁴⁷. En parallèle, la création de services d'administration et de promotion culturelle était nécessaire pour accompagner les démarches locales. En France, les bureaux administratifs en charge des affaires culturelles se sont multipliés et, dans les grandes villes, des directions des affaires culturelles ont été créées. Ce service est, en fait, un pont entre l'administration et le citoyen, plus

⁴⁷ « Les dépenses culturelles des villes », *Développement culturel, SER*, Ministère de la Culture, n°59, août 1984

précisément entre les associations et représentants des institutions culturelles et les adjoints à la culture, le secrétaire général de la ville et le maire lui-même (D'Angelo *et al.*, 1989).

L'institutionnalisation de l'action culturelle urbaine se produit également à travers la formalisation d'un champ culturel public, réunissant les acteurs et les institutions directement concernés par les politiques municipales. Cette évolution s'est produite à partir des années 1970, bien que de manière variable selon les caractéristiques des différentes villes et des intérêts locaux (Urfalino, 2004).

De nombreux facteurs ont contribué à stimuler l'institutionnalisation municipale de la culture. Selon Catherine Tasca, ministre de la culture du gouvernement Jospin, de 2000 à 2002, l'impulsion de l'Etat et la politique des maisons de la culture ont, à l'origine, forcé les autorités locales à agir en faveur du développement culturel. D'autre part, outre les Maisons de la culture, une variété de propositions qui nourrissaient la réflexion sur l'organisation de l'offre culturelle au niveau local (cf. Encadré 2).

Encadré 2 – La politique culturelle municipale française : différentes écoles de pensée

Selon Ph. Urfalino (1992), l'importance des politiques culturelles menées par les Villes a été sous-estimée pendant une longue période. Comprendre les politiques culturelles des Villes dans la période allant des années soixante aux années quatre-vingt n'est pas une tâche facile, étant donné la rareté d'études dans ce domaine, au-delà d'études de cas et notamment en ce qui concerne l'étendue des dépenses culturelles. Depuis les années 1990, en France, un petit nombre de chercheurs s'est spécialisé cette question d'un point de vue historique et politique. Parmi eux on peut citer les études Guy Saez, professeur à Sciences Po Grenoble (Saez, 2003, 2012a; 2012b; 2013), Philippe Urfalino, professeur à l'EHESS (1984; 1989; 2004), et Philippe Poirrier, de l'Université de Bourgogne (1994; 2009). L'approche est née en opposition à un courant d'études qui a examiné le rôle marginal des communes françaises par rapport aux décisions du gouvernement central concernant la culture, un Etat qui était considéré comme le détenteur du monopole dans ce domaine (Fumaroli, 1991).

Selon Philippe Urfalino (2004) l'observation du développement de l'intervention culturelle conduit à considérer que ces dernières décennies, en France, ont été marquées par un processus de municipalisation de la culture. Avec le mot « municipalisation », l'auteur souligne l'autonomie croissante des maires et des gouvernements locaux, en ce qui concerne les relations traditionnelles entre le centre et la périphérie. L'analyse de Ph. Urfalino tend à identifier dans ce contexte deux processus : d'une part, l'institutionnalisation de l'intervention culturelle municipale et l'émergence du volontarisme municipal, et d'autre part l'augmentation de la capacité décisionnelle des maires vis-à-vis de la société locale et de l'Etat.

Ph. Poirrier (1994) propose une périodisation des politiques municipales dans la période comprise entre les années 1960 et les années 1990. Dans son article, l'auteur rappelle que les municipalités ont produit des actions culturelles bien avant les lois de décentralisation puisqu'elles étaient déjà actives dans ce domaine depuis au moins deux siècles (même si le terme « politique culturelle » renvoie à une cohérence administrative qui caractérise davantage la seconde moitié du XXe siècle). Peu après la Révolution française, l'État a créé dans l'ensemble territoire français un grand nombre d'écoles, de bibliothèques et de musées, avec toutefois une attention particulière envers la Capitale. Ces institutions, les bibliothèques en première instance, ont été placées d'emblée sous la tutelle des municipalités⁴⁸.

Au cours du XIXe siècle, les municipalités géraient les bibliothèques, les musées et les conservateurs (les écoles méritent une analyse distincte). Les municipalités accordaient des financements aussi aux théâtres et aux associations culturelles installés sur leurs territoires. Jusqu'aux années 1930, les maisons d'opéra étaient les institutions culturelles les plus importantes, les mieux soutenues et financées, au point qu'on peut affirmer que l'opéra structurait la vie culturelle des grandes villes de Province. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le paradigme de la démocratisation culturelle apparaît comme le fondement des politiques culturelles. Dans de nombreuses Villes, comme Le Havre par exemple, le budget de la culture est augmenté (de

⁴⁸ Loi du 28 janvier 1803.

1,15% du total du budget municipal à 2,8% entre 1961 et 1964), mais le fait le plus important est que les gouvernements locaux commençaient à définir des politiques plus cohérentes et structurées.

Ce sont les années 1960 qui marquent un véritable tournant : « Dans un contexte de forte urbanisation et d'autonomisation de la jeunesse, les municipalités participent à l'effort initial mené par l'Etat dans les années 1958-1965 en faveur des équipements socioculturels puis le prolongent. Au-delà du modèle de planification, les mouvements et fédérations de jeunes ont joué un rôle essentiel de pression et de sensibilisation auprès des élus locaux. Près de 6 000 équipements socioculturels seront édifiés durant la période 1962-1975. De même, bien des villes passent alors des contrats avec les caisses d'allocations familiales pour se répartir la responsabilité et surtout la charge financière des centres socioculturels » (*Ibid.* p. 9). Au cours de la même période, comme l'ont mentionné Urfalino (2004) et Dubois (1999), s'établit la Fédération Nationale des Centres Culturels Communaux (FNCCC). Son action se dégage dans les faits par opposition à la politique des Maisons de la culture. La FNCCC peut être entendue comme une la traduction populaire de la culture, expression culturelle qui émerge d'en bas. Après les élections locales de 1977 des politiques culturelles consistantes ont été élaborées au sein des agendas politiques des grandes villes françaises. Cela s'est concrètement traduit par la nomination d'adjoints en charge des affaires culturelles, avec l'institutionnalisation des Directions des Affaires Culturelles et la création de services et commissions (cf. Tableau 8). Le ministre Jacques Duhamel encourage alors une politique de reconnaissance du rôle des institutions culturelles locales et, entre 1971 et 1973, il continue l'action de décentralisation culturelle et incite les partenariats avec les villes. Cependant, c'est seulement avec le ministre Michel Guy que ces partenariats ont été officialisés, notamment par les chartes culturelles, depuis 1974. Ces conventions se fondent sur le fait qu'ayant la capacité d'identifier les problèmes et d'adapter les solutions à leur niveau, les autorités locales doivent participer à la formation des politiques culturelles. Successivement, en 1979, l'Etat interrompt ces procédures pour des raisons économiques (*ibid.*, p. 11).

Le tableau 8 fait référence à une étude menée sur 89 commune française et la périodisation coïncide avec les élections municipales. Au cours la période

d'exercice des gouvernements municipaux élus en 1977 après une campagne centrée sur le thème des services culturels, jusqu'en 1982, nous constatons une augmentation significative du nombre de délégations (+30%) et de services culturels (+24%).

Tableau 8 – Délégations et services culturels créés dans les villes françaises de plus de 30 000 habitants (échantillon de 89 municipalités)

Période	% de délégations existantes en 1987	% de services existants en 1987
Avant 1959	7%	8%
1959-1964	8%	8%
1965-1970	16%	8%
1971-1976	11%	14%
1977-1982	41%	38%
1983-1989	16%	40%
Total	100%	100%

Source : D'Angelo, Friedberg e Urfalino (1989).

Les lois de décentralisation de 1982⁴⁹ n'ont pas changé en substance la structure du ministère de la culture et l'organisation des collectivités locales. Cependant, ce qui est important de remarquer est l'augmentation constante du budget en faveur de la culture qui a eu lieu au cours des années quatre-vingt. Cette augmentation a eu deux effets : la consolidation des DRAC et des institutions culturelles existantes, dont les actions et les activités ont été renforcées par la plus grande disponibilité de fonds. Dans cette période, les financements conjoints des Régions, de l'État et des autorités locales

⁴⁹ « La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux », *Vie Publique*, 19 août 2013.

deviennent de plus en plus fréquents. Mais il est aussi important de noter que les dépenses culturelles des municipalités ont augmenté tout au long des années quatre-vingt, non seulement en termes de ressources disponibles, mais surtout en points de pourcentage du budget global des Villes. Cette augmentation est présentée dans le tableau 9 en ce qui concerne les municipalités ayant une population supérieure à 10.000 habitants dans la période 1978-1987 et en ce qui concerne les grandes Villes françaises (à l'exclusion de Paris) dans la même période de référence dans le tableau 9.

Tableau 9 – Les dépenses publiques culturelles dans les municipalités françaises de plus de 10 000 habitants

	1978	1981	1984	1987
Dépenses culturelles globales (sans Paris)				
en ml de francs (1987)	8 817,7	11 597,5	14 683,3	16 248,3
% du total des dépenses	6,9	8,6	10,1	9,4
Dépenses culturelles globales (avec Paris)				
en ml de francs (1987)	9 434,8	12 403,1	15 776,4	17 477,0
% du total des dépenses	6,5	6,5	9,6	9

Source : Catherine Lephay-Merlin (1991)

L'augmentation du budget (en termes absolus) a également été accompagnée d'un mouvement structuré de diversification de l'agenda culturel. De nouvelles disciplines artistiques ont été reconnues par les autorités municipales et régionales et ont donc été financées. Parmi elles, on pense par exemple au rock, aux arts de la rue, au théâtre expérimental, etc.

Tableau 10 – Les dépenses culturelles totales, de fonctionnement et d'investissement des grandes villes françaises en 1993

	Dépenses culturelles globales			Fonctionnement			Investissement		
	ml de francs	Francs par habitant	% sur le budget général	ml de francs	Francs par habitant	% sur le budget général	ml de francs	Francs par habitant	% sur le budget général
Bordeaux	579,8	2 757	25,7	541,3	2 574	29,8	38,5	183	8,7
Grenoble	243,1	1 612	15,8	198,3	1 315	16,9	44,8	297	12,3
Lyon	681,4	1 640	17,8	448,9	1 080	17,1	232,4	559	19,3
Marseille	632,4	790	8,5	515	643	9,8	117,4	147	5,4
Nantes	329	1 343	13,2	260,3	1 620	14,1	68,7	281	10,6
Nice	460,8	1 346	11,7	429,5	1 254	15,3	31,4	92	2,8
Strasbourg	411,3	1 630	19,3	341,3	1 353	21,9	70	277	12,2
Toulouse	508,5	1 418	13,8	416,3	1 161	18,2	92,2	257	6,6

Source : <http://www.culture.gouv.fr/culture/editions/r-devc/dc113c.pdf>

En plus des installations existantes, le partenariat entre l'Etat et les municipalités établit de nouvelles règles et obligations. Urfalino et Friedberg (1984) parlent d'abord d'un « jeu du catalogue », c'est-à-dire un mécénat public, qui dispose de fonds d'investissement majeurs pour la création de structures culturelles, l'organisation de festivals et de grands événements, etc. En outre, « la politique culturelle participe en bonne partie aux politiques de communication de la ville, qui sont développées à cette époque. La multiplication des logos traduit parfaitement cette situation » (Poirrier, 1994, p.12). Ce sont les origines de ce que l'on appelle aujourd'hui le marketing urbain (Dematteis, 1994).

En conclusion de ce chapitre, les politiques culturelles urbaines ont pris forme dans les Villes – et notamment les grandes villes et agglomérations – qui ont permis son institutionnalisation à travers la création de Direction des Affaires Culturelles, la mise à disposition de financements importants et pérennes. Mais aujourd'hui, le rôle joué par la culture dans le cadre du gouvernement des villes reste une donnée décisive. Comme nous le verrons à travers l'analyse du cas de Saint-Etienne, la culture perd son rôle initial de

loisir et d'élévation intellectuelle des citoyens pour devenir progressivement un outil de revitalisation de la ville. Par la culture, les Villes cherchent à atteindre différents buts, tels que la diffusion d'une image positive du territoire, l'attrait de nouvelles populations, notamment les cadres, l'internationalisation de la ville en créant des réseaux de contacts officiels, le développement économique par le biais de l'augmentation de la valeur foncière, le tourisme, etc. Ces objectifs sont également partagés par l'Etat et par les institutions européennes, qui semblent largement financer ce type de stratégies urbaines.

Chapitre 3. La culture comme instrument de convergence des intérêts pluriels dans deux villes européennes

Pour que tout reste comme avant, il faut que tout change
Giuseppe Tomasi di Lampedusa, "Il Gattopardo"

L'analyse des régimes urbains a soulevé un certain nombre de questions et de critiques qui peuvent être mieux explorées à travers la conduite de recherches empiriques. Selon Belligni et Ravazzi (2009), il y a quelques questions que l'approche laisse ouvertes et qui concernent la naissance et l'établissement du régime, sa consolidation et la classe dirigeante locale. Dans cette étude, nous aborderons les deux premières questions, en ajoutant un autre aspect, la transformation du régime et les facteurs qui sont à la base du changement. Nous pouvons préciser les questions qui guideront notre analyse :

1. la mise en place du régime : selon les spécialistes, sa formation est étroitement liée à l'émergence d'une crise du modèle de développement urbain. Le risque d'un déclin économique et démographique, causé par un certain nombre de facteurs liés à l'évolution de l'économie internationale, l'ouverture des frontières commerciales, à la mise à l'échelle de l'Etat, au paradigme de la politique économique adopté, à l'émergence de nouveaux contextes concurrentiels et encore à d'autres facteurs, conduisent les villes à réagir de différentes manières. La formation des régimes urbains est une des réponses possibles pour contrer la crise. D'autres solutions sont en effet possibles, y compris la non-intervention ;
2. les facteurs qui permettent la consolidation et parmi eux, on identifie : la possibilité de disposer de ressources financières à investir dans la mise en œuvre d'agendas urbains et pour promouvoir des « petites initiatives » (Pierre, 1989) ; les pratiques publiques de promotion de ces agendas de la part des coalitions urbaines, pratiques finalisées à sa légitimation auprès de la société civile (*ibid*). Le rôle politique de l'acteur politique est un aspect important en ce qui concerne la consolidation du régime. Si pour gouverner, le gouvernement urbain a de plus en plus besoin que les

entreprises se développent, ces dernières ont nécessairement besoin de la politique pour être en mesure d'agir et de prospérer. Cependant, il reste à comprendre la variété des équilibres, à savoir la diversité des rôles du politique, qui peut se configurer comme « facilitateur économique », en supportant les coûts liés à la production de biens, d'équipements et de services essentiels pour les entreprises, laissant le contrôle de l'aménagement économique à l'entreprise, ou comme « guide », à savoir un rôle du politique qui consiste à élaborer un agenda de concert avec les acteurs économiques et à en assumer le pilotage, tout en tenant compte des intérêts des partenaires.

3. Un troisième point est la transition vers de nouveaux équilibres. Il est clair que, bien qu'il y ait encore la variable de la « durée », un régime urbain est destiné à fonctionner en raison de toute une série de facteurs qui interviennent et en menacent la durabilité. Parmi ceux-ci on identifie, par exemple : la réduction de la capacité d'action de certains acteurs de la coalition ; les crises économiques globales et les crises de secteurs particuliers ; la montée en puissance de nouveaux acteurs ; la transformation et/ou l'épuisement des objectifs. Ces facteurs sont clairement reliés les uns aux autres et peuvent se manifester en des temps et modes différents.

Dans ce chapitre, nous allons explorer ces questions ouvertes à travers les évidences empiriques recueillies et analysées dans le cadre de deux enquêtes de terrain sur les cas de Sassari et de Saint-Etienne. L'objectif ici est double : d'une part, on veut montrer l'existence de régimes urbains à Sassari et Saint-Étienne grâce à l'identification de coalitions d'acteurs et des agendas urbains qui se fondent sur une stratégie culturelle, développée et pilotée par les collectivités locales ; d'autre part, nous allons essayer de répondre aux questions préalablement posées. L'hypothèse générale qui guide cette partie est que la culture, en tant que point central de l'agenda urbain, montre la capacité de faciliter la convergence des questions économiques, politiques et culturelles de la ville. Cette convergence permet aux acteurs urbains d'établir des accords officiels et tacites qui conduisent à la formation de coalitions (plus ou moins) stables dans le temps.

À cet égard, il est nécessaire d'introduire la particularité des coalitions urbaines dans les deux villes considérées, à savoir la centralité exacerbée du rôle des institutions publiques. Tant à Sassari qu'à Saint-Etienne, on observe une situation très différente par rapport à ce qui se passe habituellement dans les métropoles américaines et européennes concernant les caractéristiques des investissements et les acteurs qui les favorisent. Ces derniers sont généralement des acteurs privés qui ont un intérêt à investir dans certaines villes pour développer leurs activités économiques et productives suite au credo capitaliste de la maximisation du profit. Les cas de Sassari et Saint-Etienne renvoient à une situation bien différente puisque les principaux investisseurs, ceux qui (pour reprendre l'expression récurrente des interviewé(e)s) « bougent l'argent », sont des institutions publiques. Dans la ville italienne, les principaux investisseurs urbains sont l'Université locale, la municipalité et, dans une moindre mesure, l'autorité sanitaire locale (Azienda Sanitaria Locale, ASL). Seules certaines entreprises ont été considérées dans la liste des institutions qui produisent des quantités importantes de ressources économiques et d'emplois. Ces derniers opèrent dans les secteurs de l'industrie et de la construction mais, compte tenu de la grave crise du logement au cours des dernières années, leur pouvoir économique s'est considérablement réduit. A Saint-Etienne, c'est aussi un organisme public qui est considéré comme le plus grand investisseur. Il s'agit de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE). D'autres acteurs importants à cet égard sont les institutions métropolitaines (Saint-Étienne Métropole, Ville de Saint-Etienne) et, enfin, certaines grandes entreprises telles que Casino, un groupe de distribution alimentaire.

Ce chapitre vise à présenter les éléments d'une enquête qui a privilégié dans un premier temps la compréhension de la gouvernance culturelle locale et ensuite l'analyse de son rôle dans les régimes urbains des deux villes. Au prisme de l'analyse du régime urbain, nous avons procédé à l'identification des acteurs urbains qui ont participé à la construction et à la mise en œuvre des programmes de développement urbain, dont le soutien principal est représenté par le potentiel de la culture en tant que "moteur" de développement économique. C'est en ce sens que la culture agit comme un accélérateur et un facilitateur pour la formation de coalitions.

La recherche a été menée sur une double voie. Le chapitre vise à analyser dans un premier temps le rôle et la position des différents acteurs impliqués dans les régimes urbains qui gouvernent les deux villes. Cette partie ne prétend pas être exhaustive mais tend à présenter les résultats sous la forme d'hypothèses et de questions ouvertes afin de ne pas renoncer à la formulation d'hypothèses de niveau plus général, ainsi que pour démontrer l'utilité et le potentiel d'une approche, celle des régimes urbains, pour l'analyse et l'interprétation des dynamiques des villes européennes contemporaines.

La reconstruction des ressorts de la culture, à savoir l'identification des acteurs culturels, leur rôle, leurs activités et la compréhension des interrelations (conflictuelles ou coopératives), a fait l'objet de la première partie de la recherche empirique et les principaux résultats sont présentés dans le Chapitre 4.

Chapitre 3.1. Conditions institutionnelles, stratégie culturelle et émergence d'un nouveau mode de gouverner à Sassari

3.1.1. Introduction. L'émergence d'une agglomération urbaine polycentrique

Sassari compte environ 130.000 habitants et est située dans le nord de la Sardaigne, en Italie. Elle est le chef-lieu de la province du même nom, dont le territoire s'étend sur plus de 4.282 kilomètres carrés, ce qui représente près d'un cinquième de la surface de l'île. La Sardaigne a une population d'environ 1,65 million d'habitants, dont 30% vit dans la partie nord. Plus de la moitié (environ 58%) des 335.000 habitants de la province de Sassari, composée de 66 municipalités, est concentrée dans trois villes : Sassari, Alghero et Porto Torres (voir Tableau 11.)⁵⁰. Avec plus de 250.000 habitants, Sassari est la deuxième agglomération urbaine de Sardaigne par population et importance économique⁵¹.

Sassari est située à près de 20 km du port de Porto Torres, le principal port maritime dans le nord-ouest de la Sardaigne, et environ 30 km la sépare d'Alghero, une importante destination touristique équipée d'un aéroport international. L'interdépendance et la spécialisation fonctionnelle des trois

⁵⁰ Données ISTAT, décembre 2013.

⁵¹ L'agglomération inclut les villes d'Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sorso, Sennori et Stintino, avec lesquelles Sassari a élaboré le Cadre stratégique Intercommunal (à partir de la seconde moitié des années 1990) et Cargeghe, Codrongianos, Florinas Ittiri, Muros, Osilo, Ossi, Ploaghe, Tissi, Uri et Usini, qui constituent l'arrière-pays de Sassari.

ville a conduit à l'étude de plusieurs projets de développement et de planification intégrée depuis les années 1950⁵².

Tableau 11 – Caractéristiques démographiques et géographiques des communes de l'agglomération urbaine "naturelle" de Sassari

Communes	Superficie	Résidents	Densité	Distance (par rapport à Sassari, en km)
	(km ²)	(Istat 2016)	(hab/km ²)	(km)
Sassari	547,04	127.525	233,1	0
Alghero	225,4	44.019	195,3	32
Porto Torres	104,41	22.313	213,7	21,6
Sorso	67,01	14.714	219,6	8,3
Sennori	31,34	7.318	233,5	8,1
Ossi	30,09	5.865	194,9	6,4
Usini	30,74	4.412	143,5	7,1
Olmedo	33,47	4.173	124,7	22
Osilo	98,03	3.100	31,6	12,2
Uri	56,81	2.999	52,8	12,6
Tissi	10,24	2.364	230,9	5,1
Stintino	59,04	1.626	27,5	44
Muros	11,23	841	74,9	7,7
	1.304,84	241.269	184,9	Moyenne=15,6

Source : données ISTAT

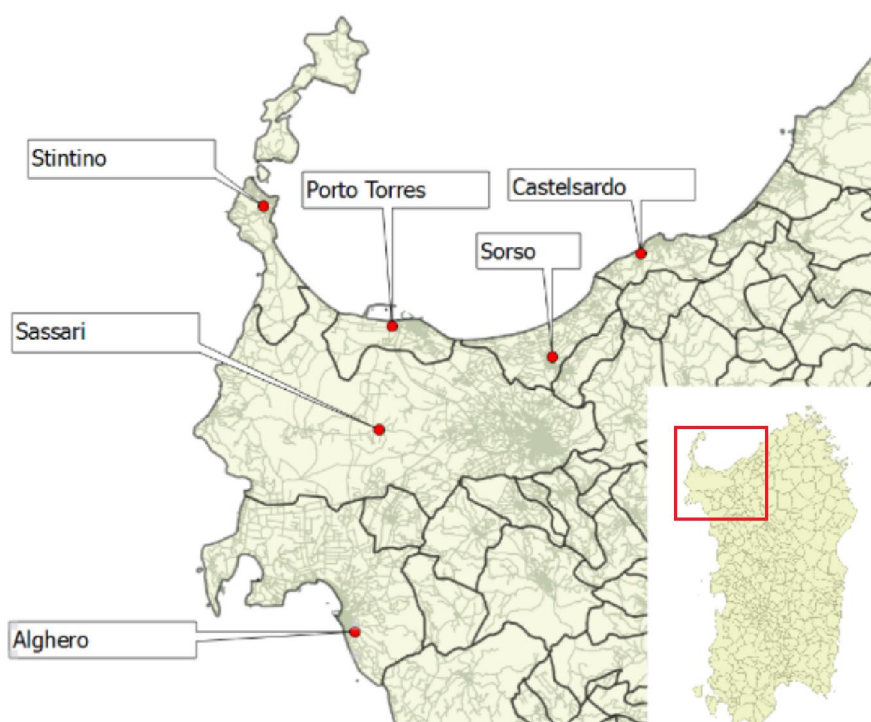
Les caractéristiques socio-économiques de Sassari sont très similaires à celles de nombreuses villes du Sud du Mezzogiorno italien⁵³. Les activités économiques sont directement liées à des secteurs fortement tributaires des décisions de l'administration publique locale, à savoir la Région Sardaigne, la Provincia di Sassari et la municipalité. Il s'agit très souvent de travaux publics

⁵² En 2008, « La ville de Sassari a adopté un plan stratégique pour réaliser la vision du développement de la partie nord de la Sardaigne comme un système urbain avec une base de production diversifiée et axée sur le tourisme de qualité, l'agro-industrie, l'application des nouvelles technologies et de l'énergie à jouer par le biais de sources renouvelables. www.comune.sassari.it. D'autres exemples sont donnés par les activités du Consorzio dell'Area di Sviluppo Industriale di Sassari (Consortium pour le développement industriel de Sassari) pour les initiatives dans le secteur industriel (Maciocco, 2013).

⁵³ Sur les caractéristiques des villes du sud de l'Italie, voir : *Rivista Economica del Mezzogiorno*, Vol. 1/2014.

divers : services, tourisme et notamment construction et commerce. En 2010, l'ensemble des entreprises installées dans le territoire de la Commune de Sassari comptait près de 11.000 unités sur un total d'environ 34.400 dans la Province, composée de 66 municipalités.

Figure 1 – Limites administratives des communes du Nord-Ouest de la Sardaigne et principales communes



Source : réalisation G. Sechi, QGis project

A Sassari, deux secteurs d'activité économique atteignent 50% du total des entreprises actives : la construction (15,5%) et le commerce (35,0%). Les services représentent 19,4% du total⁵⁴. En termes d'emploi, les services concentrent 85% de la force de travail. Le taux de chômage dans la province de Sassari est élevé si l'on considère qu'en 2009 il était de 19% et de 16,4% en 2010 (données ISTAT⁵⁵).

⁵⁴ Dati dell'Osservatorio Economico del Nord Sardegna della Camera di Commercio di Sassari. Anno 2011.

⁵⁵ Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ou Institut national de statistique.

Sassari est le cœur d'une agglomération polycentrique et remplit des fonctions vitales, non seulement du point de vue économique, mais aussi pour l'offre et l'organisation des services, comme référence culturelle et centre administratif et politique important pour son territoire. Comme beaucoup d'autres villes italiennes de la même taille, Sassari est le lieu où sont concentrés les principaux services : santé, éducation, justice, services professionnels et privés tels que banques et assurances, etc. La Ville de Sassari, l'Université de Sassari et l'ASL (autorité sanitaire locale) sont les trois institutions publiques les plus importantes en termes de masse salariale et investissements publics. Parmi les institutions privées, un rôle important est joué par la Banca di Sassari et le Banco di Sardegna, les deux principales banques sardes qui ont leur siège à Sassari. Le Banco di Sardegna a créé une autre institution importante pour le territoire, la Fondazione Banco di Sardegna, la seule fondation d'origine bancaire dans la région. La zone urbaine du Nord-Ouest de la Sardaigne peut être considérée, sous certains aspects, comme un système urbain polycentrique, multi-fonctionnel et interdépendant. Plus précisément : "La zone ne ressemble pas à un continuum urbain indifférencié réunis autour d'une ville-métropole, plutôt à un système clouté aux identités fortes et multiples : un chef-lieu siège de l'Université et d'importantes institutions régionales, ayant de traditions politiques et culturelles, une ville comme Alghero connue en dehors de l'île pour la langue catalane, un territoire comme celui de Porto Torres, affecté par des tentatives de développement industriel dans l'après-guerre basé sur l'industrie pétrochimique, et par les flux du tourisme et le trafic commercial d'aujourd'hui, une enclave rurale adressée à deux mers, un territoire défini par les municipalités d'Alghero à sud-ouest et Sorso et Sennori dans le Nord »⁵⁶. A Alghero est également présent un aéroport qui a connu une augmentation exponentielle du nombre de passagers au cours des 20 dernières années. Porto Torres est une ville industrielle et portuaire dotée d'équipements dédiés au trafic de voyageurs national et international, au commerce (port commercial) et aux activités industrielles (port industriel). Les institutions urbaines de Sassari sont donc intimement liées à la dynamique des communes voisines :

⁵⁶ Comune di Sassari, *Il nuovo asse di trasformazione urbana del Comune di Sassari. Progetto dimostrativo di Azioni Integrate per lo Sviluppo Urbano*.

industrielle et commerciale concernant Porto Torres ; touristique par rapport à Alghero.

3.1.2. La structure économique urbaine

La grande extension du territoire de la Commune de Sassari est, à certains égards, en lien fort avec l'étroite relation que la ville entretient avec la campagne ⁵⁷. Jusqu'au XX^e siècle, la production agricole et l'élevage étaient les secteurs productifs les plus importants. Au cours du XIX^e siècle, l'étalement urbain a donné une forte impulsion à la croissance économique de la ville. La démolition de l'enceinte médiévale et la construction de la « zone du dix-neuvième siècle », ont suivi un plan d'urbanisme inspiré par celui de Turin⁵⁸. Ce plan a été suivi par un phénomène d'étalement urbain très important.

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, la structure économique de la ville a grandement changé et différents intérêts ont émergé par rapport au passé. En 1953 est né le Banco di Sardegna, pensé pour accompagner le développement agricole et industriel de la région (Toniolo, 1995). Les moteurs de l'économie locale deviennent les secteurs tertiaire et de la construction. Les commerces de détail et de gros constituent également une partie importante de l'économie locale.

Sassari doit donc être inscrit dans le contexte territorial plus large dont il fait partie. Ce n'est pas étonnant si c'est à partir des années 1960 que des efforts

⁵⁷ La Commune de Sassari couvre 457 km² et bien que la ville ne dispose pas d'un accès direct à la mer, son territoire est bordé à la fois au Nord et à l'Ouest par un long littoral. Le territoire comprend plusieurs « villages » dans la vallée de "Nurra", ainsi qu'une quantité importante de maisons dispersées. Voir respectivement la carte 1 et carte 2 en 'annexe, pour une visualisation rapide de la zone municipale et sa position par rapport à la province homonyme.

⁵⁸ Le premier plan d'expansion de la ville au-delà des murs médiévaux a été dessiné autour de 1828 et mis en œuvre à partir de 1838, suite à une épidémie de choléra. Dans cette situation : "La classe moyenne bourgeoise formée par des professionnels, des petits propriétaires et des commerçants déjà riches, soutinrent les demandes des Guildes, en intervenant directement à la Cour de Savoie, qui a permis d'élaborer le nouveau plan urbain et les nouvelles règles d'expansion, qui contient également des normes relatives à la restauration et la démolition des logements délabrés. En 1828, l'architecte Cominotti a été chargé d'élaborer le premier plan d'expansion. Cominotti travaillait déjà à Sassari où il avait conçu le théâtre et le Palais Civic en 1826 ». Redazione Piano Conoscitivo –PUC – Comune di Sassari. Le plan d'urbanisme de 1907 a suivi le modèle de celui du XIX^e siècle : îlots carrés avec les bâtiments sur les bords extérieurs.

d'intégration des politiques et de concertation des décisions publiques ont été faits. Si l'on prend en compte les caractéristiques de production du système urbain de Sassari⁵⁹, la transformation économique la plus importante de cette période a eu lieu dans le secteur industriel. Plus en général, la seconde moitié du XX^e siècle se caractérise par l'action directe de l'État dans les régions sous-développées du Sud grâce à des programmes dont le plus important est celui de la Cassa per il Mezzogiorno (Soddu, 2002), un fond destiné à la réalisation de travaux d'intérêt public. La Cassa per il Mezzogiorno était un organisme public institué par la loi 646/10 Août 1950, chargée de préparer des programmes économiques, gérer leur financement et l'exécution des travaux relatifs. Ces opérations avaient pour objectif le développement économique et social du sud. Cet établissement a été aboli en 1984 et remplacé par un autre organisme, l'Agence pour la promotion et le développement du Sud, ensuite définitivement supprimé en 1992.

Le projet pour le développement de la Sardaigne, cependant, est également caractérisé par un autre programme, appelé Piano di Rinascita (Plan de relance) (cf. Tidore, 2011). Le plan a été élaboré en 1962 et a été financé par les fonds que l'Etat avait mis à disposition pour le développement des économies du sud. Le secteur le plus touché par les actions de ce programme régional était l'industrie lourde. Les choix effectués, toutefois, n'ont pas eu l'effet escompté et sont encore objet de débats (*ibid.*). Selon Bagella (1993) les trois décennies qui ont suivi la mise en place du plan de relance peuvent être divisées en deux périodes : la première, qui va de 1963 à 1973, est caractérisée par une croissance économique et de l'emploi, alimentée par l'aide publique aux entreprises (aides d'Etat aux investisseurs) et par la construction d'infrastructures et de services, afin de faciliter le développement des activités productives ; la seconde est marquée par la crise et la stagnation économique, une période dans laquelle les dispositifs adoptés et mis en place pendant la

⁵⁹ Le programme "Area Vasta di Sassari" est un système de coordination et de gouvernance territoriale né en 2005 à la demande de la Région Sardaigne et en conformité avec les orientations stratégiques de la Communauté européenne (dont l'obtention d'un financement pour son fonctionnement). En 2008 a été présenté le « Plan stratégique inter-municipal. Area Vasta di Sassari » où sont esquissées les lignes directrices pour la préparation de projets de développement intégré dans sept municipalités du Nord-Ouest de la Sardaigne : Sassari, Alghero, Porto Torres, Stintino, Sorso, Sennori et Castelsardo.

première période ne parviennent pas à affecter les processus en cours (*ibid.*). Le plan de relance met en évidence la volonté des dirigeants régionaux de se concentrer sur l'industrie pétrolochimique : « Un choix, celui de la grande industrie et de l'industrie chimique en particulier, certainement pas favorable mais, dans une certaine mesure, inévitable pour la faiblesse, commune à l'ensemble du sud, des petites et moyennes entreprises dans un contexte socio-économique sous-développé » (Soddu 2002, p. 12). En particulier, la pétrochimie est entrée rapidement en crise en raison du changement des conditions globales de la production et du marché. En effet, le déclin de l'industrie a commencé à la suite de la crise pétrolière de 1973 (Brigaglia, Ruju, 2012).

En 1959, à Sassari, se constitue l'entreprise S.I.R. (Sarda Industrie Resine) à l'initiative d'une grande entreprise, la Società Italiana Resine di Milano (Société italienne résines de Milan). Le choix de localisation des investissements pour la création d'un site de production s'est orienté sur Porto Torres, choix motivé par la possibilité d'avoir une zone aux caractéristiques favorables pour le développement de ce type de production, à savoir une grande surface plane qui permettrait une manipulation facile et pas chère des matières premières et des produits. Le fait de s'installer près de la mer a amené à la construction d'un port spécialisé qui a permis la réduction des coûts de transport. En outre, la présence d'une importante main-d'œuvre locale sous-utilisée et la possibilité de tirer parti des fonds importants de l'Etat pour le développement des régions en difficulté ont influencé cette décision de s'installer à Porto Torres, à moins de 20 km de Sassari.

Les installations de production à Porto Torres ont été mises en service en 1963 et au cours de la décennie les activités se sont multipliées : raffinage du pétrole, produits intermédiaires et finaux, en particulier dans l'industrie pétrochimique. Le noyau industriel et commercial de Porto Torres constituait, avec Sassari et Alghero, l'Area di Sviluppo Industriale (zone de développement industriel) (CIP Sassari) et a été caractérisée par de nombreux avantages dont cette industrie avait besoin pour se développer : un contexte démographique favorable, des infrastructures de base (routes, chemin de fer, aéroport, port) (Paba, 1989). Ces infrastructures ont été renforcées au cours des années 1970,

bien que de nombreux projets aient subi des retards importants ou n'aient pas été terminés.

Les effets de l'industrialisation sur le contexte socio-économique local ont été évidents et importants (Brigaglia, Ruju, 2012). Les mines actives à cette époque dans les sites de Canaglia et de l'Argentiera ont fermé au cours de la même période que l'ouverture du nouveau site industriel, ce qui a évité l'exacerbation d'une crise générale de l'emploi local, crise qui se manifestait déjà en raison de la perte ou de la transformation d'autres activités productives. L'implantation de l'industrie pétrochimique à Porto Torres a entraîné une augmentation rapide de l'emploi, jusqu'à compter environ 10 000 employés au total au milieu des années 1970 (Paba, 1989).

D'un point de vue démographique, Porto Torres a enregistré une augmentation rapide de la population urbaine, et mêmes d'autres municipalités de l'arrière-pays ont été intéressées par une augmentation démographique (Sorso en particulier). L'urbanisation et le pouvoir d'achat plus élevé des travailleurs de l'industrie et des services connexes ont conduit au développement d'autres secteurs. En particulier, on constate une forte expansion du secteur de la distribution et des services en général. L'urbanisation a créé des effets positifs pour le développement des secteurs immobilier, des meubles et du bois (*ibid*).

Un autre secteur en croissance au cours de la même période est le tourisme. Pendant les années 1960 Alghero vit une saison très positive et joue un rôle différent par rapport à Sassari et Porto Torres. Il suffit de penser qu'en 1963 la ville avait déjà plus de 1.000 lits dans les hôtels, plus de 35% de l'ensemble de l'île⁶⁰. Au cours des années suivantes, la ville accroît progressivement la gamme des services et des installations, mais connaît une période de crise en raison du vieillissement du type de l'offre touristique, des hébergements et de son image, celle-ci dominée par le succès de la Costa Smeralda dans le nord-est de la région. Toutefois, le tourisme à Alghero constitue actuellement le principal secteur économique par chiffre d'affaires, un secteur qui bénéficie de la présence d'un aéroport international et de l'activité des compagnies aériennes

⁶⁰ AA.VV. (1989) *La Provincia di Sassari. Ambiente, Storia, Civiltà*, Edizioni Amilcare Pizzi, Sassari.

low cost qui facilitent le flux de touristes qui rejoignent la ville depuis de nombreuses villes européennes.

L'économie de Sassari se caractérise par l'expansion des services et des activités de l'Université de Sassari. Cette dernière a été fondée en 1617 et s'est développée de façon importante le long de la seconde moitié du XX^e siècle, par effet de financements d'État et de la région (Mattone, 2010). D'autres institutions de recherche ont vu le jour au cours de cette période, comme une antenne du Conseil national de recherches (CNR), l'Agence régionale pour l'élevage agricole, l'Institut Zooprofilattico pour la Sardaigne. Cependant, l'Université de Sassari n'a jamais su créer de lien fort et de co-développement, en matière de formation professionnelle spécifique, ni avec les activités industrielles de Porto Torres, ni avec le secteur du tourisme d'Alghero, ce qui contribue aux difficultés de développement de ces secteurs économiques.

3.1.3. La crise industrielle

Pendant les années 1970, l'industrialisation du territoire subit un net recul, principalement en raison de la crise du secteur pétrochimique. La hausse des prix du pétrole brut, l'émergence de nouveaux marchés du travail pas chers et l'abaissement progressif des coûts de transport des marchandises sont quelques-uns des facteurs macro-structurels qui ont causé le déclin de l'industrie et de la contraction de l'activité dans le site Porto Torres (Caroli, 2010). Mais d'autres raisons importantes ont été les avancées technologiques et financières du marché. Le développement du site a bénéficié de facilités de crédit importantes, des subventions à fonds perdus étant soutenues principalement par l'Etat en faveur des entreprises privées. Le niveau de la productivité avait toujours été faible et la crise du pétrole des années 1970 a rejeté la possibilité de nouveaux investissements pour la modernisation des installations (*ibid.*). La crise de la pétrochimie a affecté aussi des activités qui lui étaient liées directement ou indirectement. Pour éviter la faillite, une entreprise publique a été créée *ad hoc* et a acquis la quasi-totalité des usines SIR, mais la baisse de l'activité de production a continué (Mani, 2010). En parallèle, de nombreuses initiatives de petits entrepreneurs ont émergé mais n'ont pas eu la force suffisante pour atteindre le niveau d'emploi de la décennie précédente (*ibid.*).

Le soutien de l'État a caractérisé le développement des activités industrielles du territoire depuis les années 1960. Ces actions ont porté sur les politiques de développement du sud, un support fini en 1992, date qui marque le tournant politique néolibéral national (Amable et al., 2011). Le déclin de l'industrie chimique, à Porto Torres et en Sardaigne, est associé à la fin du système de maintien et d'acquisitions nationales d'entreprises et à la fermeture définitive de la plupart des activités productives en gestion privée⁶¹.

À partir de 2008, la crise industrielle concerne désormais toute l'île. La situation actuelle est analysée dans le rapport de la Banque d'Italie (2013) : « [...] la forte baisse de la demande a rendu plus évidentes ces faiblesses structurelles préexistantes. De même pour ce qui était dans le reste du pays, les entreprises plus intégrées dans le cycle international de production (par exemple celles des secteurs chimiques et métallurgiques) ont d'abord souffert plus que les autres ; plus tard, avec la poursuite de la crise, les difficultés sont aggravées et étendues à l'ensemble du secteur. En quelques années, il y a eu une réduction nette du nombre d'entreprises et d'employés » (Banca d'Italia, 2013, p. 10). Récemment, la Région autonome de Sardaigne (RAS) et l'État se sont employés pour le développement d'un projet de chimie verte, qui prend des proportions considérables et qui est né d'un partenariat public et privé⁶². Toutefois, la conversion de l'économie locale n'a pas encore donné des résultats satisfaisants en termes d'augmentation du niveau local d'emplois : « L'impact de la crise de l'industrie a été atténué par le développement du secteur des services ; la tendance semble, cependant, différente selon les territoires. Le développement des activités tertiaires a généralement compensé l'affaiblissement de la présence industrielle dans les zones côtières et urbaines,

⁶¹ Pour une discussion sur les différentes phases de l'industrie à Sassari, voir : Paba A. (1987) ; Sapelli G. (1997).

⁶² « Matrica, entreprise partagée à parts égales entre Polimeri Europa du groupe Eni et Novamont, anciennement société Montedison qui est aujourd'hui leader mondial dans le secteur des bio-plastiques (dirigée par la société de gestion d'actifs, sgr Investitori associati), est née en Sardaigne afin de transformer l'industrie pétrochimique Eni de Porto Torres dans l'un des plus grands centres industriels de la chimie verte au niveau international, capable de produire 350 mille tonnes par an de produits biodégradables d'origine végétale (intermédiaires, plastiques, lubrifiants, additifs), à partir des cultures locales, dans ce cas, le chardon, obtenu mettant à production des terres marginales de la Sardaigne ». Cesare Peruzzi - Il Sole 24 Ore, 2 Novembre 2011.

à l'exception de celle de Sassari. Dans le nord-ouest de l'île, dans le Sulcis (sud de la Sardaigne) et les zones intérieures on observe un appauvrissement global de la structure productive » (ibid, p. 10). L'économie de Sassari apparaît donc actuellement caractérisée par une situation de stagnation car la crise de l'industrie n'a pas été accompagnée d'un nouvel équilibre entre les autres secteurs productifs.

3.1.4. L'évolution démographique et l'expansion urbaine dans la seconde moitié du XX^e siècle

Quand nous parlons de démographie de la ville de Sassari, nous avons besoin au préalable de nous attacher à ce qui concerne d'une part le degré de concentration de la population et d'autre part l'importance de la présence des usagers de la ville. En ce qui concerne le premier point, nous devons considérer le fait que (comme il ressort de l'observation de la Carte 1) le territoire de la Municipalité de Sassari est étendu bien au-delà des limites de la zone urbaine au sens strict, alors qu'une partie importante de la population communale réside dans la campagne environnante ou dans les nombreux villages et bourgs⁶³. Le second aspect se réfère plutôt à la présence effective des personnes qui utilisent les installations et les services urbains sur une base quotidienne. En plus des travailleurs, une grande partie de cette population est constituée des élèves du secondaire et des étudiants universitaires.

Le degré de concentration de la population dans Sassari a considérablement augmenté au fil du temps en raison des migrations de la campagne vers la ville. Ce phénomène est fortement lié à la croissance des fonctions et des services urbains. La part des services sur le total des établissements économiques s'élevait à 15,22% en 1861 et à 15,94% en 1951⁶⁴. A partir de là, il y a eu une augmentation considérable du nombre de résidents dans la commune et une concentration plus élevée dans la ville. L'augmentation de la population dans la

⁶³ Sa superficie (546,15 km ²) est la plus grande parmi toutes les municipalités de sa province et représente 7,26% de l'extension provinciale. Voir *Relazione Quadro Conoscitivo – PUC – Comune di Sassari*, p. 112.

http://www.comune.sassari.it/comune/puc/quadro_conoscitivo_relazione.pdf

⁶⁴ *ibidem*

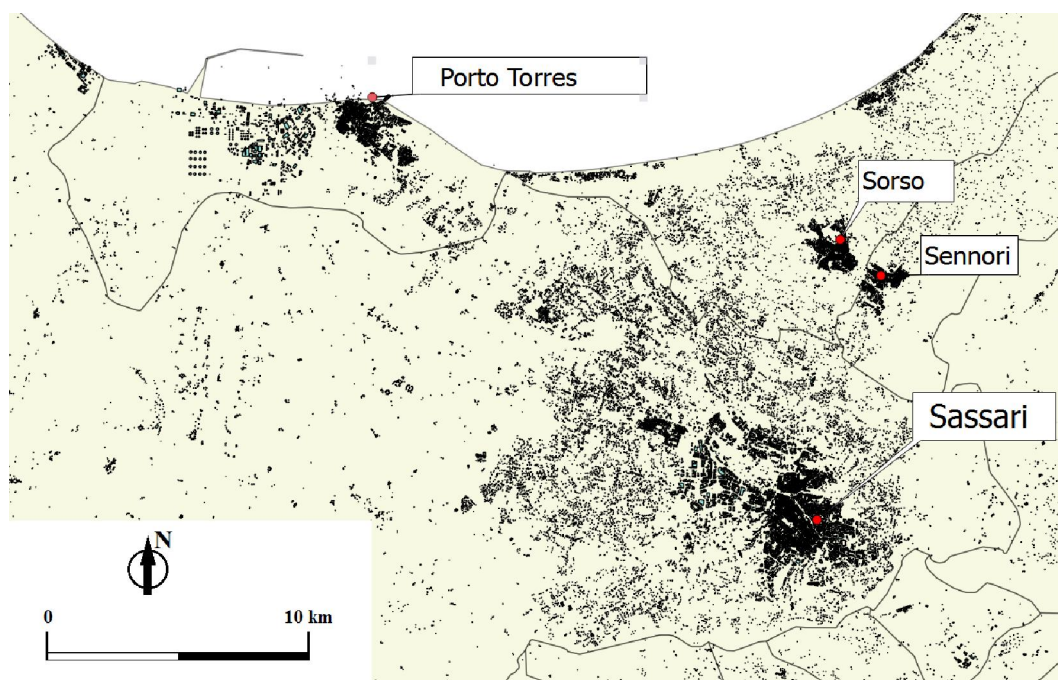
période 1951-1981, montrée dans la figure 9, est de plus de 49.000 habitants. Le phénomène d'urbanisation a lieu en correspondance avec l'industrialisation de Porto Torres. En effet, les nouvelles activités productives ont eu besoin des services présents à Sassari (cabinets d'avocats, banques, assurances, institutions publiques, etc.) et en ont affecté le développement tout au long des années 1960 et 1970. La période successive a été caractérisée par une stabilité importante du nombre total de résidents (graphique 8). On observe aussi une faible augmentation au cours des dernières années, qui a été produite par le solde positif en raison de l'augmentation des étrangers dans la ville. L'analyse démographique officielle⁶⁵ met en évidence un phénomène important en contenance par rapport à la phase précédente :

« Au cours des vingt années qui s'écoulaient entre le recensement de 1981 et celui de 2001, la population résidente reste globalement stable, mais se caractérise par l'abandon du centre ville, les *sassaresi* préférant vivre dans les maisons dispersées de la campagne environnante. Ceci s'apparente au phénomène de rur-urbanisation. Au fil du temps, la population municipale a également diminué en raison de la séparation et constitution de la Commune de Stintino en 2001, village qui compte une population de 1.127 résidents ».

Le processus de réorganisation est évident lorsque l'on considère la répartition des résidents : en 2005, 72,68% des résidents vivaient dans la « ville compacte » (totalisant 93,679 unités) et 18,32% dans la « ville dispersée » (23.641 unités).

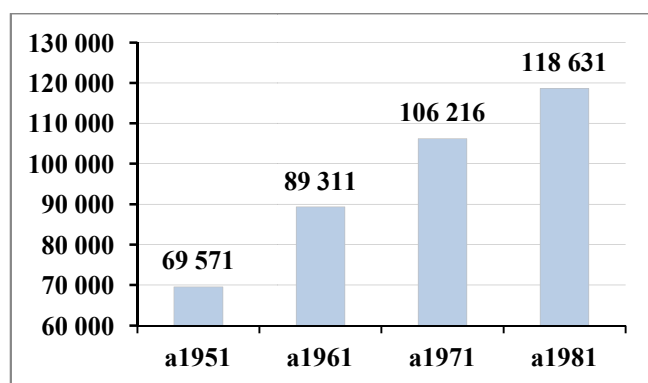
⁶⁵*ibidem*

Figure 2 – L'étalement urbain de Sassari en 2010



Source : données ISTAT sur base cartographique *Openstreetmap*. Réalisation G. Sechi sur QGis

Graphique 8 – Evolution du nombre de résidents dans la ville de Sassari, 1951-1981



Source : www.demo.istat.it

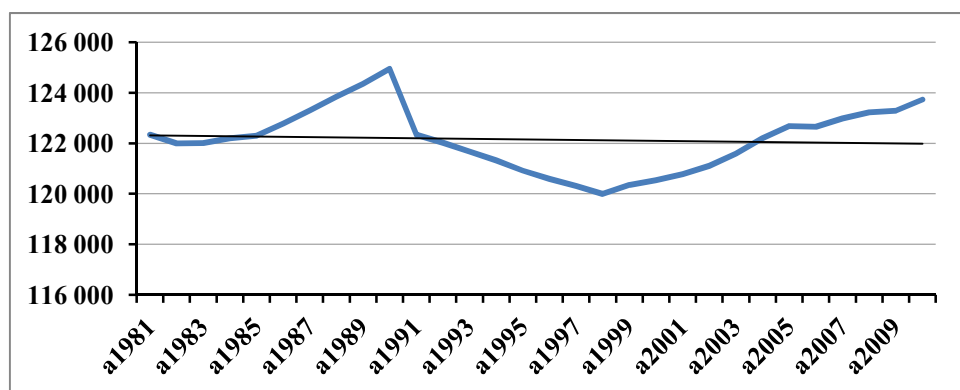
Jusqu'aux années 1950 la plupart de la population urbaine vivait dans le centre historique de Sassari d'origine médiévale⁶⁶ et dans la partie du XIX^e siècle. Le chemin de fer a également constitué à Sassari un obstacle important à la diffusion urbaine au nord. L'expansion a affecté alors toutes les autres directions. Au-delà de la voie ferrée, au nord par rapport au centre historique, se développe la zone industrielle de Predda Niedda, qui se caractérise par la présence de grands centres commerciaux et d'autres activités commerciales de vente au détail et en gros. L'expansion urbaine a donné lieu à une ville émiettée (Charmes, 2011) qui a créé des problèmes de circulation considérables et une augmentation importante des coûts publics de gestion :

« Une géographie urbaine, telles que les données décrivent, totalement bouleversée de plus de 50 ans de croissance. Tout cela serait logique si la croissance avait eu lieu avec la rationalité nécessaire, tandis qu'il faut aujourd'hui mettre en évidence les lacunes suivantes : - un réseau routier non fonctionnel ; pour passer d'un quartier à l'autre, il est presque toujours nécessaire de traverser la zone urbaine centrale. Le réseau routier est totalement insuffisant, à la fois comme réseau et en taille, car il n'existe pas une véritable hiérarchie des voiries ; - l'utilisation de véhicules privés semble être de loin préférée par les citoyens, tandis que les transports en commun enregistrent un taux d'utilisation très faible » (Piano Strategico del Comune di Sassari – diagnosi, 2007).

Les effets de l'expansion de la ville vers l'extérieur ont été accompagnés par la perte de la vitalité du centre historique et par la dégradation progressive du patrimoine immobilier, ce qui a généré une forte perte d'attractivité résidentielle.

⁶⁶La vieille ville de Sassari se caractérise par une zone urbaine très dense héritée du XI^e siècle. Deux axes perpendiculaires divisent le centre en quatre quartiers. Pour approfondir, voir Porcu Gaias, 1996.

Graphique 9 – Evolution du nombre de résidents dans la ville de Sassari, 1981-2010



Source : dati Istat - <http://demo.istat.it/index.html>

La fermeture d'un grand nombre de petites activités commerciales est un autre facteur qui est à la fois cause et conséquence de la situation actuelle d'abandon du centre historique. Des signes de reprise se sont produits au cours des années 2000 et ont suivi la rénovation du réseau de traitement des eaux usées, du système électrique, etc. ainsi que par une grande opération de rénovation des surfaces des voiries, et enfin par effet d'un certain nombre d'initiatives institutionnelles et privées pour attirer les citoyens. Le centre historique, selon l'analyse officielle de la Plan d'urbanisme de la commune de Sassari (PUC) (2011) est : « [...] une grande ressource à exploiter. Nous ne nous concentrons pas sur son témoignage car des études et analyses doivent bien documenter les valeurs ouvertes et le rôle qu'elle peut jouer dans un avenir proche ».

De nombreux changements mineurs au PUC ont favorisé les intérêts spéculatifs des entrepreneurs et des professionnels du BTP et de l'immobilier, ainsi que les opérateurs qui offrent des services dans ce domaine (avocats, notaires, ingénieurs, architectes, etc.). La prévalence de ce secteur est évidente si l'on regarde la composition historique de l'association des industriels de Sassari, où les constructeurs ont dominé pour une longue période.

3.1.5. La structure des relations sociopolitiques dans la seconde moitié du XXe siècle

L'analyse du contexte urbain et de ses transformations au cours des années 1950-1960 est essentielle pour comprendre l'émergence et l'évolution des régimes urbains de Sassari. Il sera utile maintenant de résumer la situation décrite dans les paragraphes précédents pour situer l'émergence de la composition de la classe dirigeante, de leurs relations et de leurs accords.

Le territoire du nord de la Sardaigne, où Sassari joue un rôle important, a été durement touché par la crise de l'industrie pétrochimique qui a eu lieu depuis la moitié des années 1970. Les politiques nationales de soutien à ce secteur, qui était l'un des piliers de l'économie locale, continuent d'exister jusqu'au début des années 1990. A partir de ce moment, la privatisation et les échecs des installations industrielles, en raison de plusieurs facteurs dont la faible productivité, le manque d'infrastructures modernes, la restructuration et la modernisation des établissements intervenue de manière extrêmement partielle, l'échec de la création de relations solides et co-évolutives avec les instituts de recherche universitaires, sont parmi les facteurs locaux qui ont conduit à la fin du secteur. L'industrie dans le nord de la Sardaigne s'est implantée dans les années 1960, lorsque certains groupes de l'industrie, y compris le S.I.R., ont profité de l'appui de l'Etat pour le développement économique et social des zones sous-développées du Sud. L'évolution du secteur du logement semble être intrinsèquement liée aux effets économiques de la production industrielle et de l'emploi sur le territoire. Ce n'est pas la seule cause, car le processus d'urbanisation s'est manifesté aussi par l'effet de la croissance démographique naturelle et aussi par les migrations de la campagne vers Sassari.

Au niveau politique, à Sassari, se produit un tournant qui a eu une résonance nationale et qui est connu comme la révolution des Jeunes Turcs. Cette expression fait référence à la création d'un pouvoir alternatif au sein du parti des chrétiens-démocrates par un groupe de jeunes qui s'est opposé aux idées politiques conservatrices du même parti. L'exploit a eu lieu en 1956, lorsque ce courant a remporté l'élection provinciale de Sassari. Quelques personnalités politiques nationales et régionales sont ensuite issues de ce mouvement. On peut penser à Francesco Cossiga, leader des Jeunes Turcs et plus tard président

de la République italienne ; Pietro Soddu, sept fois président de la Région Sardaigne ; Giuseppe Pisanu, ministre de l'intérieur dans les années 2000. Selon l'analyse de Balbo et Pizzorno (1969) : « Les contrastes qui au niveau local caractérisaient ce courant par rapport au status quo étaient à peu près les suivants : les jeunes contre les vieux dirigeants politiques ; un groupe mixte provincial et citoyen contre les vieilles familles de la bourgeoisie agricole commerciale ; des jeunes catholiques affirmant un nouveau type de religiosité contre les conservateurs et catholiques sceptiques, habitués à faire des compromis ; l'affirmation de la primauté de l'organisation du parti contre le pouvoir du patronage des notables ». La grande échelle de cette révolution politique se manifeste ensuite principalement au niveau national, où les arguments d'opposition étaient très similaires. Localement, la nouvelle classe politique trouve un compromis avec la bourgeoisie, se partageant certains éléments du pouvoir (*ibid.*). À cet égard, l'analyse de Balbo et Pizzorno met en lumière certains aspects importants : « cette division aurait eu lieu dans le domaine de certains organismes et établissements publics et en particulier au niveau des décisions sur les zones urbaines dont il est dit que certains des anciens groupes de propriétaires sont en mesure d'exercer un droit de veto ». La révolution des Jeunes Turcs s'est en effet épuisée lorsque la portée idéologique initiale a été divisée en deux sous-groupes, et ce n'est pas par hasard qu'ils prennent le nom de deux centres de pouvoir bureaucratique régionaux : le « Banco di Sardegna - Groupe Eftas » et le « Groupe renaissance » (Murgia, 2006 ; Sassu, 2010). Le développement du secteur des services avancés est donc à la base de la formation d'une classe de dirigeants dont l'influence sur la politique était importante.

A Sassari, le changement politique s'est accompagné de deux phénomènes parallèles, déterminants pour la modification du régime urbain consolidé jusque-là : il s'agit de l'industrialisation et de l'urbanisation. Le premier phénomène est caractérisé par l'installation d'un groupe d'industriels et de gestionnaires qui viennent principalement des régions industrialisées d'Italie pour saisir l'occasion offerte par les fonds de soutien au développement des régions du sud. Si les activités de production se sont concentrées principalement dans la zone industrielle de Porto Torres, les bureaux administratifs et les services se sont installés à Sassari. En ce qui concerne les

dirigeants du pôle industriel à proximité, il s'agit notamment d'hommes d'affaires et de professionnels qui ont montré un intérêt particulier pour consolider leurs propres intérêts dans la ville. L'une des "interférences" majeures dans les années 1960 est l'achat du plus grand journal local, *La Nuova Sardegna* (basé à Sassari), par l'industriel Nino Rovelli, propriétaire de la S.I.R. qui plus tard a vendu (même après des faillites) les activités industrielles de Porto Torres qu'il contrôlait. Le second phénomène, l'expansion urbaine, se produit dans un premier temps en raison de l'abandon des zones rurales par des familles riches et la bourgeoisie rurale, elle-même destinée à avoir une influence sur les politiques urbaines bien que dans une moindre mesure, et dans un deuxième temps parallèlement au processus de tertiarisation de l'économie de la ville, ce qui a conduit à une augmentation du nombre de fonctionnaires parmi les dirigeants politiques et à la nécessité de créer des contacts directs entre les partis politiques et les dirigeants des établissements publics. Dans les années suivantes, l'urbanisation, l'industrialisation et la tertiarisation ont créé une nouvelle capacité de dépense et de nouveaux modes de vie. En particulier, l'expansion de la ville, avec la construction de nouveaux quartiers résidentiels autour du noyau historique, a créé d'importants bénéfices économiques pour ceux qui l'ont promue et mise en œuvre. En d'autres termes, la logique spéculative semble avoir eu un rôle de premier plan dans la croissance de la richesse de la ville et l'émergence de professions liées à la construction. Ces catégories semblent avoir eu une influence sur le processus d'élaboration des politiques, bien que la participation directe à la vie politique des entrepreneurs ne s'est pas produite de manière importante. D'ailleurs, la classe politique de Sassari se compose de politiciens professionnels, ceux qui atteignent habituellement les positions les plus élevées, et d'autres personnes qui exercent des activités politiques au sein des sections locales du parti. L'absence générale des entrepreneurs et des professionnels des conseils municipaux fait supposer l'existence d'une relation entre ces derniers et les élus.

Dans cette période, ce sont deux les principaux groupes de professionnels qui émergent : d'une part il y a les « bâtisseurs », c'est-à-dire les acteurs du BTP (qui coïncident parfois avec les propriétaires fonciers), d'autre part il y a les professions libérales qui offrent des services et de l'expertise pour la mise en œuvre des travaux. Parmi ces derniers, on trouve des ingénieurs et des

architectes, des avocats, des notaires, etc. Un rôle important est également joué par les banques locales, qui sont bien évidemment essentielles pour gérer les flux financiers⁶⁷. Les promoteurs immobiliers, ainsi que d'autres opérateurs, sont représentés dans l'Association des industriels de Sassari (devenue ensuite Associazione degli Industriali del Nord Sardegna, association des industriels du Nord de la Sardaigne, au sein de Confindustria, à savoir la section locale de l'association nationale des industriels). Cette association exerce une influence dans le processus d'élaboration des politiques et, en particulier, en ce qui concerne l'élaboration du plan d'urbanisme de la ville (PUC), notamment les modifications et les permis de construire.

Plus généralement, un point important est le modèle de développement suivi par Sassari, qui pourrait être étiqueté comme « assistentialiste ». En d'autres termes, Balbo et Pizzorno (1968) ont écrit à ce sujet : « tout le monde partage l'idée que le développement économique de Sassari dépend de l'intervention extérieure privée et publique, ou par le tourisme. Même dans le cas où l'intervention extérieure est privée, le soutien régional ou national est essentiel et, par conséquent, la médiation de la classe politique est nécessaire ». Il sera utile d'ouvrir une petite parenthèse sur l'importance de l'étude des deux auteurs sur la structure du pouvoir à Sassari⁶⁸. Cette recherche a produit un débat⁶⁹ où

⁶⁷ Dans les zones urbaines, selon nos interviewé(e)s, la banque de Sardaigne ne semble pas jouer un rôle actif dans les processus de prise de décision publique. Son influence se manifeste sur d'autres aspects, plus spécifiquement bancaires et de crédit, ainsi que sur une dimension territoriale régionale plutôt qu'urbaine. Le développement des banques elles-mêmes dépendait aussi de l'industrie : " Dans les années soixante, à la suite du plan de relance, en Sardaigne, commence la politique d'industrialisation, et même si elle n'est pas une banque spéciale pour l'industrie, le Banco di Sardegna favorise la promotion et aide l'industrie avec des opérations qui accompagnent normalement les interventions à moyen et long terme". *Mezzo secolo di Storia sarda con il Banco di Sardegna*, Sardinews, décembre 2013. Pour cette banque le secteur de l'immobilier a néanmoins représenté une ressource importante. Celle du Banco di Sardegna est une histoire de fortes racines locales qui se traduisent dans une attention portée à la relation avec les petites et moyennes entreprises.

⁶⁸ Y ont participé activement six chercheurs, vingt-deux enquêteurs, un statisticien et d'autres collaborateurs, y compris M. Brigaglia, A. Parisi, A. Paba, G. et A. Pisanu Pigliaru. Quatre campagnes d'entretiens ont été réalisées et ont intéressé des groupes de personnes, dont des étudiants, un échantillon des habitants du district de Monte Rosello, des informateurs clés, l'étude des associations catholiques, un échantillon représentant la classe moyenne, les politiciens locaux, les syndicats et les cadres politiques moyens, une revue de la presse locale, des observations participantes dans différents contextes comme le siège du parti ou des réunions syndicales, l'analyse statistique des données sur la population et l'économie locale (Sassu, 2011, p. 73).

ont avancé des considérations et critiques autour de la méthodologie utilisée pour comprendre la structure du pouvoir local⁷⁰. De nombreuses interventions des intellectuels locaux sur cette question ont suivi la publication des résultats de cette étude. On peut signaler néanmoins la recherche de Brigaglia (1979) qui a proposé une actualisation du thème de la structure du pouvoir à Sassari dix ans plus tard.

Pendant les années 1960 et 1970, les investissements du secteur privé "à l'extérieur" se réduisent rapidement pour se concentrer sur d'autres zones de la Sardaigne⁷¹. Le tourisme à Sassari, au contraire, ne s'est jamais véritablement développé. Les milieux intellectuels et des petits commerçants du centre historique étaient les principaux demandeurs d'un projet qui donne la priorité à la réappropriation du centre ville et à sa valorisation pour accroître les flux touristiques, notamment dans la saison estivale, mais cette idée n'a pas été concrétisée. Ceci contrairement à ce qui est arrivé dans à Alghero, qui a exploité la présence stratégique de l'aéroport (que la municipalité de Sassari a financé à la fin des années 1990 à la demande du maire Anna Sanna). Les principaux investissements ont été orientés vers le secteur de la construction d'infrastructures et la réalisation de bâtiments publics, mais aussi privés. À cet égard, le secteur public est depuis longtemps le principal financeur, que ce soit la Région Sardaigne, l'État ou plus récemment l'Union Européenne. Nous y reviendrons plus tard aussi dans l'utilisation des fonds du programme européen « culture et développement ». Au cours des décennies suivantes, en conséquence des importants changements qui ont eu lieu entre les années 1950 et 1960 avec le développement de l'industrie, de la construction, de l'expansion

⁶⁹ Voir à ce sujet Soddu P. (1985) *I "giovani turchi" e la vita politica in Sardegna*, in M. Brigaglia, S. Sechi, *Cronologia della Sardegna autonomistica, 1948-1985*, Edizioni della Torre, Cagliari, 1985, p. 41 e ss.

⁷⁰ Dans ces années en Italie il y avait un intérêt croissant pour l'étude de la structure locale du pouvoir : on peut penser aux recherches de Banfield et Putnam, effectuées à des moments différents et s'intéressant aux sous-cultures locales italiennes, à la ligne de la recherche sur la relation entre la structure du pouvoir et le développement économique, par ex. l'étude de Sassari de Pizzorno et Balbo, à l'étude sur la province de Salerne de Bonazzi, Bagnasco et Casillo, ainsi que les importantes expériences de recherche de Trigilia se concentrant sur les sous-cultures politiques territoriales.

⁷¹ Il est important de souligner le fait que l'investissement a été accompagné par les fonds nationaux pour le développement des régions sous-développées du sud.

urbaine et de la croissance des services bureaucratiques, administratifs et professionnels, la classe dirigeante de Sassari semble être composée de représentants des deux secteurs, public et privé (*ibid.*). Les plus importants sont les trois catégories qui ont été brièvement discutées, à savoir les promoteurs immobiliers, les professions libérales et la classe politique. Si les premiers sont unis dans la forte association des industriels de Sassari, composée des personnalités économiquement importantes de la communauté locale, les deuxièmes ne semblent pas être caractérisées par une « unité », dans le sens où il n'y a pas une représentation explicite des intérêts. Au contraire, certaines personnalités sont considérées comme particulièrement influentes, et se situent en particulier dans la catégorie des ingénieurs et des architectes.

Deux acteurs collectifs émergent au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Une catégorie importante, qui joue un rôle important, directement et indirectement dans la vie politique de la ville est représentée par les commerçants. Les événements qui tournent autour de cette catégorie d'intérêt sont liés à l'étalement urbain et en particulier à la construction de Predda Niedda, la zone commerciale de Sassari. L'affaiblissement de l'industrie de Porto Torres a conduit à la caractérisation des Predda Niedda comme pôle commercial (gros et détail) plutôt que zone industrielle et d'artisanat, un processus commun à plusieurs villes où sont construits des grands centres commerciaux dans les zones périphériques facilement accessibles en voiture. Les commerçants de la ville ont cherché à défendre leurs intérêts au sein de la Chambre de Commerce de Sassari (qui, cependant, est également impliquée dans d'autres types d'activités), dont l'objectif principal est de rendre plus accessible et vivante la partie historique de la ville. Cet objectif, au moins sur le papier, contraste avec celui des promoteurs immobiliers, qui ont plus d'intérêt à développer les zones périurbaines où les possibilités spéculatives sont plus importantes. L'Université de Sassari semble aussi privilégier la périphérie, où ont été construits des pôles scientifiques. Cette institution est considérée par les répondants de notre campagne d'entretiens comme la « plus importante entreprise pour les investissements en infrastructures urbaines ». Ceci est un aspect intéressant que nous allons analyser dans les paragraphes suivants.

3.1.6. La structure des intérêts locaux entre l'ancien et le nouveau millénaire

Dans la première moitié des années 1990, la scène politique locale est dominée par une fragmentation qui sous-tend la présence d'intérêts divers pas facilement proches les uns avec les autres. Pendant cette période, les acteurs qui composent la classe dirigeante de Sassari sont toujours liés aux intérêts qui ont caractérisé la période précédente. Jusqu'à la seconde moitié des années 1990, on n'observe pas de changement politique important dans le gouvernement de la ville. Les relations entre les différentes institutions semblent être plus dépendantes des relations personnelles que des orientations politiques traditionnellement structurées en partis.

Tableau 12 – Liste des maires de Sassari et affiliation aux partis politiques, 1988-2014

Début de mandat	Fin de mandat	Maire	Parti politique
1988	1990	Marco Fumi	PSI
1990	1994	Franco Borghetto	PSI
1994	1994	Franco Masala	PSDI
1994	1995	Giacomo Spissu	PDS
1995	2000	Anna Filippa Sanna	PDS
2000	2005	Gianvittorio Campus	AN
2005	2010	Gianfranco Ganau	DS
2010	2014	Gianfranco Ganau	PD
2014	<i>in carica</i>	Nicola Sanna	PD
PSI: Partito Socialista Italiano; PSDI: Partito Socialista Democratico Italiano; PDS: Partito dei Democratici di Sinistra; AN: Alleanza Nazionale; DS: Democratici di Sinistra; PD: Partito Democratico.			

Le secteur de la construction est encore le pilier de l'économie urbaine, autour duquel se développe le secteur des services, qui dans les années 1990

emploie plus de la moitié du total des travailleurs⁷². La fragmentation des groupes politiques qui composent le conseil municipal se manifeste dans de longs conflits qui portent à la fois sur la friction entre des personnalités et sur les différentes visions de la relation avec l'environnement économique local.

En outre, jusqu'aux élections locales de 1995, le maire a été élu par le conseil municipal, ce qui *de facto* en limitait le pouvoir et ne permettait pas un gouvernement stable et continu de la ville⁷³. En effet, si nous regardons le tableau 3, nous voyons que 4 maires se sont succédés en moins de 7 ans, entre 1988 et 1995. Au niveau local et au niveau national, rarement un seul parti a atteint le seuil pour gouverner seul. Les gouvernements de coalition étaient (et sont toujours) la seule façon de gouverner à Sassari, les rapports et les échanges politiques peuvent être très longs, y compris les luttes au sein d'un même parti pour une nomination ou une candidature. Dans le passé, le maire était nommé par le conseil municipal parfois après des mois de négociations⁷⁴. La loi 142/1990, connue comme "Loi Bassanini", est intervenue afin d'assurer une meilleure stabilité et une nomination directe du maire de la part des électeurs, ce qui a donné plus de pouvoir au maire, légitimé par la volonté populaire et démocratique⁷⁵. Cela oblige les partis et les coalitions à présenter une seule candidature avant les élections municipales.

A Sassari, le premier maire élu directement par les citoyens est Anna Sanna, en 1995. Cette dernière, ancien membre du PCI, a guidé pendant cinq ans une

⁷² Données de la "Camera di Commercio del nord Sardegna" an 1996.

⁷³ Cette situation est commune à de nombreuses villes italiennes, dans lesquelles la formation du conseil municipal et la nomination du maire étaient des opérations qui nécessitaient plusieurs mois de consultations et d'échanges politiques, visant à créer des « équilibres » très complexes, et qui très souvent privilégiaient "la confiance" du/au parti plutôt que les compétences des conseillers et des adjoints. Voir, à cet égard, R. Catanzaro *et al.*, 2002.

⁷⁴ Ce thème est développé en détail dans l'essai de Murgia, T. (2006). La recherche concerne spécifiquement la composition du conseil municipal de la période 2000-2005 et les politiques connexes.

⁷⁵ Les éléments novateurs de la loi Bassanini concernent en outre la mise en place d'un système majoritaire pour l'élection des administrateurs ; l'attribution au maire de l'autorité de nomination et de révocation des conseillers, des gestionnaires et des représentants des organisations, entreprises et institutions ; l'incompatibilité (dans les municipalités plus importantes) des postes d'adjoint et conseiller ; la compétence du conseil municipal de discuter et approuver les politiques générales du gouvernement ; la limite maximale de huit adjoints (14 en 1995) ; la limite maximale pour le maire de deux mandats consécutifs.

coalition de centre-gauche. Malgré l'apparente stabilité, son mandat a été tendu, signe d'un état de choses qui montrait une grande résistance aux changements imposés par la réforme. Les principaux projets promus par Sanna étaient le câblage de la ville, la réalisation d'un centre intermodal, l'harmonisation des temps urbains, la création d'un tramway reliant la banlieue au centre ainsi qu'une extension jusqu'à la gare pour ensuite rejoindre l'aéroport d'Alghero, un parking souterrain dans le centre ville, la mise en valeur de la culture (celle-ci sera examinée dans le chapitre suivant). Bien qu'il soit nécessaire d'explorer davantage cette question, l'hypothèse est qu'à partir de ce mandat, le rôle des promoteurs immobiliers devient moins important en raison de la crise du logement⁷⁶. Dans cette période, se produit un changement progressif des relations avec les acteurs du BTP, car le maire tend à arrêter sensiblement l'urbanisation des zones périphériques avec une volonté de concentrer les ressources dans le centre-ville. L'idée était de compacter le tissu urbain et d'améliorer le centre historique qui avait été abandonné :

L'association des promoteurs immobiliers était au début d'accord avec nous - parce que les constructeurs vous demandent toujours de leur donner des permis de construire - , ils avait convenu avec nous, les élus, le fait que la ville n'avait plus besoin de s'étaler, aussi parce qu'il n'y avait pas des perspectives d'augmentation de la population. Il fallait réaménager le centre historique et la partie du XIX-XXe siècle. Donc, il y avait certainement un avantage pour les fabricants, d'utiliser les ressources dans cette direction, et non dans l'autre, qui produit des invendus et ainsi ... combien d'invendus avons-nous à Sassari ? I.9.

En dépit de cette déclaration, les constructeurs n'ont pas ensuite partagé cette ligne politique, peut-être à cause du manque d'intérêt économique

⁷⁶Les données relatives à la crise de l'immobilier en Italie sont représentées dans le graphique 2 en annexe de ce travail. Les années 1990, au moins jusqu'en 1999, ont été caractérisées par une offre faible de bâtiments résidentiels dans la construction neuve, face à une croissance importante du nombre de nouvelles familles : dans les années 1980 on comptait 128.000 nouvelles familles par an, tandis que le stock de logements a augmenté de 309.000 logements par an; dans les 1990 les nouvelles familles étaient 190.000, au niveau des années 1950, mais seulement 167 000 nouvelles maisons ont été produites par an.

représenté par les travaux de rénovation des anciens bâtiments de la ville. Probablement à cause de cette ligne politique dans l'aménagement urbain, la maire n'a pas été renommée par son propre parti, le PDS, pour les élections de 2000, ce qui est considéré comme anormal par un conseiller municipal qui a fait partie de cette administration, qui dit :

A cette époque, dans toute l'Italie, tous les maires du PDS ont été confirmés pour courir pour le deuxième mandat consécutif. De la direction nationale du PDS est arrivé un « non » pour la candidature d'Anna Sanna, le seul cas en Italie [...]. Et il y avait des raisons. [...] Eh bien, il y a une raison, le maire a fermé les portes aux promoteurs immobiliers, elle ne voulait pas se faire dicter la politique par eux. I.14.

Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, cette situation semble être liée à des rapports différents que les maires entretenaient avec le contexte local. Lors des élections municipales de 2000, c'est la droite à gagner les élections avec le candidat Gianvittorio Campus, AN. Ce dernier est chirurgien à l'Université de Sassari et Sénateur de la République depuis 1996, G. Campus a présenté sa démission au Sénat pour être maire de Sassari. Campus partageait avec l'ancien maire l'étrangeté, au moins partiellement, du contexte politique local, où il avait occupé seulement des postes administratifs. L'action qui a marqué ce mandat est une fois de plus le développement du Plan local d'urbanisme (PUC). Au-delà du PUC, cette administration ne semble pas avoir élaboré une stratégie cohérente et bien définie :

« La première question posée aux répondants visait à établir quelles sont les questions [...] d'intérêt majeur et elle a obtenu deux types de réponses : d'abord, les conseillers de l'opposition du gouvernement Campus partagent l'idée qu'il n'y a pas de thèmes généraux qui ont été traités par cette administration, ce qui a généré une mauvaise poursuite de ce qui a été planifié, conçu et lancé par le maire précédent ; la seconde, typique des conseillers municipaux de la majorité, qui au contraire identifient plusieurs thèmes qui caractérisent le mandat » (Murgia, 2006, pp. 223-224).

Selon ces derniers, les thèmes généraux étaient : le PUC et l'urbanisme, le développement des infrastructures, les travaux publics et la construction de parkings souterrains à proximité du centre historique. Dans l'ensemble deux phénomènes différents sont évidents et peut-être implicitement liés : a) le rôle de l'université, principale entreprise urbaine, et de la A.S.L. (Azienda Sanitaria Locale), lesquelles ont une forte influence sur la municipalité : « [...] on observe que souvent les décisions des deux établissements concernent peu la recherche et l'enseignement, et bien davantage la construction, vu la quantité impressionnante de travail en cours ; b) le développement urbain et la préparation du plan d'aménagement de la ville (PUC) » (Murgia, 2006, p. 13). La définition de l'Université comme « la principale entreprise de la ville » est partagée par les répondants, qui mettent l'accent sur l'importance de cette institution dans les questions liées à l'aménagement de la ville et l'influence exercée par l'université dans l'élaboration du plan d'urbanisme, en particulier en ce qui concerne ses modifications. Un exemple concret, parmi d'autres, concerne le tracé urbain de la ligne de tramway, qui devait relier la gare au centre-ville. Un ancien conseiller municipal explique :

[L'université, ndlr] a influencé les décisions d'urbanisme de cette ville parce qu'elle était en train de faire le pôle universitaire à Piandanna, et nous avons dû déplacer le tracé du tramway pour le desservir. Bien sûr elle affecte les décisions ! [...] l'université influe également sur les choix déjà faits car avec les financements qu'elle reçoit, pour éviter de les perdre, pour ne pas créer de l'inconfort, etc. etc. nous devons nous adapter. On a approuvé vingt variations qui concernaient l'université. On a modifié le tracé du tramway parce que l'Université avait obtenu des fonds pour construire un pôle à Piandanna, donc il devait passer par là ! Nous ne pouvions pas perdre cette occasion pour la ville. I.14.

En effet au cours des années 2000, un grand nombre de projets d'infrastructure les plus importants de la ville a été promu par l'Université de Sassari et soutenu par le Ministère de l'éducation. Des financements importants ont été alloués au jardin botanique la Faculté d'Agronomie, pour la Faculté d'Arts et Lettres et pour la Faculté des études vétérinaires (pour un total compris entre 75 à 80 millions d'euros). Ces projets participent à la

récupération des structures et la construction de nouvelles. Dans ce contexte, les promoteurs immobiliers tirent profit des opportunités créées par les marchés publics, où la prise de risque entrepreneurial est plus faible par rapport à d'autres initiatives privées car il n'y a pas le risque d'invendu. L'influence exercée par la catégorie des industriels, associés dans Confindustria, n'est pas exercée dans la définition des orientations politiques générales. L'intérêt se concentre sur les interventions seules (contrats publics, permis de construire, etc.) et sur les modifications ponctuelles de projets plus importants, afin de produire des phénomènes de spéculation foncière.

La catégorie des professions libérales est plutôt impliquée dans cette coalition urbaine en ce qui concerne le rôle de la stimulation des : orientations générales, car elle correspond à la classe des intellectuels, également composée de professeurs d'université ; projets, souvent ce sont les mêmes personnes qui proposent un projet et mettent ensuite en oeuvre ; gestion et conseil concernant les opérations d'urbanisme, sociales, de la santé, etc. Un passage intéressant est offert par un extrait d'un interviewé dans lequel un conseiller municipal dit :

« Aujourd'hui, quelqu'un qui a beaucoup d'influence à l'extérieur est l'ingénieur X. Il est le rédacteur en chef du PUC, il est dans le comité de construction et il est en train d'élaborer les nouveaux règlements en matière de construction. Il est celui qui a en main un certain nombre de choses propres à l'administration [...]. Son avis compte beaucoup et, à mon avis, non seulement il donne des conseils techniques, mais donne aussi des opinions politiques et a la pleine confiance du maire. C'est quelqu'un qui compte »⁷⁷.

La puissance du groupe des professions libérales est également mesurée en termes économiques. Les commandes et les affectations, principalement publiques (ou du moins les plus « riches »), semblent être au centre des activités de travail. Un autre ancien conseiller municipal dit : « quand j'étais conseiller j'avais l'équivalent de mille euros par mois. Une fois j'ai regardé combien l'architecte X avait gagné dans la même période : 100 millions de lires

⁷⁷ Murgia, 2006, p. 208. Le maire auquel on fait référence est Campus Nanni, AN, au pouvoir entre 2000 et 2005.

(50.000 euros)! Je ne veux pas dire qu'il ne l'avait pas mérité, mais 100 millions... ». Ceci suggère des relations et des enjeux très importants entre les administrateurs locaux et les professions libérales, ces derniers étant capables non seulement de donner des conseils techniques concernant les projets, mais aussi de conseiller de l'extérieur la direction dans laquelle orienter la politique d'aménagement. Un autre aspect important est que cette relation survit aux changements de majorité, parce que nous trouvons toujours les mêmes personnes dans le groupe des professionnels mobilisés par l'administration publique de Sassari.

Enfin, nous pouvons affirmer que jusqu'en 2005 n'ont pas émergé de programmes stratégiques qui structuraient une idée globale de renouvellement de la ville et qui repensaient son repositionnement et renouvellement. L'absence de documents officiels stratégiques et une politique de gestion des affaires publiques renvoie à la ville managériale propre à un modèle welfariste (Harvey, 1989a). On ne peut donc pas identifier un agenda urbain cohérent et les accords avec les professionnels et les promoteurs immobiliers sont faits au coup par coup avec des interventions ponctuelles sur le PLU. Le mandat du maire Campus a été caractérisé par trois axes forts, bien que non-structurés et intégrés : l'aménagement urbain et l'échec de la révision totale du PLU, ainsi que la réalisation de projets spécifiques ; la facilitation de la mise en œuvre des grandes infrastructures, notamment celles réalisées par l'Université de Sassari et le ASL ; les travaux publics, notamment un parking souterrain et d'autres travaux publics, etc... Cette période se caractérise donc par une certaine fragmentation des positions politiques, organisée sous le contrôle des partis politiques, bien que cette surveillance allait progressivement être nuancée.

L'élection directe du maire ne résout pas le problème immédiatement. Les divisions existantes au sein du PDS se manifestent lors des élections de 2000, où ce parti se divise et propose deux candidats différents, parmi lesquels le maire sortant par le biais d'une liste civile. Campus a également lutté pour augmenter son autorité au sein du conseil municipal et il semble avoir su s'imposer au sein de la municipalité de manière plus forte par rapport à son

prédécesseur⁷⁸. Le scénario dans lequel émerge le plan stratégique de la ville sous l'administration suivante est caractérisé par les éléments suivants : la stabilité progressive et l'autorité grandissante du rôle du maire au sein du conseil municipal et vis--vis des partis politiques, la nécessité d'un nouveau plan d'urbanisme et l'absence d'une perspective de développement intégré, l'influence de l'université et l'affaiblissement du pouvoir de la catégorie des industriels à cause de la crise du marché immobilier, la fin de l'étalement urbain et d'autres facteurs. La question qui se pose est de savoir comment faire converger les différents acteurs et leurs instances spécifiques respectives autour d'un projet urbain partagé et commun.

3.1.7. La recomposition de la structure des intérêts locaux et le rôle de la culture

En 2005, le centre-gauche remporte les élections municipales et provinciales. Gianfranco Ganau est élu maire de Sassari et Alessandra Giudici devient Président de la province de Sassari⁷⁹. Cette dernière avait occupé le poste de présidente de la section API Sarda Sassari, l'association des petites et moyennes entreprises. La nomination de ces candidats au sein des partis politiques respectifs a été faite suite à de longues discussions et débats qui montrent une continuité avec la nature fragmentée de la coalition politique qui avait caractérisé la vie politique urbaine pendant une longue période⁸⁰. Le profil du nouveau maire est différent à la fois par rapport à ses deux prédécesseurs, qui étaient plutôt liés à la politique nationale, et par rapport à la génération d'hommes politiques précédant la réforme Bassanini, c'est-à-dire des

⁷⁸ D'après les entrevues, il ressort l'affirmation selon laquelle Campus, en tant que chirurgien, avait l'habitude d'être en charge de grandes responsabilités dans la salle d'opération et que même dans la politique il avait tendance à vouloir tout connaître. Cela aurait donc été perçu par certains conseillers et par ses adjoints comme un manque de confiance.

⁷⁹ Gianfranco Ganau, DS, médecin, responsable du service des urgences à Sassari, et Alessandra Giudici, Margherita, entrepreneur et vice-président de la Chambre de commerce, ont été soutenus par les partis politiques suivants DS-SFS, Margherita, Progetto Sardegna, Psd'Az, Sdi, Autonomia socialista, Verdi, Italia dei valori, Udeur, Prc et Comunisti italiani.

⁸⁰ Cf. « Centronistra: primarie per la scelta dei nomi? », *la Nuova Sardegna*, 10 febbraio 2005; « Centrosinistra ancora in alto mare », *la Nuova Sardegna*, 25 marzo 2005 « La coalizione verso la rottura tra sms, polemiche e veleni », *la Nuova Sardegna*, 31 mars 2005.

politiques très ancrés dans la logique et les dynamiques des partis politiques. Bien que la phase de sélection interne des partis de la coalition ait été difficile, une coalition compacte se constitue autour de la position politique de Ganau. Chirurgien et chef du service des urgences de Sassari, son profil se caractérise par une longue expérience de militantisme dans des associations culturelles locales, en particulier il avait été président de la section provinciale de l'association récréative et culturelle, Arci (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana) et connaissait très bien l'organisation du contexte culturel de Sassari. Après avoir occupé le poste de conseiller municipal d'opposition, Ganau était candidat en tant que membre d'un nouveau parti appelé "Projet Sardaigne", fondé en 2003 par Renato Soru, l'ancien président de la Région Sardaigne (2004-2008)⁸¹.

Au niveau local, par rapport à la mise en place de la réforme Bassanini, la période 1995-2005 peut être considérée comme une phase d'« adaptation » aux nouvelles règles édictées par Rome. Cette étape est en fait caractérisée par des pratiques « informelles » où le travail des maires est difficile et contrarié à cause des divisions internes des partis de coalition. En 2005, la coalition dirigée par Ganau donne l'impulsion à des changements importants en cette matière et met un terme à cette phase de transition. Depuis 2005, le maire dispose d'un rôle plus important et central dans la prise de décisions locales et en ce qui concerne le consensus autour des orientations politiques générales. La majorité en résulte plus compacte et « loyale » envers le maire, qui, à son tour, parvient à maintenir la coalition plus unie pendant les années de son mandat administratif. Concernant le programme proposé et promu, à bien des égards, il est en continuité avec les actions menées par le conseil dirigé par Anna Sanna dans la seconde moitié des années 1990, actions qui n'ont pas été pleinement

⁸¹ « Progetto Sardegna » était un parti de centre-gauche avec lequel Renato Soru a remporté les élections régionales en 2004. L'expérience de Soru comme président de la Région Autonome de Sardaigne a pris fin prématurément suite à sa démission en 2008 à l'occasion du vote de la loi d'aménagement du territoire. La situation politique est devenue très tendue après que le Conseil régional avait voté contre cette loi, qui constituait la première partie d'un amendement fortement soutenu par le gouverneur dans l'un des derniers articles de la nouvelle loi sur la planification et qui prévoyait des nouvelles règles contre la construction déréglée. Les acteurs du BTP n'étaient bien évidemment pas d'accord. Sur ce sujet, au sein du parti démocratique ont émergé alors de forts contrastes, ainsi que l'opposition claire de l'opposition. Voir « Strappo di Soru: mi dimetto », Corriere della Sera, le 25 Novembre 2008.

réalisées en raison de la fragmentation interne de la majorité et de la défaite aux élections de 2000. Ces actions concernent principalement la vieille ville, la fin de la politique d'expansion de la ville, le « raccommodage » du tissu urbain composé de quartiers éloignés les uns des autres, la promotion de la culture. Concernant les relations avec les principales villes voisines, Porto Torres et Alghero, le projet pour la formation d'une aire urbaine intégrée, appelée Area Vasta di Sassari, réémerge mais avec de nouveaux outils et ressources par rapport au passé⁸². Grâce à cette opération, l'objectif déclaré par le maire était de promouvoir : « une ville qui devrait être au centre du territoire, qui devrait être une capitale de l'excellence ». Quelques années plus tôt, le maire Sanna avait cherché à construire un dialogue avec les maires des municipalités voisines pour définir les fonctions métropolitaines de cette large aire urbaine.

Dans la période entre 2005 et 2008, dates qui correspondent à l'élection du nouveau maire et au début de la crise économique internationale⁸³, l'axe entre Sassari et la région Sardaigne était très fort en raison de l'appartenance de Ganau et Soru au même parti, « Progetto Sardegna ». Le maire de Sassari partageait avec le président de la région la promotion d'une politique d'aménagement du territoire en rupture par rapport aux pratiques de construction habituelles. Dans le nouveau *Piano Paesaggistico Regionale* (Plan d'aménagement paysager régional), Soru avait introduit des règles plus sévères de construction, comme la fin des permis de construire dans le périurbain, le long des côtes et donc l'introduction de limites importantes pour les lotissements dans les zones rurales.

Au niveau régional, l'introduction du nouveau plan d'aménagement paysager régional (PPR) a rencontré de fortes oppositions au sein du même

⁸² L'« Area Vasta di Sassari » est un projet commencé en 2005 à la demande de la Région de Sardaigne, dans le contexte de la mise en œuvre des stratégies communautaires. Le projet a bénéficié de l'allocation financière pour la rédaction des plans stratégiques intermunicipaux. Les ressources P.O.R. Axe V "Ville" pour la période 2000-2006 ; les moyens F.A.S. (pour les zones sous-développées, « politiques pour les zones urbaines »), en application de la résolution 20/04 du CIPE. Voir. Comune di Sassari, *Il Nuovo Asse di Trasformazione Urbana del Comune di Sassari*, 2008.

⁸³ À cet égard, voir le rapport de la Banque d'Italie (2010), *Questioni di Economia e Finanza*, qui s'occupe de la crise internationale en raison de la question des subprimes et des bulles immobilières aux États-Unis et en Espagne, ainsi que de la réaction italienne aux conditions changeantes du marché.

parti politique de majorité, ainsi que de la part de l'opposition, ce qui a conduit le président Soru à démissionner à la fin de l'année 2008⁸⁴.

A Sassari, plus particulièrement, la préoccupation des promoteurs immobiliers était due à la volonté de limiter la construction de résidences secondaires dans l'arrière-pays. Bâtir une maison dans la campagne environnant la ville est en effet une pratique répandue des habitants de Sassari depuis de nombreuses années et, compte tenu des prévisions de croissance zéro de la population de Sassari, l'attention des promoteurs immobiliers se concentrait sur la construction de ces maisons. Le principal journal local s'exprimait à ce sujet comme suit : « pendant des décennies, les Sassareses ont regardé loin du centre-ville, où règne le silence et les grillades. Ensuite, une commission municipale a découvert anarchie, exemptions fiscales et constructions illégales. Et l'administration s'est rendue compte que certaines dans la manière de construire en milieu rural, devait être revues »⁸⁵. Le maire de Sassari G. Ganau poussait pour interdire tout permis de construire dans les propriétés avec une extension inférieure à trois hectares et sans connexions avec les activités agricoles, même si le nouveau Plan du Paysage Régional (PPR) lui donnait la possibilité de porter la limite à un hectare⁸⁶. Le débat est encore en cours au sein du conseil municipal, mais ausside la région Sardaigne⁸⁷

Au-delà des aspects techniques du PUC, le pland d'urbanisme communal, nous voulons mettre l'accent sur le fait que l'aprobation (puis la modification, l'abrogation et la réintroduction) du nouveau PPR et la volonté du maire de limiter la construction dans l'arrière-pays d'une part, et la crise du secteur de l'immobilier d'autre part, ont caractérisé le mandat du maire G. Ganau. Dans

⁸⁴ La démission de Renato Soru de ses fonctions de président de la région de Sardaigne a été présentée au Conseil régional le 24 Novembre 2008 suite au rejet de la loi de planification. Voir. « Regione Sardegna. Soru dimissiona : Persona ne può governare senza la fiducia ». « Regione Sardegna. Soru si dimette: "Non si governa senza fiducia" », *La Repubblica*, 25 novembre 2008.

⁸⁵ « Meloni : "Niente blocco delle concessioni" », *la Nuova Sardegna*, 29 giugno 2005.

⁸⁶ La loi d'urbanisme prévoit une forte limitation pour les opérations immobilières inférieures à un hectare dans l'arrière-pays Cfr. Délibération n° 36/7 del 05/09/2006 per l'adozione del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr).

⁸⁷ « Agro e coste, i nodi irrisolti del Puc. Il risanamento delle campagne e lo sviluppo turistico sono rimandati a dei piani di intervento successivi ». *La Nuova Sardegna*, 10 aout 2012.

cette période, à savoir de 2005 à aujourd'hui, on observe à Sassari une réduction progressive de l'importance des acteurs du BTP. En particulier, 2008 est une date clé pour comprendre les difficultés financières des entrepreneurs du BTP :

Nous sommes en 2014, et six années de crise représentent un problème pour cette classe. La crise de l'immobilier qui s'est intensifiée en 2008, et qui est encore en plein essor, a conduit à une baisse des prix réels mais surtout à une grande quantité d'invendus, donc leurs perspectives de profit ont fortement baissé. I.13. Les constructeurs sont insolvables, tout le monde le sait et ils le savent encore mieux que les banques. Ils n'ont plus beaucoup d'influence [...] et qui a l'argent a le pouvoir. I.15.

Le seul acteur du BTP qui « résiste » dans cette phase est atypique. Il s'agit de l'Université de Sassari. La position des cadres de cet établissement public dans la coalition urbaine demeure inchangée et, à certains égards, renforcée : l'université se confirme comme l'un des principaux « bâtisseurs » de Sassari, avec un montant d'investissement dans l'infrastructure qui a augmenté par rapport à celui des autres acteurs. Dans la période 2007-2013, correspondant aux « Fonds de développement et de cohésion » relatifs au programme 2007/2013, l'université a reçu des financements importants pour un total de 152,4 millions d'euros, divisés comme suit : 58,89% (près de 91 M €) pour les infrastructures ; 31,12% pour les subventions aux particuliers et 9,99% pour l'achat de biens et services⁸⁸. Les principaux projets mis en œuvre par l'université sont l'achèvement de la construction de la faculté des sciences (27,2 M €), la réalisation de la Faculté des Arts de Via Roma - en particulier les départements de littérature et de langues (18,7 M €) ; la restructuration des bâtiments administratifs municipaux (le complexe en Piazza Università) (17,8 M €), la construction du nouveau siège des départements de chimie et pharmaceutique - "Complesso Monserrato" (7 M €). Même le maire G. Ganau, au cours de la campagne électorale, reconnaissait l'importance de l'Université

⁸⁸ Fonte: Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2014. <http://www.opencoesione.gov.it/>

de Sassari comme acteur important de l'économie locale et la nécessité de son inscription dans la coalition urbaine :

« L'université est une valeur ajoutée, elle est la deuxième entreprise de notre ville, nous devons devenir une ville universitaire, ce qui ne signifie pas seulement créer des logements étudiants, mais aussi la transformer en centre d'excellence. L'université doit fournir son expertise et doit avoir une alliance dialectique constante avec les élus locaux »⁸⁹.

La coalition urbaine semble s'être partiellement recomposée en raison à la fois des conditions économiques générales, qui ont mis en difficulté le groupe des promoteurs immobiliers ; et de la nouvelle solidité du conseil municipal autour de la position de maire Ganau. En raison du changement des équilibres du pouvoir économique local (industriels, entreprises, universités, etc.), le nouveau maire et ses adjoints ont pu proposer un programme global pour le développement urbain qui s'éloigne d'une logique axée autour de la simple gestion du PUC et des grands travaux publics. La nouveauté réside dans le fait que les actions ont été organisées dans un agenda urbain organisé, intégré et partagé par des acteurs tels que l'université et les associations des commerçants. La rupture par rapport au mandat des maires précédents est évidente car ici une vision plus générale est proposée. Cette idée générale s'est concrétisée avec l'élaboration du premier Plan stratégique de la Ville (PSC).

En octobre 2006, la municipalité organise la « semaine stratégique », cinq jours de discussions ouverts à des experts et aux citoyens⁹⁰, au cours desquels les élus ont voulu présenter et discuter les orientations du *Piano Strategico della Città* (PSC), le plan stratégique de la ville, qui a été approuvé l'année suivante. Ces journées de discussion publique organisées par la mairie de Sassari ont vu la participation de différents acteurs, publics comme privés. L'Université a participé sous la coordination scientifique du professeur Marco Vannini, la Chambre de Commerce y a participé activement avec notamment

⁸⁹ «Vogliamo restituire i colori alla città», *la Nuova Sardegna*, 8 aprile 2005.

⁹⁰ L'iniziativa, denominata “Settimana strategica”, si è tenuta nel Padiglione Tavolara a Sassari dal 26 al 30 settembre 2006.

Cfr. http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/resoconto.htm

son président, Gavino Sini, ainsi que de nombreux petits et moyens entrepreneurs, des représentants d'associations locales, des citoyens... La PSC peut alors être considérée comme l'origine formelle et publique d'un agenda urbain, promu par la ville de Sassari à travers une phase de consultation populaire. Cet agenda semble enfin avoir fait converger les intérêts des différents acteurs⁹¹ autour de la définition des orientations stratégiques et intégrées de l'action publique.

Il est utile de revenir sur cette semaine stratégique pour comprendre comment la (nouvelle) coalition s'est créée et quels intérêts étaient représentés. Pour définir le nouvel agenda urbain, dont l'expression formelle est la PSC de 2007, ont été impliqués plusieurs acteurs collectifs (groupes, institutions, associations, citoyens, etc.). Certains d'entre eux étaient déjà présents et importants précédemment, tels que l'Université de Sassari, l'Autorité sanitaire locale (ASL), un groupe hétéroclite de professionnels. Simultanément, d'autres nouveaux acteurs émergent avec plus de force, acteurs qui jouaient des rôles moins centraux (par rapport, par exemple à l'Université ou à l'association des promoteurs immobiliers). Il s'agit principalement de l'association des commerçants et de groupes de petites et moyennes entreprises du centre-ville, réunis au sein de la Chambre de Commerce de Sassari (CCS). Leur représentativité était aussi boostée par le fait que le maire Ganau et la présidente de la province de Sassari, A. Giudici, étaient très proches, et que cette dernière avait aussi le rôle de vice-présidente de la CCS. Une nouveauté était l'implication des associations culturelles, appelées à participer aux décisions sur les questions concernant la ville et, surtout, pour animer le centre historique à travers l'organisation de spectacles, d'événements, manifestations, etc.

Pour financer la mise en œuvre de l'agenda urbain, les ressources ont été principalement publique. En effet, les entrepreneurs locaux n'avaient pas la

⁹¹ Les jours de discussion, organisés par la ville de Sassari, ont été suivis par des citoyens, mais aussi les institutions publiques et privées de la ville, telles que l'Université (coordination scientifique, prof. Marco Vannini), la Chambre de Commerce (Président Gavino Sini part active) et de nombreuses petites et moyennes entreprises. Le secteur économique le plus exploité est celui des TIC. Cfr. PSC, 2007 e sito internet:

http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/resoconto.htm

force économique pour investir, étant donné les difficultés des promoteurs immobiliers, désormais insolubles, et l'absence d'intérêts économiques forts dans la ville (croissance démographique zéro, stagnation, manque de vision stratégique, une force de travail peu qualifiée...). C'est pour cette raison que la priorité de la municipalité était de trouver les fonds nécessaires. Ceci étant, immédiatement après sa prise de fonction, Ganau a fortement poussé pour la restructuration des services administratifs de la Ville de Sassari. L'objectif était de créer un service technico-administratif consacré exclusivement à la programmation, qui avait pour but principal de saisir les opportunités offertes par les fonds européens, régionaux et nationaux, ces derniers étant toujours plus exigeants en termes de qualité des projets et comptes rendus d'informations⁹².

Durant les années 2000, et notamment à partir du programme du FSE 2007-2013, l'UE a particulièrement valorisé l'axe "Culture et développement" en fournissant d'importantes sommes d'argent pour le développement de projets tels que la réhabilitation des centres historiques, la requalification des friches industrielles et commerciales, etc. ; encourageant *de facto* la réalisation de structures dédiées à la culture, à l'art, aux loisirs. Cela n'a pas échappé au maire, en vertu de l'axe fort qu'il entretenait avec la région Sardaigne (et notamment avec le président Soru). La Région Sardaigne est effectivement l'acteur institutionnel qui gère les fonds européens, par le biais du Programme opérationnel régional (P.O.R.). Pendant les années 2000, au sein du P.O.R. Sardaigne, l'un des axes les plus "riches" en termes de fonds disponibles et rapidement utilisables était celui qui valorisait la connexion entre le développement et la culture.⁹³

⁹² En Italie, les politiques de cohésion régionale sont financées à la fois par des fonds de l'UE, auxquels est associé un cofinancement national. Ces politiques sont mises en œuvre par l'administration nationale et les administrations régionales, toujours avec une coordination centrale. Les instruments financiers européens disponibles en Italie sont le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE).

⁹³ Les programmes opérationnels (PO) sont fonctionnels à la mise en œuvre du Cadre stratégique national (QSN) et sont divisés en programmes opérationnels nationaux (PON) et régionaux (POR). Dans ces programmes sont définis les objectifs spécifiques au sein des priorités définies aux niveaux européen et nationaux. Le POR recourt au Fonds européen de développement régional (FEDER) et au Fonds social européen (FSE).

Le PSC et des nombreuses déclarations du maire soulignent la volonté politique d'introduire la culture comme élément structurant de l'agenda politique urbain, comme outil de développement à partir duquel construire une cohérence de projet. Le PSC intègre la culture comme l'une des principales ressources. Cette idée est explicite dans plusieurs passages du plan stratégique : « en d'autres termes, la ville doit se tourner davantage vers les marchés, faire face et améliorer l'accessibilité interne et externe, se verrouiller aux circuits internationaux dans les domaines scientifique, touristique et culturel, améliorer considérablement la qualité du tissu urbain et des services aux citoyens » (Plan stratégique municipal, Sassari, 2007). En outre, de nombreuses déclarations du maire témoignent du rôle accordé à la culture dans le nouvel agenda urbain, à la fois avant et après son élection en 2005, tels que : « Sassari doit à nouveau devenir une ville accueillante, solidaire et éducative, une ville qui construit son identité dans la relation avec son territoire afin de valoriser sa position méditerranéenne en mettant l'accent sur l'économie, la culture et l'innovation ⁹⁴ ». Ou encore : « tout d'abord, il est nécessaire que Sassari reprenne son rôle traditionnel de capitale territoriale à travers l'innovation et la modernisation du système de transport, des routes et des infrastructures, se proposant comme une ville avec des services efficaces d'enseignement supérieur (université, conservatoire, académie), un pôle muséal et d'activités culturelles grâce au nouveau et grand théâtre municipal ⁹⁵ ».

La vaste littérature développée au cours des dernières décennies nous amène à considérer désormais ce phénomène comme une pratique courante, compte tenu des nombreuses expériences et l'extrême diversité des cas, des causes et des effets. La plupart des travaux et des études de cas cherchent à montrer la potentialité de la culture comme moteur de l'économie locale (selon une expression récurrente dans la littérature, voir Scott, 2000 ; 2010). Sassari peut facilement être inclus dans cette catégorie et interprété à travers la boîte à outils spécifique pour l'étude de ces cas. Cependant, le but de cette recherche est autre et consiste à tester une hypothèse différente selon laquelle mobiliser la culture ne poursuit pas seulement une finalité économique, mais qu'elle peut

⁹⁴ « Progetto Sardegna punta sulla novità », la Nuova Sardegna, 13 aprile 2005

⁹⁵ *La Nuova Sardegna*, le 30 Juillet de 2005

être configurée aussi en tant que "ressource politique". La culture, à travers des chemins parfois tortueux et contradictoires, révèle une véritable capacité à réunir des positions différentes, parfois contradictoires, dans des agendas urbains partagés.

L'implication des acteurs culturels de la ville et l'introduction de la culture comme leitmotiv de ce plan stratégique nous conduit à considérer son rôle comme central et stratégique dans la définition de projets. Tant dans le PSC que dans les occasions publiques, la culture (déclinée sous diverses formes telles que la tradition, la recherche, les TIC, les spectacles, le théâtre, la musique, la danse, la formation et l'éducation, etc.) a été définie comme le « moteur de l'économie locale » :

Nous avons identifié dans la culture et dans la valorisation de la tradition, ainsi que dans les événements, un moyen de faire de Sassari une ville stratégique et touristique au sein bien évidemment d'un circuit plus large [...] I. 10. Ganau a misé immédiatement sur la culture. I.4. Donc, quelle était l'idée ? L'administration a cru dès le début à l'idée que la culture puisse être l'un des nombreux éléments qui peuvent créer de la croissance, donc le moteur du développement local. I.2

Cela a également été fait en s'appuyant sur des services techniques et administratifs créés *ad hoc*, visant à saisir les opportunités des appels d'offre pour obtenir les financements régionaux, nationaux et européens qui concernent les projets qui font le lien entre le développement et la culture :

Ensuite, à partir de là, l'unification des fonctions d'aménagement du territoire, on parle de tout ce qui concerne l'activation des instruments financiers régionaux et communautaires qui feraient en sorte que la municipalité puisse s'enrichir avec des fonds, des idées et des finances. I.

2

La stratégie culturelle passe par une série d'actions dont les objectifs en termes de développement du territoire, dans les faits, semblent être :

- l'attraction des fonds publics à travers des projets qui améliorent le lien entre la culture et le développement, un axe très important de la politique européenne qui dispose de ressources financières considérables ;
- l'utilisation de la culture comme outil pour revitaliser le centre historique urbain et ses activités économiques (commerces, services, restauration, etc.), une action promue à travers les initiatives des associations culturelles locales ;
- la rénovation des structures délabrées dans le tissu urbain, l'attribution d'une destination culturelle (musées, citadelles de la culture, salles de conférence, etc.) ;
- l'attraction des flux touristiques qui gravitent autour de la ville, notamment dans les stations balnéaires d'Alghero, Castelsardo et Stintino, à travers l'utilisation d'outils pour la promotion, aux niveaux national et international, d'événements et festivals historiques (Discesa dei Candelieri et Cavalcata Sarda) notamment par une politique de labellisation.

L'effet global de ces opérations est fonctionnel à la création d'un nouvel équilibre de coalition urbaine et la mise en valeur de la culture affecte la légitimité populaire des élus et notamment du maire, qui prennent avantage de la culture en tant qu'élément à signification positive, un élément qui facilite donc le consensus populaire autour de l'action politique. Ceci est implicite dans les réponses des nos acteurs interrogés :

Personne ne pourra jamais dire que la culture est inutile, personne ne pourra jamais dire, cependant, que la culture est le but ultime de l'activité politique. I.11. (G. Ganau) a fort bien utilisé la culture aussi comme instrument pour la création de consensus autour des activités de l'administration municipale I.9. Je pense au contraire que ce sera nécessaire de faire un chemin peut-être *moins consensuel*, c'est-à-dire moins de spectacles dans les espaces publics, moins de spectacles en général en fait ; plus de production et plus de formation pourraient être les deux grandes orientations à suivre. I.7.

Plus concrètement, parmi les nombreux projets réalisés dans le domaine culturel, les principaux (à la fois par le montant de l'investissement et pour les perspectives d'avenir de la vie culturelle de la ville) sont le Nouveau Théâtre Municipal, qui a ouvert ses portes au public en 2013 après près de 30 ans d'attente ; l'ancien cinéma Astra, qui a reçu un financement public d'environ 5 M € (cofinancé par la région Sardaigne et l'UE) et la réhabilitation de l'ancien abattoir municipal, qui donnera lieu au "Village de la Culture et de la Science", pour un montant total de plus de 5 M €. Ces investissements publics sont une partie importante de l'investissement total promu et géré par la municipalité de Sassari. Ces trois projets, ainsi que la construction du nouveau marché municipal et de la réalisation de deux parkings enterrés, sont les plus importants et les plus stratégiques en termes de montant d'investissement et de définition d'une nouvelle identité urbaine.

Le premier objectif était d'utiliser la culture comme outil pour attirer l'attention sur le centre historique (premier mandat de G. Ganau, de 2005 à 2010). À cet égard, les exemples concrets sont nombreux : des « nuits blanches », des concerts et des événements dans les rues, une programmation éphémère, la création du réseau Thamus en ce qui concerne les infrastructures, ce dernier étant un projet qui concerne la récupération du Théâtre Civic, les Cantine del Duca (les Caves du Duchet, un espace dans le palais municipal) et l'activation de l'ancienne salle d'exposition Palazzo della Frumentaria, ainsi que leur mise en réseau avec la bibliothèque publique.

En synthèse, le nouvel agenda urbain valorise la culture pour différentes raisons, implicites et explicites. La culture est un domaine qui :

- crée un *consensus populaire*, à travers l'animation, l'éphémère, les spectacles (acteurs concernés = citoyens) ;
- permet d'*obtenir des financements publics* et d'ouvrir des chantiers (acteurs concernés = artisans, commerçants et constructeurs) ;
- donne (potentiellement) une *nouvelle image* dynamique, ouverte et inclusive de la ville, à l'intérieur comme à l'extérieur (acteurs concernés : citoyens et touristes) ;

- donne la *priorité au centre historique*, abandonné et en crise (acteurs concernés : commerçants et petits propriétaires du centre historique) ;
- donc, *facilite la convergence des acteurs concernés* dont les positions étaient très éloignées précédemment.

Le tableau 13 fournit un cadre analytique utile pour interpréter le rôle de la culture dans le processus qui pourrait aboutir à la réalisation des objectifs variés des différents acteurs collectifs qui composent la coalition et qui par conséquent partagent l'agenda.

Tableau 13 – Acteurs, objectifs, instruments et orientation territoriale de la coalition urbaine de Sassari

Acteur	Principaux objectifs	Principaux instruments	Focus territorial*
Commune de Sassari	collectivité développement urbain internationalisation	PSC; projets urbains; financements publics (région, état, UE) et privés.	L'ensemble du territoire communal avec une attention particulière sur le centre historique de Sassari
Université de Sassari	développement de la recherche expansion des activités (matérielles et immatérielles) internationalisation	Offre et qualité de l'enseignement et de la recherche; financements publics	Périurbain
Chambre de Commerce	Promotion de l'ensemble du territoire Attraction des investissements privés Développement du tourisme internationalisation	Partenariats avec les institutions publiques et privées ; projets et études pour le développement du territoire	Sardaigne du Nord et centres historiques des grandes villes
Professionnels	Gagner les appels d'offres ; gestion de projets publics	Encourager des projets spécifiques ; des conseils concernant les bonnes pratiques à suivre ;	Pas de focus**

		analyse du contexte, etc.	
Association des industriels (promoteurs immobiliers principalement)	Le développement du marché du logement, les permis de construire, PUC	Activités de <i>lobbying</i>	Périphérie urbaine, arrière-pays
Associations des commerçants	Valorisation du centre historique, développement du tourisme et de la présence des étudiants	Des propositions de mise en valeur du centre urbain; protestation publique	Centre historique
Associations et institutions culturelles et artistiques	Développement des activités culturelles et artistiques, en qualité et quantité	Subventions publiques et privées ; implication dans les projets d'aménagement du centre historique	Centre historique
<p>* À partir de la vision des projets, des plans, des documents, nous supposons que chaque acteur collectif concentre ses intérêts et ses forces d'intervention principalement sur un ou plusieurs territoires. Cela se fait en conformité avec des objectifs différents (par exemple leur statut, la maximisation des profits, la mission, etc.).</p> <p>** Bien que le discours officiel et dominant des professionnels dénonce l'abandon du centre historique (dont les habitants sont souvent considérés comme une expression de l'intelligentsia urbaine), dans les faits il n'y a jamais eu d'opposition à des projets dans d'autres zones urbaines et plusieurs professionnels tirent profit des projets situés dans le périurbain. Il est donc difficile d'attribuer un focus particulier.</p>			

Les relations entre les différents acteurs sont soit formelles soit informelles. Dans la première catégorie, nous pouvons envisager des initiatives publiques telles que des journées d'étude et de réflexion autour de projets individuels, la collaboration pour leur gestion et coordination, la création de partenariats, les partenariats public-privé, la participation aux appels d'offre des professionnels, etc. Les relations informelles sont bien évidemment plus cachées et sont issues de l'amitié et des intérêts communs ou complémentaires, du partage d'une idée, entre les différents acteurs qui composent la coalition urbaine. En ce sens, certains éléments sont visibles dans le tableau 13 si on le regarde plus précisément. Si l'on considère le groupe de professionnels, nous pouvons prendre l'exemple du cabinet d'architectes X, qui collabore avec la ville de Sassari depuis le début des années 1980 pour la réalisation de travaux publics mis en œuvre par la municipalité. De même, le monde des professionnels tels que les architectes paysagistes, urbanistes, architectes, ingénieurs, notaires, avocats et ainsi de suite regarde positivement les projets d'infrastructure mis en

œuvre par l'Université (centres universitaires, rénovation de bâtiments, etc.), la Ville (réaménagement de l'ancien abattoir comme Village de la Science et de la Culture, l'ancien Cinéma Astra et le nouvel Théâtre Municipal), ou encore l'Ente Regionale Studi Universitari (ERSU, établissement régional pour les études universitaires), qui a actuellement à disposition 40 M € pour la construction d'une résidence universitaire d'environ 500 lits. Ces projets dynamisent un peu l'économie de la ville et créent des possibilités d'emploi pour les professionnels qui s'occupent des questions bureaucratiques, de la conception de projets architecturaux et structuraux. La tendance est en effet de faire appel aux constructeurs et aux professionnels locaux. La logique des marchés publics aux enchères à la baisse, promue par Ganau, a néanmoins montré la participation systématique des entrepreneurs locaux, ceux provenant de l'extérieur devant faire face aux coûts supplémentaires qu'une entreprise du continent doit prévoir pour rejoindre l'île avec les matériaux, les outils et la force du travail.

Dans la coalition informelle plus large, la catégorie conserve encore un rôle important bien que moins important par rapport au passé. Au contraire, la Chambre de commerce a montré un intérêt évident dans la stratégie culturelle puisque les objectifs de promotion du territoire, l'internationalisation, le développement du tourisme passent par l'amélioration des politiques culturelles urbaines. La Chambre de commerce a encouragé ces actions afin d'attirer de nouveaux flux touristiques qui génèrent une demande de services d'hébergement, de restauration notamment. La culture est vue ainsi comme un outil pour la promotion de l'ensemble du territoire nord-ouest de la Sardaigne finalisée à augmenter les flux des touristes et d'investissements privés. Par exemple, Gavino Sini, président de la Chambre de Commerce de Sassari a affirmé : « [...] notre idée est d'accueillir les touristes qui viennent pour aller à la mer. Nous voulons les aider à découvrir qu'ici, il y a culture et gastronomie de haute qualité ⁹⁶ ».

⁹⁶ Cf. «CCIAA e Comune di Sassari stipulano un accordo quadro di cooperazione sul marketing urbano per il centro storico cittadino», <http://www.ss.camcom.it/>. La Chambre de commerce a encouragé diverses initiatives culturelles en partenariat avec les autorités et les institutions locales. Par exemple, l'événement “Voci di Maggio”: «A Sassari festa di musica, moda e tradizioni sarde», *la Nuova Sardegna*, 20 maggio 2014.

Des objectifs similaires ont été poursuivis également de la part de la catégorie des commerçants du centre-ville. Pour ceux-ci, la menace la plus grave est due à la présence de grands centres commerciaux qui ont fleuri dans la proche périphérie de la ville au cours des vingt dernières années et qui, à leur avis, ont considérablement contribué à réduire leur chiffre d'affaires. L'abandon progressif du centre par les résidents, qui préfèrent habiter dans les quartiers plus facilement accessibles en voiture, est un autre problème fortement perçu par cette catégorie. Les commerçants, quant à eux, sont accusés par certains enquêtés et par quelques politiciens locaux d'avoir trop d'intérêts sectoriels, d'être trop égoïstes.

Les commerçants semblent avoir trouvé un accord avec Ganau à partir de l'objectif, explicite dans le PSC, de faire revivre la vieille ville avec des initiatives culturelles, et grâce à l'amélioration des installations culturelles telles que le théâtre Civic, transformé en "Palais de la ville" (lieu culturel polyfonctionnel), les initiatives de la bibliothèque municipale, et notamment l'organisation des « Nuits blanches » et autres initiatives similaires, qui visent à attirer les gens dans le centre-ville avec des concerts, des spectacles, etc. pour encourager la consommation. En outre, l'administration municipale a favorisé des initiatives variées et un accompagnement spécifique pour la formation d'associations et la mise en œuvre de projets visant à valoriser cette partie de la ville grâce à des initiatives culturelles⁹⁷. Toutefois, récemment, on observe une rupture des relations entre l'administration et les commerçants en raison de la mise en œuvre du nouveau plan de transport urbain qui introduit une interdiction d'accès en voiture dans une partie du centre-ville (mise en œuvre de ZTL urbaine). Les commerçants se sont fortement opposés à cette modification et ont protesté à plusieurs reprises contre le maire⁹⁸.

⁹⁷ Entre autres, l'initiative « Il Castello », une association d'idées pour le réaménagement du centre historique de Sassari, <http://www.sassariilcastello.com/> et des événements plus institutionnels comme les nuits blanches de Sassari : « Une nuit où la culture et le commerce se réunissent pour donner vie à un événement dont le cible principal est la mise en culture de la ville de Sassari et de ses citoyens impliqués dans l'art, la musique, le théâtre et la danse, organisés dans les différentes places publiques. Le tout, relié à l'économie, grâce aux magasins ouverts jusque tard dans la nuit », "C'era una notte la cultura – Notte bianca a Sassari", www.sassari.tv.

⁹⁸ «Sassari, la ztl non piace ai commercianti In 500 abbassano serrande per protesta», *l'Unione Sarda*, 5 giugno 2012.

L'Université de Sassari prend avantage de la stratégie culturelle car elle est fonctionnelle à une augmentation d'attractivité pour les étudiants, à savoir un environnement culturel local actif et "dynamique" qui influence parfois les choix de l'université. La stratégie culturelle augmente les possibilités d'intégration de l'Université dans l'environnement urbain à travers la mise en place de partenariats avec des théâtres, des associations, etc., pour des initiatives conjointes qui augmentent le niveau de « productivité » de l'université. La promotion des activités culturelles est aussi compatible avec les objectifs du Statut de l'Université. Le soutien financier de l'Etat aux universités passe toujours plus par le mérite, des systèmes compétitifs et de primes si l'Université atteint certains objectifs. Parmi ces critères, ce sont les résultats quantitatifs qui participent à l'attribution de "points" dans les classements d'autres institutions, organisations, magazines, journaux nationaux tels que le Censis et « Il Sole 24 Ore ». Ces divers intérêts semblent converger autour d'un agenda urbain qui valorise la culture grâce à une stratégie caractérisée par une certaine "malléabilité" et adaptabilité aux objectifs des différents acteurs. L'agenda urbain élaboré et mis en œuvre par la municipalité semble ainsi produire deux résultats. D'une part, la convergence des différents intérêts conduit à une relative stabilité et pérennité de la coalition dans sa composition. En effet, G. Ganau a gouverné pour près de dix années consécutives et quand il a quitté ses fonctions (il a été élu comme président du conseil régional), il bénéficiait encore d'une très forte popularité auprès des habitants de Sassari. De l'autre côté, compte tenu de l'agrandissement de l'offre culturelle et de sa éeception positive auprès des citoyens, la stratégie culturelle promue dans le PSC a encouragé le consensus autour des activités de cette coalition. Ce consensus est démontré par la large victoire aux élections de 2010 de G. Ganau (environ 66% au premier tour), ainsi que par les plus de 10.000 votes attribués par les électeurs de Sassari au maire pour être élu au conseil régional de la Sardaigne⁹⁹.

⁹⁹ « È Ganau il sindaco più amato in Sardegna, decimo in Italia », Sardiniapost, 22 octobre 2013

3.1.8. Les perspectives futures de cette étude

Le matériau empirique qui sous-tend la préparation de ce chapitre, les hypothèses avancées et les résultats, bien que provisoires pour plusieurs aspects, nous ont permis de construire des bases pour comprendre et interpréter la multiplicité des rôles que la culture joue dans un agenda urbain. Certains éléments semblent confirmer les hypothèses fondamentales, à savoir l'existence d'un régime urbain, caractérisé par un programme urbain relativement stable, durable et identifiable (agenda setting) ; une coalition d'entités publiques et privées portant ce dossier grâce à des accords essentiellement informels (coalition-building) ; la mobilisation des ressources par les différents acteurs en mesure d'atteindre les objectifs définis dans l'agenda au préalable (asset-holders mobilisation). Certains auteurs soulignent la faiblesse du modèle des régimes urbains et notamment le fait que les acteurs qui encouragent la formation d'un agenda urbain, ainsi que les détenteurs des ressources connexes, sont publics. Il s'agit en partie du cas de Sassari, où les acteurs qui détiennent les ressources économiques sont principalement publics. Ce dernier constat peut toutefois être une question intéressante à creuser pour vérifier l'applicabilité de la théorie des systèmes urbains dans les villes moyennes européennes et l'émergence de nouvelles formes de partenariats dans des contextes peu dynamiques, économiquement et démographiquement. Dans ces contextes territoriaux, les financements publics représentent encore la source principale d'investissements et d'emplois, héritage de l'action de l'Etat providence, d'un passé d'assistanat et de paternalisme très important. Quant à la capacité de la culture à fédérer les différentes instances, nous avons montré la polyvalence et de l'adaptabilité de ce thème par rapport à des objectifs, poursuivis par les différents acteurs, qui peuvent être distants. Dans ce cas, la marge d'erreur peut être importante et nous allons approfondir ce point par une autre étude de cas, celui de Saint-Etienne, présenté dans la section suivante. Le chapitre 4 est dédié aux mécanismes internes de la culture de la gouvernance urbaine.

Chapitre 3.2. Saint-Etienne : le design comme instrument de gouvernance dans une ville en déclin

3.2.1. Le contexte géographique et territorial

La région urbaine de Saint-Etienne dessine un grand triangle. Sa base s'étend de Firminy à Rive-de-Gier sur une longueur d'environ 35 km et le sommet est situé vers le village de Veauché, 21 km au nord. Saint-Etienne est préfecture du département de la Loire, dans la région Rhône-Alpes¹⁰⁰. Avec 173.256 habitants en 2011¹⁰¹, Saint-Etienne est la 14ème ville française quant au nombre de résidents et la seconde de sa région¹⁰², tandis que son aire métropolitaine est la troisième pour population résidente en Rhône-Alpes avec 508.000 habitants en 2011¹⁰³, après *Grenoble Alpes Métropole* (675.000) et le *Grand Lyon* (2.189.000). Saint-Etienne est à environ 60 km de Lyon, à 45 minutes en train et à une heure en voiture, par l'autoroute A47. Saint-Etienne et 44 autres municipalités, contiguës les unes aux autres, constituent Saint-Etienne Métropole, une communauté d'agglomération d'environ 400.000

¹⁰⁰ Cfr. Carte 3 et la carte 4 en annexe. Ici on met en évidence la situation géographique en France et plus en détail par rapport à Lyon.

¹⁰¹ Recensement de la population 2011. Données Insee sur les limites territoriales de 2013.

¹⁰² Données INSEE 2014. Pour un aperçu rapide des principales régions métropolitaines françaises, voir Tab. 4 en annexe.

¹⁰³ Données Insee, recensement de la population 2011 : « Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. », cfr. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2070>

habitants¹⁰⁴. Un niveau économique, la municipalité compte environ 15.000 entreprises¹⁰⁵ il s'agit de la deuxième agglomération la plus dense de PME en France après l'Ile de France (Le Galès, 2006). Le taux de chômage des résidents actifs (15-64 ans) en 2011 se situait autour de 18% dans la municipalité de Saint-Etienne et 13% dans la zone urbaine¹⁰⁶.

Saint-Etienne a été pendant deux siècles un important centre industriel dans trois secteurs : textile (soierie), métallurgie (production d'armes) et extraction de charbon. Le bassin industriel s'étend de manière discontinue, ce qui a incité le développement de plusieurs pôles urbains le long de la Vallée du Gier¹⁰⁷. Dans cet espace, entre le cours de la Loire et du Rhône¹⁰⁸, sont au moins quatre les villes d'une certaine taille et importance : Givors, Rive de Gier, Saint-Chamond et, bien sûr, Saint-Etienne. La situation géographique n'a également jamais facilité l'expansion de la sphère d'influence de la ville : le Massif Central ferme au sud et à l'ouest toutes les routes et voies ferrées. Cet isolement de Saint-Etienne est à la fois l'origine de sa fortune avant et de sa crise après.

3.2.2. Le développement de l'industrie et l'étalement urbain

À partir du XVIIe siècle, l'extraction du charbon commence à se développer à Saint-Etienne par effet d'une augmentation constante de demande. Le territoire français ne disposait pas de beaucoup de sites à exploiter et la plupart d'entre eux se trouvait dans les territoires du nord, le long des frontières avec

¹⁰⁴ Source : Saint-Etienne Métropole, <http://www.agglo-st-etienne.fr/role-de-lagglo/sa-carte-didentite/>

¹⁰⁵ Données Insee/Clap 2011. La composition est la suivante : agriculture 0,5% ; industrie 5,9% ; construction 8,2% ; commerce, divers services et transports 68,7% ; gouvernement, santé, éducation et action sociale 16,8%. 30% de l'ensemble des entreprises a entre 1 et 9 salariés.

¹⁰⁶ Recensement INSEE, catégorie : « EMP T4 - Chômage (au sens du recensement) des 15-64 ans ».

¹⁰⁷ La ville possède quelques caractéristiques qui sont à la base de sa situation marginale par rapport à d'autres villes françaises. Saint-Etienne n'a jamais été une capitale régionale et n'a jamais joué un rôle fort et dominant au sein de son territoire. Le positionnement non-central de la ville dans le sud du département de la Loire s'est également traduit dans la difficile production de synergies, de plans de gestion et de développement concertés avec les communes voisines. (voir Vant et Gay, 1997).

¹⁰⁸ Cf. Carte 3 en Annexe

Allemagne et la Belgique. Le danger et l'insécurité historique de ces frontières ont encouragé l'exploitation du bassin minier stéphanois. Au XIXe siècle, la région de Saint-Etienne était connectée aux principaux réseaux de transport via la Loire (à Andrézieux-Bouthéon) pour rejoindre Paris et le Rhône à l'est, via la Vallée du Gier¹⁰⁹. Au XIXe siècle, l'exploitation des gisements et les intérêts économiques énormes qui tournaient autour de l'extraction sont à la base de la formation de deux catégories de dirigeants : celle des « étrangers » et celle des membres de la bourgeoisie locale et de Lyon (Béal, 2006). Ce siècle témoigne de nombreuses controverses entre ces deux factions pour les droits de propriété des terres et du sous-sol¹¹⁰. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'industrie stéphanoise a commencé à montrer des signes clairs et forts de crise. Les mines fermaient progressivement en raison de divers facteurs, parmi lesquels il y avait le coût grandissant d'extraction, l'ouverture des frontières et les nouveaux accords économiques internationaux tels que la formation de la CECA, l'utilisation d'autres types de carburant, la concurrence des autres pays, etc. A Saint-Etienne et dans son territoire, la situation a conduit à la perte d'environ 25 000 emplois en moins de trente ans (Mandon, 1976).

Un deuxième secteur qui a fortement caractérisé le territoire en question est la métallurgie. La présence de nombreux gisements de charbon a été fonctionnel au développement de cette industrie. Les origines remontent au moins au XIVe siècle, lorsque les artisans ont développé ici une expertise dans la production d'armes légères, tandis que plus tard ils ont commencé à se spécialiser dans les armes à feu, des balles et divers outils. Au XVIIe siècle, la production a augmenté de façon spectaculaire jusqu'à faire de Saint-Étienne l'un des plus importants sites de production d'armes de France. Les effets sur le

¹⁰⁹ La carte 5 en Annexe montre les cours des rivières et des canaux en France au XIXe siècle. On observe l'emplacement stratégique de Saint-Etienne, qui se trouve en entre la Loire, qui conduit à Paris via le canal d'Orléans, et le Rhône, qui conduit à Lyon et à Marseille, Toulon, etc.

¹¹⁰ Jusqu'au XVIIIe siècle, le charbon de Saint-Etienne est « réservé » aux nécessités domestiques ou commerciales des résidents. En 1810, l'État décide d'organiser la production minière à l'échelle industrielle, produisant une législation qui a libéralisé l'exploitation minière et qui a introduit une différence juridique entre la propriété foncière/propriétés du sous-sol. L'expropriation des droits du sous-sol a eu lieu au détriment de nombreux petits propriétaires fonciers et en faveur d'une minorité de grands propriétaires fonciers, même si les exploitants du sous-sol devaient payer une redevance au propriétaire du sol (Vant, 1981).

tissu urbain se sont manifestés de manière nette¹¹¹ : l'industrie des armes, après une phase initiale caractérisée par la production dans de petits ateliers, a occupé des espaces précis créant de véritables quartiers de production industrielle des armes. Ceci est dû à la spécificité du processus de production d'armes et à l'intervention de l'état (déjà à partir du XVIIIe siècle). En outre, le secret d'Etat autour de ce type particulier de produit nécessitait un contrôle rigide et constante, d'où la concentration dans des véritables cités. En effet, en 1764, la production a été centralisée avec la construction d'une grande usine d'armes Place Chevanelle. La prééminence dans ce domaine est démontrée par un fait curieux : la ville a été brièvement rebaptisé *Armeville* au cours de la Révolution française¹¹². Au cours du XIXe siècle, l'État a contribué à développer à Saint-Etienne l'industrie lourde passant par la réorganisation des intérêts locaux. En 1868, l'Etat construit la Manufacture d'Armes de Saint-Etienne, une véritable cité secrète (figure 3). Ce complexe industriel à double H s'étend sur environ 100ha, 500m au nord de la vieille ville, et il est vite devenu le symbole de la puissance et du pouvoir de l'Etat dans la ville¹¹³. Dans cette usine, la production d'armes a continué sans interruption pendant plus d'un siècle. La période de production maximale était entre les deux guerres mondiales.

Contrairement aux activités d'extraction du charbon, autour de la métallurgie se sont développés des compétences et un savoir-faire spécifiques qui ont rendu possible l'émergence d'une catégorie de petits entrepreneurs et de travailleurs qualifiés. En 1885 a été fondé un autre grand établissement industriel, devenu un des symboles de l'âge d'or de l'industrie à Saint-Etienne. Il s'agit de Manufrance, une usine spécialisée dans la production d'armes de chasse et des bicyclettes. La société est connue dans toute la France pour être la première à avoir lancé la vente par correspondance à travers un catalogue.

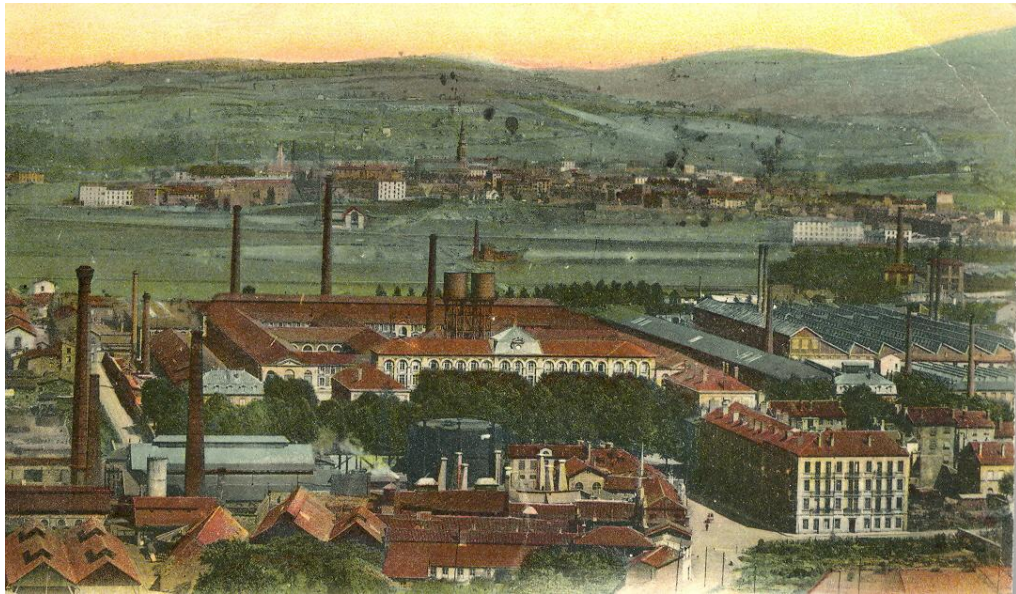
¹¹¹ Voir Vant, 1981.

¹¹² Un destin provisoire qui a également affecté d'autres villes pouvant avoir une référence au christianisme (un saint) ou une référence à la classe aristocratique (Grenoble, par exemple, était devenu Grelibre).

¹¹³ Selon de nombreux répondants, et de nombreux articles dans la presse locale, la Manufacture d'Armes représentait le pouvoir, la forte présence et l'influence de l'État sur la ville.

Manufrance est rapidement devenue le plus grand établissement de la ville par nombre de salariés.

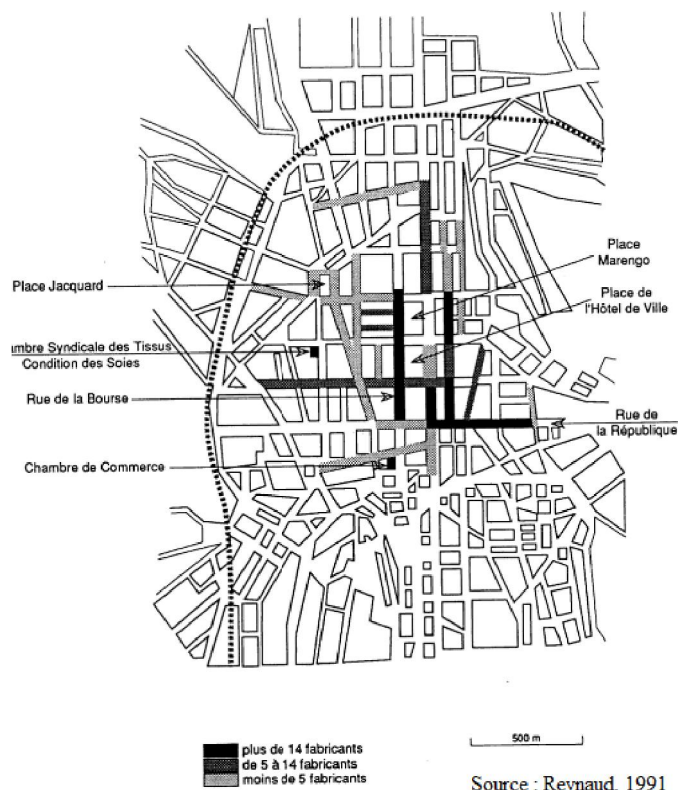
Figure 3 – La Manufacture nationale d’armes de Saint-Etienne en 1905



Source : Archives Municipales de Saint-Etienne, (2 Fi ICONO 1183).

Un autre secteur principal qui caractérise Saint-Etienne en tant que ville industrielle est le textile. Ce dernier s'est développé rapidement au cours du XIXe siècle (C.R.E.S.A.L., 1996), bien que les activités étaient déjà très importantes pendant XVIe siècle. L'expansion de l'industrie textile à Saint-Etienne est en lien avec Lyon : les entrepreneurs lyonnais avaient impulsé la production dans la capitale du Forez, où s'étaient multipliés les activités de sous-traitance notamment. Au XVIIIe siècle, la production stéphanoise s'est rendue plus autonome par rapport aux propriétaires Lyonnais. Le cycle de production était divisé en différentes phases et donc laboratoires spécialisés, ces derniers s'étant principalement implantés sur la colline de Crêt-de-Roc, puisque la disponibilité de la lumière est un élément essentiel pour le traitement des tissus (Figure 4)

Figure 4 – Localisation des fabricants



Selon Vant (1981) l'organisation de l'industrie textile étaient très différente par rapport à celle des armes et des métaux en termes d'urbanisation. Alors que les productions d'armes et des métaux s'organisaient dans des grandes usines, de véritables quartiers à usage unique, l'industrie textile était émietée dans l'espace urbain. Jusqu'au XXe siècle : « [...] En plein XXe siècle, le travail dispersé en ateliers familiaux reste en effet la règle, fondé sur la division des tâches entre le fabricant, maître d'œuvre qui conçoit et commercialise le produit, et le passementier, simple exécutant qui met à la disposition du précédent son matériel et son savoir-faire. L'usine, sans être totalement absente de cet univers, ne l'investira vraiment qu'après la Deuxième Guerre Mondiale pour finalement évincer à son profit la production à domicile » (Reynaud, 1991, p. 8).

La structure de production stéphanoise a longtemps été dominée par quelques grandes entreprises, comme la Manufacture d'Armes de Saint-Etienne (plus tard GIAT), Manufrance, Casino (groupe de distribution alimentaire), etc. mais elle a aussi été marquée par une myriade de petits sous-traitants, d'artisans

et de petits entrepreneurs (Mandon, 1976, p. 59). Ces petits ateliers s'occupaient principalement de produire des pièces qui servaient aux grandes entreprises. Autour des grands groupes s'est donc créé une armature capable de s'adapter rapidement aux exigences des entreprises mères. C'est évident que chaque cas mériterait d'être approfondi, mais nous nous limitons ici à citer les trois « piliers » de l'économie locale : l'exploitation minière, la métallurgie et le textile, trois secteurs qui ont réagi différemment aux changements économiques des années 1970.

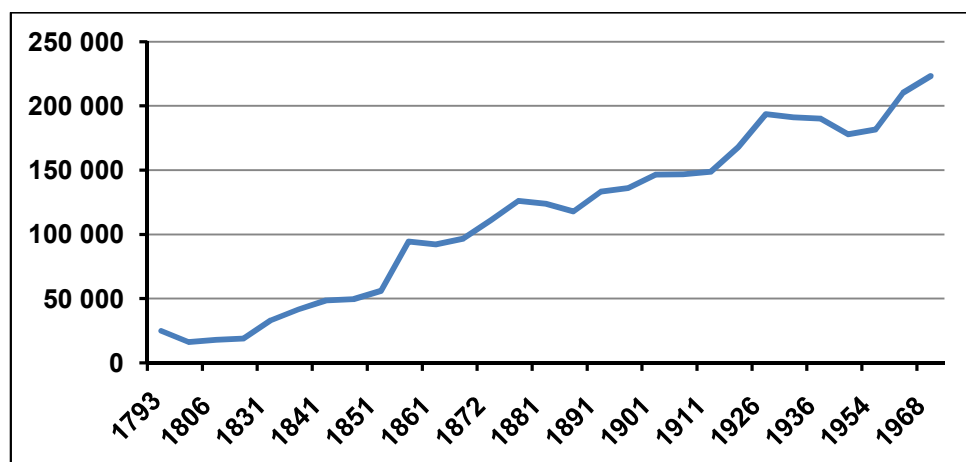
3.2.3. L'expansion urbaine

Au début du XIXe siècle, la ville de Saint-Étienne avait une population d'environ 20.000 habitants. Parallèlement au développement de l'industrie, la ville se développait de manière très rapide. On assiste à une croissance constante de la population jusqu'en 1926 qui a conduit la ville à compter jusqu'à un maximum de 223.000 habitants en 1968 (graphique 10). L'expansion a eu lieu principalement en raison d'une forte immigration de travailleurs et de leurs familles qui provenaient soit de l'arrière-pays¹¹⁴ que de l'étrangers. Les migrants arrivaient principalement pour travailler dans les nombreuses mines : une première vague migratoire a eu lieu au XIXe siècle, principalement du Massif Central (la région montagneuse plus rurale et où les conditions de vie étaient très difficiles) a été suivie d'un second mouvement pendant les quarante premières années du XXe siècle, période pendant laquelle sont plutôt les étrangers à arriver en ville, en particulier Italiens, Espagnols et Polonais¹¹⁵.

¹¹⁴ Certains répondants soulignent l'importance de cette période pour la définition précise de l'identité urbaine : « Ce que je voulais dire est que quand vous parlez aux stéphanois ils vont vous dire: « Moi je viens de la Haute Loire », « Moi je viens de la campagne ». Il y a très peu qui vous disent : « Je suis de Saint-Etienne ». La question de l'identité fait de cette région un melting pot, à l'américaine, dans lequel cet attachement est à prendre en compte lors que nous faisons l'analyse du territoire, ou du type de politiques qui sont menées ». Entretien avec Philippe Peyre, Directeur du Musée de la mine de Saint-Etienne, 24 mai 2013.

¹¹⁵ Cfr. Bonnet J-C. (1960) *Histoire de la main d'œuvre étrangère dans l'agglomération stéphanoise*, D.E.S., in Mandon D. (1976).

Graphique 10 – Evolution de la population de la commune de Saint-Etienne, 1793-1968



Source : données Ldh/EHESS/Cassini, Des villages de Cassini aux Communes d'aujourd'hui.

La ville se développe jusqu'en 1968, lorsque la population s'élevait à 223.000 habitants. Outre les questions de migration, nous devons tenir compte de l'élargissement des limites administratives de la ville qui a conduit à l'inclusion de certaines municipalités adjacentes¹¹⁶. Comme nous pouvons le voir dans la figure 10, l'effet de l'annexion de ces municipalités a conduit à une augmentation rapide de la population totale au cours des années cinquante du 'XIXe siècle (de 56.000 à 94.000, qui comprend toujours l'augmentation due à l'immigration). La ville s'étalait suivant le rythme de l'industrie, mais sans suivre un véritable plan d'urbanisme¹¹⁷. Les quartiers sont nés autour des usines et des mines de charbon de grande taille (comme dans le cas de la Manufacture

¹¹⁶ Tel est le cas de Beaubrun, Montaud, Outre-Furent et Valbenoîte dont l'union a eu lieu en 1855. D'autres municipalités ont plutôt été annexées plus tard. C'est le cas de Saint-Victor-sur-Loire et Terrenoire, en 1969, et Rochetaillée en 1973.

¹¹⁷ Au début du XIXe siècle a été créé la Grand Rue, axe routier finalisé à mettre fin au chaos urbain qui s'était créé en conséquence de l'industrialisation. La Grande Rue s'étend sur environ sept kilomètres, du nord au sud. Le long de cette ligne droite ont été construits de nombreux services publics, y compris l'Hôtel de Ville, la préfecture de la Loire (Saint-Etienne avaient obtenu cette reconnaissance politique en 1856) et une ligne de tramway (qui n'a jamais cessé de marcher). Entre 1850 et 1860, Saint-Etienne a été affectée par une expansion sans précédent. Seuls les passemantiers ont construit dans cette période plus de 1800 foyers (Mandon, 1976).

Royale, des Puits Curriot et Carnot, etc.) ou autour des besoins de l'industrie du textile (comme le cas de l'urbanisation de Crêt-de-Roc).

En dépit du fait d'être devenue préfecture de la Loire au XIX^e siècle, Saint-Etienne a vu augmenter sa réputation de « ville noire », non seulement à cause des poussières, des fumées et de la couleur sombre des façades des bâtiments, mais aussi par l'image même de la mine, des conditions de travail difficiles, par une mauvaise hygiène, de la forte immigration étrangère, d'un certain "désordre urbain". Tel est l'héritage laissé par le développement industriel au moment de la crise économique urbaine commencée après la deuxième guerre mondiale.

3.2.4. La crise de l'industrie stéphanoise et ses effets sur la structure socio-économique

Pour comprendre la crise économique qui a frappé la ville de Saint-Etienne dans les années 1950, il faut tenir compte de deux facteurs : d'une part, les macro-variables tandis que de l'autre nous avons besoin de comprendre la structure et l'organisation particulière de la production locale. Les deux phénomènes peuvent être traités séparément mais en réalité, ils sont étroitement reliés. En ce qui concerne les macro-variables, suite à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), après plusieurs années de pleine production, il y a une concurrence croissante à la fois interne et externe aux Etats membres (Mioche, 2004). Le charbon a commencé à être importé en Europe de l'Amérique du Sud, de l'Afrique du Sud, de la Russie, de la Pologne. A Saint-Etienne, la fermeture progressive des mines a été un premier élément de la faiblesse de l'économie locale, car plus de 20.000 emplois ont été perdus dans ce secteur pendant environ trois décennies. Cette crise a beaucoup en commun avec celle qui a touché de nombreux territoires européens : on peut penser à la Ruhr, dans le nord de la France, à la partie française de la Belgique ou même aux villes minières britanniques (*ibid.*).

Un deuxième élément est la grande crise économique de 1973. L'augmentation des coûts de l'énergie a affaibli la production des usines d'acier et les a rendues moins compétitives, révélant toutes les faiblesses de ce secteur, des faiblesses que la CECA n'a pas été capable de prendre en compte (*ibid.*). Les entreprises ont subi ce changement des conditions du marché et l'ouverture

à la concurrence extra-européenne, avec la montée des soi-disant « tigres asiatiques » dans l'économie internationale.

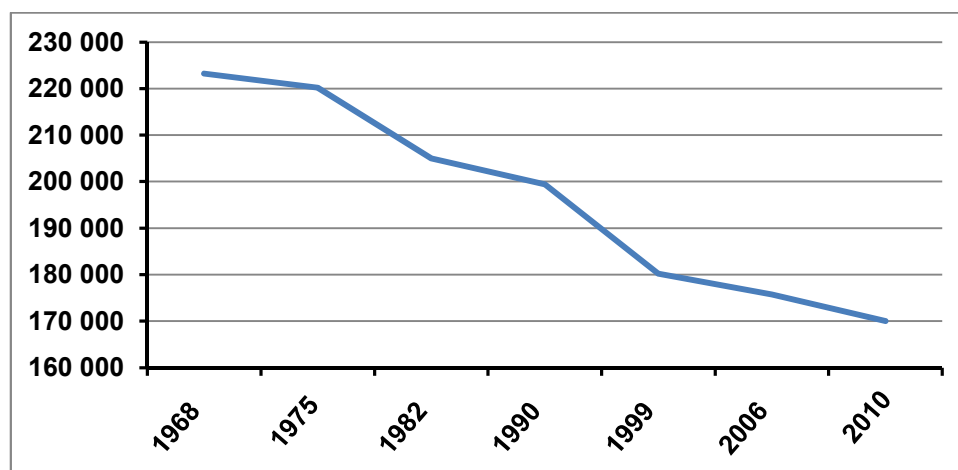
Un troisième élément est plus politique : en France, le gouvernement Mitterrand (1983-1995) effectue un changement de politique économique en 1983, un tournant qui met fin à la politique de soutien des grandes entreprises en crise qui avait caractérisé les années précédentes et qui encourage l'adoption d'un paradigme d'économie politique néolibéral (Jobert, 1993).

A Saint-Etienne, la situation était grandement affectée par ces conditions structurelles et macro et était donc très difficile. En effet, la fermeture des mines était couplée par l'échec ou la réduction substantielle des activités des grandes entreprises, comme le Creusot-Loire¹¹⁸ (qui a fermé en 1984), *Thomson*, *Giat Industries* à Saint-Chamond (fermeture définitive en 2003), *Manufrance* (fermée en 1985) et le démantèlement progressif du complexe industriel de la *Manufacture Nationale d'Armes*, devenue *GIAT Industries* (dépôt de bilan en 2001) (Vant, 1981 ; Beaud, 2001 ; Zanetti, 2011). La fermeture de grandes usines, a également provoqué une désorganisation profonde de l'économie locale car les sous-traitants en étaient fortement dépendants.

Le processus de déclin économique est une des causes principales de l'importante perte de résidents d'environ 50.000 unités dans la période entre 1975 et 2010 (graphique 11). Ce phénomène ne fait pas de Saint-Etienne un cas exceptionnel. Le phénomène de perte de population est connu dans la littérature scientifique sous la notion de *shrinking city* (ville en contraction), un phénomène qui a intéressé plusieurs villes européennes depuis les années soixante-dix (Turok et Mykhnenko, 2007). Au cours des dernières années, la littérature s'est occupée de la définition des raisons du rétrécissement des villes européennes (Bernt, 2009). Le phénomène de la contraction de la population urbaine est directement lié à la reconfiguration de la géographie économique et politique mondiale, et est loin d'être une exception du capitalisme contemporain.

¹¹⁸ La société Creusot-Loire était l'une des principales industries métallurgiques et sidérurgiques locales. Sa fermeture avait été une véritable tragédie pour l'ensemble du territoire, comme cela avait entraîné la perte d'environ 10.000 emplois.

Graphique 11 – Evolution de la population de la commune de Saint-Etienne, 1968-2010



Source: données Insee, RP1968 : 1990, RP1999 et RP2010

En particulier, dans la période comprise entre 1960 et 2005, environ 42% du total des villes européennes de plus de 200.000 habitants a vécu une situation de déclin démographique (Haase et al 2013 ; Bernt, 2009). La plupart d'entre elles sont en Europe de l'Est (Turok e Mykhnenko, 2007). La perte de la population a des conséquences négatives pour la gestion et le développement de la ville : « [...] le résultat est une diminution du chiffre d'affaires nécessaire pour l'entretien des infrastructures urbaines telles que les écoles, les bâtiments, les réseaux de l'eau, des cinémas et épiceries. [...] Avec un nombre décroissant d'habitants et moins d'activités économiques à taxer, les revenus des gouvernements locaux sont en difficulté, et leur capacité de faire face aux difficultés est sérieusement compromise » (Bernt, 2009). Les causes qui mènent au phénomène du retrecissement sont variées mais parfois similaires. Celles-ci incluent : 1) la désindustrialisation et la crise de l'emploi conséquentes des phénomènes qui poussent les habitants à émigrer pour accéder ailleurs au marché du travail ; 2) Le solde comptable négatif des naissances / décès et une population vieillissante ; 3) La périurbanisation, un phénomène qui a des effets négatifs sur le budget de la municipalité centrale si ce n'est pas suivi d'une unité dans la politique de gestion métropolitaine (même nombre de services offerts aux citoyens et moins de citoyens à imposables). Dans certains

cas, la situation est aggravée par l'augmentation de la superficie résidentielle, due à la fois à la grande offre de logements disponibles sur le marché, et à la construction de nouveaux biens immobiliers. Cela conduit à la baisse des prix de location, de l'immobilier et des valeurs foncières.

La perte de la population à Saint-Étienne a vidé de nombreuses maisons, un fait qui a conduit à une crise majeure du logement en raison d'une baisse des prix de l'immobilier et de la grande disponibilité de ce produit sur le marché. Dans les années 1990, la stratégie mise en œuvre par le maire Michel Thiollière (UMP) s'est concentrée sur la démolition de nombreux bâtiments, en particulier des grands ensembles qui se trouvaient dans des conditions de dégradation avancée. Un exemple est la démolition de la dite « Muraille de Chine », une barre d'environ 2000 logements détruite en 2000¹¹⁹. Ces opérations, même si elles avaient été conçues pour des raisons différentes (insalubres, danger structurel dû au manque d'entretien, etc.) avaient pour objectif de relancer le marché du logement¹²⁰. Les choix de logement semblent en effet dépendre des politiques publiques locales (Morel Journel, Sala Pala, 2011).

Une autre limitation était la faible unité et cohésion de vues entre les administrateurs des différentes municipalités du territoire, une division politique et culturelle (Vant et Gay, 1997), mais aussi dûe à des divergeants intérêts économiques. En effet, les différentes municipalités étaient en concurrence avec Saint-Etienne pour attirer les entreprises voulant investir ou implanter leurs activités économiques dans la région. Les villes voisines pouvaient alors être compétitives car elles disposaient d'espaces libres, certaines pouvaient compter sur un accès direct aux réseaux routiers (notamment les villes dans le nord de l'agglomération stéphanoise), de prix du foncier compétitifs. C'est pour ces raisons que depuis les années 1980 l'une des priorités de l'agenda politique local était de créer une synergie avec les municipalités de l'agglomération urbaine et la formation de l'institution inter-

¹¹⁹ « La démolition de cette barre est emblématique du changement de politique locale, une politique maintenant beaucoup plus orientée vers des actions de déconcentration urbaine. De la tradition ouvrière, la ville dirigée par Michel Thiollière (UMP) dépasse le quota fixé par le gouvernement sur le logement public, ce qui représente plus de 28% du parc total », « Saint-Étienne va faire tomber la Muraille de Chine », *Les Echos*, 4 Aprile 2000

¹²⁰ L'investissement pour l'hôpital (250 lits) est de 33 millions d'euros, cf. « La muraille de Chine à terre », *Le Monde*, 2 juin 2000.

municipale qui aurait été en mesure de gérer de manière systémique les problèmes collectifs et d'élaborer des stratégies communes de développement. L'un des éléments importants dans cette étape est que les études ont montré l'exode des stéphanois a eu lieu en grande partie en faveur des villes de la couronne urbaine de Saint-Etienne, donc une solution partagée et concertée devanait la priorité.

Pendant les années 1990, la ville a réalisé plusieurs grands projets pour l'amélioration des conditions de vie urbaine dans le but d'attirer de nouveaux ou anciens résidents (MorelJournal, Sala Pala, 2011). La perte d'une importante partie de la base fiscale et le maintien des fonctions et des services propres au chef-lieu (y compris les universités, les services publics et privés, les hôpitaux, la gestion du trafic, etc.) ont fait que l'un des principaux objectifs de l'agenda politique était la la création de la métropole et donc le partage des problèmes et la gestion des services.

3.2.5. La politique économique urbaine dès la Seconde Guerre mondiale à la fin des années 1980

Localement, les réponses des gouvernements locaux qui se sont succédés au cours de la période de crise ont été différentes. Lorsqu'on analyse l'évolution de l'administration municipale de Saint-Etienne à travers l'approche du gouvernement municipal proposé par Borraz (1998), Beal (2006) présente une triple division qui distingue des macro-périodes politiques par rapport aux principales questions autour desquelles le gouvernement de la ville a dû s'organiser ¹²¹.

La première période est comprise entre 1947 et 1977, quand s'est établi un lien fort entre les politiciens locaux d'une part et l'Etat de l'autre. Cette relation est également donnée par le double mandat des maires Alexandre De Fraissinette et Michel Durafour (cfr. Tableau 14), qui occupaient des postes

¹²¹ Beal affirme que le choix de cette approche de la part du gouvernement municipal conduit à l'identification de trois raisons: 1) permet une analyse diachronique et dynamique ; 2) permet de comprendre comment le gouvernement (en tant qu'institution) s'adapte aux problèmes qui émergent ; 3) le poids de l'Etat dans la détermination de la politique interne rend impossible l'utilisation d'un schéma d'interprétation qui prend en compte les acteurs locaux « externes » (donc on ne parle pas de gouvernance en tant que partenariat public-privé).

politiques à l'échelle nationale pendant leur mandat de maire. M. Durafour, deux fois ministre, a été parfois critiqué pour ses longs séjours à Paris. Les interventions les plus urgentes à ce stade concernaient la modernisation du système économique et productif et la pénurie de logements. En ce qui concerne le premier problème, à la fin de la guerre, l'Etat a pris le contrôle de la situation en activant le "Plan Jean Monnet" (1946-1952), qui a favorisé une reprise économique à travers la concentration des petites et moyennes entreprises et l'activation des économies d'échelle. Pour faire face à la pénurie de logements, M. Durafour, avec le soutien de l'Etat, a encouragé la construction d'un nouveau quartier, Beaulieu, caractérisé par des bâtiments de taille moyenne. La zone identifiée est située au sud-est de la ville-centre.

Tableau 14 – Les maires de Saint-Etienne de la Seconde Guerre Mondiale à aujourd'hui

		Maire	Parti politique	Cumul de mandats
1947	1964	Alexandre de Fraissinette	RD	Député
1964	1977	Michel Durafour	CR	Sénateur et ministre
1977	1983	Joseph Sanguedolce	PCF	
1983	1989	François Dubanchet	UDF	Sénateur
1989	1994	François Dubanchet	UDF	
1994	1995	Michel Thiollière	PRV-UMP	Sénateur
1995	2001	Michel Thiollière	PRV-UMP	
2001	2008	Michel Thiollière	PRV-UMP	
2008	2014	Maurice Vincent	PS	Sénateur
2014	<i>in corso</i>	Gaël Perdriau	UMP	
* RD: Rassemblement Democratique; CR: Centre Republicain; PCF: Parti Communiste Français; UDF: Union pour la démocratie française; PRV: Parti Radical Valoisien; UMP: Union pour un mouvement populaire; PS: Parti Socialiste.				

La seconde période (1977-1983) est considérée comme une parenthèse pour ce qui concerne le degré d'ouverture du gouvernement local vis-à-vis de la société locale organisée. C'est la période de l'administration municipale communiste qui, étonnamment, avait remporté les élections. Traditionnellement conservatrice, Saint-Etienne a vécu peut-être le moment le

plus dramatique de son histoire dans les années 1970-1980. L'élection de Sanguedolce, PCF, se produit probablement en réponse à cette situation. Entre 1973 et 1981, il a été perdu environ 20.000 emplois et à Saint-Etienne commence une phase dans laquelle élus locaux sont principalement engagés dans le dialogue avec l'Etat, afin d'obtenir son aide pour soutenir la production locale¹²². La municipalité dirigée par Sanguedolce (PCF) a cherché à protéger les grandes entreprises de la ville grâce à la recherche du soutien financier de l'Etat. L'objectif principal était sauver Manufrance, un symbole de l'entreprise local qui avait un grand nombre d'employés. Comme la réaction de l'Etat était tardive, la municipalité a changé de stratégie et a demandé un prêt bancaire, connu localement comme le « prêt suisse », pour recapitaliser Manufrance¹²³. Ces tentatives ont permis la création d'une coopérative et la continuation, bien que réduite, de la production mais n'ont pas réussi à empêcher la fermeture définitive de Manufrance en 1985 (quand l'usine a perdu aussi le soutien de la mairie, passée à droite entretemps). Dans cette période, il n'y a pas à Saint-Etienne de développement d'une classe moyenne, ce qui a conduit à des problèmes liés à la consommation et au développement des services. L'échec de la politique de soutien à Manufrance est peut-être la raison de la défaite électorale de la gauche en 1983.

La troisième période, dès 1983 à 1994, voit le retour des conservateurs, qui réactivent les canaux de communication avec l'État et qui ne soutiennent pas les mécanismes de concertation locaux. François Dubanchet (UDF) a été élu maire à la tête d'une coalition de centre-droit. Sa stratégie de politique économique était orientée vers le renforcement des PME locales. Ces actions ont pris différentes formes : subventions et incitations à la création et au développement de nouvelles et existantes activités ; cours de formation pour les chômeurs afin de créer des compétences spécifiques parmi les travailleurs ; la création d'un « pôle de développement industriel » dans le nord de la ville.

¹²² En particulier, entre 1975 et 1999, la population active a diminué de 18,2%, soit une perte de 17.000 unités. Cette perte doit être liée à la diminution du nombre d'habitants dans la même période, ce qui a également enregistré une -18.2%. Source : Plan Local d'Urbanisme de Saint-Etienne, Chapitre 1: Diagnostic Communal.

¹²³ Ce prêt, ce qui représentait environ 170 millions de francs, est le premier d'une série ayant contribué à un endettement élevé de la ville, qui était de plus de 350 millions d'euros en 2012. Voir. Conseil Municipal du 4 Mars 2013, Rapport 2012 sur la dette, Ville de Saint-Etienne.

Une autre action publique importante menée était celle du crédit / bail, à savoir l'acquisition de sites industriels abandonnés de la part de la mairie afin de les récupérer et de les louer à des prix avantageux aux entrepreneurs qui souhaitaient investir à Saint-Étienne¹²⁴. La ville rachetait les anciennes usines, les réhabilitait pour ensuite les louer aux entreprises à tarifs sociaux. L'opposition municipale, cependant, était contre cette politique car ces opérations présentaient des grands risques associés aux tendances économiques générales du marché¹²⁵. Depuis 1989, le crédit/loyer a été réduit. Les effets étaient visibles et la ville avait maintenant de nombreux PME, même si cette multiplication était due aussi en grande partie à l'héritage de l'organisation industrielle précédente, étant caractérisée par un univers de sous-traitants et de nombreux petits ateliers. Beaucoup de ces petites entreprises ont spécialisé leurs productions modifiant le système économique local, qui est aujourd'hui caractérisée par une forte concentration de petites et moyennes entreprises (PME) dans la région métropolitaine (Le Galès, 2006).

A partir de ce moment, s'était vérifié un nouveau ralentissement économique qui a produit des effets tangibles : une augmentation des impôts locaux, + 12% en moyenne, et de la taxe professionnelle, + 9%. Par rapport aux deux autres métropoles régionales, les impôts locaux étaient dans l'ensemble plus élevés : à Saint-Etienne, la taxe professionnelle s'élevait à 16,28%, à Lyon était de 10,07% et à Grenoble de 17.95 ; la taxe d'habitation à Saint-Etienne était à 20,19% contre 10,40% à Lyon et 15,37% à Grenoble.

Jusqu'au début des années 1990, la politique économique urbaine était donc axée sur le soutien à la création d'entreprise notamment par le biais d'opérations d'urbanisme, comme la création de "technopôles" ou du crédit/bail. Selon Béal : « Cette situation explique l'absence à Saint-Étienne, à

¹²⁴ Une action qui, à bien des égards, préconise la mise en place de l'*Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes* (EPORA).

¹²⁵ Charles Malécot, conseiller d'opposition pendant ces années, affirmait : « c'était bien évidemment légitime que la ville se lance dans l'immobilier industriel pendant deux ans. C'est vrai qu'il n'y avait pas trop d'alternatives, mais ensuite il fallait retourner à l'action ponctuelle, aux subventions pour attirer les investisseurs, car avec le crédit/bail, s'il y a un "coup froid sur l'économie, et ceci est notre cas, les faillites se multiplient et la mairie se retrouve avec les locaux sur le dos et les loyers à payer. Le risque existe toujours, mais sur quinze ans est plus grand et trop risqué ». Cf. « Saint-Étienne à l'étroit », *Vie publique*, Novembre 1991

la fin des années 1980, d'une véritable capacité d'expertise autonome en matière de développement économique. Alors que la plupart des administrations municipales des grandes villes françaises se sont déjà réorganisées pour faire face au nouvel environnement marqué par des logiques de compétition accrues (Borraz, 2000 ; Le Galès, 2002), la ville de Saint-Étienne ne dispose ni de structure intercommunale, ni –et c'est sans doute plus révélateur– de service municipal de développement économique ». Si au niveau économique le principal effet de ces actions a été la multiplication de PME dans le territoire, les résultats en termes d'aménagement et urbanisme sont aujourd'hui bien visibles, avec une large zone à destination industrielle qui se situe à proximité du centre historique et de l'autoroute.

Dans l'ensemble, ces actions ont progressivement contribué à la formation d'un endettement de la ville très important, qui s'élevait à environ 630 M d'euros en 1991 (le budget de la ville était d'environ 828 M d'euros la même année). Au début des années 1990, cette difficile situation financière, socio-économique et démographique débouche dans une crise politique qui a conduit à la démission du maire F. Dubanchet en 1994, démission formellement arrivée suite à l'annulation de plusieurs décisions du Conseil municipal concernant les concessions pour les cantines scolaires municipales et au renouvellement des contrats de service pour l'approvisionnement et assainissement de l'eau.

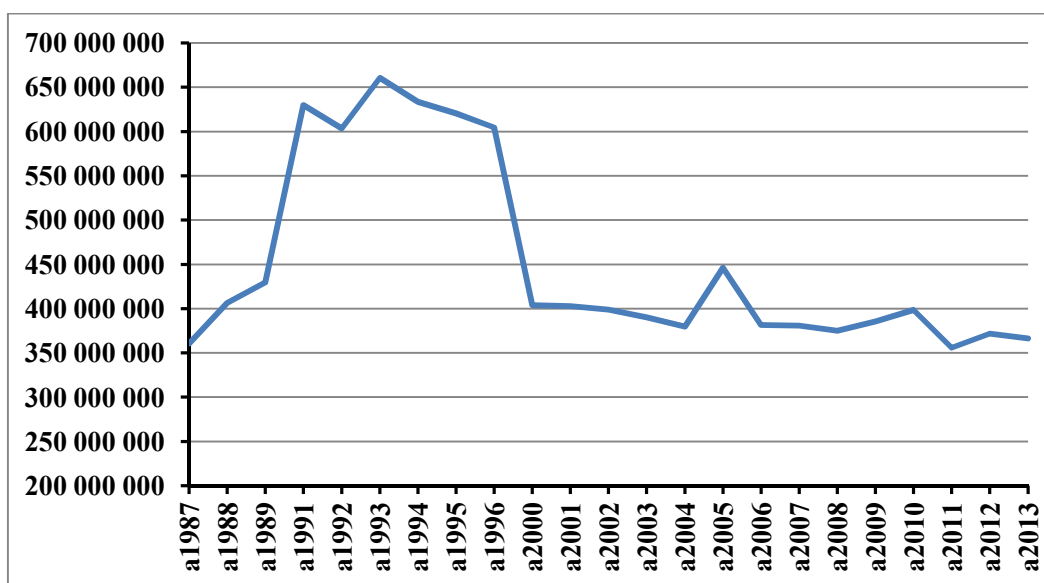
Cependant, l'impression générale est que l'orientation de la politique économique de Dubanchet était désormais fortement contestée au sein même de sa majorité, qui ne le soutenait plus pleinement. Au cours des dernières années de son mandat, en effet, la dette publique de Saint-Etienne a été considérablement augmentée et les effets des opérations financées tardaient à se manifester.

La question de la dette est très importante à Saint-Etienne. Dans le graphique 12, nous montrons l'évolution de la dette publique de la ville¹²⁶.

¹²⁶ Le bilan économique d'une ville consiste dans la recherche de l'équilibre entre les recettes d'une part et les dépenses de fonctionnement et d'investissement d'autre part. C'est en travaillant sur cet équilibre que la ville doit arriver à gérer le budget. Parfois, les dépenses d'investissement sont élevées car la mairie souhaite investir dans des projets d'intérêt public empruntant l'argent. Ces prêts peuvent être accordés par l'Etat mais ils peuvent être également demandés aux banques privées. Ces dernières considèrent généralement les villes européennes comme des clients solvables. Le fonctionnement d'une ville européenne n'est pas en effet

Nous observons une augmentation de 200 M € en seulement deux ans, entre 1989 et 1991. Les prêts, destinés à des dépenses d'investissement, n'avaient pas donné l'effet désiré (augmentation des recettes) et le défaut de la ville n'était pas loin.

Graphique 12 – Evolution de la dette publique de la Ville de Saint-Etienne, 1987-2013



Source : Ministère de l'intérieur de la France (2000-2013) ; Budget de la Ville de Saint-Etienne (1987-1999)

On observe ensuite un retour du niveau de la dette à 400 M € en 2000 par effet de l'extinction de certains prêts contractés précédemment. En ce moment, l'administration guidée par M. Thiollière, maire de Saint-Etienne de 1994 à 2008, a choisi, de prendre de nouveaux prêts afin de soutenir la mise en œuvre de certains projets urbains, d'où un montant "stable" autour de 400 M €. Ces prêts ont été financés par des banques françaises et étrangères, selon des formules complexes qui sous-tendaient des taux d'intérêt très variables, généralement connus comme prêts « toxiques », car ils sont sujets à des variations très importantes selon les conditions des marchés financiers

comparable à celle d'une entreprise privée car c'est beaucoup plus rare qu'une ville fasse faillite économique.

internationaux. En ce sens, la crise de 2008 a donné lieu à une augmentation rapide de ces taux. C'est pour cela que le mandat de M. Vincent (PS) s'est concentré sur la renégociation de ces prêts avec les banques¹²⁷, En 2008, la dette s'élevait à environ 375 M €, devenus 366 à la fin 2013. Le maire a fait de la renégociation de la dette avec les banques, ces dernières principalement allemandes, un point clé de son mandat politique.

3.2.6. Politiques culturelles et régime urbain entre l'ancien et le nouveau millénaire

La période comprise entre la fin des années 1980 et 2013 a été plus particulièrement l'objet de notre enquête de terrain. Au cours de cette période, Saint-Etienne a développé une stratégie de développement urbain qui a vu l'implication de nouveaux et anciens acteurs urbains pour sa mise en œuvre. La montée en puissance de la culture comme l'un des éléments clés de la revitalisation du milieu urbain, caractérisé par une forte crise à la fois économique (emploi et production), démographique (perte d'habitants, paupérisation du centre-ville) et de l'image (liée à l'industrie lourde), est l'un des éléments nouveaux et de rupture par rapport au passé. L'introduction de la culture comme "pivot" de la régénération urbaine a conduit à l'inclusion de nouveaux acteurs et à la formation de nouveaux équilibres politiques pour la formulation et la mise en œuvre d'un agenda urbain partagé. En outre, la « stratégie culturelle » est reliée à une série d'actions et d'objectifs stratégiques, tels que l'internationalisation, l'implication de l'Etat pour l'accélération du projet, l'idée d'augmentation de la compétitivité territoriale à travers la culture appliquée aux productions locales ainsi qu'aux projets urbains.

Cette période peut être divisée en trois phases. La première coïncide avec la création et la mise en place d'un premier groupe d'acteurs, une coalition pour la réalisation d'un projet pour changer l'image de la ville. La deuxième phase commence symboliquement après la deuxième Biennale du Design, qui s'est tenue en 2000. La confirmation du succès de cet événement a donné lieu à un

¹²⁷ « Le maire de Saint-Etienne veut renégocier les emprunts de sa ville », *Le Progrès*, 12 octobre 2008.

débat plus large qui a conduit à la participation, directe et indirecte, de divers acteurs, y compris l'EPORA, récemment mis en place. La troisième période commence idéalement avec l'institution de l'Etablissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE), entité publique contrôlée par l'Etat qui gère le développement urbain de Saint-Etienne. La relation entre cette institution et les acteurs locaux est soumise à un débat et constitue une limite très forte à la définition d'un régime urbain stéphanois.

3.2.6.a. Origines et constitution (1995-2001)

Les origines du régime urbain Saint-Etienne sont intrinsèquement liées au rôle que la culture a joué pour la convergence des instances des différents acteurs urbains. Le début des années 1990 a été caractérisé par l'incertitude politique et l'absence de grands intérêts privés dans la ville, exception faite pour le groupe Casino et quelques autres entreprises. Dans ce contexte émerge un mouvement culturel qui progressivement se transforme en un programme de plus en plus défini. La convergence de cinq actions, menées par cinq groupes différents bien que reliés entre eux, a conduit à l'organisation de la première Biennale du Design en 1998, qu'on considère comme élément à partir duquel se définit un agenda urbain valorisant la culture. Le succès de cet événement a entraîné un débat plus large sur le rôle et le positionnement potentiel de l'économie dans l'économie postindustrielle et dans le réseau urbain national et international. Depuis le début des années 2000, le projet devient plus complexe, impliquant de nouveaux acteurs, principalement publics mais avec une forte motivation pour créer les conditions préalables pour encourager l'initiative entrepreneuriale locale (et faciliter les investissements privés). La culture et le design en particulier, occupent à Saint-Etienne une position centrale dans l'agenda politique pour le développement urbain. Nous pouvons affirmer que, dans le cas de Saint-Etienne, la culture agit comme facilitateur pour la formation de coalitions urbaines car le design est promu au niveau local comme une base commune et volontaire à partir de laquelle construire un futur pour la ville après la crise.

Symboliquement, la première phase commence avec l'ouverture du Musée d'art moderne en 1987, une période caractérisée par des grands problèmes

d'emploi. La crise avait changé la structure consolidée des relations entre les politiciens et les entreprises locales. Etienne de Banville¹²⁸ écrivait que le problème sous-jacent était à la fois politique et culturel puisque l'économie avait vécu pendant longtemps dans l'ombre de quelques "grands protecteurs" comme Manufrance, le groupe Creusot-Loire et Bennes Marrel. Ces derniers étaient les principaux promoteurs du territoire et interlocuteurs à l'extérieur, ils contribuaient à structurer le territoire : "Aujourd'hui, ces protecteurs sont partis. On ne peut pas parler de territoire car qu'il n'y a plus de synergies locales, les tentatives de créer des réseaux sont loin d'être significatives. Le problème actuel est de reconstituer un tissu ". Certaines synergies locales, cependant, étaient en mouvement pendant un certain temps et se concentraient autour d'une nouvelle idée très à la mode pendant les années 1990, la culture comme pivot de la régénération urbaine. L'origine du nouvel agenda urbain peut donc être recherchée dans l'ouverture du Musée d'art moderne car cette action était en rupture avec le passé. Le nouveau musée était directement lié avec la Ville de Saint-Etienne, qui est en effet propriétaire et bailleur des fonds de la structure depuis sa conception. Le groupe de distribution alimentaire Casino a aussi fortement participé à la réalisation du musée et à son financement pendant plus de 10 ans à partir de son ouverture¹²⁹. a été prise en compte par la municipalité Sanguedolce qui a saisi l'occasion pour réfléchir à un projet plus ample qui visait à la création d'un troisième musée consacré à la mine et au travail des mineurs dans le Puits Curriot, un site d'extraction de charbon localisé dans le quartier Tarentaize et qui avait fermé en 1973.

En 1982-1983, un projet est donc à l'étude et porte l'appellation de « Musée (ou centre) de la société industrielle ». Une étude pour la réalisation d'un complexe de trois musées, une sorte de « district muséal », où l'on peut faire le lien direct entre les arts industriels (Musée d'art et d'industrie), le travail des mineurs et la mémoire locale (Musée de la mine) et l'art contemporain (Musée d'art moderne et contemporain). Le lieu à l'étude était le site du Puits Curriot, et plus précisément la « platre », c'est-à-dire l'espace qui se trouve devant le

¹²⁸ Economista al « Centre de recherches et d'études sociologiques appliquées de la Loire », in « La ville a perdu ses grands protecteurs », Le Monde, 1 Novembre 1997.

¹²⁹ Questo passaggio è approfondito nel Capitolo 4, dove si analizzano i vecchi e i nuovi equilibri e le relazioni tra le istituzioni culturali principali della città.

puits, qui était riche de charbon et où l'on extrayait à ciel ouvert, ensuite couvert par des couches de terre.

Des études techniques de faisabilité ont été réalisées pendant cette période qui ont fait émerger des difficultés liées à la pollution du sol. La réalisation du Musée de la civilisation industrielle n'avait pas pu se faire pendant le mandat du maire Sanguedolce mais le financement d'Etat avait été obtenu. La discussion se focalisait notamment sur le lieu d'édification, tandis que l'appel à projet pour le bâtiment a été remporté par Christian Devillers, architecte parisien qui travaillait avec Paul Chemetoff.

Suite au changement de la majorité municipale, intervenu en 1983 et qui a vu François Dubanchet battre Joseph Sanguedolce aux élections, ce projet de district muséal a été abandonné. Toutefois, le nouveau maire n'a pas mis en discussion le projet des deux nouveaux musées qui ont été réalisés pendant ses deux mandats : le Musée d'art moderne, suite à un nouvel appel à projet, est bâti dans le frontière nord de la ville, dans la commune de Saint-Priest-en-Jarez et ouvre ses portes en 1987, avec le soutien de la municipalité, du Ministère de la culture et de Casinò ; le Musée de la mine est issu de la reconversion de la friche du Puits Curiot.

La décision de François Dubanchet d'abandonner le projet de district muséal et d'implanter les trois institutions dans trois lieux différents a impulsé un débat assez important au début des années 1980. Trois positions différentes se sont confrontées : d'une part, ceux qui voyaient dans la décision du maire une politique culturelle de négation du passé et de proposition d'une nouvelle image de la ville qui ne voulait pas prendre en compte l'histoire industrielle locale, qui nourrissait une image négative de la ville.

Le nouveau musée ne représente pas une percée dans la politique urbaine, mais un musée de cette taille et importance, la deuxième collection d'art contemporain en France après le Centre Pompidou, n'a pas laissé indifférents les dirigeants des institutions culturelles actives dans la ville qui ont promu de nouvelles initiatives orientées vers des directions complémentaires.

À cet égard, dans les années suivantes, peuvent être distinguées cinq actions principales, menées par des différents groupes d'acteurs, qui convergent dans l'organisation d'une première Biennale du Design en 1998 et dans la définition des grandes lignes de développement de l'agglomération autour de sa

valorisation par la culture. Ces cinq actions peuvent être définies comme complémentaires car elles soulignent cinq aspects qui ont été mis en avant en tant que orientations stratégiques promues dans les années 2000 par les acteurs publics.

Un premier groupe s'est constitué au sein de l'Ecole des Beaux-Arts de Saint-Etienne. En 1987, Jacques Bonnaval avait été nommé directeur de cette école où il était enseignant. Dans la même année il n'a pas dû rater la deuxième Quadriennale du Design, organisée à Saint-Etienne, Lyon et d'autres villes par un groupe guidé par Vincent Lemarchands, ancien designer du groupe Totem et enseignant dans cette école (voir. Chap. 4). Parallèlement, l'Ecole des Beaux-arts avait lancé un post-diplôme "Recherche et design", et les séminaires "Les 5 à 7 design" en partenariat avec la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Saint-Etienne¹³⁰. L'École de beaux-arts renforce la relation avec les entreprises locales et en particulier avec la CCI, un fait démontré par les nombreuses initiatives organisées en partenariat plus tard. L'École des Beaux-Arts est aussi à l'origine de la création du Centre du Rhône-Alpes Design basé à Lyon.

En parallèle, le Musée d'art moderne enrichit sa collection de design par volonté de son directeur, Bernard Ceysson, qui considérait cette discipline comme un aspect important de l'histoire de l'art qui a suivi la révolution industrielle. Ceysson était directeur du Musée d'Art et d'industries de Saint-Etienne, un établissement qui valorise les objets et l'histoire industrielle de la région. C'est au sein de ce musée que Ceysson a compris qu'il y avait un lien potentiel entre le design moderne et les objets produits à Saint-Etienne au XIXe et XX siècle. En effet, la Biennale du design, sur le principe, était aussi son idée :

« C'est vrai qu'il y a plusieurs personnes qui avancent dans le même sens à ce moment-là. Nous commençons à développer cette collection de design et Jacques Bonnaval faisait du design l'un des axes majeurs de la pédagogie au sein de l'École des beaux-arts. [...] Je me souviens que

¹³⁰ Cette occasion visait à créer un lien entre les PME et les étudiants, qui pour leur part, apportaient des connaissances et de créativité pour apporter de la valeur ajoutée aux objets produits, bien sûr, à travers une attention plus poussée pour le design.

Bernard Cesson avait même produit une petite note qu'il destinait à ce moment-là à la mairie, insistant sur l'intérêt qu'il y aurait à créer, à Saint-Étienne, une grande manifestation autour du design. Jacques Bonnaval a su imposer ensuite cette idée d'une biennale du Design à laquelle le musée s'est évidemment très vite associé »¹³¹

La valorisation du design se passe donc parallèlement dans les deux institutions. Le Musée d'art moderne avait organisé quelques expositions pendant les années 1990 pour montrer sa collection de design, sans grand succès de public. L'Ecole des Beaux-Arts, au contraire, a organisé et assuré la direction artistique d'une manifestation, la Biennale du design, qui a été pensée dès le début comme un grand événement populaire, organisé à moindre coût et avec une forte présence d'étudiants.

Un troisième événement qui caractérise les années 1990 est politique. Il s'agit des politiques urbaines d'aménagement encouragées par M. Thiollière, dans un premier temps quand il était encore adjoint à l'urbanisme au sein de la municipalité guidée par F. Dubanchet et ensuite en tant que maire. Thiollière pensait que la ville devait être relancée par l'amélioration des espaces publics et par une plus grande attention vers le centre-ville. C'était plus en général une période caractérisée par des grandes opérations de rénovation urbaine dans un grand nombre de villes européennes, par exemple Glasgow, Barcelone, Liverpool, Hambourg, Rennes, Montpellier, etc. En 1992, Thiollière a fait appel à l'architecte-urbaniste Ricardo Bofill, très célèbre dans cette période pour avoir réalisé le quartier Antigone à Montpellier. Bofill a été appelé à Saint-Etienne très certainement afin de contribuer à la conception du nouveau PLU, mais surtout dans l'objectif de "faire parler" dans la ville en utilisant le nom du célèbre urbaniste. Bofill s'est ainsi appuyé sur les études qui avaient été précédemment menées par l'Epures, l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise, qui a ensuite pris le relais de cette opération. Au-delà des aspects purement techniques, ce plan a mis l'accent sur le centre-ville, cherchant des solutions pour le redynamiser (avec l'aménagement des places, des transports, la piétonisation de certaines parties) après avoir fait le constat de sa

¹³¹ Entretien à Jacques Beauffet, Musée d'art moderne de Saint-Etienne. Dans Guillon, 2011, p. 245.

paupérisation et de l'abandon progressif des menages en faveur de la proche périphérie.

Une quatrième action menée dans cette période est liée à l'introduction de l'art dans les espaces publics et s'est configurée au sein des Ateliers Espace Publique. Jean Pierre Charbonneau, urbaniste, avait été recruté par M. Thiollière dans le but de mettre en œuvre sa politique de réaménagement des espaces publics de la ville. Pour ce faire, Charbonneau a cherché la collaboration de l'Ecole de Beaux-Arts et de l'Ecole d'architecture ¹³² de Saint-Etienne. Des jeunes designers et artistes issus de ces écoles ont travaillé avec les services techniques de la municipalité et sous la coordination de Charbonneau pour la réalisation de plusieurs petits projets, plus de 130 au total.

Les années 1990 sont également caractérisés par une autre action importante, à savoir la création de la Communauté des communes de Saint-Etienne. Selon Béal et Pinson (2009), c'est par la ressource "internationale" qui a servi pour surmonter les divisions historiques entre les communes voisines :

« Dès 1995, il est à l'origine de la création d'une communauté de communes. Si la formule de coopération choisie est des plus modestes (Gay, Vant, 1997), la création de cette structure va permettre au maire d'acquérir une forte légitimité en réussissant à créer un consensus là où son prédécesseur n'avait réussi qu'à provoquer des réactions de crispations. Il semble d'ailleurs que les bases de ce consensus furent posées lors d'un voyage d'étude aux États-Unis organisé en 1995. À cette occasion, Thiollière invita trois maires de communes stratégiques dans la construction intercommunale pour leur expliquer sa vision et sans doute aussi pour tenter de s'extraire symboliquement du microcosme politique local, marqué à l'époque par la dramatisation des conflits. » (p. 14).

Il y a néanmoins un autre élément à ajouter. Il s'agit de la vision Thiollière qui concerne le projet culturel en tant que pierre angulaire de son idée de métropole. Sur la base de ce que le maire connaissait à propos des autres expériences, comme celles de Glasgow, Liverpool, etc. M. Thiollière s'appuyait

¹³² Il direttore di questa scuola era François Duval, in seguito parte integrante del gruppo dei G7, cfr. § 3.2.6.b.

sur la culture comme ressource partagée à partir de laquelle fédérer les municipalités voisines.

D'ailleurs, la culture, en particulier dans sa variante moderne et attirante comme le peut être le "design", a ensuite constitué l'un des axes principaux de la politique de la Métropole de Saint-Etienne, la communauté des communes qui s'était finalement créé en 1995 avec 22 municipalités. Selon certains interviewés, la culture est l'un des rares éléments partagés entre les municipalités :

Saint-Etienne n'est pas vraiment une ville-centre, c'est un cadre dans lequel les intérêts sont souvent divergents, on ne commence que d'un petit minimum commun dénominateur, et la culture fait partie des éléments que les communes décident de mutualiser. Ce sont les équipements qui donnent une image et qui sont mutualisés. Si vous regardez bien ce qu'ils sont les équipements de Saint-Etienne Métropole jusqu'à cette année, c'est le Musée d'Art Moderne et le Stade Geoffrey Guichard, c'est-à-dire « les verts » et l'art moderne.

D'autres structures culturelles sont mutualisées et sont la Cité du design et le Zénith. En effet, la culture tant en termes de traditions et identité locales que dans son signifiant lié aux loisirs et aux arts, semble être une base commune à partir de laquelle la Communauté de communes s'est formée.

Dans cette première phase, s'est donc formé un premier réseau entre certains acteurs locaux, principalement publics. Ces derniers émergent en même temps que le changement des objectifs de la politique économique urbaine, orientée maintenant à soutenir les entreprises et à améliorer la réputation de la ville. Des acteurs comme J. Bonnaval et B. Ceysson n'exerçaient aucune influence dans le processus d'élaboration des politiques au cours des années 1980. Si, au contraire, nous examinons les politiques urbaines promues dans les années 1990, on constate que ces acteurs culturels font partie intégrante du groupe qui développe les idées et proposent les programmes d'action. Bonnaval et l'École des beaux-arts, qui ont organisé la Biennale, représentent clairement la principale force motrice derrière l'idée du design comme ressource à exploiter pour revitaliser la ville et son économie ; Jean

Pierre Charbonneau a favorisé la création de liens entre l'Ecole d'architecture, l'Ecole de Beaux-arts et les services techniques municipaux, ayant des objectifs du réaménagement des espaces publics urbains. Le Musée d'art moderne et le Groupe Casino nous montrent l'engagement d'une entreprise privée pour le fonctionnement d'une institution culturelle majeure qui, par l'action de son directeur B. Ceysson, établie en quelques années des contacts internationaux avec d'autres musées et institutions. Toutes ces actions convergent dans une initiative commune, à savoir un projet urbain qui est structuré autour du design. Étant donné le succès de public et médiatique des deux premières éditions de la biennale, qui ont eu lieu respectivement en 1998 et 2000, les objectifs de la municipalité deviennent de plus en plus clairs. Les années 2000 ont été marquées par la mise en œuvre de certains équipements culturels majeurs qui ont confirmé et renforcé la décision d'investir dans le secteur.

3.2.6.b. La consolidation de la coalition urbaine et la mise en œuvre de l'agenda (2001-2007)

Le rôle politique de M. Thiollière devient plus solide en 2001. Le tournant électoral municipal lui est largement favorable et il peut composer une coalition politique beaucoup plus solide par rapport à son mandat précédent. En outre, il devient sénateur de la République à la fin de la même année et exerce les fonctions de Vice-président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et Vice-président de la commission des affaires culturelles. Thiollière est confirmé aussi comme président de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne. Fort du cumul de ces trois mandats, M. Thiollière peut bénéficier d'une capacité politique renouvelée.

Les années 2000 sont caractérisées par la mise en œuvre d'un agenda urbain qui se concentre sur trois domaines : l'aménagement urbain, l'architecture et les grandes manifestations culturelles. Ces trois domaines sont intrinsèquement liés : la réalisation de grandes structures et des projets urbains utilise la « culture » en tant qu'élément pour les caractériser, les promouvoir, les valoriser auprès des publics. La culture de sa part se voit renforcée par la réalisation de nouvelles structures qui lui sont dédiées. L'interrelation entre ces

trois domaines a une double finalité : économique d'une part et politique d'autre part.

Au niveau économique, la finalité principale est créer un bon climat pour les affaires, à savoir le développement des activités industrielles, commerciales et touristiques. Créer une bonne réputation pour la ville et offrir un cadre de vie attractif pour les classes moyennes sont les objectifs des opérations de réaménagement des espaces publics, de réalisation des équipements culturels et de réalisation de certains projets phares. L'objectif est clair et concerne la volonté d'attirer des investissements privés et de créer les conditions préalables pour le développement des activités économiques.

Au niveau politique, les années 2000 peuvent être considérées comme la phase de consolidation de la coalition autour d'un agenda qui se structure autour de l'idée de relancer Saint-Etienne par la culture. Le design est alors fonctionnel aux deux objectifs, économique et politique. Selon la vision du maire, attirer les capitaux et les investissements économiques et aider le développement des entreprises locales passe par l'affirmation à l'échelle nationale et internationale d'une nouvelle identité urbaine axée sur le design. Au niveau politiques, à ce stade, la ville et le gouvernement métropolitain ont fortement appuyé l'idée du design comme que facteur de renouvellement urbain. C'est à ce moment qu'on observe la formalisation d'une manière distincte de gouvernance où la stabilité des relations entre les acteurs autour de programme urbain proposé par Thiollière suggère la formalisation d'un régime urbain spécifique. La faiblesse de cette hypothèse par rapport à l'approche des régimes urbains, élaborée par C. Stone, réside dans le fait que la coalition stéphanoise est formée principalement par des acteurs publics. Cependant, nous insistons sur cette hypothèse l'analyse empirique semble répondre à un grand nombre des conditions imposées par le modèle théorique. Dans le cas de Saint-Etienne, nous ne pouvons pas parler ni d'accords sur des problèmes individuels, ni de formation de coalitions de croissance impliquant la domination des acteurs privés dans la prise de décisions publiques.

En tant que président de Saint-Etienne Métropole, le maire s'est engagé dans la réalisation de certains *urban flagships*, à savoir des nouvelles infrastructures caractérisées par une architecture contemporaine signée par des architectes de renom. Des exemples sont le Zénith, conçu par l'architecte britannique Norman

Foster, la Cité Administrative conçue par Manuelle Gautrand, la Maison de l'Emploi de Rudy Ricciotti, et la Cité du Design, dont la conception a été confiée à l'agence berlinoise LIN, aux architectes Finn Geipel et Giulia Andi. Essentiellement, Thiollière espérait de provoquer le soi-disant « effet Bilbao », à savoir la multiplication d'emplois dans les secteurs du tourisme et des services par la « mise en scène » de la ville et par la transformation de son image de ville industrielle en ville moderne, culturelle et d'envergure.

Durant les années 2000, à Saint-Etienne se configure un groupe informel d'acteurs locaux qui est nommé G7. Le groupe est composé de sept directeurs d'établissements publics locaux et est né par l'initiative de François Wellhoff. Ce dernier était le directeur de la mission de préfiguration de l'EPASE et afin de préparer le terrain à cette institution il a réuni sept personnalités clé de la ville : Laurent Béchaux, directeur du Groupement d'intérêt public (GIP) du Grand Projet de Ville de Saint-Etienne ; le directeur général de Saint-Etienne Métropole Alan Blanchard ; l'ancien directeur de l'Ecole d'architecture François Duval ; Olivier Frérot, qui couvrait à l'époque directeur des équipements de la Loire ; le directeur de l'Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) Stéphan Muzika ; Brigitte Bariol, directrice de l'Epures et Fabienne Cresci, DGA Aménagement urbain de la Ville de Saint-Etienne. Le groupe se réunissait depuis 2005 pour la mise en place des orientations définies collectivement. Exemption faite pour B. Bariol, tous les autres acteurs dirigeaient des institutions qui ont une capacité considérable d'investissement financier.

Les acteurs du foncier et de l'immobiliers : l'EPORA et l'ANRU

Autre que la Ville et SEM, ce sont l'EPORA et le fond de GPV les principaux investisseurs dans le secteur immobilier à Saint-Etienne pendant les années 2000. Au cours de la même période, ces institutions ont lancé des opérations majeures qui méritent d'être décrites. L'EPORA¹³³ a été créé en

¹³³ « Le métier des EPF consiste à acquérir des terrains qui seront aménagés plus tard pour y construire des logements ou de nouveaux quartiers ou encore des équipements publics... On parle de « portage » de terrains. Pour un temps donné, l'EPF va donc posséder et gérer (en termes de sécurité, de gardiennage, etc.) ce foncier. Éventuellement, il pourra commencer à le pré-aménager (démolition les bâtiments existants, dépollution, etc) avant de le vendre à la

1998 par l'Etat avec un budget d'environ 10 millions d'euros afin accélérer la politique de traitement des friches industrielles gérées depuis 1988 par le Département de la Loire¹³⁴. Le budget de l'Epora a progressivement augmenté au fil des années. En 2005, la période des discussions du G7, cet établissement gérait environ 27 M € (si on exclue les recettes issues des ventes de terrains dépollués ou des friches réhabilitées). L'Epora est un opérateur foncier d'Etat qui accompagne les collectivités locales dans la mise en oeuvre de projets divers comme, par exemple, la réhabilitation de friches et la création de logements. Cet établissement s'occupe donc de l'achat, de la remise en état et de la revente des sites abandonnés suite aux restructurations des secteurs industriels traditionnels (www.epora.fr). Le décret de création de l'EPORA¹³⁵ Elle indique que l'établissement est créée afin d'effectuer toutes les opérations immobilières et foncières utiles pour faciliter gestion et est le principal responsable de la reconversion des sites industriels et militaires abandonnés, ainsi que de la remise en état des sites dégradés et de leur environnement. À cette fin, l'EPORA passe par l'élaboration d'études et de recherche nécessaires à l'exécution des opérations¹³⁶.

L'EPORA a traité et vendu des sites importants tels que, par exemple, celui où se trouve maintenant le siège du Casino, dans le quartier de la gare de Châteaureux. Sa mission était initialement de convertir le site de l'ancienne Manufacture Nationale d'Armes : « La conversion du site de Giat Industrie de Saint-Etienne est l'un des projets les plus ambitieux gérés dall'Epora et dans un

collectivité ou à l'opérateur mandaté par cette collectivité ». <http://www.logement.gouv.fr/les-etablissements-publics-fonciers-epf>

¹³⁴ « Un nouvel établissement public foncier pour l'Ouest Rhône-Alpes », Urbapress Information, 21 octobre 1998.

¹³⁵ Décret n° 98-923 del 14 octobre 1998, création de l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)

¹³⁶ L'EPORA est également responsable du budget pour mener des opérations de développement à propre compte ou pour le compte des collectivités locales et d'autres établissements publics, suivant les accords établis avec ces derniers. L'EPORA est géré par un conseil d'administration composé de 24 membres, parmi lesquels cinq sont nommés par la Région, neuf par le Département, un est le président de SEM, et d'autres membres sont enfin nommés localement.

sens, c'est pour cette raison que l'EPORA a été créé en 1998 »¹³⁷. Le site est un espace stratégique pour la ville. En plus de la forte valeur symbolique, en raison de l'importance historique du bâtiment, il offre une grande quantité d'espace à proximité du centre-ville, avec un fort potentiel spéculatif. En 1989, le site avait été acquis et exploité par la société GIAT, un fabricant d'armes. La baisse de la demande dans ce secteur avait ensuite conduit à une réduction constante de la production qui a enfin conduit à la fermeture permanente de l'usine en 2001. L'importance stratégique, économique et symbolique de ce site, anciennement appelé « cité interdite » (Cité interdite) et "cité dans la cité" »¹³⁸, à cause des murs qui l'entouraient jusqu'à la seconde moitié des années 2000, les principales institutions locales se sont fortement intéressées à son destin mais elles n'avaient pas les moyens pour la gérer. L'EPORA a ainsi acquis le site de propriété du ministère de la Défense et s'est occupé de le remettre en l'état et d'améliorer les installations existantes. Le but était de recréer une petite zone d'activité, donnant la priorité aux activités qui traitent de la recherche et de l'innovation¹³⁹.

Un autre projet voit la lumière en 2004. Le site de la Manufacture étant très vaste (il occupe 12 hectares environ), une partie a été choisie pour réaliser un projet de centre dédié au design¹⁴⁰ (Encadré 3). En 2004, M. Thiollière lance ce projet avec le soutien de la majorité du Conseil municipal et de SEM, trouvant très peu d'opposants. L'idée a été présentée pour la première fois au cours de la troisième Biennale, qui a eu lieu en 2002, et a été discutée en Conseil municipal dans la même année¹⁴¹. Si l'idée elle-même est partagée par le

¹³⁷ Entretien avec Stéphan Muzika, directeur de l'Epورا en 2009, confirmé en 2014, dans « Une nouvelle vie pour le site de Giat », *Le Progrès*, 10 Gennaio 2009.

¹³⁸ « Saint-Etienne s'attaque à sa "cité interdite" », *Les Echos*, 10 Luglio 2002.

¹³⁹ Ceux-ci sont installés principalement dans l'est du complexe, qui abrite aujourd'hui, en plus de la Cité du Design, le pôle optique-vision (en particulier la multinationale Thales-Angénieux qui traite de la production de zoom optique), HEF, société de traitement de surfaces, l'antenne Rhône-Alpes de *France 3*, etc.

¹⁴⁰ La reconversion du site GIAT Industries en un musée avait déjà été discutée en 1998 par le conseiller municipal d'opposition Lindeperg (PS), qui voulait que ce site abritait le Musée d'Art et de l'Industrie, ainsi que l'École des Beaux-Arts. A cet égard, le débat est rapporté par les Actes du Conseil municipal, Septembre 1998, délibération n° 59.

¹⁴¹ Atti del Consiglio Municipale della Città de Saint-Étienne, Ottobre 2002, Deliberazione n°553.

conseil d'administration, une certaine controverse a surgi en raison du choix du site et du type de projet qui prévoyait la démolition de certains bâtiments appartenants à l'ensemble de la Manufacture.

Encadré 3 – La Cité du design

Pour construire la nouvelle Cité, 15% du site a été détruit : il s'agit de cinq bâtiments qui abritaient la direction de l'ancienne Manufacture. Cette démolition a donné naissance à un profond conflit opposant des associations locales de protection du patrimoine et des responsables de l'urbanisme (Zanetti, 2011). Le projet couvre une superficie de 10 000 mètres carrés. Son coût s'élève initialement à 19 millions d'euros, à l'exclusion de l'achat du site qui été géré à l'époque par l'Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) ; pour ensuite atteindre environ 35 millions en 2005 et 44 millions à la fin¹⁴². L'augmentation du coût est due à la décision de la mairie de transférer l'École Régionale de Beaux-arts dans le nouveau site afin d'y installer la Cité. Pour affirmer la spécialisation dans le design, l'école a changé son nom en 2006, devenant l'École supérieure d'art et de design de Saint-Étienne (ESADSE)¹⁴³.

Juridiquement, la Cité du design se constitue en Syndicat mixte en 2005 et devient un Etablissement Public de Coopération Culturelle (EPCC) en 2010, intégrant notamment l'École supérieure d'art et design. Le projet est porté par la Ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, la Région Rhône-Alpes et l'État (Ministère de la Culture). La Cité du design ouvre ses portes au public en octobre 2009 et s'inscrit dans une logique qui dépasse la simple valeur culturelle parce qu'elle poursuit d'autres objectifs, tels que l'internationalisation, l'amélioration de l'image de la ville, le lien avec les institutions locales et le lien avec le secteur manufacturier local.

Une autre mission importante a été entreprise par l'ANRU, (Agence nationale de rénovation urbaine) consistant à améliorer les conditions des

¹⁴² Le coût global de la *Cité du design* jusqu'au 2008 est de 44 millions d'euros, répartis entre Saint-Étienne Métropole (à hauteur de 22,3 millions d'euros), l'Union européenne (7,5 millions), le ministère de la Culture (6,3 millions), le Conseil régional Rhône-Alpes (5 millions) et le Conseil général de la Loire (2,9 millions). « La Cité du design (Saint-Etienne) », *Bâtiment et TP en Rhône-Alpes*, 25 - 31 mai 2006.

¹⁴³ « A Saint-Etienne, le design surclasse les beaux-arts », *L'Usine Nouvelle*, 23 novembre 2006, n° 3032.

logements des quartiers du centre-ville. Cette zone est caractérisée par une perte importante de population et par un phénomène de paupérisation. Le coût des loyers et au m² des logements en résulte très bas. Au total, l'ANRU a alloué 60 M € sur un total de 210 nécessaires pour ce programme de réhabilitation. Ce projet comprenait la démolition de 600 logements et leur reconstruction dans un délai de cinq ans. Il reprend le programme du Grands Projets de Ville (GPV) lancé en 2000 et voulu par la Ville de Saint-Etienne. Le GPV avait vu la coopération entre l'Etat, la métropole et la Caisse de dépôt et avait intéressé quatre quartiers de la ville : Montreynaud, Crêt du Roc, Tarentaize-Beaubrun-Séverine et Quartier Sud-Est¹⁴⁴. L'ANRU a donc repris ces projets et les raisons de ces opérations renvoient à la situation de dépeuplement du centre-ville. La rénovation des logements et la démolition de certains grands bâtiments résidentiels dans la banlieue¹⁴⁵ étaient des opérations qui poursuivaient des objectifs différents, tels que l'augmentation de la valeur foncière, la relance du marché du logement, le renforcement de l'attractivité du centre-ville et des zones les plus pauvres et dégradées. Les mauvaises conditions d'hygiène et l'âge des logements n'avait pas facilité la permanence des habitants, qui ont quitté ces quartiers pour aller à résider dans les communes voisines. Ce phénomène a créé un problème très important pour la ville en termes d'attractivité et de recettes pour la municipalité. Cette situation est commune à de nombreuses villes européennes de taille moyenne, qui sont souvent amenés à adopter la stratégie de la démolition et reconstruction de l'immobilier dégradé et / ou abandonné¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Le programme comprenait la démolition de plus de 1000 foyers, y compris environ 600 logements sociaux, 90 co-propriétés et 380 logements dégradés. Après la démolition, on a procédé à la reconstruction ou à la réhabilitation de 1.300 maisons, dont 700 HLM. En outre, les trottoirs et les espaces publics ont été reconstruits autour des bâtiments concernés.

¹⁴⁵ Le cas le plus significatif fut certainement la démolition de la soi-disant "Muraille de Chine", une barre d'habitation longue de 270 mètres, ce qui était la démolition la plus importante de l'Europe de son temps. Le site a été plus tard occupé par la construction du plus grand centre hospitalier privé de la région Rhône-Alpes. Cf. « Une ville pour le XXI siècle », *Le Progrès*, 4 Avril 2000

¹⁴⁶ Bernt (2009), dans l'article « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities » reconstruit la gouvernance urbaine des villes de l'Allemagne de l'Est qui ont connu un phénomène d'abandon de la population du en grande partie par l'ouverture des frontières après la chute du mur de Berlin.

Dans ce contexte de changement urbain, fortement soutenu par M. Thiollière et enclenché principalement par des fonds publics, le maire et son conseil ont organisé une série d'événements qui devaient célébrer, en quelque sorte, la saison de la rénovation urbaine. En 2005, le gouvernement municipal propose donc un grand événement public appelé "Les Transurbaines", ou aussi la "*Biennale de la Ville*"¹⁴⁷. L'objectif était d'impliquer les habitants dans un projet urbain qui, jusque-là, avait été en grande partie une affaire du groupe informel d'acteurs, qui, en plus du G7 impliquait aussi les personnes à l'origine de l'idée du design en tant que facteur de conversion et développement de l'attractivité de la ville. La première édition des Transurbaines était prévue pour 2003, mais elle a ensuite eu lieu en 2005. Des dizaines d'événements artistiques sur le thème de la ville ont été proposés, et notamment des visites des sites intéressés par les grands projets, comme la Cité Administrative, le Cité du design, le Fil, le Zénith, etc. et ceux qui faisait l'objet de travaux de rénovation¹⁴⁸, comme par exemple le *Musée d'art et d'industrie*. La volonté exprimée par le maire et par le directeur artistique de l'événement était de proposer un nouveau concept de ville et une nouvelle identité. Le programme proposait des spectacles de danse, de musique, de théâtre, cinéma, expositions, visites guidées, des installations d'art dans la ville (comme de larges bandes jaunes dans les rues et dans les principaux espaces publics), des conférences, etc. L'événement a bénéficié des infrastructures culturelles et de la mobilisation de certaines associations locales. En outre, plusieurs ateliers visant à la

¹⁴⁷ En 2003, M. Thiollière a confié à François Barré l'organisation d'une manifestation artistique qui devait avoir pour objectif la promotion de la transformation urbaine. Barré avait déjà travaillé à Saint-Étienne en tant que créateur et organisateur de la Biennale du design et avait des expériences importantes dans ce domaine. François Barré a été responsable de nombreuses institutions culturelles : président du Centre Pompidou de 1993 à 1996 avec la responsabilité pour les arts, l'industrie et l'architecture ; directeur de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture de 1996 à 2000 et président de l'exposition photographique Rencontres Internationales de la Photographie d'Arles de 2001 à 2009.

¹⁴⁸ L'événement a été financé par la Ville de Saint-Etienne, le Ministère de la Culture et de la Communication, les entreprises locales et nationales, la Région Rhône-Alpes, par SEM, la Caisse des Dépôts, pour un total d'environ 1.850.000 Euros.

conception d'idées pour améliorer les espaces publics de la ville ont été organisés¹⁴⁹ et dirigés par Jean-Pierre Charbonneau.

La réponse des citoyens n'a pas été positive et l'échec de l'initiative est démontré par la faible participation des habitants aux événements, par le sentiment d'exclusion de certaines associations culturelles locales, par la critique par rapport au coût de l'événement, environ 2 M, considéré excessif. Au contraire, au niveau national, les médias ont célébré l'événement et les opinions ont été très positives. La presse a mis l'accent sur la renaissance et sur le changement de la ville qui s'était laissé derrière son passé industriel¹⁵⁰. Ce qui nous intéresse, cependant, est le fait que la biennale a été promue pour légitimer l'agenda urbain. L'échec de l'initiative et les raisons qui en sont à la base démontrent la présence d'un régime urbain qui n'a pas réussi à se connecter le contrôle populaire de l'action du gouvernement (à travers des élections) et le contrôle des ressources économiques. Les faiblesses correspondent aux difficultés à attirer les investissements privés malgré le grand effort économique des acteurs de la coalition. Malgré ces importants investissements publics, visant à la reprise du marché du logement (au moyen de programmes GPV et ANRU), à la création d'un nouvel espace de production (le quartier de Châteaueux pour le développement du secteur tertiaire ; le "quartier créatif" dans Manufacture/Plaine Achille), l'attraction de nouvelles populations avec des capacités de dépenses élevées (grâce aux nouvelles installations culturelles et possibilités de loisirs), les effets n'ont pas été suffisants. C'est dans ce contexte que se réalise la mission de préfiguration pour la création de l'Epase.

¹⁴⁹ « Transurbaines et “workshop” projet urbain », *Pôle de compétence et urbanisme*, n°19, octobre 2005.

¹⁵⁰ « Biennale de la Ville – Transurbaines » *Le Figaro*, 8 Giugno 2005; «Saint-Étienne pendant la mue», *Libération*, 15 Giugno 2005 ; «Le vert est la couleur du passé», *L'Express*, 7 Febbraio 2005; ecc.

3.2.6.c. L'Epase et le changement des équilibres (2007 – aujourd'hui)

Nous pouvons faire correspondre le début de la troisième phase avec la création de Saint-Etienne de l'EPA ¹⁵¹ (l'*Etablissement Public d'Aménagement*) en 2007. En effet, avec l'institution de l'EPASE s'est produit un véritable tournant. Il s'agit d'un établissement d'Etat décentralisé actif depuis 2007. Au total, les acteurs publics ont apporté 120 M€ dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) Rhône-Alpes 2007–2014, tandis que 80 M€ sont attribués à l'EPA sur la période 2015-2020 dans le cadre du même contrat. L'EPASE est un établissement à la fois opérateur et aménageur et conduit : « [...] un ambitieux projet urbain : développement économique et attractivité résidentielle y occupent une place centrale, au service du rebond stéphanois » (www.epase.fr). Il peut intervenir sur l'ensemble de son périmètre d'action, qui s'étend sur cinq grandes aires urbaines¹⁵².

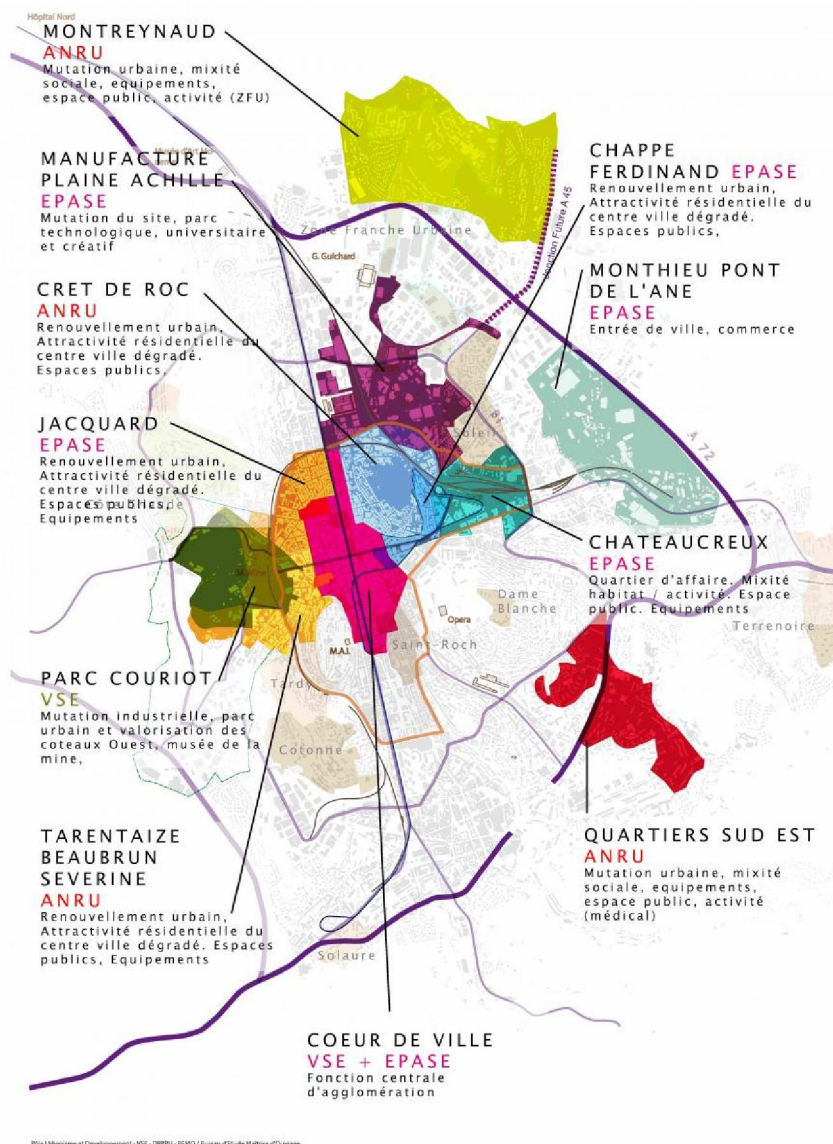
L'EPASE est en charge du développement économique et de l'attractivité résidentielle de quatre quartiers clés de la ville : le quartier de la gare, qui abritera un centre d'affaires ; une partie du centre ville, dont la priorité est l'amélioration des espaces publics et de la qualité du bâti ; Pont-de-l'Âne Monthieu pour le commerce et des nouveaux logements ; Manufacture-Plaine Achille qui est identifié comme quartier créatif et dont nous allons traiter plus tard. Les politiques culturelles représentent donc une partie seulement de la stratégie économique locale, elles sont transversales et fonctionnelles à ce projet. Le discours sur la ville créative est mobilisé pour légitimer un ensemble d'actions de politique économique qui cachent l'application de schémas de développement *mainstreams*.

Cette nouvelle institution s'ajoute à celles déjà présentes sur le territoire et sa mission est d'apporter des compétences techniques spécifiques et d'accroître

¹⁵¹ L'EPA de Saint-Etienne est une structure indépendante de l'Etat présidée par le maire de la ville. Le conseil d'administration est composé comme suit : 8 représentants de l'Etat ; 1 de l'ANRU, 2 de la région Rhône-Alpes, 2 du département de la Loire, 2 de Saint-Etienne Metropole, 2 de la commune de Saint-Etienne e 1 de la commune de Saint-Jean-Bonnefonds. <http://www.epase.fr/fr/Documentation>

¹⁵² Il s'agit de Châteaueux ; Manufacture-Plaine Achille, Pont de l'Ane Monthieu, Jacquard, Ursules-Cœur-de-Ville.

la mobilisation des différents acteurs de la formation de coalitions urbaines durables. L'EPASE propose un cadre d'action dans lequel les acteurs locaux peuvent élaborer des stratégies communes et développer la coopération (Beal et al, 2010). L'EPASE a été voulue par le maire et sénateur M. Thiollière pour "accélérer la tranformation de Saint-Etienne" et apporter des ressources supplémentaires pour financer les projets urbains. L'EPASE est un aménageur



Nous pouvons voir sur la figure 5 que l'EPASE maîtrise la quasi-totalité de la ville de Saint-Etienne et que les zones qui restent sont gérées par l'ANRU et

la municipalité. Actuellement, on compte 11 opérations et projets spécifiques. Parmi ceux-ci, 6 sont entraînés directement par la Ville et soutenu par l'ANRU : deux zones de HLM (Montreynaud et le Sud-Est) et deux quartiers du centre historiques (Crêt de Roc et Tarentaize-Beaubrun). D'autres projets sont menés par les autorités municipales, comme le programme Coeur de Ville, visant principalement à la rénovation des espaces publics du centre-ville, et la création du Parc / Musée Curiot, à savoir la rénovation du Musée de la mine et la construction d'un parc public adjacente. Les cinq projets restants sont gérés directement par l'EPASE.

Cet établissement public a fait l'objet de nombreux débats qui tournent autour de l'hypothèse du retour de l'Etat dans la gestion des villes¹⁵³. Le EPASE et sa classification en tant qu'Opération d'Intérêt National (OIN) ont été décrétés en 2007¹⁵⁴. L'institution agira jusqu'en 2021 en tant qu'aménageur de cinq zones urbaines et a la possibilité d'acheter du foncier et des bâtiments aussi par voie d'expropriation. L'EPASE peut également agir au-delà de son champ d'action s'il s'agit d'opérations « complémentaires aux actions menées dans son périmètre ». Au-delà de Saint-Etienne, seulement deux autres villes, à l'exception de la région Ile de France, ont bénéficié de ce type d'organisation : Marseille (Euroméditerranée) et la ville nouvelle Isle-d'Abeau (Isère). L'EPASE a été présidée par les maires de Saint-Etienne : M. Thiollière jusqu'en 2008, M. Vincent jusqu'en 2014 et G. Perdriau à partir de Juin 2014.

L'établissement est immédiatement devenu un acteur majeur dans la définition de la nouvelle Saint-Étienne¹⁵⁵, se joignant aux autres acteurs publics

¹⁵³ « L'Etat reprend la main à Saint-Etienne », *Bref – Information économique*, 21 Febbraio 2007, n°1851; «L'Etat va piloter le renouvellement urbain de Saint-Etienne», *Les Echos*, 30 Gennaio 2007; «Saint-Etienne: contraintes et premiers résultats d'une opération d'intérêt national», *La Gazette de la Loire*, 21 Octobre 2011.

¹⁵⁴ Décret n ° 2007-88 du 24 Janvier 2007 portant sur la création de l'Etablissement Public d'aménagement de Saint-Etienne.

¹⁵⁵ Dans le premier conseil d'administration qui s'est tenu en 2007, cinq projets urbains ont été définis, pour la période 2007-2013 : le développement d'un quartier d'affaires à Châteaueux, considéré comme le principal quartier des affaires de l'agglomération ; l'aménagement d'un quartier créatif sur le site de la Plaine-Achille ; la reconquête de l'attractivité résidentielle des quartiers historiques du centre-ville ; le renouvellement du cœur de la ville (nouveaux espaces publics, commerces, Parc Curiot) destiné à attirer les visiteurs et les résidents tout au long de la région lyonnaise et stéphanoise ; le réaménagement urbain et commercial de l'entrée de la ville à Pont de l'Âne.

tels que la Ville, Saint-Etienne Métropole, l'Agence d'urbanisme (Epures), l'EPORA, le département de la Loire. L'EPA a été appelé à investir environ 240 millions d'euros, dont la moitié financée par des activités commerciales (à savoir le fait de vendre les droits à construire) et l'autre moitié par les pouvoirs publics, en raison de 125 M € inscrit dans le contrat Etat / Région (65 millions financés par l'Etat, 24 par la Ville, 12 par Saint-Etienne Métropole, 12 par le Conseil général de la Loire et 12 par la région Rhône-Alpes).

La décision de créer cet établissement était justifiée par une situation exceptionnelle. Parmi les grandes agglomérations françaises, Saint-Etienne était celle qui payait le plus durement le déclin de l'industrie et la crise économique et démographique a continué sans relâche depuis environ 40 ans. Ceci est à la base de la demande institutionnelle de M. Thiollière de l'institution d'une EPA. En effet, la dette publique importante de la ville avait comme résultat le manque de ressources économiques pour faire des investissements (créer un bon climat pour les affaires) et la nécessité de grandes et coûteuses opérations plutôt que d'interventions ponctuelles.

Les permis de construire sont signés au nom de l'Etat, tandis que les opérations sont menées en consultation avec le conseil municipal et le maire. L'EPASE s'occupe principalement d'aménager et construire et détermine, en lien avec l'EPORA, une politique foncière et immobilière. Sa mission est « presque » purement économique : l'EPASE est en charge de l'achat de terrains et de bâtiments, de la préparation et de la mise en œuvre des projets urbains et de la vente aux promoteurs et aux investisseurs des espaces et des bâtiments qu'il met sur le marché. L'EPASE cherche à attirer les investisseurs et à générer des profits. Il assure une fonction qui met en lien exigences et projets. Cet établissement est aujourd'hui l'acteur principal de la planification urbaine de Saint-Etienne :

L'Epase est un établissement public, ce qui signifie qu'il est contrôlé par l'Etat.

Il gère les politiques d'aménagement urbain et donc au moins 30% de la ville de Saint-Etienne. C'est énorme ! Ils ont tout le quartier Manufacture, Châteaureux, Jacquard, etc ... Ce sont eux qui gèrent tous ces quartiers, et non pas la ville, ni Saint-Etienne Métropole. La ville et la métropole sont membres de l'Epase, et le président de l'Epase est le maire de Saint-Etienne.

Cependant, c'est le directeur dell'Epase qui a le pouvoir. Le directeur est un fonctionnaire d'état, tous les salariés de l'EPASE sont fonctionnaires de l'Etat.

I.4.

Le plafond des dépenses de l'EPASE a été fixé à 120 M € pour la période 2007-2013 et l'effet attendu sur l'investissement privé dans le projet initial, aurait dû conduire à un budget global de l'ordre de 360 M €¹⁵⁶. Les résultats ne sont pas encore connus, en particulier parce que les deux grands projets, Châteaureux et Manufacture / Plaine Achille, ont subi des retards très importants pour diverses raisons non seulement financières¹⁵⁷, y compris la crise du logement qui a commencé en 2008, qui a rendu beaucoup plus difficiles les transactions dans ce secteur. L'Epase a choisi de caractériser les quartiers selon des fonctions principales. Dans le cas de Châteaureux, le projet le plus ambitieux, l'idée était de développer un quartier mixte de logements, services et espaces de bureaux, autour du siège de Casino, ouvert en 2007, et de la gare. Ce projet devrait être en mesure d'heberger 2500 nouveaux habitants et un centre d'affaires, pour un total d'environ 9000 employés (ils sont actuellement 2500, principalement employés dans le siège de Casino).

En ce qui concerne l'aménagement de la Plaine Achille, l'acquisition du foncier de l'Epora a été fondamentale pour le projet de l'Epase. Cette zone urbaine¹⁵⁸, qui s'étend sur environ 85 hectares, a été choisi comme espace pour la création d'un quartier culturel ou, comme on le définit dans la littérature, un cluster culturel (Cooke et Lazzeretti, 2008). Le site est actuellement intéressé par son réaménagement qui vise à créer un environnement créatif qui soutient l'innovation, où le but est de faciliter le lien entre l'enseignement, la recherche et le monde industriel. Le projet a été conçu par l'architecte-urbaniste de

¹⁵⁶ « Le premier CA de l'Epase fixe cinq priorités », *Urbapress Informations*, 25 Aprile 2007, n°1551.

¹⁵⁷ En ce qui concerne le quartier de la gare et de l'évolution du projet, ainsi que le jeu des acteurs, leurs rôles respectifs, la stratégie de développement et de la position dans le contexte urbain, voir : Delage, 2013.

¹⁵⁸ La zone n'est pas facilement accessible. Bien que la gare Châteaureux n'est pas loin, les caractéristiques des axes routiers et ferroviaires en compliquent l'accès, à la fois physique (sous-passage, grand boulevard, voie ferrée) et « mental », dans le sens que la perception de la distance est supérieure à la distance réelle.

l'EPASE Alexandre Chemeloff¹⁵⁹. Il prévoit la conversion de l'ancienne Manufacture d'armes de Saint-Etienne et l'amélioration de la Plaine Achille, deux anciennes zones industrielles séparées par un axe de chemin de fer. Dans un entretien, Nicolas Ferrand¹⁶⁰ Le projet prévoit la conversion de l'ancienne Manufacture d'armes de Saint-Etienne et le réaménagement de la Plaine Achille, deux anciennes zones industrielles séparées par une voie ferrée. La zone s'étend sur 107 hectares et concentre aujourd'hui un ensemble d'établissements comme une pépinière d'entreprises, la Cité du Design, l'École Supérieure Nationale d'Arts et de Design (ESADSE), la plateforme International Rhône-Alpes Médias (IRAM), le pôle Optique Vision, la scène de musiques actuelles du Fil, le Zénith et, à partir de 2016, le théâtre et l'école d'arts dramatiques de la Comédie de Saint-Etienne et le Centre des Savoirs pour l'Innovation.

Le principal objectif de l'EPASE est de dynamiser le marché immobilier à travers la réalisation de biens et de services qui correspondent à la demande potentielle d'une supposée classe créative. Selon un récent rapport de l'INSEE (2015), les communes périphériques sont pour la plupart habitées par des familles de classes moyennes et présentent un profil social homogène, avec des taux de précarité très faibles. En effet, les couples avec enfants préfèrent s'installer dans la petite couronne, afin de bénéficier d'une maison avec jardin. À Saint-Étienne, les situations de précarité sont plus nombreuses dans les quartiers les plus peuplés et notamment dans certains secteurs du centre-ville, où les surfaces disponibles sont moins importantes. La Manufacture Plaine Achille constitue donc un véritable outil de marketing pour attirer ces populations préférant la petite couronne au centre-ville. En effet, l'EPASE utilise ce projet pour servir un certain discours et une certaine image de Saint-Etienne, orientés vers la *classe créative*. Ainsi, conformément aux thèses développées par R. Florida, l'EPASE entend mettre en place un ensemble de services à destination de la « classe créative », permettant alors de vendre Saint-Etienne à l'extérieur comme une ville dynamique, innovante, créative. Le projet Manufacture Plaine Achille a donc un « effet vitrine », il peut constituer

¹⁵⁹ Gran Premio di Urbanistica nel 2000, Chemetoff ha seguito tutti i progetti dell'EPASE.

¹⁶⁰ Nicolas Ferrand è stato direttore dell'Epase tra il 2009 e il 2012.

une porte d'entrée pour cette population d'individus et d'entreprises. En effet, nous pouvons constater l'artificialité de cette démarche et l'inexistence d'une classe créative stéphanoise selon les critères identifiés par Florida. Rousseau (2008) expliquait que ses thèses : « ne fonctionnent clairement pas à Saint-Etienne (car) non seulement l'apport réel à l'économie locale est discutable, mais leurs valeurs, hétérogènes, ne permettent pas de les considérer comme un groupe social homogène ». Ceci nous emmène à considérer l'importance de l'instrumentalisation des modèles de développement urbain. Comme le souligne un enquêté chargé du développement urbain : « il faut un discours à un moment donné pour justifier son action, pour la légitimer. C'est mieux si ce discours a un rapport avec l'action mais ça ne veut pas dire que si on change de discours on change d'action. A un moment, c'est que du marketing territorial. » (Entretien, 25 février 2015). Légitimer l'action de l'EPASE sur ce quartier veut dire rendre cette action acceptable aux yeux de la population stéphanoise, mais aussi offrir un récit permettant de vendre les actifs immobiliers en construction en les rendant attractifs et à la mode. En effet, le projet de redéveloppement des villes par la culture s'appuie généralement sur l'histoire locale, sur une identité locale qui fait sens et consensus mais aussi sur la célébrité du modèle que l'on a décidé d'adopter.

3.2.7. En conclusion

Comme nous l'avons déjà exprimé dans l'introduction de cette partie, le cas de Saint-Etienne nous montre la variété des rôles et des enjeux de la culture dans le régime urbain de Saint-Etienne. Dans cette partie, nous voulions présenter les premiers résultats d'un terrain qui a cependant besoin d'une enquête plus approfondie. Les considérations sont ici en termes hypothétiques et ont tendance plus à fournir de questions qu'à donner des réponses. Le cas de Saint-Etienne et l'hypothèse de l'existence d'un régime qui gouverne la ville qui se compose principalement d'acteurs publics et où la culture joue un rôle important, laisse ouvertes plusieurs questions. Parmi celles-ci il y a la pertinence de parler de "régime", car les acteurs sont principalement publics même si leur « comportement » semble être très proche de celui d'un entrepreneur privé, à savoir la stimulation de la croissance de la compétitivité

et la volonté d'attirer des entreprises et des nouvelles populations, etc., a pu compter sur des investissements importants au cours des années 2000. On parle d'environ un milliard d'euros d'argent public. L'EPORA et l'EPASE, en particulier, semblent vouloir atteindre des objectifs purement économiques (plutôt que sociaux) : augmenter la valeur foncière à travers des opérations de réqualification finalisées à moderniser et accroître l'attractivité générale.

Quant à notre objet, à savoir le rôle de la culture dans la formation de l'agenda politique locale et dans le régime urbain, nous avons identifié quelques éléments exploratoires qui permettent de vérifier notre hypothèse : en particulier dans la première phase, la mobilisation de la culture a montré la capacité d'agir comme un accélérateur pour la formation d'un programme de régénération urbaine. On observe la mobilisation d'un « groupe informel » d'acteurs jouant un rôle actif dans la mise en œuvre de l'agenda qui se structure autour d'un fil rouge, à savoir la promotion de Saint-Etienne comme capitale du design.

Le régime urbain de Saint-Etienne se caractérise donc par le fait que les principaux investisseurs sont des établissements publics et en particulier l'EPORA et EPASE. Leurs actions visent explicitement des objectifs de marché à travers la relance du secteur de l'immobilier effectué via des différents programmes, comme le GPV de l'ANRU, ou les démolitions d'immeubles promues par M. Thiollière pour relancer le marché du logement.

A partir d'une coalition informelle, le groupe de réflexion appelé G7, a été mis en œuvre un certain nombre d'initiatives suivant l'idée d'une refondation de la ville par des contenus culturels. Le projet devient plus complexe, le financement public à grande échelle a également vu et la multiplication des entités et des missions individuelles (questions) à réaliser. Encore une fois, cependant, nous notons que la culture, le design en particulier, reste l'un des piliers du projet de la ville qui a cependant comme finalité la multiplication des opportunités spéculatives (l'EPORA et l'EPASE opèrent en cette direction).

Le régime stéphanois semble avoir résisté à l'épreuve du changement administratif qui a eu lieu en 2008, lorsque M. Vincent a gagné les élections municipales face à M. Thiollière. M. Vincent, malgré une campagne focalisée sur les risques financiers des grands projets urbains et infrastructurels voulus

par Thiollière, a continué à travailler avec les institutions qui composaient la coalition qui s'était précédemment configurée.

Chapitre 4. La politique culturelle dans les villes de province

Bien que la culture soit un type de ressource particulier, caractérisé par des éléments hautement symboliques de la nature humaine elle-même (Harvey, 2007), nous constatons que dans de nombreuses villes, elle est utilisée comme un outil pour atteindre les objectifs "autres" que ceux de la démocratisation et de l'enrichissement culturel des citoyens (Bianchini et Parkinson, 1993). Ces objectifs ont émergé au fil des années et se sont progressivement superposés.

Dans ce chapitre, nous allons nous appuyer sur les cas de Sassari et de Saint-Etienne pour comprendre comment, pendant ces deux dernières décennies, le rôle de la culture a évolué dans l'agenda urbain : ce rôle était plutôt marginal jusqu'aux années 1980, puis est devenu de plus en plus important et parfois stratégique. Nous ferons référence à la stratégie de revitalisation entreprise par deux villes économiquement peu dynamiques et performantes. Ces stratégies ont été mises en place par des coalitions urbaines nouvelles qui se sont constituées autour de l'idée de la culture comme ressource à valoriser pour relancer la ville. La culture a alors joué un double rôle politique : structurer un discours (celui de la "ville créative") et fédérer les intérêts des acteurs locaux autour de ce discours.

Dans le cas de Saint-Etienne, la culture promue par le gouvernement de la ville s'est montrée fonctionnelle à un programme de régénération urbain structuré autour de différents objectifs : la relance de la ville dans sa dimension esthétique (installations artistiques, design dans la ville, etc.), l'internationalisation (par la candidature de Saint-Etienne à Capitale européenne de la culture, par son inclusion dans le réseau UNESCO des villes créatives), l'attraction des investissements (le design "vendu" comme valeur ajoutée des produits et services des entreprises) et de nouvelles populations (créer un cadre de vie dynamique), l'amélioration de la qualité urbaine (services, piétonisation, événements et festivals artistiques, etc.).

A Sassari, le chemin est moins clair et est fortement influencé par l'alternance politique qui a eu lieu au début du nouveau millénaire. Cependant, depuis 2005, nous constatons un renforcement progressif des questions culturelles dans le programme de relance de la ville promu par le gouvernement de centre-gauche et avec le soutien de différents acteurs urbains. La montée en puissance de la culture au sein de la sphère politique locale dépend principalement de deux raisons. D'une part, la création d'un lien

institutionnel fort entre les politiques culturelles et celles du développement économique (par le biais d'une réforme des secteurs administratifs municipaux) a permis à la municipalité de répondre à des appels européens et d'obtenir des financements. D'autre part la culture a servi de « machine à consensus populaire » pour les activités des élus locaux et notamment pour l'action du maire.

Compte tenu de la richesse des deux contextes culturels locaux, nous avons choisi de mettre l'accent sur quelques cas et événements spécifiques, grâce auxquels nous allons essayer de comprendre la transformation du rôle de la culture dans la formation de l'agenda local au cours des deux dernières décennies. En particulier, à travers l'étude de cas spécifiques, nous essayons d'identifier et d'analyser : a) le réseau des acteurs qui ont joué un rôle majeur dans le développement des politiques culturelles locales ; b) le lien entre les politiques économiques et culturelles au niveau urbain ; c) la relation entre les politiques culturelles et la transformation urbaine.

Nous traiterons d'abord des acteurs qui ont joué un rôle important dans la formulation des politiques culturelles de la ville. Nous allons identifier d'une part le discours « officiel » des acteurs institutionnels et de l'autre le rôle de ceux qui en sont exclus, à savoir une partie du tissu culturel de la ville qui agit en parallèle par rapport à la démarche soutenue par les institutions politiques et culturelles fortes de la ville. Nous allons d'ailleurs aborder la culture en tant que moyen pour le positionnement international de la ville, pour sa participation dans le réseau urbain européen et mondial. A partir de la valorisation de certaines ressources culturelles spécifiques, à savoir le design à Saint-Etienne et les Candelieri à Sassari, ces villes cherchent à déclencher une dynamique de développement économique par la promotion touristique et une augmentation de leur visibilité qui passent par une politique de labellisation et des actions de marketing urbain. L'accent est également mis sur le lien entre renforcement du secteur culturel et transformations du contexte urbain bâti (espaces publics, nouvelles centralités, infrastructures, etc.). Nous allons essayer de mettre en lien les éléments présentés juste au dessus. La clé de ce chapitre sera alors de comprendre et analyser le lien entre le projet culturel et la stratégie de développement urbain fortement soutenue par les administrateurs locaux.

Chapitre 4.1. Actions, acteurs, interactions et résultats de la politique culturelle de Sassari (1995 – 2014)

4.1.1. Introduction

Bien que la culture puisse être considérée comme une « sœur mineure » par rapport aux autres secteurs de la politique municipale, en particulier si l'on considère le budget qui est habituellement alloué à ce secteur, à travers l'analyse du cas de Sassari, nous pouvons observer une montée en puissance progressive du secteur culturel au sein de l'ensemble des secteurs d'interventions de la politique urbaine. Le contexte territorial de Sassari se caractérise par une grave crise de l'emploi (le taux de chômage s'élevait à 16,7% dans le département en 2014¹⁶¹) et des discontinuités territoriales importantes dues à la difficulté de mettre en place et de financer un projet concerté de relance économique du territoire. La crise de l'industrie pétrochimique a conduit à une importante récession de l'économie réelle. La culture est un des premiers secteurs à être touché par la baisse de financements publics en cas de crise. A Sassari, le secteur culturel se trouve dans un état qui pourrait être défini d'« extrême pauvreté » puisque les financements sont très modestes et le public ne répond et ne participe pas beaucoup aux initiatives artistiques et culturelles promues localement.

La scène culturelle sassarese dépend d'un certain nombre d'actions et politiques mises en place par divers acteurs, publics et privés, locaux, nationaux ou régionaux, qui suivent des logiques différentes. Dans ce chapitre, nous allons essayer de reconstruire le cadre institutionnel de la culture à travers l'identification des acteurs, des ressources dont ils disposent et de leurs

¹⁶¹ Taux de chômage = (chômeurs / population active) * 100. Données Istat, élaboration Urbistat.

relations, ainsi qu'en prenant en compte les principaux résultats de l'action publique. En particulier, nous allons mobiliser quelques exemples concrets à travers lesquels nous nous interrogerons sur les éléments suivants : qui fait la politique culturelle urbaine ? Comment et avec quelles stratégies et ressources ? L'univers des institutions culturelles de Sassari n'est pas particulièrement dynamique en ce qui concerne la création de nouvelles institutions, associations et acteurs. Il est formé par un ensemble d'acteurs qui reste donc inchangé au cours de notre période de recherche. Cependant, nous pouvons identifier certains processus, comme un changement interne dans la dynamique de l'organisation du secteur, l'affaiblissement de certaines institutions et le renforcement d'autres, l'évolution de leurs relations avec le domaine du développement économique local et leur implication dans la définition de l'agenda politique local.

En général, Sassari est caractérisée par un déséquilibre vers l'organisation d'événements, manifestations, initiatives culturelles produites à l'extérieur plutôt que localement. Très peu d'institutions se consacrent au contraire à la production culturelle : bien qu'elles proposent un contenu culturel et artistique de qualité, elles exercent une influence limitée en raison de la rareté des ressources financières à leur disposition. Une analyse du chiffre d'affaires des principales institutions culturelles basées à Sassari révèle que seules deux institutions ont un budget de près de 500.000 €. Il s'agit du *Teatro Ferroviario*, géré et animé par la compagnie de théâtre pour les enfants *La Botte e il Cilindro*, et l'*Ente Concerti De Carolis*. Cette dernière est la deuxième institution régionale en termes d'importance dans le domaine de l'opéra. En ce qui concerne, de façon plus générale, le financement de la culture et de la création artistique et culturelle, nous avons constaté une forte dépendance des acteurs (associations, coopératives, institutions) à l'égard de l'attribution de financements publics et, dans une moindre mesure, privés.

En effet, bien que les activités culturelles soient principalement soutenues par le financement public¹⁶², dans les dernières années, nous constatons la

¹⁶² La Constitution stipule, dans l'art. 9 : « La République favorise le développement de la culture et de la recherche scientifique et technique, la protection du paysage et le patrimoine historique et artistique de la nation. » L'État, par conséquent, promeut et valorise la culture à

diversification des ressources, qui peuvent être privées (mécénat, sponsorisations), européennes (par le biais notamment du programme FEDER, Interreg, etc.), ou issues de la vente des billets, des spectacles, des droits d'auteurs, des inscriptions dans les ateliers d'art et des divers types de formation, etc. A Sassari, cependant, il y a une capacité très limitée de financer les activités à partir de fonds non-publics. En effet, notamment à partir de 2010, la somme des recettes hors financements publics est dérisoire.

L'analyse des politiques culturelles locales a conduit à l'identification des acteurs concernés qui sont importants, en particulier, pour le financement et l'organisation du secteur culturel dans le milieu urbain. L'identification de ces acteurs a eu lieu parallèlement à la reconstruction du réseau de la culture et de son mode de gouvernance. Nous allons donc nous focaliser sur :

- 1) l'identification des acteurs et la reconstruction du contexte dans lequel ces acteurs opèrent (financements, espaces et équipements, projets, etc.) ;
- 2) la compréhension et l'interprétation de leur rôle dans la définition de l'agenda urbain ;
- 3) l'analyse des relations entre les institutions « culturellement importantes » (à savoir, les acteurs impliqués, directement et indirectement, dans la définition du contexte culturel local) ;
- 4) l'identification de la coalition urbaine de l'art et de la culture et la compréhension des mécanismes sociaux¹⁶³ de fonctionnement.

L'enquête de terrain a conduit à l'identification d'un certain nombre d'acteurs qui sont impliqués directement ou indirectement dans l'animation de la culture dans la ville. L'identification a été réalisée en deux étapes : dans un premier temps, l'analyse des articles de la presse locale nous a permis de reconnaître les institutions, les établissements, les personnes, les associations, les coopératives, les événements qui constituent le contexte culturel local. Dans un second temps, une campagne d'entretiens auprès d'un certain nombre d'informateurs

travers les structures ministérielles, les régions et les autorités locales. Pour un approfondissement, voir le chapitre 2.1 de ce travail.

¹⁶³ Hedström e Swedberg (1998), p. 1-31.

clés nous a permis de prendre connaissance d'une série d'éléments relatifs aux relations, conflits ou problèmes qui caractérisent la réalité culturelle de Sassari.

Tableau 15 – Les principales institutions culturelles à Sassari en 2014

A. Institutions politiques	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maire - programme politique (idée de ville) ✓ Adjoint à la Culture de la Municipalité de Sassari ✓ Adjoint à la Culture de la Région autonome de Sardaigne ✓ Adjoint aux politiques sociales, jeunesse, culturelles, de la santé de la province de Sassari
B. Institutions privées	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fondation Banco di Sardegna ✓ La Nuova Sardegna (section Culture)
C. Institutions de l'art et de la culture 1. <i>Musées, salles d'exposition, sites archéologiques, historiques et artistiques</i> 2. <i>Opérateurs et promoteurs culturels</i> 3. <i>Associations, coopératives, compagnies de théâtre professionnelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Museo Archeologico Sanna ✓ Pinacoteche Mus'A ✓ Réseau Thamus ✓ Masedu ✓ Museo d'arte del Novecento ✓ Nuovo Teatro Comunale ✓ Teatro Verdi ✓ Città della Cultura (Ex-Mattatoio) ✓ Ex Cinema Astra
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le Ragazze Terribili ✓ Container ✓ Ente Concerti De Carolis
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Compagnies théâtrales : La Botte e il Cilindro; Teatro Sassari; Meridiano Zero; Theatre en Vol; Teatro e/o Musica. ✓ Musique : Blue Note Orchestra; Corale Luigi Canepa; Santa Cecilia. ✓ Événements : Laborintus ✓ Danse : Motus; Danza Estemporada
D. Formation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accademia delle Belle Arti ✓ Conservatorio Musicale Luigi Canepa

A travers les entretiens, nous avons aussi interrogé le rôle de la presse locale, que nous avons incluse dans la liste des acteurs culturellement importants. Le tableau 15 présente de façon concise l'ensemble des institutions culturelles ou culturellement importantes, en tenant compte des différents statuts : politique, privé, associations et coopératives, institutions de formation. Une autre distinction importante pour comprendre les relations de pouvoir et la répartition des ressources entre les acteurs doit être faite entre les institutions qui apportent des contributions et celles qui les reçoivent. Bien que certaines institutions exercent à la fois les deux actions, cette classification pourra être utile plus tard pour comprendre la dynamique relationnelle entre les acteurs et donc pour comprendre les mécanismes, consolidés ou non, d'obtention des fonds utiles pour mener des activités artistiques et culturelles.

En règle générale, les institutions qui apportent des contributions font partie des catégories A et B (voir le tableau 15). Les institutions politiques, comme nous l'avons vu dans le chap. 2.1, sont les principaux bailleurs de fonds de la culture. Localement, les municipalités sont les entités publiques les plus impliquées dans le développement d'une orientation, d'une stratégie politique qui dépend de plusieurs facteurs¹⁶⁴.

L'ensemble des acteurs que nous avons identifiés peuvent être divisé en groupes selon le statut juridique et le rôle qu'ils jouent au sein du secteur au sens large. Un premier ensemble est formé par les acteurs politiques. Ils exercent une fonction qui répond aux lois constitutionnelles relatives à la démocratie et la culture et sont, par ailleurs, les principaux fournisseurs de ressources économiques, de structures et d'espaces culturels. Le deuxième groupe est constitué par les acteurs privées : entreprises, fondations bancaires, banques, presse locale et mécènes. Le troisième ensemble est le plus conséquent et se compose des institutions de l'art et de la culture. Nous pouvons distinguer trois sous-catégories : 1) les musées et les sites culturels (archéologiques, historiques, artistiques, salles d'exposition), 2) les opérateurs et les promoteurs culturels (principalement les acteurs qui traitent de l'organisation et de la vente d'événements) et 3) les associations, les

¹⁶⁴ Parmi ces derniers, on peut identifier la tradition culturelle de la ville et la demande des citoyens, la sensibilité du maire et du conseil sur cette question, la relation avec les politiques de développement, avec le tourisme, la disponibilité des fonds, la crise économique locale, etc.

coopératives, les institutions engagées dans la production culturelle (compagnies de théâtre, de danse, de musique, etc.). La quatrième catégorie se compose des institutions pour la formation artistique, culturelle, de l'éducation, ainsi que de l'Université¹⁶⁵, des écoles des Beaux-arts et du conservatoire.

4.1.2. Les institutions culturellement importantes

Parmi l'ensemble des institutions culturellement importantes, les résultats de nos recherches nous ont amené à considérer d'abord les institutions politiques. A Sassari, l'offre culturelle est fortement dépendante de ces collectivités locales pour des raisons diverses. Tout d'abord, elles sont la principale source de financement des activités artistiques et culturelles de diverses associations, organisations et coopératives. D'autre part, parce qu'elles doivent fournir les espaces et les équipements pour les événements et les manifestations ; enfin, car elles représentent un point de référence pour le monde des associations, des coopératives, etc. pour coordonner et organiser l'offre culturelle locale globale. Cependant, à Sassari il y a une dépendance excessive aux institutions politiques en raison de plusieurs éléments dont : la quasi-inexistence de l'implication du secteur privé ; les difficultés concernant la vente et la circulation à l'extérieur des spectacles (et événements) localement produits ; des recettes culturelles dérisoires à cause de la faible participation du public.

Les institutions politiques culturellement importantes à Sassari sont certainement les bureaux des adjoints à la culture des trois niveaux locaux de gouvernement (Région, Province et Commune). Nous ajoutons aussi la figure du maire, qui peut être particulièrement décisif dans la définition de la politique culturelle urbaine, et son rôle dans la stratégie plus large de développement.

¹⁶⁵ Quant à l'Université de Sassari, nous avons déjà présenté quelques éléments dans le Ch. 3.1 et, bien que le rôle culturel sur le territoire de cette institution soit indiscutable, nous avons décidé de l'exclure de la recherche parce que nous croyons que le type d'initiatives promues et les relations institutionnelles de l'Université soient à analyser séparément et de manière spécifique.

4.1.2.a. La « Regione Autonoma della Sardegna »

La *Regione Autonoma della Sardegna* (RAS) est un acteur culturel important dans le contexte régional et urbain. En particulier à travers le « Assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport » (bureau de l'adjoint à l'instruction publique, au patrimoine, à l'information, aux spectacles et au sport), la Région joue un rôle clé dans le développement des activités créatives, artistiques et culturelles. Les compétences de l'adjoint en charge des affaires culturelles sont diverses et comprennent de nombreuses activités¹⁶⁶.

La Région participe directement et indirectement à la définition du scénario culturel sarde. Elle participe directement car il s'agit d'un important prestataire de fonds pour la culture, sans lesquels des nombreuses activités ne pourraient pas exister (par exemple l'Ente Concerti De Carolis). La Région participe également de manière indirecte à la définition du scénario culturel car pour obtenir ses subventions, les associations doivent répondre à un certain nombre de normes et critères concernant leur statut, leur structure, leurs compétences, etc. L'attribution de ces fonds affecte alors grandement le choix d'organisation interne des associations artistiques et culturelles, qui doivent se « professionnaliser » pour accéder aux financements. Elle est aussi à l'origine de frictions entre ces associations, ce qui a un impact négatif sur la coopération culturelle.

A travers la L.R. 22/01/1990, n°1, Art. 56, la RAS alloue chaque année des fonds pour les associations et les coopératives qui les ont demandés. Les demandes de financement sont présentées par les associations qui répondent aux critères établis par la loi régionale (voir Encadré 4).

¹⁶⁶ Les activités sont : l'éducation à tous les niveaux et l'organisation des études ; les écoles maternelles ; l'assistance scolaire ; le patrimoine culturel ; les bibliothèques et les musées ; les antiquités et beaux-arts ; la protection de la beauté naturelle ; les questions de jeunesse ; la promotion et la diffusion de la culture ; les problèmes d'information et de communication de masse ; le divertissement et le sport.

Encadré 4 – Les critères pour l’obtention des financements régionaux destinés à la culture

Les organismes qui ont mené des activités de manière stable au cours des cinq dernières années, légalement constitués par acte public ou privé, authentifiés et enregistrés, à but non lucratif et qui ont une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- les théâtres permanents et / ou théâtres traditionnels reconnus par le ministère du Patrimoine et de la Culture développent principalement des activités de production et des activités d'accueil qualifié ;
- les compagnies de production qui développent principalement la production et la distribution de leurs œuvres, dans divers domaines artistiques ;
- les organisateurs de circuits régionaux qui effectuent des activités de distribution et de diffusion dans la région et pas moins de 100 représentations annuelles ;
- les organisateurs d'événements et de festivals qui assurent en Sardaigne l'organisation de grands événements publics, à rayonnement national et international.

Source : Legge regionale n. 1 del 22/01/1990, art. 56

En 2014, le total des fonds accordés par la région était de plus de 6,2 millions d'euros. A Sassari, 16 associations et coopératives artistiques et culturelles ont reçu des fonds pour un total de 1,25 million d'euros, soit 20,1% du financement total de la région¹⁶⁷. Les contributions individuelles vont d'un minimum de 20 000 € à un maximum de 445 000 €. Cette dernière contribution a été allouée à l'Ente Lirico De Carolis, une coopérative active dans le domaine de la musique et de l'opéra. Seuls trois contributions se sont élevées à plus 100 000 euros et ont été attribuées aux compagnies de théâtre « La Botte e il Cilindro » et « Teatro Sassari », ainsi qu'à la coopérative « Teatro e/o

¹⁶⁷ Le tableau 3 en annexe montre le montant du financement de toutes les seize organisations en détail, pour l'année 2014. Ce tableau présente également le statut des institutions qui reçoivent des fonds et les types d'activités pour lesquelles le financement est demandé.

Musica », travaillant respectivement dans le cadre du théâtre pour enfants, du théâtre vernaculaire et de la musique symphonique. Les autres crédits obtenus par les associations de Sassari varient entre 30.000 et 50.000 euros. Il existe un énorme déséquilibre entre le financement des activités culturelles de Sassari et Cagliari. En effet, la région accorde aux associations et coopératives de Cagliari environ 12% du total. Le Teatro Lirico de Cagliari, la plus grande institution culturelle de la Région en termes de budget, est financé directement par la Région. En raison de grandes dettes accumulées au cours des dernières années, le budget du Teatro Lirico est variable mais il s'élève généralement à environ 9-10 millions d'euros par an¹⁶⁸. L'opéra de Cagliari peut donc compter sur des subventions supérieures à celles qui sont allouées annuellement aux activités culturelles de la région dans son ensemble. Certes, les associations culturelles sont financées aussi par les municipalités et dans une moindre mesure par l'Etat, mais ce déséquilibre témoigne aussi d'une orientation encore « élitiste » des élus régionaux en matière culturelle, étant donné que ce sont les plus riches et les plus instruits qui vont à l'opéra¹⁶⁹.

La loi 56/1990 fournit un ensemble de critères pour la demande des fonds qui ont changé au fil du temps. Le financement régional est une ressource économique essentielle pour la survie des associations et des coopératives artistiques et culturelles locales. La dépendance extrême des associations agréées par la Région signifie que le changement de critères est toujours accompagné par une très grande préoccupation de la part des associations culturelles. Récemment, la Région a décidé de privilégier les institutions qui ont une certaine stabilité financière et de nombreux employés. Un critère que certains acteurs peuvent difficilement respecter à cause de la précarité financière de leurs activités :

La Région, en 2010, prévoit l'obligation de comptabiliser au 28 Février. Au moment de la crise de liquidité ! Tu sais tous les problèmes que c'était en train de nous créer ! Une folie ! Ce sont des mécanismes faits parce que, comme vous êtes trop nombreux, on vous coupe les jambes ! I.2.

¹⁶⁸ Art. 1, Modifications et ajouts à la loi régionale n. 6 de 2012.

¹⁶⁹ Durand Gilbert, « Un sociologue à l'Opéra », *Sociétés*, 3/2006 (n° 93), p. 53-67.

Ceci a provoqué une forte opposition de la part des petites associations et des coopératives car elles ne peuvent plus participer aux appels d'offres, ce qui met en danger leurs activités. Aujourd'hui, l'accès à un financement régional est en effet estimé, par les acteurs locaux, comme une tâche presque impossible, surtout dans une période de baisse des ressources dans ce secteur. En outre, certains enquêtés soulignent que la qualité du projet passe souvent en second plan :

Peut-être que vous avez enfin obtenu le financement, pour des raisons variées, parce que vous avez le parrain politique, pour le mérite, etc. Mais une fois que vous y êtes, vous êtes presque intouchable. Autrement dit, vos projets peuvent éventuellement être minimes. La chose importante est que vous garantissiez de bien veiller au grain ! I.5.

Dans les 15-20 dernières années, la région n'a pas poursuivi de politique culturelle suivant un projet de long terme. Il s'agit plutôt d'un fournisseur de fonds qui affecte principalement indirectement la composition du scénario de la production et de l'offre culturelle locale parce que : a) les critères de sélection influent sur la structure des organisations qui veulent faire une demande de financement et excluent la plupart des associations ; b) les critères sont basés principalement sur des caractéristiques techniques et quantitatives plutôt que sur un projet de développement à long terme ; c) un projet culturel spécifique n'est pas reconnaissable, les financements sont attribués en fonction de critères et de normes spécifiques.

4.1.2.b. La Province de Sassari

L'étude empirique a montré que parmi les institutions politiques culturellement importantes, la province de Sassari joue actuellement un rôle très marginal. En premier lieu, il convient de rappeler que cette institution exerce son action sur un territoire plus large que celui de la ville principale, un territoire qui a « [...] une dimension qui, par sa taille, sa population, ainsi que

par les activités productives existantes ou possibles pour permettre une planification du développement qui pourrait aider à rééquilibrer le développement économique, social et culturel de la province et de la région »¹⁷⁰. Le rôle de la province, par conséquent, devrait être la promotion de la culture dans le vaste territoire afin d'éviter un déséquilibre excessif en faveur de Sassari. Cela se traduit par la promotion d'initiatives culturelles dans toute la province et / ou pour faciliter l'accès aux initiatives promues dans les principales villes. Un autre point important à souligner est la crise que traversent les autorités provinciales depuis les dix dernières années en raison de la progressive transformation de l'institution provinciale en collectivité de second niveau¹⁷¹.

Pendant les années 1990, la Province de Sassari a joué un rôle important dans le domaine culturel, et ce, pour deux raisons principales. D'une part, elle a organisé des événements importants, dont la Biennale d'art contemporain ; d'autre part, l'institution possède un patrimoine bâti très important¹⁷². L'acteur principal en ce moment-là était l'ex-président de la province Pietro Soddu (PPI) à la tête d'une coalition de centre-gauche dans la période 1995-2000. Cette période coïncide avec le mandat du maire Anna Sanna et se caractérise par des actions menées de concert entre l'administration municipale et provinciale et la surintendance au patrimoine (Soprintendenza ai beni storici e archeologici), actions destinées à créer un système culturel urbain qui met en réseau les musées, les sites historiques et archéologiques, etc. Dans un premier temps, compte tenu des financements disponibles pour la restructuration de certains bâtiments publics, la municipalité, la Province et la Surintendance ont décidé ensemble d'attribuer une destination culturelle à certains d'entre eux : la province a réalisé le projet du Masedu, un Musée d'art contemporain, dans une

¹⁷⁰ Testo Unico del 2000, art. 3.

¹⁷¹ La transformation des provinces a eu lieu avec la loi 56 du 7 Avril 2014, appelée "loi Delrio". Les nouvelles provinces sont actives depuis 2015. Le mode d'élection des cadres a changé pour devenir une élection directe mais devient finalement une élection de second niveau. Le président est élu par les maires et par les conseillers des municipalités de la province et il exerce ses fonctions pendant quatre ans et doit lui-même être maire d'une commune du territoire.

¹⁷² Parmi ces espaces, nous pouvons citer une ancienne usine de savon dans le quartier de Rosello, qui a été acquise par la Province et rénovée pour en faire un musée dédié à l'art contemporain de Sardaigne.

ancienne usine de savons ; la Surintendance a réalisé un musée d'histoire de l'art, le Mus'A ; la Ville a créé des salles pour des expositions temporaires, les Cantine del Duca (Caves du Duchet). Entre 1995 et 2000, les trois établissements envisageaient la création d'un circuit d'art urbain. Cette démarche nous a été décrite par un enquêté, qui a résumé les synergies et les objectifs de ce projet :

Nous (Surintendance du patrimoine historique et archéologique, ndlr) avons initialement déjà dessiné l'accord avec la province pour faire une sorte de tournant. Notre musée se serait occupé de l'art jusqu'à la fin du XIXe siècle, et même les cinquante premières années du XXe siècle. Le Masedu aurait eu une autre fonction, celle de centre culturel d'art contemporain. Autrement dit, nous aurions eu un véritable pôle d'excellence. Nous, l'histoire de l'art, et le Masedu l'art contemporain. L'espace d'exposition de Frumentaria, géré par la ville, aurait été notre joker, dans le sens où nous y aurions organisé nos expositions temporaires. I.7.

Le développement de l'ensemble du système des musées avait aussi d'autres objectifs : celui de parvenir à une cohérence artistique, évitant le chevauchement (des événements, des collections, des périodes, etc.) et la réduction des coûts. La Surintendante a souligné que, dans cette période, les fonds ne manquaient pas, mais ils supposaient que cette situation n'aurait pas continué pendant longtemps. La raison principale de l'interruption brutale de ce projet a ensuite été causée par l'alternance politique au sein de la municipalité et l'évolution des orientations et des idées :

Nous, quand nous avons fait ce projet, nous avons signé et partagé avec Anna Sanna, la maire et Pietro Soddu, le président de la Province... puis, quand les gens changent, ça change tout. Puis il y a eu Campus à la ville et Masala à la province ... et nous n'étions plus en mesure d'avoir cette harmonie initiale. En effet il y avait un peu de tendance à s'éviter réciproquement, parce que c'étaient des moments où on espérait de tout faire seuls. Je souhaite vivement qu'on trouve rapidement des solutions, pour que le Carmelo puisse être visité, et le Masedu... où je pense qu'il y a un accord ... avec l'Académie des Beaux-arts. Ce serait un bon choix, parce que

l'Académie n'a pas de « poumon ». Celui-là pourrait être un espace adapté...

I.7.

Si le changement politique est la raison plus évidente de la fin de la stratégie culturelle promue pendant les années 1990, nous pouvons identifier un autre élément / hypothèse qui se dégage des témoignages des enquêtés : le fait que les politiques culturelles sont fortement influencées par la « sensibilité » de la coalition de gouvernement. Plus précisément, nous notons que la volonté politique du Président de la province, dans ce cas, a été décisive. Le rôle de l'adjoint à la culture est, cependant, considéré par nos interviewé(e)s comme marginal et secondaire, dominé plutôt par des logiques différentes. En effet, l'action des adjoints à la culture qui se sont succédés au cours des années 1980 et 1990 est considérée inefficace par nos interviewé(e)s, qui mettent l'accent sur une logique clientéliste qui a caractérisé leurs mandats. Le clientélisme¹⁷³, ainsi que le manque de considération envers le secteur culturel, consistait en la répartition des fonds disponibles pour l'organisation de fêtes et de festivals dans les territoires d'origine des adjoints, un fait qui, selon une personne interrogée, serait extrêmement facile à démontrer :

La culture était considérée comme un fonds en quelque sorte à diviser en diverses initiatives comme les festivals locaux de la province de Sassari. Ainsi, chaque conseiller, la loi nous dit que chaque territoire doit être représenté par un conseiller, puis par rapport à ces équilibres, et par rapport à l'origine du conseiller, j'ai commandité une petite étude, et ce qu'il en est ressorti est qu'avec un adjoint du village x, on finançait plus d'initiatives dans son village que dans les autres. Cela est très visible. Tout cela je l'ai trouvé, voilà tout ce que je voyais. I.4.

¹⁷³ Selon la définition proposée par Della Porta (1994), "Le clientélisme définit une relation de pouvoir entre des individus ou des groupes en position inégale." L'auteur propose un certain nombre de caractéristiques de cette relation, identifiées par des chercheurs. Les relations patron-client sont des interactions sociales fondées sur un échange personnel de faveurs ; ce sont des relations réciproques et volontaires ; l'échange est direct et le remboursement n'est pas imposé par une obligation contractuelle, mais par un sens plus personnel de gratitude et de fidélité (*ibid.*).

Depuis les années 2000, le service des affaires culturelles de cette institution a été progressivement « vidé » des ressources économiques d'investissement (tandis que celles pour son fonctionnement, en gros les salaires, ont été maintenues) et se caractérise par une pénurie de personnel technique. Cette situation a récemment conduit à de nombreuses démissions des adjoints. Les ressources allouées à ce département ont été très limitées et discontinues pendant les 15 dernières années, pour enfin enregistrer un budget d'investissement de 320 euros en 2013. Les délégués à la culture ont aussi eu des difficultés pour ce qui concerne la création du réseau des musées de la ville. Une personne interrogée a mis l'accent sur cette situation :

On n'a pas créé un réseau de musées, ce qui était faisable. La compétence muséale de la Province était gérée principalement par le Président. Les adjoints ne s'en sont pas occupés. Mais cela a aussi du sens, dû au fait que les musées fermés sont gérés par le secteur « patrimoine » plutôt que par l'adjoint à la culture.

A partir de ces éléments, on peut dire que l'adjoint de la Province en charge de la culture est désormais un acteur politique mineur. A Sassari, au cours des 20 dernières années, ce rôle est devenu de plus en plus secondaire car la disponibilité limitée des ressources a conduit à une perte continue du pouvoir d'action et de la légitimité envers les autres acteurs culturels. Suite à la démission du dernier adjoint, Daniele Sanna, fin 2013, un nouvel adjoint a été nommé. En 2014, une motion a été présentée par un conseiller provincial qui proposait la suppression de l'ensemble du secteur « culture », une motion qui a été rejetée par un vote en séance plénière, mais qui constitue un signal clair.

4.1.2.c. La presse locale

Deux journaux s'occupent des événements locaux de la Sardaigne : La Nuova Sardegna et l'Unione Sarda. Le premier est certainement le plus lu et le plus influent à Sassari, où il a son siège et sa rédaction, tandis que le second se concentre principalement sur les événements du sud de la Sardaigne et son

siège et à Cagliari. Selon nos interviewé(e)s, le rôle joué par le journal dans le domaine culturel est très important car il peut contribuer, positivement ou négativement, à la formation d'un public. Par exemple, un enquêté s'exprime de cette façon :

« Ainsi, la Nuova Sardegna est toujours, comment dirais-je, un problème ! Dans le sens que, réussir à faire publier un article sur la Nuova... je ne dis pas que c'est impossible mais c'est toujours très fatigant parce que c'est un journal dans lequel il y a toujours beaucoup de chronique et un peu de tout, ils se focalisent souvent sur ce qui se passe au niveau national... Donc, le résultat est que notre exposition a seulement un quart de page, tandis que s'il y a une expo à Rome, il lui sera dédiée une page entière ! Je l'ai toujours considéré comme un journal un peu « provincial », parce que si nous parvenons à avoir une visibilité sur l'exposition... alors que, c'est peut-être le contraire qui se produit, que Bell'Italia m'appelle et que la Nuova ne nous dit rien ! » [Alma Casula, directeur du Mus'A, 11 mars 2014].

Il est donc évident que la presse locale joue un rôle important dans le développement de l'offre culturelle car, puisqu'il s'agit d'un des principaux moyens (que ce soit sur format papier ou internet) d'information des résidents, le succès d'une manifestation peut passer *aussi* par sa visibilité et par la manière dont elle est mise en valeur (ou pas). La page culturelle est le résultat d'une sélection arbitraire du directeur et de son chef en rédacteur.

4.1.2.d. La municipalité

Si nous prenons en compte les administrations municipales qui se sont succédé au cours des vingt dernières années, nous constatons une variété de politiques culturelles. Cette section traitera principalement de ce thème, en essayant d'isoler analytiquement les caractéristiques, les rôles et les actions politiques des différentes administrations municipales. Il est clair que la définition des politiques culturelles implique également la participation, directe et indirecte, des autres acteurs culturellement importants, ainsi que la composition et les caractéristiques du réseau associatif local. Dans cette partie,

cependant, nous voulons nous concentrer sur les aspects relatifs à la sphère politique municipale et en particulier sur le rôle du maire et de l'adjoint à la culture, deux acteurs qui ont émergé fortement de l'analyse des données empiriques recueillies.

A Sassari, dans la période entre 1995-2014, quatre gouvernements se sont succédé. Trois majorités municipales sur quatre se situent au centre-gauche (1995-2000 et 2005-2014) et au centre-droit. Les élections locales de 2014 ont eu lieu suite à la démission du maire, candidat aux élections régionales. Le tableau 16 montre la séquence des mandats électoraux dans la période prise en considération dans cette étude. Certains éléments ressortent de sa simple observation. Ajoutons que pendant le mandat de Anna Sanna, la maire a elle-même assuré un court intérim en tant qu'adjointe à la culture entre la démission de l'adjoint Gianni Cossu¹⁷⁴ et la nomination d'Antonietta Duce¹⁷⁵, à laquelle avait été attribuée la compétence pour l'« égalité des chances ».

Tableau 16 – Mandats électoraux, maires et adjoints à la culture à Sassari, 1995-2014

Mandat électoral	Maire	Adjoint à la culture	Délégation
1995–2000	Anna Filippa Sanna (PDS*)	Gianni Cossu (fino al 1998) Antonietta Duce (1999-2000)	Cultura, sport, pubblica istruzione (e pari opportunità dal 1999)
2000-2005	Gianvittorio Campus (AN*)	<i>Ad interim</i> (2000-2001) Antonello Solinas (2001-2003) Giovanni Fadda (2004-2005)	Cultura, pubblica istruzione, sport, turismo, politiche giovanili e spettacolo
2005-2010	Gianfranco Ganau (DS*)	Antonietta Duce Angela Mameli	Assessorato alle culture
2010-2014	Gianfranco Ganau (PD*)	Dolores Lai	Assessorato alle culture

* PDS: Partito dei Democratici di Sinistra; AN: Alleanza Nazionale; DS: Democratici di Sinistra; PD: Partito Democratico.

¹⁷⁴ Gianni Cossu était alors sous enquête pour fraude présumée au détriment de l'UISP de la région Sardaigne. «Antonietta Duce nuovo assessore», *La Nuova Sardegna*, 27 Febbraio 1999.

¹⁷⁵ Anna Sanna avait pris l'intérim aussi comme geste de confiance vis-à-vis de Gianni Cossu.

Le changement de politique a eu lieu en 2000 avec l'élection de N. Campus. Ce dernier a voulu prendre les compétences d'adjoint à la culture pendant la première année de son mandat, un message fort qui est en rupture par rapport à la politique culturelle menée auparavant. En effet, sous la direction de N. Campus, trois adjoints à la culture ont été nommés en cinq ans suite à des démissions ou à des substitutions. Cela nous montre une orientation mal définie. La période suivante, le gouvernement du maire G. Ganau, est caractérisée par deux faits : d'abord, la création d'un secteur administratif avec des tâches exclusives dans le domaine de la culture et, par conséquent, séparé des autres sujets tels que le sport, l'égalité des chances et les politiques sociales, etc. qui étaient précédemment associés ; deuxièmement, on remarque la stabilité de la position des adjoints à la culture, qui ont été confirmés jusqu'à la fin des deux mandats¹⁷⁶. On remarque donc une évolution évidente sur au moins trois aspects : le premier est un passage de l'instabilité politique du rôle de l'adjoint, plusieurs fois démissionnaires ou substitués par le maire, à une stabilité plus importante de cette figure à partir de 2005 ; deuxièmement, la culture s'est progressivement autonomisée par rapport à d'autres thèmes comme le sport ou les politiques sociales, pour devenir un champ d'intervention à part entière ; troisièmement, l'adjoint à la culture peut compter depuis 2006 sur une structure administrative et technique entièrement dédiée au support et à la mise en œuvre des politiques culturelles.

L'importance croissante de la culture et des politiques culturelles au sein de l'agenda politique municipal peut être prouvée d'ailleurs à partir de l'analyse des comptes publics¹⁷⁷. Grâce à l'analyse du budget municipal primitif dans la période 1999-2013, nous pouvons déterminer le montant des ressources financières disponibles chaque année et son pourcentage dans le budget total de la ville. De toute évidence, c'est un aspect qui, bien que décisif, doit être mis en relation avec d'autres interventions et aspects. En effet, il faut considérer que l'adjoint à la culture était dans le passé en charge d'autres sujets (le sport, la vie

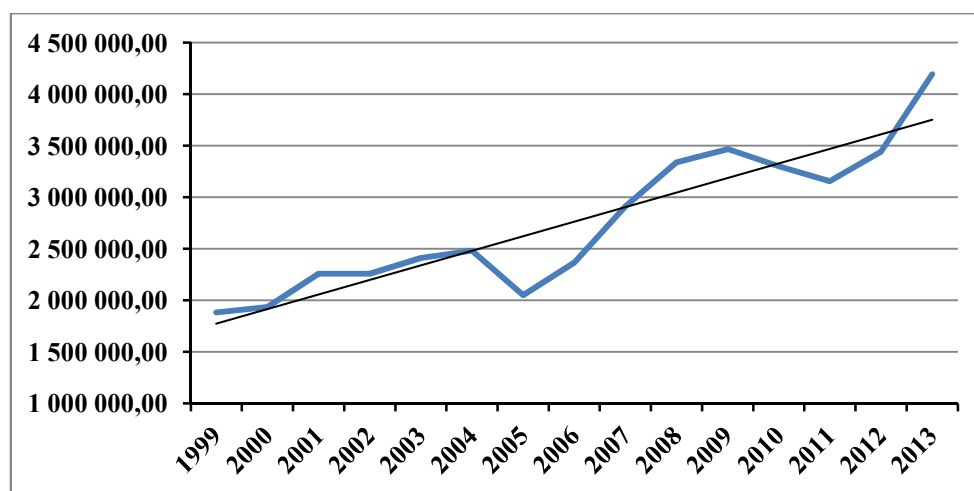
¹⁷⁶ Nous constatons une certaine stabilité dans l'équipe d'Anna Sanna car le remplacement a eu lieu après un événement externe aux affaires politiques locales.

¹⁷⁷ L'analyse du budget municipal est une opération utile pour la compréhension de l'évolution des dépenses publiques et en particulier, en ce qui concerne l'impact des dépenses dans la section « fonctions liées au patrimoine culturel » par rapport au total.

sociale, etc.) et donc le budget qui lui était attribué n'était pas alloué entièrement au soutien de la culture, d'où la limite de cette analyse.

Le graphique 13 montre que dans les 15 dernières années, à Sassari, le financement municipal pour la culture a augmenté en termes absolus. Le montant alloué initialement était d'environ 1,9 M € et il a plus que doublé en 2013, pour atteindre environ 4,2 M € ¹⁷⁸. L'augmentation en chiffres absolus est continue jusqu'en 2004 et a subi une baisse, justifiée en partie par un budget municipal primitif plus modeste cette année-là (de 218 M € en 2004 à 188 en 2005). Avec la nouvelle administration du centre, en 2006, l'augmentation est constante jusqu'en 2009 et, bien qu'on observe une baisse entre 2009 et 2012, le montant alloué à la culture maintient un niveau assez élevé, supérieur à 3 M €.

Graphique 13 – Evolution des dépenses culturelles municipales de Sassari, section “fonctions relatives aux bien culturels”, insérée dans les budgets annuels primitifs, 1999-2013. Valeurs en euros



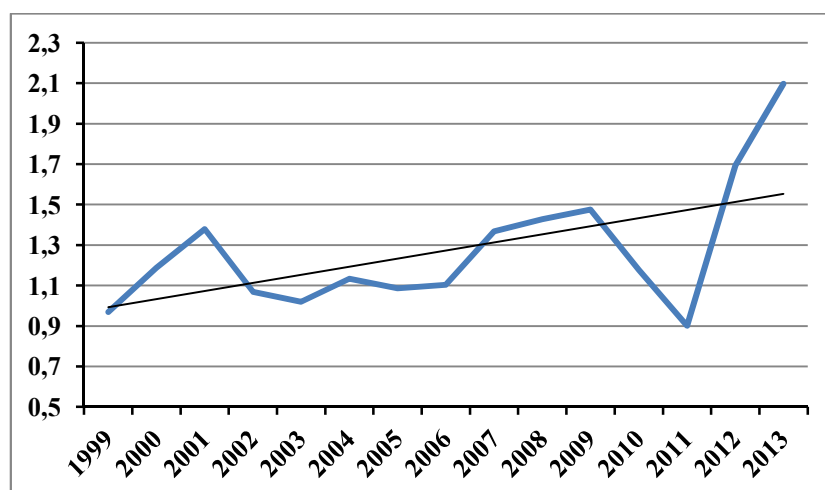
Source : Ministero dell'Interno, Repubblica Italiana

L'analyse des dépenses en chiffres absolus montre ses limites car elle doit être considérée également par rapport au total des dépenses municipales. Le rapport présenté dans le graphique 14 montre une augmentation progressive mais discontinue de ce rapport en pourcentage. En effet, on observe le passage d'environ 1% en 1999 à 2,1% en 2013. La ligne de tendance centrale montre

¹⁷⁸ L'évolution des dépenses municipales totales est montrée dans le graphique 1 en annexe à ce travail.

une tendance générale à la hausse au cours des 14 dernières années bien qu'il y ait une certaine discontinuité principalement due aux différentes incidences annuelles des financements obtenus sur des projets individuels, qui sont mis sur le bilan.

Graphique 14 – Rapport entre les dépenses culturelles et les dépenses totales de la ville de Sassari indiqué dans les bilans primitifs, 1999-2013.



Source : Ministero dell'Interno

A Sassari, dans la période considérée (1995-2014), il est possible de distinguer analytiquement certains processus qui caractérisent le rôle des institutions politiques dans le domaine culturel :

- a) la distinction de trois « phases de gouvernance de la culture », correspondant aux trois mandats administratifs (si on considère la continuité de l'administration Ganau) ;
- b) le rôle central du maire dans la définition des orientations de la politique culturelle et la croissance de l'importance de l'adjoint à la culture au sein de la « hiérarchie » du conseil municipal ;
- c) une croissance discontinue mais progressive de la place accordée au domaine culturel dans les politiques municipales.

En effet, le rôle du maire émerge de manière décisive en ce qui concerne la définition de la politique culturelle municipale¹⁷⁹. La réforme nationale concernant l'administration locale du début des années 1990 a rendu décisif le rôle du maire dans le conseil municipal, ce qui a conduit à une plus grande stabilité administrative et à un pouvoir politique plus fort. Le maire est élu directement par les citoyens et nomme les adjoints, le secrétaire général, les gestionnaires de bureaux et de services, attribuant et définissant les missions de ces postes de direction (Vandelli, 2005). Les maires développent également, en collaboration avec le conseil municipal, les principaux objectifs de la politique publique à poursuivre pendant leurs mandats. En ce qui concerne les politiques culturelles, à Sassari le rôle du maire n'a pas émergé tout de suite, au profit d'une influence majeure de la région Sardaigne d'un côté et de l'adjoint à la culture de l'autre. Toutefois, dans un second temps, il est possible d'identifier le maire comme l'acteur le plus influent et décisif. Cela ressort clairement de l'analyse secondaire des données¹⁸⁰ :

La volonté politique est celle d'un maire. Ce n'est pas celle d'un adjoint. L'adjoint joue également un rôle majeur, il peut le faire bien ou mal. Mais la volonté politique est celle de la majorité, dirigée par le maire. I.5.

C'est le maire donc, soutenu par la majorité, qui prend les décisions concernant la direction dans laquelle l'adjoint à la culture doit guider les actions spécifiques. En effet, le maire, avec la majorité, s'exprime de façon décisive à l'égard de la répartition des fonds au secteur culturel, de l'organisation des services municipaux (culture), de la création et de la répartition des espaces pour les activités artistiques et culturelles, de l'ouverture et / ou de la fermeture du dialogue et du développement de projets avec les associations, les coopératives, les organisations culturelles locales. L'importance croissante de la culture au sein de l'agenda politique urbain, un phénomène qui a eu lieu à

¹⁷⁹ Le maire est élu en Italie et en France, au suffrage direct et il a : «[...] un rôle important de représentation dans les relations extérieures et d'impulsion, de direction et d'exécution du gouvernement et du fonctionnement global de l'institution » Vandelli (2005, p. 47).

¹⁸⁰ Par « l'analyse des données secondaires », nous nous référons à la « lecture d'ensemble » des déclarations des enquêtés et à l'analyse des articles de la presse locale.

Sassari au cours des vingt dernières années, s'est manifestée alors par une volonté précise du maire qui a inscrit ce secteur d'action publique dans la stratégie du développement urbain. C'est pour cela qu'on observe un renforcement de la position de l'adjoint en charge des affaires culturelles au sein du Conseil municipal ¹⁸¹:

D'ailleurs, l'adjoint à la culture, alors qu'il n'a jamais été considéré comme un poste parmi les plus souhaitables - parce qu'il ne l'a jamais été ! - est à mon avis (mais c'est comme ça !) devenu le visage de l'administration municipale en quelque sorte. C'est celui qui a le plus d'importance, le plus de visibilité, parce que pour nous, la culture, c'est devenu un axe stratégique. I.10.

L'équipe de l'adjoint à la culture est le principal interlocuteur institutionnel pour les associations, les coopératives et les institutions culturelles locales. Il représente, en particulier à Sassari, un acteur majeur en ce qui concerne non seulement la répartition des ressources, mais aussi parce qu'il distribue les espaces pour mener les activités, organise un « programme culturel », à savoir un calendrier qui facilite la coordination des activités et évite les chevauchements des événements, coordonne et met en lien les diverses activités artistiques et culturelles de la ville. Ce service représente également un canal de promotion, en particulier pour les petites associations et entreprises culturelles qui n'ont pas la force économique pour le faire elles-mêmes. Pour ces raisons, le dialogue entre les institutions de l'art et de la culture et les services technico-administratifs et politiques, par le biais de la figure de l'adjoint, est également considéré comme important, au-delà de la simple demande de financement public :

Nous tenons à garder vivante la relation avec l'autorité locale, même lorsqu'on a de la concurrence monétaire... Cependant, on tient au fait que le conseil municipal sache ce que nous faisons, et ainsi celui de la Province.

¹⁸¹ En effet, c'est un ancien adjoint à la culture, Angela Mameli, qui est la principale concurrente aux primaires du centre-gauche en 2014 tenues au mois d'Avril. C'est finalement N. Sanna, le maire actuel, qui remporte les primaires bien que de quelques votes seulement. «Primarie a Sassari: Nicola Sanna vince per un pugno di voti», *La Nuova Sardegna*, 13 Aprile 2014.

[Pier Paolo Conconi, directeur artistique de la compagnie de théâtre La Botte e il Cilindro]

La relation avec les associations locales se réalise, à Sassari, avec l'organisation d'événements d'intérêt public dans divers endroits de la ville, mis à disposition ou accordés généralement par les services municipaux de la culture. La relation entre le gouvernement de la ville et les associations se caractérise par une dépendance mutuelle. D'une part, les associations ont besoin de l'administration, agissant par l'intermédiaire de l'adjoint, pour l'attribution des fonds et des autorisations pour investir les espaces (publics, salles, théâtres municipaux, etc.), ainsi que pour assurer un minimum de coordination entre leurs activités ; d'autre part, l'administration reconnaît dans ces organisations une représentation des besoins culturels de la citoyenneté. En outre, les activités artistiques et culturelles proposées par les associations fournissent à l'administration un outil pour rendre la ville plus vivante et attrayante. La municipalité tire parti des activités culturelles et artistiques proposées localement et peut aussi choisir quel « type » de culture valoriser : la tradition, le contemporain, le classique, etc. En effet, à Sassari on a observé que chaque maire a valorisé un type particulier de culture, pour des raisons diverses que nous allons voir dans le détail grâce à l'analyse des trois phases du gouvernement municipal de la culture. Nous allons maintenant identifier les acteurs, leurs rôles et leurs ressources, leurs objectifs, pour arriver ensuite à affirmer que la culture a joué un rôle de plus en plus important dans l'agenda politique local et a facilité, depuis 2005, la convergence des intérêts des acteurs urbains.

4.1.3. Les trois phases du gouvernement urbain de la culture

L'analyse du matériel empirique recueilli grâce à l'enquête de terrain nous a conduit à identifier trois phases du gouvernement de la culture à Sassari sur la base de trois orientations générales différentes et des diverses priorités accordées à l'action publique culturelle et une définition différente du concept de « culture » par le maire et son conseil. Ces orientations sont influencées par plusieurs facteurs, à la fois externes et internes. Dans cette section, nous allons

explorer ces éléments faisant référence à l'administration du secteur culturel précédemment au mandat du maire Anna Sanna. Ce rapide retour sur les années 1980 est utile pour parvenir à une meilleure compréhension des actions menées dans la période suivante.

Vers 1995, le contexte culturel de Sassari est essentiellement statique, composé de quelques institutions publiques et privées, d'associations et d'organisations qui étaient pour la plupart nées au cours des années 1970 et 1980. La ville était caractérisée par un manque substantiel d'équipements culturels publics. Concernant les équipements, seuls deux théâtres étaient actifs¹⁸² et ainsi que quelques bibliothèques de quartier. La Bibliothèque centrale était installée au le dernier étage du Palais des Doges, l'Hôtel de ville, pas vraiment fonctionnel aux besoins de la ville. En outre, à Sassari, était en fonction le Musée archéologique national (Museo archiologico Nazionale "Sanna"), géré par le Soprintendenza ai beni archeologici (Bureau du patrimoine archéologique), le Teatro Ferroviario que nous avons déjà cité, dirigé par la compagnie de théâtre La Botte et il Cilindro, le Conservatoire musical Luigi Canepa et, seulement à la fin des années quatre-vingt, l'Académie des Beaux-Arts. Du côté des associations actives en cette période, on trouve plusieurs compagnies de théâtre, comme le Teatro Sassari et le Teatro e Musica. Bien qu'il s'agisse des principaux acteurs et équipements, le contexte était certainement plus complexe, en tenant également compte du fait que nous excluons de nos recherches sur le rôle de l'Université de Sassari. Du côté de la municipalité, l'intérêt politique pour la culture était limité et l'action de l'adjoint se concentrait sur la gestion ordinaire des activités des associations et sur l'organisation de certains événements importants, tels que la Discesa dei Candelieri (les Chandeliers) et la Cavalcata Sarda (la cavalcade sarde). La procession de Chandeliers est un événement populaire et religieux, qui se tient le 14 Août et qui prend ses racines au XVIIe siècle. C'est une grande fête profondément ressentie par les habitants et, par conséquent, par les élus. Une tradition veut, par exemple, que le maire s'expose au jugement des citoyens (sifflets si négatif et applaudissements si positif) lors de sa

¹⁸² Il s'agit du théâtre civique et du Teatro Verdi, celui-ci utilisé pour des spectacles de théâtre et de la prose lyrique, ainsi que pour les concerts. Un troisième théâtre était en cours de construction depuis 1983, ouvert au public seulement en 2013.

participation à cette manifestation. Quant à la *Cavalcata Sarda*, il s'agit d'un événement institutionnel de la ville qui a lieu généralement le dernier dimanche de mai. Cet événement se compose d'un défilé de groupes des différents villages de la Sardaigne présentant leurs costumes traditionnels. Il s'agit d'un des événements les plus importants de l'année à Sassari en termes du nombre de visiteurs et de participants.

La politique culturelle, jusqu'à la deuxième moitié des années 1990, était principalement axée sur l'organisation de ces deux grands événements populaires et traditionnels (*Candelieri* et *Cavalcata*) et à l'administration ordinaire des institutions déjà présentes (théâtre municipal, associations) sans véritable projet de développement du secteur. Ces impressions sont également répertoriées par les acteurs locaux interview(é)s :

Eh bien, quand je suis arrivé, je n'ai pas eu l'impression d'un grand intérêt pour la culture, je dois dire la vérité ! [Entretien avec Anna Sanna, ancien maire de Sassari]

Les années 1980 et le début des années 1990 se caractérisent par un éparpillement des fonds publics aux différentes associations selon un principe de type distributif, qui définissait de manière arbitraire les quotas à allouer aux associations et aux coopératives qui les avaient demandés. Un élément à souligner concerne la logique clienteliste qui caractérisait la relation entre les hommes politiques locaux et les réalités culturelles de la ville, en particulier celles à caractère associatif. Certains témoins se souviennent de cette époque, mettant en évidence les difficultés de cette logique :

L'argent, nous l'aurions eu, mais nous aurions dû accepter le parrainage de certains groupes politiques. Les socialistes ont fortement essayé, qui étaient alors ceux qui nous ont donné l'autorisation pour commencer. Mais je ne veux pas de parrains. Je ne voulais pas, il y avait aussi un petit conflit pour cela et une partie de nous est partie. I.2.

Bien que les enquêtés hésitent à expliquer les raisons existantes derrière cette logique, à Sassari, le « parrainage politique » a fourni l'assurance des fonds

publics annuels pour soutenir les activités artistiques et culturelles des groupes et des associations. Il a été accordé aux associations en échange d'une bonne publicité et de la volonté de faire des spectacles lorsque la municipalité le demandait. Un autre interviewé souligne encore quelques-unes des raisons derrière cette logique :

Moi je sais qu'il y a parrainage et ceux qui ont le parrainage fonctionnent très bien. A cette époque, certains groupes politiques avaient des "ramifications" et assuraient une existence régulière aux associations et coopératives, ce qui dans ce domaine, dans le spectacle, est très important. Avoir un parrain signifie que quand il vous dit que vous devez faire ceci, vous devez le faire. Moi, et nous tous ici, nous ne voulons pas de parrains ! Nous avons payé très cher pour tout cela, sans oublier qu'ils sont venus vers nous, mais la relation est différente. I.5.

Dans cette période, l'objectif principal de l'administration municipale est l'organisation d'une animation culturelle minimale de la ville grâce à la distribution de fonds publics pour les institutions de l'art et de la culture qui ont surgi spontanément dans la ville. On observe d'ailleurs une tendance à favoriser certaines associations qui avaient accepté ce que les personnes interrogées appellent « parrainage ». En général, l'offre culturelle globale de la ville était encore limitée à peu d'activités et manifestations et caractérisée par un manque d'équipements publics.

4.1.3.a. La « politique de l'éphémère »

Ce scénario semble avoir changé au cours de la seconde moitié des années 1990 avec le maire Anna Sanna (PDS). Ancienne députée de la République au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, elle a activement participé, entre autres activités, à la définition de la loi Bassanini pour la réforme de l'administration locale. Son mandat administratif à Sassari se caractérise par certaines actions, telles que l'approbation provisoire du PUC (le plan local d'urbanisme), le projet d'une ligne de tramway, la définition des "temps de la ville" et la standardisation de l'ouverture des services publics et

leur numérisation, la définition de la région métropolitaine de Sassari grâce à des accords entre les municipalités voisines.

En ce qui concerne le domaine culturel, ce mandat correspond à la première des trois périodes considérées. En effet, tous les enquêtés ont reconnu en cette période une étape importante pour la formation du contexte culturel actuel. De nombreuses institutions artistiques et culturelles actives aujourd'hui se sont constituées ou se sont professionnalisées dans la seconde moitié des années 1990 sous l'impulsion du maire et par le biais de l'adjoint G. Cossu. Selon un interviewé :

L'administration Sanna à mon avis est celle qui a vraiment... qui vraiment créé un petit tournant de l'offre culturelle, par rapport au passé, qui avait bien des illustres prédécesseurs (un homme politique qui n'est pas près de moi, mais qui a été adjoint à la culture Franco était Franco Borghetto). C'était également un moment où il y avait plus d'effervescence culturelle, et un adjoint qui accompagne ce caractère et répond aux exigences de la ville est un bon adjoint. Mais je pense que les élus d'A. Sanna étaient le plus exemplaires de ce point de vue, avec l'adjoint Gianni Cossu. Beaucoup de belles initiatives sont nées à ce moment-là ... s'est affirmée une génération d'opérateurs qui continue encore à travailler. Je pense à Gianluca Dessì de Terre di confine, un festival de jazz peut-être le plus important de son temps en Sardaigne, et qui est mort sous l'administration de N. Campus, qui a fait l'euthanasie de tout ce monde de belles initiatives. I.11.

Les politiques culturelles locales menées par A. Sanna se sont focalisées en effet sur certains objectifs spécifiques qui entendaient la culture en tant que service au public et comme expression de la citoyenneté active. Ce maire a souligné que ces dimensions constituaient les priorités de son mandat :

Moi, je considère la culture non seulement comme une référence à des programmes et des expressions qui sont orientées vers les arts visuels, le théâtre, l'opéra, l'écriture, le cinéma et tout le reste, mais je la considère dans un sens large, dans le sens où elle prépare le terrain d'une société démocratique et civile dans laquelle, d'une certaine façon, les citoyens sont les protagonistes eux-mêmes des programmes. C'est en ce sens que, d'une certaine manière peut-être, j'ai inversé l'optique, le point de vue. I.13.

La référence à la gestion précédente du scénario culturel de la ville est marquée dans cette citation lorsque l'ancien maire affirme avoir promu la culture comme quelque chose d'autre que la gestion des événements et des manifestations. Ces affirmations sont reflétées dans les projets qui ont été réalisés et complétés au cours de son mandat. Une des plus importantes est l'ouverture de la bibliothèque municipale centrale, que la ville n'offrait pas encore, de centres de divertissement décentralisés, la création et la proposition soumise à la Région Sardaigne d'une "Film Commission" (un établissement pour promouvoir les activités de production et réalisation de films dans le territoire), l'organisation d'un programme culturel unifié, à savoir le "Maggio Sassarese" (le "mai de Sassari"), la restructuration d'une ancienne friche industrielle pour des finalités culturelles (création du centre linguistique de l'Université de Sassari). Sous l'impulsion de ces actions publiques et d'une augmentation des fonds (graphique 14) se sont formées d'autres associations artistiques qui au fil des années se sont progressivement professionnalisées. La relation avec les associations et les institutions culturelles locales a augmenté au cours de ces années afin d'améliorer la qualité des activités et pour créer une offre pour les citoyens. Cette dernière affirmation est confirmée par le fait que pour la première fois à Sassari l'administration a organisé une série d'initiatives dans deux « programmes » à savoir "Maggio Sassarese" et "Sassari Estate". La priorité du deuxième programme était de créer une offre culturelle, pour les citoyens qui demeuraient dans la ville pendant l'été, alors que le mai Sassarese proposaient des événements pour accompagner la Cavalcata Sarda, qui se tient en effet en mai. Une autre initiative menée par l'administration dirigée par Anna Sanna est l'inscription de la ville à la Film Commission régionale. A la fin des années 1990, les villes pouvaient obtenir des fonds de la Région Sardaigne pour convaincre, sous forme d'incitations fiscales, les productions cinématographiques de choisir la ville comme lieu de tournage.

Dans cette période, la culture a joué un rôle majeur dans l'action politique locale : la tentative était de renforcer les associations institutionnelles locales avec un double objectif : d'une part, chercher à faire reconnaître l'expression culturelle populaire, d'autre part créer d'un cadre structuré et reconnaissable visant à offrir des loisirs aux citoyens. Les nouveaux programmes culturels

proposés dans cette période renvoient à une politique culturelle municipale de l'éphémère, c'est à dire : a) en rupture avec la conception « haute » et contrôlée exclusivement par des grandes institutions (théâtres, opéra, académies, universités, etc.) qui a caractérisé le scénario sassarese, et b) plus ouverte aux propositions des associations locales de différents niveaux et à la participation des citoyens. L'offre culturelle proposée dans la deuxième moitié des années 1990 est donc plus populaire à certains égards. Enfin, la dimension économique ne semble pas être dominante dans cette phase et c'est surtout la dimension sociale qui est valorisée. Les commerçants locaux, par exemple, généralement favorables aux activités culturelles et récréatives dans les espaces publics car ils peuvent profiter d'afflux accrus dans les magasins, ne semblaient pas intéressés dans ces initiatives, comme le montrent plusieurs articles de presse de cette période¹⁸³.

4.1.3.b. La «politique du folklore»

Les élections municipales de 2000 ont vu la victoire de Gianvittorio Campus (ou Nanni) (AN) à la tête d'une coalition de centre-droit. Campus était à ce moment sénateur de la République (1994-2000), poste qu'il a quitté une fois qu'il a été élu maire de Sassari. À bien des égards, Campus a tracé immédiatement une ligne politique opposée par rapport à celle de son prédécesseur¹⁸⁴. Les principaux projets en cours, et aussi ceux déjà réalisés, par le maire précédant de centre-gauche se sont effectivement confrontés à la résistance du nouveau maire, qui les a bloqués. On parle, par exemple, du projet de la ligne de tramway, du nouveau marché couvert de la ville, du camp gitan, etc. Le vrai fil conducteur du mandat du Campus semble avoir été défini sur le thème de la sécurité urbaine. À ce moment-là, sur tout le territoire national, ce thème faisait l'objet d'un grand intérêt, démontré par l'immense espace dédié par les médias et décrit par les nombreuses études scientifiques. Pour ce qui est du secteur culturel, la position était claire et explicite dès le

¹⁸³ «E per Paba ora servono i grandi eventi culturali», *la Nuova Sardegna*, 3 Gennaio 1999.

¹⁸⁴ «Nanni Campus è il sindaco del “Partito del no” I democratici di sinistra a l'attacco: “La destra non ha un progetto per la città”», *la Nuova Sardegna*, 9 juillet 2000.

début. Le maire Campus assume l'intérim à la culture au cours de la première année du gouvernement et annonce des changements majeurs. Il a annoncé, un mois après son élection, des baisses majeures des fonds à allouer au secteur en déclarant que : « La ville peut se passer de quelques choses. C'est une réalité, c'est une réalité le fait que Sassari doit enlever à la culture, de manière à ne jamais faire manquer les services primaires. Et cela même dans un travail de rationalisation, que nous sommes en train de faire, afin d'éviter le gaspillage et d'engager une nouvelle logique, à savoir celle de donner aux associations des établissements permanents, évitant l'éparpillement des financements. La plupart des associations culturelles paient leur loyer, et ça c'est grave ¹⁸⁵ ». Les événements Sassari Estate et Maggio Sassarese ont été profondément redimensionnés et dans certains cas éliminés. La Film Commission aussi a été mise de côté, y compris l'abandon de la production d'un film déjà en cours en 2000¹⁸⁶. Certaines associations n'ont pas vécu cette période avec succès et d'autres ont abandonné la ville :

Je n'étais pas là à ce moment-là, mais il y avait une partie de la compagnie (de théâtre expérimental) qui s'était complètement divisée. Dans ce cas (au cours de la période d'administration Campus, ed.) c'était une gestion totalement clientéliste. Autrement dit, on ne peut pas utiliser un autre terme, ce l'était tellement ! Donc, à ce moment-là ce qui est arrivé était la chose suivante : ils ont nourri les personnes qui étaient leurs clients. Il n'y avait aucune sorte de politique culturelle en place. I.5.

En fait, le matériel empirique recueilli nous amène à considérer que le maire a fait un choix spécifique. Il a orienté les politiques culturelles vers la valorisation de la « tradition », à savoir le théâtre vernaculaire, le dialecte de Sassari et les événements liés à l'histoire de la ville et surtout, la "procession des chandeliers". C'est peut-être à partir de ce choix que la personne interrogée parle de « parrainage » (d'une logique clientéliste), dans le sens où les coupures

¹⁸⁵ «Cultura: un'estate magra», *la Nuova Sardegna*, 4 juin 2000.

¹⁸⁶ Il s'agit du film "Procedura" produit par Antonello Grimaldi. «Film Commission fantasma. La Regione procede, a Sassari il progetto resta nel cassetto», *la Nuova Sardegna*, 4 janvier 2003.

d'une part et le choix de la « tradition » d'autre part ont eu l'effet d'exclure une grande partie des associations des financements qui étaient plus importants sous l'administration précédente. Les raisons de cette réorientation de la politique culturelle sont ambiguës. Selon certains enquêtés :

Campus a épousé la culture Sassarese. Autrement dit, il s'est mis dans le secteur populiste qui a bien répondu. Il a dit, nous sommes attentifs à la culture. Il était malin. En effet, pour eux, ce fut une opération politique celle de démanteler un certain nombre de choses qui avaient été faites auparavant.

I.2.

Cette interprétation est la plus répandue parmi les personnes interrogées. Cependant, nous pensons qu'elle ne suffit pas et simplifie la réalité. Si nous faisons un pas en arrière, nous reconnaissons une culture politique particulière qui tend à améliorer la fête de Chandeliers et le théâtre traditionnel. En 2001, le maire a confié la délégation à la culture (non-exclusive, voir Tab. 16) au directeur Antonello Solinas, qui cherche à restaurer une partie des événements publics nés sous la période précédente. Dans cette période, le conseil reflète la nouvelle direction générale de la politique culturelle, en dépit de la rareté des ressources financières disponibles pour le réaliser. La principale question se pose de la manière suivante : est-il préférable d'investir dans deux ou trois événements majeurs par an, capables de faire une grande publicité à la ville, ou de se lancer dans le financement de nombreux petits événements et manifestations culturelles tout au long de l'année ? Il semble que la direction suivie soit la première, à l'exception des associations et coopératives qui soutenaient le maire et qui contribuaient à l'organisation et au succès des deux événements culturels principaux, à savoir les associations des *Gremi* (les anciennes corporations urbaines de métiers), la compagnie Teatro e Musica, l'Ente Lirico de Carolis...

Depuis 2001, l'idée que les Candelieri et la Cavalcade, les deux événements majeurs, peut représenter une opportunité non seulement culturelle mais aussi économique pour la ville ¹⁸⁷ prend forme. S'ouvre à ce moment un dialogue

¹⁸⁷ Diverses déclarations ont été faites en particulier par l'adjoint Solinas aux médias locaux à ce sujet. Le concept de « développement économique » exprimé fait référence aux opportunités

avec la Région qui conduit à une augmentation du financement de ces événements¹⁸⁸. L'adjoint régional au tourisme, Roberto Frongia, a alors décidé de représenter la Sargaigne avec des images des Candelieri dans la campagne promotionnelle pour le développement du tourisme. En ce qui concerne l'organisation de l'événement, en 2001, la somme totale fournie par la Région a atteint 350 millions de lires (environ 180.000 €). Pour la Cavalcata, la Région a alloué 360 millions de lires a été accordée (186.000 €), ce qui représente une hausse de 100% par rapport à l'année précédente. A travers les Candelieri, la ville a aussi commencé des échanges culturels avec la ville de Gubbio, qui organise une manifestation similaire¹⁸⁹.

La mise en valeur du mouvement de la « tradition » n'a pas, cependant, effacé complètement la politique antérieure de « l'éphémère ». Après la première année de mandat dans lequel Campus a assumé la délégation aux affaires culturelles, les programmes d'été ont été reprogrammés, bien qu'à la baisse par rapport aux précédentes éditions et donnant plus d'espace au thème de la tradition (chants en dialect, théâtre amateur populaire). En 2003, suite à une crise interne de la majorité, l'adjoint Solinas a été remplacé par Giovanni Fadda. Cela ne semble pas avoir affecté la ligne politique générale, mais le nouvel adjoint se révèle être moins sensible que le précédent au dialogue avec les associations locales¹⁹⁰. Parmi les différences entre les deux assesseurs, il y a la volonté du premier de s'investir pour une plus grande reconnaissance de la

que les événements et les manifestations culturelles, en particulier la plus grande (Chandeliers and Cavalcata), auraient pu offrir pour les commerçants locaux. « Un grand véhicule promotionnel la cavalcade est non seulement un fait folklorique, mais elle a aussi une valeur économique » la Nuova Sardegna, le 20 mai 2001. Dans ces années ont été fait de nombreux appels à la Confcommercio locale aussi pour garder ouverte les activités dans les jours de fête et d'été « Incontro tra Comune e Confcommercio per evitare le ferie di massa in agosto », *La Nuova Sardegna*, 28 juin 2001.

¹⁸⁸ Cela se produit également après les interventions des conseillers de l'opposition Capitta et Nieddu, qui avaient demandé de faire respecter la voix de Sassari à Cagliari, où les fonds qui étaient destinés à des événements culturels de Cagliari étaient beaucoup plus importants.

¹⁸⁹ «Verso un gemellaggio con Gubbio Visita in Umbria dell'Intergremio e di alcuni assessori», *La Nuova Sardegna*, 31 octobre 2001. «I retroscena Silenzi e tanta superficialità», *La Nuova Sardegna*, 21 mai 2002.

¹⁹⁰ Par exemple, lors de la conférence de presse pour la présentation du programme d'événements offerts par des associations locales en 2003, l'adjoint s'est limité à une lecture rapide de la liste. Cette présentation était généralement l'occasion de rencontrer et de débattre entre les associations, la presse et l'administration locale.

culture Sassari, et surtout afin d'améliorer la qualité et le renom des grands événements (Chandeliers et Cavalcata) à l'extérieur. Certaines actions en effet avaient été menées : la participation à des bourses touristiques internationales (BIT Milan), la création du logo "Sassari Città dei Candelieri" (ville des chandeliers) et l'activation des échanges culturels avec d'autres villes italiennes.

La politique culturelle qui caractérise cette phase de gouvernement de N. Campus est marquée par une idée différente de celle de l'administration précédente. L'idée de la culture se réfère moins à la participation des citoyens et à l'augmentation de l'offre de loisirs et plus au répertoire culturel de la « tradition » ainsi qu'à son « exportation » pour attirer des touristes. En ce sens, non seulement les deux événements publics majeurs, mais aussi les associations actives dans ce domaine ont été renforcées. D'autre part, le tissu associatif qui portait sur d'autres questions a vécu une période de grande difficulté. Dans cette période, la mobilisation des différents organes, y compris la Région et la Fondazione Banco di Sardegna, ont protégé certaines de ces associations qui ont retrouvé, mais sans les mêmes budgets, le dialogue avec l'administration suivante.

4.1.3.c. La « culture comme instrument »

La troisième étape est la plus cohérente d'un point de vue de la continuité et de la complexité des réformes et des stratégies mises en place. En 2005, les élections locales ont vu la victoire de Gianfranco Ganau (DS) à la tête d'une coalition de centre-gauche. Son premier mandat a été confirmé lors des élections suivantes de 2010. Le quinquennat 2005-2010 a été marqué par des projets de rénovation urbaine comme la récupération du centre historique : services publics souterrains, le pavage et l'éclairage, la réalisation du nouveau marché civique, la construction de deux grands parkings souterrains. La piétonisation a ensuite caractérisé son deuxième terme, avec la création de la ZTL (zone à trafic limités), une opération qui a rencontré une forte résistance des commerçants concernés par cette mesure.

L'administration Ganau a réalisé un projet culturel plus complexe par rapport aux politiques précédentes. La période 2005 - 2014 a été marquée par une certaine continuité du projet, principalement en raison d'une idée précise

développée par le maire pour ce domaine. Cette expérience de gouvernement semble être orientée vers un choix politique précis et stratégique, qui tend à intégrer les politiques culturelles à d'autres secteurs de l'action publique généralement considérés comme plus importants et qui, de toute manière, disposent de plus de ressources économiques et humaines. La culture est alors mise en lien avec des secteurs tels que le développement économique et la planification urbaine :

Dès le premier gouvernement Ganau, d'après les directives du maire, sur lesquelles nous avons tous travaillé, l'idée était précisément de faire de la culture une pierre angulaire de l'administration, non plus un sous-service d'un autre adjoint, mais un département spécifique, avec ses propres ressources, même considérables. [Adjoint à la culture de Sassari, 2010-2014]

Malgré cette nouvelle stratégie politique, G. Ganau ne semble pas avoir révolutionné le contexte culturel local, sa tentative étant avant tout de créer une plus grande planification et coordination par le biais d'une réforme administrative qui a donné à l'adjoint un poids et un rôle sans précédent au sein du conseil municipal. Cette section permettra d'approfondir cet aspect à travers l'analyse de la politique culturelle menée par l'administration guidée par G. Ganau. L'analyse révèle quatre actions, qui peuvent être distinguées mais qui sont intrinsèquement liées. Celles-ci constituent la stratégie de développement local par la culture :

- a) l'« éphémère » a été repris avec la mise en place d'un dialogue permanent avec le secteur associatif et la relance des « programmes » des manifestations culturelles ;
- b) la mise en valeur des grands événements a continué et a conduit à l'inscription des Chandeliers dans la liste de l'Unesco du « Patrimoine immatériel de l'humanité » en 2013 (dans un réseau avec trois autres villes italiennes) ;
- c) la réforme des services technico-administratifs, la nomination d'un adjoint avec une délégation exclusive à la culture et à la création d'un réseau culturel composé de nouvelles et d'anciennes institutions (musées, salles

d'exposition, etc.) qui a également conduit, depuis peu, à la structuration d'un véritable secteur de politique publique urbaine fonctionnel à la mise en place de la stratégie de l'administration ;

- d) la création et / ou requalification de nouveaux espaces culturels a augmenté le potentiel de l'action culturelle de la ville et a mis en évidence les problèmes sous-jacents de la coalition culturelle locale.

Nous allons maintenant voir analytiquement ces quatre actions, bien qu'elles soient intrinsèquement liées.

a) La synergie entre ces quatre objectifs spécifiques implique des politiques qui nous ont conduit à reconnaître une politique de la « culture comme instrument ». Quant à la portée de l'"éphémère", l'action de cette administration se caractérise par une réouverture substantielle du dialogue avec les nombreuses associations culturelles. A partir de ce rapport reconstitué, ont été immédiatement réorganisés les événements qui avaient été précédemment supprimés pendant la période précédente. Les financements au secteur ont, quant à eux, légèrement augmentés par rapport aux cinq années précédentes. Par ailleurs, il y avait un travail de coordination entre les associations et la recherche d'une plus grande participation pour l'animation de la ville. Dans la première période (2005-2010), nous pouvons observer une tentative de reconstituer ce qui était le scénario qui avait caractérisé la seconde moitié des années 1990 :

L'administration Ganau était beaucoup plus systématique, ils ont revitalisé certaines initiatives telles que le *maggio sassarese*, Noël, *Sassari Estate* et d'autres activités qui existaient déjà sous le gouvernement d'Anna Sanna, qui était à mon avis celle qui a fait, qui a créé un petit tournant pour l'offre culturelle, par rapport au passé. Le gouvernement Ganau n'est pas à ce niveau, il a amélioré les choses, mais n'a pas innové. I.11.

La réintroduction des événements, en particulier pendant la période des fêtes, a conduit à la mise en place d'un calendrier avec la participation des principales associations culturelles.

b) Dans les 25-30 dernières années, après quelques expériences pionnières, les municipalités organisent de plus en plus des grands événements. Un grand événement peut être défini comme « la concentration dans l'espace, dans le temps et thématique des politiques municipales sur les événements » (Venturi, 1994). Ce phénomène n'a rien de vraiment nouveau puisque l'histoire offre de nombreux exemples de ce genre, il suffit de penser aux Expositions universelles ou aux jeux olympiques. Alors pourquoi organiser tels événements ? Les objectifs sont multiples et peuvent être différents selon les cas : l'internationalisation de la ville par des actions de marketing territorial, la communication et la publicité que ces grands événements véhiculent, la création d'une image attrayante et dynamique de la ville, une augmentation du tourisme, le repositionnement de la ville dans des réseaux urbains nationaux et internationaux pour le partage de compétences (Eurocities, Unesco city networks, etc.). A travers le cas de Sassari, on observe comment un événement particulier, la procession des Candelieri, a été choisi pour mener à bien un projet plus vaste que la simple protection et mise en valeur de celui-ci. À partir de 2001/2002, la ville de Sassari a établi les premiers contacts avec Gubbio, où un événement religieux similaire est organisé. L'administration Ganau semble avoir continué à nourrir les relations avec cette ville, regardant aussi plus loin. Plus tard s'est formée une association qui comprenait trois autres villes dont les manifestations, des processions religieuses, montraient des similitudes, et en particulier le fait que les participants portent sur leurs épaules des « machines » (grandes bougies, statues, etc.). Le "Réseau des grandes machines d'épaule italiennes" est le nom de cette association fondée en 2006 sur l'initiative des quatre concernées : la machine de Santa Rosa à Viterbo, la fête de Gigli à Nola, le Varia de Palmi à Palmi, et évidemment les chandeliers à Sassari. La mise en réseau de ces événements a des objectifs clairs :

Nous avons donc créé ce réseau, qui était initialement destiné à améliorer les fêtes d'une manière coordonnée, toujours en vue de développer le tourisme qui va au-delà de la frontière de votre petite ville, parce que ... dans la croyance qu'un réseau avec Gubbio également à l'intérieur nous aurait aidé tous, car il s'agit du festival le plus connu et le

plus important. Nous avons commencé à organiser une série d'actions coordonnées, telles que des expositions, des expositions dans des bourses de tourisme, les 5 villes ensemble, ce qui bien sûr a donné une valeur ajoutée à la chose, parce que chacun a ses propres particularités, mais toutes ensemble elles sont encore plus ... Cela a conduit à la l'idée de dire : bien, pourquoi ne pas essayer, puisque nous sommes un réseau, nous avons ces caractéristiques, de présenter la candidature pour être inscrits dans la liste Unesco. Et c'était la première candidature d'un réseau qui a été reconnu comme patrimoine immatériel. [Adjointe à la culture à Sassari, 2010-2014]

Les éléments auxquels la personne interrogée fait référence sont en fait une partie de la logique de développement local apporté par l'organisation d'événements majeurs, qui ont la capacité d'attirer un nombre important de personne, qui sont censé avoir un impact positif sur l'attractivité de la ville et activent une série de contacts. La ville, comme l'a noté Venturi (1994, p. 10) « ne doit pas être vendue uniquement à l'extérieur, il faut la vendre d'abord et avant tout à ses habitants, les amener à s'identifier à elle à un moment où la mobilité accrue d'une part, la fragmentation urbaine sur l'autre, a conduit à la crise du sentiment d'appartenance à une communauté trop large et éparpillée ». Il est donc évident d'identifier dans les chandeliers de Sassari un outil efficace à exploiter afin de rassembler tous les citoyens autour d'une idée commune de ville. En plus de la capacité de revitalisation de la ville, dont la stratégie sera examinée en détail dans le paragraphe suivant, cette politique de promotion de l'événement grâce à la reconnaissance internationale est un atout politique qui peut être mobilisé pour légitimer l'action administrative. En effet, G. Ganau a très bien utilisé la culture comme un moyen pour construire du consensus autour du travail de son administration. Ce concept est également implicite dans les entretiens menés, en particulier ceux des acteurs politiques qui sont en mesure de reconnaître le type de ressource que la culture constitue pour l'administration et quelles sont les possibilités différentes qu'elle dégage.

c) Une structuration interne progressive de « l'industrie de la culture » de la municipalité de Sassari a été réalisée au cours du premier mandat du maire

Ganau lorsque les services techniques ont été organisés de manière fonctionnelle aux objectifs de l'administration de la ville. En particulier, en 2006, le conseil approuve la réorganisation de toute la structure technico-administrative municipale. Suite à cette réforme, le secteur culturel est placé en binôme avec celui du développement local, ce qui témoigne de la mise en place d'une nouvelle idée qui estime que la culture est importante pour la croissance économique et sociale de la ville. Selon le directeur de ce nouveau secteur administratif, entre la culture et le développement :

Il y a une connexion. Le secteur "Développement local et politiques culturelles" naît en 2006. Cette année-là il y avait une réorganisation de la macro-structure donc, une organisation des secteurs dans une logique plus moderne, un peu plus ouverte. Et alors, le directeur général, le Dr Guido Sechi, qui avait été nommé par Ganau, avec une logique technique et fonctionnelle appliquée à ce que l'administration voulait, et un certain nombre de modifications ont été apportées. [...] Donc, à partir de là, l'idée de créer un secteur de développement local et des politiques culturelles, et de « tourisme » ensuite, ce qui a été ajouté récemment pour préciser exactement ce que ce secteur administratif faisait, juste pour le souligner officiellement.

I.2.

Parallèlement à la réorganisation des secteurs administratifs, le maire G. Ganau nomme pour la première fois à Sassari, un adjoint spécifique à la culture :

Nous avons créé ce secteur spécial, avec des ressources humaines spécifiques, ainsi que des ressources économiques, il a été considérablement renforcé dans le cadre du profil du personnel (avant il y avait trois personnes, dont un officier et deux administratifs) c'est pourquoi, aujourd'hui, il a été très amélioré, avec l'aide du master and back (stages de retour de master à l'étranger) d'abord, qui ont ensuite été recrutés et qui ont des profils très spécialisés que nous avons malheureusement pas dans l'administration. Il faut espérer que dans l'avenir, on pourra faire des recrutements. Aujourd'hui, ils sont fondamentaux, pour travailler sérieusement et au-delà de la programmation d'événements, qui sont une

partie importante de la culture, la partie la plus visible. Mais en réalité, il y a tout ce qui doit être coordonné, fait, pensé, planifié. I.10.

La montée en puissance du secteur culturel, au moins sur le plan formel, a eu lieu dans un premier temps, à travers ces deux actions : la création d'un département spécifique d'une part, et de la réforme du secteur de la culture de d'autre part. Ce secteur acquiert alors un rôle central par sa fusion avec la section administrative qui traite du développement local.

La possibilité plus étendue d'agir de l'adjoint, issue de cet élargissement de compétences, a rendu possible une série d'actions pour organiser et mettre en réseau le patrimoine possédé par la municipalité. Parmi les projets plus importants, il y a la création d'un réseau d'établissements appelé "Thamus – Sassari museale", qui comprend un nouveau musée ("Palazzo di Città", un centre culturel polyfonctionnel) et certaines salles équipées pour des expositions d'art temporaires (le « Palais de Frumentaria » et « Cantine del Duca »).

La réforme administrative a eu aussi une fonction précise. Durant les années 2000, les financements européens gérés par la Région, et qui pouvaient se traduire en potentiel d'investissement pour les villes sardes, étaient disponibles seulement si les projets à financer présentaient une forte dimension culturelle. La combinaison de la culture et du développement dans un secteur administratif a donc aussi été fonctionnelle pour l'obtention de ces financements publics¹⁹¹. En effet, le FESR, Fond européen relatif à la programmation 2007-2013, dans l'axe 5 (développement urbain) soutient la réappropriation des espaces publics, y compris les espaces verts publics et la restauration du patrimoine architectural, dans le but de promouvoir le développement d'activités socio-économiques. La connaissance de l'obtention de mécanismes européens de fonds publics et leur obtention a donc été possible

¹⁹¹ Ce fonds est géré par la RAS à travers le Programme opérationnel régional et devient POR FEDER: "Le programme opérationnel régional du Fonds européen de développement régional est le document par lequel la région programme les ressources de ce Fonds pour la période 2007-2013. Le POR identifie la stratégie de développement afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du système de production, qui repose sur la diffusion de l'innovation, l'exploitation des ressources naturelles et culturelles et la réduction de la dépendance énergétique des sources traditionnelles. " <http://www.regione.sardegna.it/>

grâce à la réforme des secteurs administratifs de la commune de Sassari que Ganau a promu au début de son premier mandat. Si nous examinons les projets actuellement en cours (voir. Tab. 17) et les sources de financement, nous notons que près de la moitié du total des financements obtenus a un but culturel ou est étroitement liés (comme dans le cas des parcs de stationnement de l'ancien abattoir, construit pour les utilisateurs).

Tableau 17 – Les projets promus par la ville de Sassari financés par la Région et le FSRE en 2014

Projets promus par la ville de Sassari	Coût total (in €)	% FSRE
Ex Ma - Villaggio della Cultura e della Scienza	5.781.155	
Villaggio della Cultura e della Scienza. Parcheggio	700.000	
Ex Cinema Astra	5.100.259	45%
Ex Tipografia Chiarella	3.713.140	25%
Conservatorio di musica "Luigi Canepa" (2 lotti)	1.540.000	33% - 45%
Museo della città	200.000	25%
Total culture	17.034.555	
Total	36.200.000	
% culture sur le total	47,1	

Source : élaboration et adaptation des données DPS - OpenCoesione

Nous notons également que, même dans le domaine culturel, l'infrastructure a une signification importante en termes tant de planification que de montant des ressources économiques investies. C'est pour cette raison que la politique culturelle de Sassari se caractérise par son activisme au sein de la récupération des espaces abandonnés et des friches.

d) Cette phase constitue que nous pouvons appeler une « politique des espaces culturels », une politique de la culture comme instrument pour obtenir des fonds pour l'investissement. En particulier, l'obtention de ces fonds a permis l'élaboration de trois grands projets : l'ouverture du Teatro Comunale, le « Villaggio della Culture et della Science - Ancien abattoir » et de l' "ex Cinéma Astra". Le Théâtre Municipal est un projet commencé au début des années quatre-vingt et implique la construction d'une structure d'environ 1400 places,

situé dans le quartier Capuccini. L'indisponibilité de financements a empêché pendant très longtemps de compléter et ouvrir la structure au public.

Figure 6 – Localisation des projets promus par la ville de Sassari financés par le Région et le FSRE en 2014



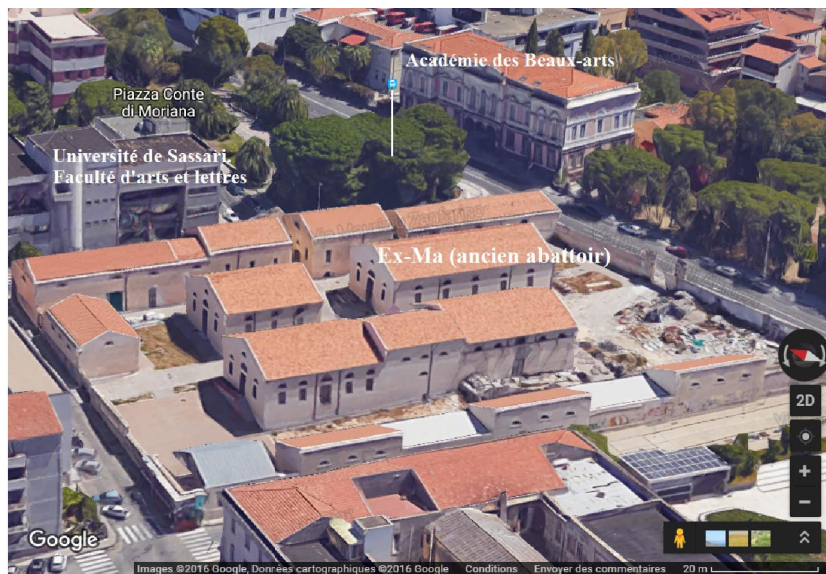
Réalisation G. Sechi, QGIS project

Ce projet avait par ailleurs été jugé « pharaonique » par rapport aux besoins réels de la ville. L'ancien Cinéma Astra est situé dans le centre historique de la ville et a fermé suite à la faillite de la société qui le gérât. Il a ensuite été acquis par la ville. L'ancien abattoir de la ville de Sassari, puis l'Ex-Ma, quant à lui, a fermé définitivement en 1999. S'agissant d'une grande structure bâtie

dans une zone universitaire très fréquentée, les élus voyaient dans cet espace un potentiel particulier pour animer le quartier¹⁹².

Le Théâtre Municipal est le seul parmi les trois présents à Sassari qui, en 2014, est ouvert au public. Il est actuellement géré par les services administratifs de la municipalité en attente de la publication d'un appel d'offres pour sa gestion. Les autres établissements, qui sont concernés par des travaux pour leur mise en service, ont fait l'objet de discussions entre le commissaire et les associations concernées dans ces domaines. Le contenu de ces débats permet de comprendre quelle est la capacité effective d'action des associations. La réflexion autour de la rehabilitation à finalité culturelle de l'Ex-Ma (ancien abattoir), par exemple, a fait l'objet d'un débat qui révèle les intérêts et la capacité des acteurs locaux à prendre des décisions collectivement. En 2006, le président, le directeur et le conseil d'administration de l'Académie des Beaux-Arts ont rencontré pour la première fois le maire G. Ganau pour lui présenter leur idée concernant cet espace, qui se situe d'ailleurs juste en face de l'Académie (cf. figure 7).

Figure 7 – Le site de l'Ex-Ma et la proximité de l'Université et de l'Académie des Beaux-Arts



¹⁹² D'après les entrevues avec des élus et des techniciens municipaux, émerge la volonté d'attribuer les espaces aux associations locales plutôt qu'à des organismes extérieurs à la ville.

Les grandes surfaces disponibles avaient attiré l'attention des dirigeants de cet établissement car elles pouvaient abriter des ateliers d'art. La municipalité a bien accueilli la proposition de l'Académie et a cherché à impliquer la province de Sassari pour s'occuper de la restructuration matérielle du site. Pour accélérer la démarche et occuper rapidement l'Ex-Ma, certains espaces devaient être provisoirement investis par les ateliers organisés par l'Académie. Cependant, ce projet a été abandonné parce que la Province n'était pas en mesure de soutenir les coûts de la restructuration. Le maire a alors changé de stratégie et a fait appel à la région Sardaigne pour obtenir des fonds européens pour la rénovation des bâtiments avec une destination culturelle. Ensuite, l'Université de Sassari, par le biais de son président, a voulu aussi manifester aussi son intérêt, présentant un projet. Ceci a amené à un conflit entre l'Académie des Beaux-Arts et l'Université de Sassari pour l'appropriation du site.

Ce conflit a donné lieu à un jeu à somme nulle qui a conduit les élus à choisir une troisième option, à savoir attribuer cet espace aux associations culturelles et artistiques locales. La municipalité a procédé à une demande de financement régional/européen, qui prévoyait la mise en place d'une démarche de participation des habitants et des acteurs concernés. Par conséquent, les associations locales ont été parties prenantes d'une série de rencontres qui avaient pour finalité l'aménagement du site. La municipalité a donc obtenu le financement, qui s'élève à environ 6 millions d'euros, dont 10% devait être assuré par la municipalité de Sassari. La réhabilitation et la transformation de l'ancien abattoir en centre culturel a vu la participation d'un certain nombre d'acteurs locaux. Concernant le projet architectural, c'est le bureau d'architecte de Sandro Roggio et Gigi Gavini qui remporte l'appel d'offre. Il s'agit de deux professionnels qui ont réalisé de nombreux autres travaux publics à Sassari depuis une trentaine d'années. Du côté des promoteurs immobiliers, ce sont les entreprises Cosaco et Valcomi¹⁹³, deux entreprises basées dans le sud de la Sardaigne.

Le financement accordé par la Région, cependant, concerne seulement la réhabilitation infrastructurelle du site, ce qui laisse ouverte la question liée à sa

193

http://www.comune.sassari.it/comune/rendiconto_2009/relazione_giunta_rendiconto_2009.pdf

gestion. De son côté, l'administration municipale, par le biais de l'adjoint à la culture Lai, laisse entendre que la municipalité ne dispose pas des ressources économiques pour la gestion du site :

Malheureusement, de ce point de vue, l'administration a fait défaut. D'ailleurs avec des chances en plus... la gestion de ces grands espaces culturels... enfin, je vois la chose assez compliquée. Je veux dire que parallèlement à la construction des espaces est également nécessaire construire un projet de gestion économique des espaces. Cela a été fait en retard et avec très peu d'idées. I.6.

D'autre part, l'objectif du maire et de l'adjoint semble clair : il s'agit de responsabiliser les associations à partir d'un point de vue économique par le biais de l'auto-gestion du site, suivant l'exemple d'autres institutions italiennes de ce type. A cet égard, l'adjoint à la culture pensait au modèle de la Leopolda à Florence¹⁹⁴, une ancienne gare qui, après des travaux de rénovation, est gérée par une société privée liée au salon "Pitti Immagine". L'idée, en gros, était de constituer une coopérative, ou une association, d'associations culturelles intéressées à occuper et animer le site de l'Ex-Ma. La réponse de ces dernières n'a pas été positive et les discussions entre les associations ont créé des tensions entre elles, dues à des orientations défendues différentes (principalement, une orientation entrepreneuriale vs assistentialiste) ce qui a enfin amené à l'abandon du projet tel qu'il avait été imaginé par la municipalité.

Cet exemple résume bien les difficultés typiques dans la mise en œuvre des politiques culturelles à Sassari. Trois éléments importants sont à souligner à ce propos. Le premier renvoie au fait que la participation des associations locales pour la conception des espaces de l'Ex-Ma semble avoir été promue par la municipalité principalement car elle était nécessaire pour l'attribution des fonds européens : l'obtention des financements du FSRE passe en effet par la mise en

¹⁹⁴ La Stazione Leopolda à Florence est un espace polyvalent qui accueille des événements et des expositions liés à la culture et à la créativité. Elle est gérée par la société Leopolda srl qui promeut et organise les activités. Elle vient de "Pitti Immagine", la société active dans l'industrie de la mode qui organise des expositions internationales importantes à Florence. <http://www.stazione-leopolda.com/>

place de dispositifs participatifs dans les différentes phases de réalisation du projet, de sa conception aux usages. Un deuxième élément est la division interne du secteur bénévole local : en effet, les associations locales, réunies pour discuter le futur du site de l'ex-abattoir, ne sont pas parvenues à un accord à cause de divergences évidentes concernant l'attribution des espaces, les modalités de la gestion de l'Ex-Ma, le fait d'en faire une citadelle culturelle généraliste ou spécialisée dans un domaine artistique particulier. La fragmentation et la dispersion des ressources n'ont pas permis la construction d'un projet commun. Ceci nous renvoie au troisième point, à savoir la capacité de la culture de rassembler les différents intérêts autour d'un projet : malgré son échec, cette démarche a permis la rencontre de différents acteurs urbains porteurs et a mis à nu l'incapacité à coopérer.

Enfin, l'administration de la ville de Sassari a signé un accord avec l'Académie des Beaux-Arts de Sassari pour la proposition de cours de formation dans les domaines de la conservation et de la restauration du patrimoine et de la scénographie. Le projet architectural inclut la réalisation de salles pour les étudiants, une bibliothèque, un théâtre de 300 places, des ateliers d'art, un espace avec bar et restaurant, une salle de jeux et un petit théâtre en plein air.

En conclusion, la politique des espaces culturels, même si elle n'a pas encore affecté les activités artistiques des associations et coopératives culturelles locales, qui donnera lieu dans les années à venir à un certain nombre d'espaces et d'équipements, est révélatrice des difficultés concernant l'organisation, la coopération et l'auto-gestion des associations locales. L'analyse de cet axe de la politique culturelle a révélé les tensions au sein du secteur associatif et le manque de coopération. On observe toutefois que la culture est un important outil pour la mise en relation des différentes instances urbaines. L'espace de l'Ex-Ma soulève des enjeux communs à un certain nombre d'acteurs. Transformer l'ex abattoir en un espace dédié à la culture est fonctionnel aux exigences de la municipalité, car cela permet d'obtenir un financement important (6 M €) et de montrer l'entrepreneuralisme du gouvernement municipal ; ce projet favorise la rencontre et la discussion entre les associations culturelles locales ; la rehabilitation du site mobilise les professionnels locaux, à savoir les bureaux d'architectes qui ont proposé le

projet, ainsi que les promoteurs immobiliers, qui ne peuvent que regarder positivement des occasions de gain économique.

4.1.4. Quelques réflexions sur le cas de Sassari

On peut considérer en conclusion que le développement de la culture à Sassari est conditionné par divers éléments. Tout d'abord, le scénario associatif demeure presque inchangé au cours des années à cause d'un manque de financement d'une part et de la difficulté à émerger dans un contexte saturé d'autre part. Un autre élément qui a émergé lors de l'enquête est le fait que la politique culturelle de la ville dépend de façon importante de la sensibilité du maire aux questions culturelles, ainsi que du rôle qu'il lui entend donner au sein de l'action publique urbaine qu'il définit.

La gouvernance de la culture est fortement influencée, directement et indirectement, par les critères d'admissibilité au financement régional. Récemment, en effet, la Région a créé à Sassari un "fossé" entre les petites associations et les autres plus stables, un fait qui s'accompagne aujourd'hui par une exacerbation des hostilités de ces deux groupes contre les associations qui valorisent la culture traditionnelle.

Un autre élément a émergé. Les institutions politiques locales représentent l'acteur autour duquel convergent l'action et l'identification de toutes ces réalités. La municipalité est le principal organe de coordination et de « mise en cohérence » du contexte culturel local.

Quant à l'action du maire et de l'adjoint à la culture, on peut distinguer deux axes de la politique culturelle qui ne vont pas nécessairement ensemble. D'une part, la relation avec les associations et les coopératives d'art et de la culture est caractérisée par une stratégie purement gestionnaire et parfois « opportuniste » (animer la ville avec des événements et célébrations). D'autre part, l'administration a poursuivi des objectifs qui ne concernaient pas la réalité culturelle locale, à savoir la démarche pour l'obtention du label de l'Unesco pour les Candelieri, la restructuration d'équipements à finalité culturelle, comme l'Ex Astra et le Nuovo Teatro Municipale qui, jusqu'à présent, sont configurables comme opérations immobilières car ces espaces n'ont pas été revendiqués par des acteurs culturels locaux.

Chapitre 4.2. Acteurs, coalitions, projets, stratégies et résultats de la politique culturelle stéphanoise (1987 - 2014)

4.2.1. Introduction

La composition de l'offre culturelle de la ville dépend d'un certain nombre d'actions publiques mises en œuvre par une pluralité d'acteurs, publics et/ou privés, porteurs de différents types de ressources et qui défendent des objectifs particuliers, exprimés ou implicites. Dans ce chapitre, nous traiterons de la reconstruction de ce cadre institutionnel à travers l'exemple de Saint-Etienne. Nous allons essayer, en particulier, d'identifier les acteurs, les ressources, les relations et les objectifs à travers l'analyse du contexte culturel local et des projets spécifiques sur une période allant de 1987 à 2014. Le choix de cet intervalle de temps est dû à quelques considérations spécifiques concernant la transformation du contexte culturel local.

Saint-Etienne est une ville qui a fait l'expérience de la fermeture des activités de production et des installations industrielles appartenant ou soutenues par l'État ¹⁹⁵ et, d'autre part, d'une diminution du budget de la ville. Cela a inévitablement conduit à une crise sociale et économique urbaine. Depuis une quarantaine d'années la ville a été affectée par plusieurs phénomènes, notamment : une perte importante de population et en particulier

¹⁹⁵ Le développement de l'industrie dans la région stéphanoise a été traitée de façon plus détaillée dans le chapitre 3.2. L'Etat a joué un rôle très important pour la formation de l'environnement économique local, qui dépendait en grande partie des besoins nationaux. Les exemples sont l'industrie de l'armement, du charbon et des métaux.

des jeunes et des classes moyennes, la crise du marché de l'immobilier, qui se manifeste par un taux important de vacance et par un prix de l'immobilier et du foncier très bas par rapport aux villes françaises du même rang, une détérioration de l'image de la ville, en raison de l'abandon de nombreuses usines abandonnées au fur et à mesure.

Pendant les années quatre-vingt, les administrateurs locaux ont favorisé une politique de soutien à l'économie locale où les politiques culturelles jouaient un rôle secondaire. C'est à partir des années 1990 que la culture et l'art ont été progressivement intégrés aux politiques de développement économique dans le sillage de l'expérience internationale de la régénération urbaine à travers le développement de la culture. Comme nous l'avons vu dans l'introduction de ce travail, les expériences de Glasgow et Bilbao (Gomez, 1998), ainsi que beaucoup d'autres villes dans le monde occidental ont souvent été pris comme exemples de bonnes pratiques en ce qui concerne le potentiel de la culture dans les processus de régénération des anciennes villes industrielles.

Nous croyons qu'un élément important pour l'identification du principe d'une nouvelle politique culturelle urbaine est donné par l'ouverture du Musée d'art moderne, dont l'inauguration a eu lieu en 1987. Ce nouvel établissement a en effet déclenché certaines initiatives à partir desquelles s'est créée localement une idée différente de la culture, en particulier par rapport à son potentiel en ce qui concerne le thème de la régénération urbaine. Au cours des deux mandats du maire Michel Thiollière (1994-2008), Saint-Etienne a vu la naissance d'une nouvelle base urbaine qui se fonde sur les principes et les stratégies que les villes industrielles britanniques et nord-américaines avaient suivis et entrepris au cours de la décennie précédente et qui se tournent vers la culture comme un outil et une valeur ajoutée pour dynamiser la ville. Cette nouvelle orientation marque le passage de la ville managériale, où le gouvernement urbain s'occupe principalement de gérer les services et les infrastructures de base ainsi que de promouvoir la paix sociale ; à la ville entrepreneuriale, où le gouvernement municipal s'oriente vers la mise en oeuvre d'une politique de l'offre afin de créer les conditions idéales pour soutenir et attirer les activités économiques (Harvey, 1989a).

A Saint-Etienne, nous reconnaissons ce tournant entrepreneurial, avec une idée de ville concentrée autour de la spécialisation dans un domaine culturel

précis et choisi de manière arbitraire, le design. Le cas de Saint-Étienne montre comment le design a été considéré comme l'une des principales ressources pour permettre à la ville de sortir de la crise qui l'a investie.

Cependant, la culture à Saint-Étienne ne peut pas être réduite au seul discours focalisé sur le design, mais elle est constituée d'une multiplicité d'institutions qui caractérisent et définissent le paysage local. Dans ce chapitre, nous verrons que la culture a occupé un rôle de plus en plus important dans l'agenda politique stéphanois, notamment à cause de son intégration dans les politiques économique et d'aménagement. Les questions que nous nous posons sont donc : "qui" fait la politique culturelle à Saint-Étienne ? Quelles sont les ressources et comment elles sont réparties parmi les acteurs ? Quels sont les objectifs que ces politiques sous-tendent et comment ces objectifs ont changé au cours des 20 dernières années ? Notre étude de terrain a conduit à la reconstruction d'une politique culturelle urbaine qui inclut deux "discours" distincts. Le premier a ses racines dans l'immédiat après-guerre, quand la politique de décentralisation théâtrale française a intéressé Saint-Etienne avant beaucoup d'autres villes de province. Le théâtre et les associations locales se sont considérablement développés au cours des années 1950 et 1960 et ont créé de nombreuses institutions et établissements, dont certains ont atteint un niveau national. Selon notre reconstruction, la scène théâtrale et les activités associatives locales connexes peuvent être considérées comme la culture spontanée. Avec ce concept, nous voulons mettre en évidence le caractère ascendant des initiatives culturelles, malgré le rôle joué par les autorités locales, qui ont contribué de manière significative à la coordination des activités et à travers les contributions de financements ¹⁹⁶. Saint-Etienne se caractérisait par le fait d'avoir un tissu culturel important qui s'était perpétué dans une variété d'institutions culturelles : de nombreuses associations,

¹⁹⁶ C'est en effet clair que la culture est un secteur déficitaire, qui ne pourrait pas exister sans le financement et l'intervention publics. Exception faite pour certaines grandes et / ou importantes institutions culturelles qui se soutiennent au travers de leurs activités comme la vente de spectacles, commandes, ventes de billets, de gadgets, etc. Ceci, cependant, est une exception. En ce qui concerne l'intervention publique, nous nous référons à la mise à disposition aux associations, compagnies de théâtre, coopératives, etc. d'équipements (salles de répétition, de concert, etc.) et services (tels que la mise à disposition de services de communication et de promotion, ainsi que de coordination, d'accompagnement juridique, exemptions fiscales, etc.).

compagnies de théâtre, musées, écoles d'art, de théâtre, etc. Celles-ci s'étaient formées au cours de la seconde moitié du XXe siècle, avec notamment le soutien financier des municipalités. En particulier, certaines d'entre elles se sont distinguées au niveau régional et national pour la qualité de leurs productions et propositions culturelles et artistiques ¹⁹⁷.

Le deuxième discours est celui de la *culture institutionnalisée*¹⁹⁸ et est caractérisé par un contrôle direct des institutions politiques locales. Grâce à la recherche sur le terrain, nous avons réalisé qu'il est possible de situer idéalement ses débuts en 1987, lorsque le Musée d'Art Moderne a ouvert ses portes au public. Au contraire, nous voulons montrer l'influence que ce grand musée a eu dans la formation et la consolidation d'une idée différente de ville, à savoir une idée de culture qui a évolué, dans les années suivantes, dans un programme spécifique élaboré et réalisé par un groupe d'acteurs locaux qui n'inclut pas seulement les décideurs politiques, mais aussi les acteurs culturels. Les partenariats entre les institutions cachent un réseau dense de relations entre les hommes politiques, les acteurs de la culture et les techniciens de différents niveaux territoriaux, mais principalement urbains.

Les deux discours identifiés ne sont pas antithétiques, mais il y a plusieurs points de contact, et de conflit, qui révèlent les tensions et les harmonies internes au gouvernement local de la culture.

4.2.1 Les acteurs politiques locaux *culturellement* importants

Le chevauchement des différents niveaux de gouvernement territorial est typique des Etats qui adoptent un modèle napoléonien¹⁹⁹, qui prévoit la

¹⁹⁷ Tel est le cas de la Comédie de Saint-Etienne, qui est l'un des 33 Centres Dramatiques Nationaux, l'Ecole de Beaux Arts, aujourd'hui Ecole supérieure d'art et de design (ESADSE), le Musée d'art moderne, second musée d'art contemporain en France grâce à la richesse quantitative et qualitative des collections (après le centre Pompidou à Paris), et la Cité du design, centre entièrement dédié au design.

¹⁹⁸ Le sens de l'adjectif « institutionnalisé » tire parti de la définition de Treccani : « Attribuer le caractère d'institution, à savoir une forme stable ou permanente, à quelque chose: i. une méthode ».

¹⁹⁹ On parle en France du « millefeuille territorial » (Cadiou (Stéphane), *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009.). Avec "modèle napoléonien" nous nous référons au modèle proposé par Page et Goldsmith (1987). Ces derniers proposent

division en Communes et Départements et le rôle central du préfet. Au cours des quarante dernières années, en France comme dans d'autres pays européens, il y a eu une tendance à la décentralisation (administrative, politique et fonctionnelle) qui a modifié l'équilibre traditionnel entre le centre et la périphérie (Bobbio, 2008, pp. 48-51). Après la décentralisation et le renforcement des autorités régionales et locales des années 1980²⁰⁰, l'État français a encouragé la création de communautés de communes et des communautés d'agglomération au cours des années 1990. Les Conseils généraux et le caractère électif de ses représentants ont été remis en question depuis les années 2000, alors qu'actuellement l'Assemblée débat sur la réforme des régions, ce qui tend à réduire leur nombre par fusion. L'aire urbaine de Saint-Etienne est administrée par une pluralité d'entités locales exerçant différentes fonctions et tâches. En plus de la Ville et du Conseil Général de la Loire, Saint-Etienne a mis en place, conjointement avec d'autres municipalités voisines, une opération compliquée étant donné les tensions qui depuis de nombreuses années, ont dominé les relations entre les municipalités de l'aire urbaine²⁰¹.

une division en deux groupes principaux : les pays d'Europe du Sud (modèle napoléonien) et les pays du nord de l'Europe (modèle non-napoléonienne). Sur les différents modèles de l'administration locale, voir la synthèse habile et l'analyse proposée par L. Bobbio (2006).

²⁰⁰ La Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Loi du 2 Mars, 1982) a mis en place l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct pour un mandat de six ans renouvelable, ainsi que des domaines de compétences bien définis. Cette loi est considérée comme l'acte fondamental de la décentralisation française.

²⁰¹ La formation d'agglomération (voir. Encadré 4) n'a pas été une tâche simple en raison de problèmes multiples, liés notamment au fait que la municipalité de Saint-Etienne avait (et a encore) des difficultés à s'établir comme "ville-centre", à savoir une difficulté du leadership par rapport aux autres municipalités. À cet égard, de nombreuses études et recherches ont été menées dès le début du XXe siècle. La propagation de l'industrie sur le territoire, puis une division du pouvoir économique, peuvent être considérés comme les causes majeures de cette difficulté. Tout cela s'est traduit dans une opposition politique significative à la mise en place de la communauté de communes. Certaines municipalités, notamment celles du sud du département de la Loire comme Rive-de-Gier, qui avait transmis la demande au CG de la Loire un dossier pour la formation d'une communauté de communes séparée de celle Saint-Etienne. Le rejet de la demande, dans la seconde moitié des années 1990 a suscité un débat houleux qui a conduit les maires à soumettre une plainte auprès du Ministre de l'Intérieur. « Saint-Étienne Métropole n'a pas réussi à convaincre toutes les communes », *Les Echos*, 9 janvier 2001.

4.2.1.a. Saint-Étienne Métropole

La *Communauté des Communes* de Saint-Étienne est née officiellement en 1995²⁰² sous l'appellation "Saint-Étienne Métropole" (SEM). Au début, seulement 22 municipalités en faisaient partie, dont Saint-Chamond et Firminy, à savoir les villes plus importantes du sud du département de la Loire après Saint-Etienne. En 1996, le conseil de SEM, composé par des maires des villes qui en faisait partie, a défini les axes d'action stratégiques : le développement économique, l'aménagement du territoire, l'environnement et la qualité de vie. Au cours des années suivantes, d'autres municipalités adjacentes ont rejoint SEM et en 2000, l'agglomération comptait 27 communes et environ 375.000 habitants.

Encadré 5 – La Communauté d'agglomération

Au cours des années 1990, le régime juridique de la Communauté de Communes a été modifiée à plusieurs reprises, mais la réforme la plus importante a eu lieu en 1999 avec la loi sur la Communauté d'agglomération, qui suit un principe de base similaire à celui des villes métropolitaines italiennes (ville-centre et communes périphériques), bien que les différences, juridiques et institutionnelles, sont considérables. Les Communautés d'agglomération sont des organismes publics de coopération intercommunale (EPCI) réunissant un ensemble de minimum 50.000²⁰³ habitants et qui ont pour objectif de développer et mettre en œuvre des projets communs de développement sur le territoire des municipalités participantes à l'intercommunalité. En France, la création de la Communautés d'agglomération est assez récente, la loi nationale étant promulguée en 1999²⁰⁴. Les critères pour la formation de cette échelle de gouvernement territorial sont principalement les trois suivants : la continuité territoriale des municipalités qui composent l'agglomération ; le seuil minimal de 15.000 habitants de la ville principale, même si ce critère ne s'applique pas dans le cas où celle-ci est préfecture ou la municipalité la plus importante du

²⁰² Arrêté préfectoral du 21 Décembre 1995.

²⁰³ Questa soglia si riduce a 30.000 abitanti nel caso in cui il comune centrale sia capoluogo di Dipartimento (« Cosiddetta Legge Chevènement », n° 99-586 du 12 juillet 1999).

²⁰⁴ « Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » (trad. it. Legge del 12 Luglio 1999 relativa al potenziamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale).

département ; le périmètre de l'agglomération ne peut ne pas coïncider avec celle du département. La Communauté d'agglomération est créée par décret du préfet suite à l'accord conclu entre au moins les deux tiers des conseils municipaux des municipalités locales représentant plus de la moitié de la population totale, ou au moins la moitié des municipalités des conseils municipaux qui représentent les deux tiers de la population totale²⁰⁵.

Suite à la « loi Chevènement », Saint-Étienne Métropole est devenu Communauté d'agglomération au début de 2001. Le passage de statut a eu pour effet d'augmenter les fonctions et les pouvoirs de l'institution intercommunale²⁰⁶. En 2003, Saint-Etienne Métropole, composée de 43 communes, a pris en charge la collecte des déchets, le Musée d'art moderne et le stade "Geoffroy Guichard". Dix ans plus tard, deux autres municipalités se sont ajoutées à la liste, qui compte actuellement 45 communes pour une population totale de plus de 400.000 habitants. À la fin de 2010, les services et les bureaux de SEM ont été transférés dans un nouveau bâtiment situé à proximité de la gare de Châteaureux, dans la Cité Grüner. Le complexe est l'un des symboles de la rénovation urbaine et architecturale de la ville, une opération qui avait été fortement soutenue par le maire Thiollière, en tant que président de la SEM.

L'agglomération se compose d'un conseil de 131 délégués qui proviennent directement des conseils municipaux des communes membres. Le président est élu par les maires du conseil et jusqu'à présent a toujours coïncidé avec le maire de Saint-Etienne (voir. Tab. 18). Les vice-présidents sont 15 et sont en charge de questions spécifiques. Parmi ceux-ci, on voit la nomination d'un délégué en charge du « design, patrimoine, culture et tourisme ».

²⁰⁵ Code général des collectivités territoriales - Article L5216-1.

²⁰⁶ «Saint-Étienne Métropole prépare la communauté d'agglomération», *Urbapress Information*, 5 Gennaio 2000.

Tableau 18 -Liste des présidents de Saint-Etienne Métropole, 1995-2014

Début	Fin	Nom Prénom et parti politique	Rôle
21/12/1995	15/04/2008	Michel Thiollière (UMP –PRV)	Maire de Saint-Étienne
15/04/2008	24/04/2014	Maurice Vincent (PS)	Maire de Saint-Étienne
24/04/2014	<i>En cours jusqu'à 2020)</i>	Gael Perdiau (UMP)	Maire de Saint-Étienne

SEM a fixé trois axes stratégiques clé : la créativité et l'innovation ; le développement durable ; la solidarité. Le design est entièrement inséré dans les actions visant à augmenter l'attractivité du territoire et son internationalisation :

« Saint-Etienne Métropole et les partenaires économiques du territoire stéphanois sont engagés dans une démarche d'attractivité visant à promouvoir et valoriser Saint-Etienne et ses environs. Cette démarche partenariale a 3 finalités principales : 1) Attirer de l'activité sur le bassin de vie stéphanois, en valorisant et encourageant les réussites actuelles du territoire. La démarche s'attache également à fidéliser les projets et talents pour dynamiser l'attractivité de Saint-Etienne ; 2) Actionner l'ensemble des leviers de l'attractivité (innovation, entrepreneuriat, design, ...) autour d'un même projet global ; 3) Mobiliser les acteurs stéphanois autour d'une ambition commune, en proposant les "bons" arguments commerciaux et en définissant une feuille de route et des projets pour le territoire »²⁰⁷.

En effet, si les politiques culturelles au sens le plus large restent une prérogative des communes, dans les faits, Saint-Étienne Métropole participe au financement de plusieurs grands événements culturels qui sont organisés au sein de son territoire. En outre, le Musée d'art moderne et le Zénith, ce dernier

²⁰⁷ www.agglo-st-etienne.fr

étant la plus grande salle de concert de l'agglomération, sont des structures gérées par SEM.

La culture, les loisirs, le spectacle jouent un rôle important dans la stratégie de développement du territoire de Saint-Étienne Métropole. La principale préoccupation est double : d'une part, elle vise une plus grande cohésion territoriale à travers la création d'une culture commune et d'autre part, la tentative est d'améliorer l'attractivité et le tourisme, à la fois par l'amélioration de l'offre culturelle et des services connexes²⁰⁸ (office de tourisme, hôtels, commerces, etc.).

4.2.1.b. La Municipalité de Saint-Étienne : un acteur clé des politiques culturelles locales

Auparavant, nous observons une variété de politiques culturelles menées par les maires et dictées par leurs orientations générales. Dans le Tab. 19, nous présentons la séquence des mandats électoraux dans la période 1983-2014.

Nous observons que Saint-Etienne a été gouverné pendant longtemps par des coalitions de centre-droit. M. Thiollière était lui-même responsable de l'aménagement urbain sous la municipalité Dubanchet. Cependant, il existe une réelle continuité entre les mandats de Dubanchet et celui de son successeur. Nous pouvons analytiquement identifier quatre phases : la première va de 1983 à 1994 et se caractérise par une organisation faible, une coordination du tissu culturel des associations et la construction de certains équipements culturels majeurs. La seconde correspond à la période allant de 1994 à 2001 : il s'agit d'une phase de transition qui se caractérise par l'émergence et le développement précoce d'une politique culturelle forte et officielle. Le second mandat de

²⁰⁸ Dans la *Convention de fonctions et de centralités de Saint-Étienne Métropole* du 11 juillet 2013 est affirmé le concept suivant : « Cette diversité de l'offre culturelle, sportive, événementielle, patrimoniale appellerait, pour amplifier son rayonnement, une meilleure lisibilité et promotion tant en interne pour augmenter l'offre de loisirs et assurer la cohésion de l'agglomération, qu'en externe pour conquérir un public plus large et développer le potentiel touristique. Faire de Saint-Etienne Métropole une destination de loisirs et de tourisme urbain mais aussi nature en conjuguant les atouts est une idée neuve, développée aujourd'hui par l'Office de tourisme communautaire Saint Etienne Tourisme créé en 2007. Mais cela implique le développement de l'offre hôtelière, actuellement insuffisante en ville comme en milieu rural. L'offre de services est également large, tant dans l'offre de soins hospitalière avec le CHU ».

Thiollière (2001-2008) peut être considéré comme la troisième phase, dominée par la réalisation de grandes établissements culturels ou de flagships. Cette phase est également caractérisée par une faible inclusion des associations culturelles locales dans le projet de renouvellement urbain. La quatrième phase montre une continuité de l'action en ce qui concerne le discours de la culture institutionnalisée et une tentative d'inclusion du tissu associatif local. En général, nous observons une croissance de l'organisation et de la coordination des institutions de l'art et de la culture locales et l'émergence du rôle du maire en tant qu'acteur majeur dans la définition des orientations de la politique culturelle urbaine.

Tableau 19 – Mandats électoraux, maires et adjoints à la culture à Saint-Etienne, 1995-2014

	Maire	Adjoint à la culture	Compétences
1983-1989	François Dubanchet (UDF)	Giraud	Affaires culturelles
1989-1994	François Dubanchet (UDF)	André Emonot	Affaires culturelles
1995-2001	Michel Thiollière (PRV-UMP)	Martine Fontanilles	Affaires culturelles
2001-2008	Michel Thiollière (PRV-UMP)	Monique Broué	Affaires culturelles
2008-2014	Maurice Vincent (PS)	Françoise Gourbeyre	Affaires culturelles
2014- <i>in corso</i>	Gaël Perdriau (UMP)	Marc Chassaubene	Affaires culturelles
* <i>Centre-droit</i> – UDF : <i>Union pour la démocratie française</i> ; UMP : Union pour un mouvement populaire ; PRV : Parti radical français. <i>Centre-gauche</i> - PS : Parti socialiste			

La Ville de Saint-Etienne fait sans aucun doute partie des acteurs culturellement importants car elle soutient, coordonne et développe les objectifs généraux de l'offre et de la production culturelle locale. L'administration municipale est en charge du soutien des activités et des équipements culturels allouant chaque année une partie du budget général de la ville en leur faveur. Si nous considérons les 30 dernières années, nous

observons que la culture joue progressivement et un rôle plus en plus central dans les programmes gouvernementaux. A ce stade, émerge la figure du maire en tant que principal promoteur de programmes visant à renforcer le rôle de la culture dans l'agenda politique local.

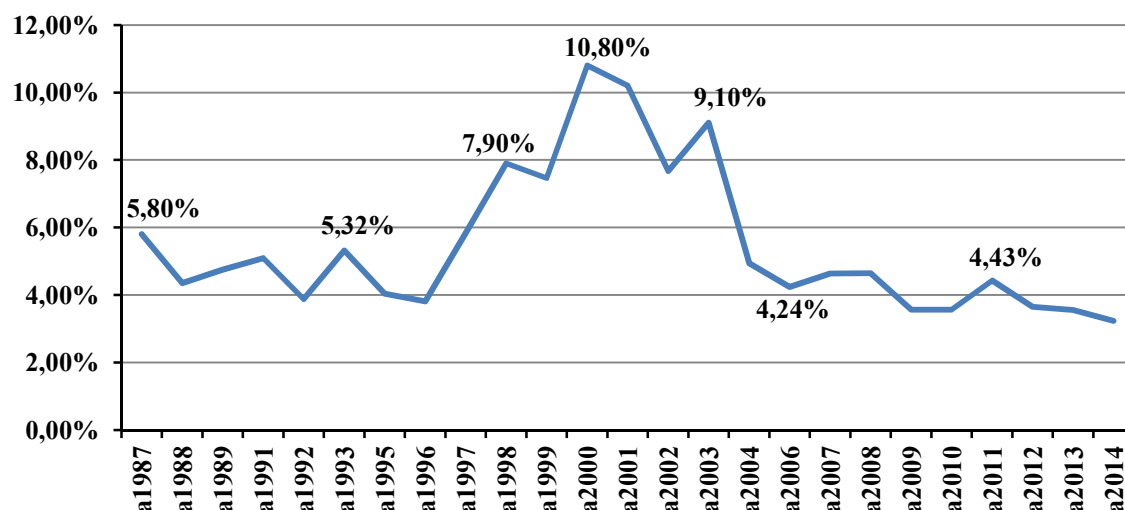
Selon Saez (2004, chap 10), l'observation du développement de l'intervention culturelle conduit à cette considération : on assiste à un processus de municipalisation ²⁰⁹ de la culture, à savoir une autonomie croissante des villes et des maires en ce qui concerne les relations traditionnelles entre le centre et la périphérie. L'auteur tente d'isoler dans ce contexte deux processus interdépendants : l'institutionnalisation de l'intervention municipale culturelle d'une part et l'augmentation de la capacité de décision vis-à-vis des maires de la société locale et l'État d'autre part. Ce processus a également eu lieu à Saint-Etienne, où la montée en puissance de la culture dans les priorités politiques dépend largement de la volonté et de l'action directe des maires qui se sont succédés depuis 1995.

En effet, vers la fin des années 1980, pour les administrateurs locaux, la culture représentait à Saint-Etienne une question relativement mineure et sans importance par rapport à celui de l'industrie par exemple. A la culture étaient destinées des subventions bien importantes (cf. graphique 15), mais selon une méthode de répartition assez arbitraire et de saupoudrage. Les contributions étaient distribuées selon un principe d'équité plutôt que de sélection des projets par le biais d'un projet défini. A partir de l'analyse des actes des conseils municipaux de la fin des années 1980 au début des années 1990, on observe l'émergence de nombreuses questions de conseillers municipaux qui se demandaient pourquoi certaines associations recevaient un financement municipal annuel. Ceci témoigne d'une part de la volonté de prendre en main ce secteur, l'orienter, définir un projet ; d'autre part, de la naissance de nombreuses nouvelles associations culturelles qui a amené à une hausse des demandes de subventions municipales, ce qui a eu l'effet d'en exclure un certain nombre. Cette période se caractérise donc par une prise de conscience de la situation

²⁰⁹ La définition de Urfalino (1985) fait référence au fait que les municipalités deviennent les acteurs concernés et essentiels de l'élaboration des politiques culturelles. Ils offrent également plus de la moitié des fonds publics pour la culture.

culturelle locale de la part des politiques et donne lieu à des premières initiatives visant à organiser et à mieux saisir l'univers culturel urbain.

Graphique 15 – Pourcentage des dépenses culturelles (fonctionnement et investissement) sur le budget municipal de Saint-Etienne, 1987-2010²¹⁰



Source : Analyse des budgets municipaux de la Ville de Saint-Etienne. Archives municipales de Saint-Etienne.

Pendant les années 1980, le maire François Dubanchet, en continuité avec le projet de son prédécesseur, Joseph Sanguedolce (PCF), décide de soutenir la réalisation d'un musée d'art moderne à Saint-Etienne. Grâce à un partenariat fort avec Casino, le musée ouvre ses portes en 1987 dans la commune de Saint-Priest-en-Jarez, à l'extrémité nord de Saint-Étienne²¹¹. Le projet du Musée

²¹⁰ Ce graphique représente les valeurs estimées du % de la culture sur le budget total prévisionnel de dépenses municipales (budget primitif) et a une portée limitée car le calcul est partiel, rendue très difficile en raison de divers facteurs, parmi lesquels nous citons : la variabilité de la composition interne des chapitres du secteur ; l'introduction, l'exclusion, le remplacement des anciens et des nouveaux chapitres et sous-chapitres de dépenses ; la promotion de grands projets, ceux qui ont caractérisé les années 2000. Lors du calcul ont été exclues les dépenses liées à la masse salariale des employés municipaux du secteur culturel. Selon les données officielles (dossier de demande Saint-Etienne à l'UNESCO Creative City, 2009), ce montant était d'environ 19,7 millions d'euros en 2007.

²¹¹ Le Musée d'art moderne se trouve à Saint-Priest-en-Jarez, une ville voisine. Le choix est tombé sur cette zone, selon nos interviewés car on voulait faciliter l'accès aux personnes

d'art moderne était débattu non sur le fond mais sur sa localisation. Le changement d'image de la ville était un des thèmes partagés. Des études de faisabilité avaient été faites pour l'implanter dans l'esplanade devant le Puits Curiot, une solution qui permettait, selon certains observateurs, de faire immédiatement le lien entre le passé (la mine et l'industrie) et la modernité (l'art contemporain). Selon Jaques Beauffet, conservateur du Musée d'art et d'industrie à l'époque, à la fin du mandat Sanguedolce, l'idée était de créer un vaste pôle culturel sur ce site, un grand musée de la société industrielle (collections de la mine, du musée d'art et d'industrie et d'art moderne, pour créer les liens entre ces arts). Ce projet était difficile à réaliser dans un court délai à cause de la nécessité de dépolluer le terrain. Le choix est donc tombé sur l'implantation sur le site actuel, où l'idée était de créer une belle entrée en ville et facile d'accès pour ceux qui arrivaient en voiture par l'autoroute.

A cette époque, d'autres projets avaient été financés, comme celui de la bibliothèque municipale, les Archives municipales et le Musée de la Mine (transformation d'une ancienne mine en musée). Ces projets ont absorbé une grande partie du financement de la culture et si nous regardons le graphique 15, nous voyons que la fin de ce dernier projet, en 1993, a coïncidé avec une baisse du pourcentage de la valeur de la culture sur le budget total.

En termes absolus, le montant annuel dépensé pour la culture varie d'année en année en fonction des projets en cours et des décisions prises par le maire, en accord avec sa majorité. Dans le même temps, le financement de la Maison de la culture a baissé de façon considérable en 1993. Plus tard, on observe une forte hausse qui amène en quelques années seulement à atteindre un montant égal à plus de 10% du budget total. Dans ce cas, l'augmentation est survenue principalement en raison de l'augmentation de certains chapitres de dépenses spécifiques, parmi lesquels nous signalons le passage de 3 à 14,5 millions d'euros entre 1996 et 1998 du Chapitre Action culturelle. Au cours des dernières années, le pourcentage est d'environ 4%, en raison soit d'une baisse générale du budget due à la crise économique qui a commencé en 2008, soit en raison d'une volonté politique claire. Dans la même période, cette réduction a

arrivant en voiture. Le site est en fait près de la jonction de l'A47 reliant Saint-Etienne à Lyon et à la vallée du Rhône.

été partiellement comblée par l'engagement d'autres organismes dont la participation pour financer et soutenir des projets spécifiques avait été demandée directement par l'autorité locale. Cela a participé à une démarche de diversification des sources de financement, rendant donc moins décisif l'engagement financier de la Ville. Il s'agit principalement de Saint-Etienne Métropole et de l'intervention de certaines entreprises mécènes.

La recherche de terrain a montré que le maire émerge progressivement comme un acteur majeur capable de déterminer directement l'orientation générale de la politique culturelle. Le premier mandat de Thiollière (1995-2001) établit une petite percée dans le gouvernement de la culture qui commence à partir de la volonté personnelle du maire. En effet, au niveau politique, le début des années 1990 est caractérisé par des politiques locales de plus en plus orientées vers l'amélioration du cadre de vie et vers l'aménagement urbain. La politique locale menée par François Dubanchet pendant les années 1980 était majoritairement orientée vers la redynamisation de l'économie locale qui était en forte crise. Des dispositifs avaient été mis en place par la municipalité visant notamment à la reconversion industrielle locale²¹² :

« La priorité de Dubanchet c'était de reconstruire le tissu économique, d'où la naissance du technopôle, dont je me suis occupé pour la part urbanisme, ensuite ça a été une création ex-nihilo, le technopôle ; les zones d'activités, pour les nouvelles entreprises et pour permettre aux entreprises de se réinstaller. Donc ça c'était la priorité numéro un, c'était la création des zones d'activité et l'installation d'activités. Avec notamment le pôle productique, donc aller sur les nouvelles technologies, donc il s'est créé sur le technopôle, donc ça c'était investissement public et privé, puisqu'il y avait des entreprises privées, mais

²¹² Les actions ont pris des formes différentes, comme par exemple des subventions et des incitations pour la création et le développement de nouveaux et existants affaires ; cours de formation pour les chômeurs à créer des compétences spécifiques parmi les travailleurs ; la création d'un « pôle de développement industriel » dans le nord de la ville. Une autre action publique importante menée était celle du crédit / bail, à savoir l'acquisition de la part de la municipalité de sites industriels abandonnés afin de les réhabiliter pour des nouvelles utilisations. La ville a acheté les vieilles usines et les renouvelait pour ensuite les louer aux entrepreneurs à tarifs sociaux. Pour l'opposition municipale, cependant, cette politique avait certains risques associés aux tendances économiques générales. Depuis 1989, le crédit/bail a été redimensionné et ensuite supprimé. Des nombreuses petites entreprises ont spécialisé leurs productions par la transformation de l'économie locale, qui, aujourd'hui, se caractérise par une forte concentration de petites et moyennes entreprises (PME) dans la région métropolitaine.

aussi une volonté politique très forte d'aménager des zones dédiées à l'économie ». Entretien avec Michel Thiollière, 7 mai 2014.

Selon Thiollière, l'action culturelle menée par la municipalité Dubanchet ne peut pas se résumer seulement à la volonté de redynamiser le tissu économique local, mais des actions importantes ont été mises en place dans le champ culturel aussi pour faire de Saint-Etienne une ville d'art et de culture :

« En même temps, faire de Saint-Etienne une ville de culture remarquable par ses institutions, donc sur la musique, l'art moderne, etc. En disant, et ça c'est aussi mon point de vue, que l'économie ce n'est pas que des entreprises, c'est des entreprises plus une attractivité pour le territoire. Donc, il faut que les gens aient une envie de venir, pour qu'ils aient envie de venir, il faut l'Université, il faut de la culture, il faut du sport, il faut une ville qui soit agréable. On avait mis en place un certain nombre d'équipements, on commençait en tout cas à les mettre en place ». Entretien avec Michel Thiollière, 7 mai 2014.

Cependant, la réalisation de ces projets, notamment la construction du Musée d'art moderne, de la Médiathèque municipale, du Musée de la mine, ainsi que le soutien à Fête du livre, ces actions sont le résultat de différents facteurs. *In primis*, la montée en puissance d'une politique culturelle nationale, promue par le ministre Jack Lang et le président de la République François Mitterrand, avait eu pour effet un renforcement important, soit des moyens financiers à disposition des collectivités locales, soit de l'émergence de nouvelles institutions au sein des municipalités (les Directions des affaires culturelles, DAC) et de l'Etat décentralisé (les Directions régionales des affaires culturelles, DRAC). Un deuxième élément est le renforcement du tissu associatif dans le domaine culturel, qui a manifesté en 1993 et 1994 à Saint-Etienne pour obtenir plus de transparence, plus de soutien financier et plus d'espace pour leurs activités. Tous ces facteurs ont contribué à une montée en puissance de la culture au sein des politiques urbaines. D'ailleurs, cette volonté est claire si nous regardons le graphique 15 : il est évident que le maire a voulu attribuer plus de poids à la culture, par rapport à l'ensemble des dépenses. Ce premier mandat a été marqué par l'organisation de deux grands événements internationaux entièrement dédiés au design (en 1998 et 2000) et au cours de la deuxième période, Thiollière a publiquement avancé la proposition

d'institutionnaliser la démarche du design. Cette période révèle la naissance de ce que nous avons défini le chemin de la culture institutionnalisée.

En 1994, Michel Thiollière a remplacé le maire Dubanchet qui avait démissionné. L'année suivante, il a été réélu et il est resté aux affaires jusqu'en 2008. Thiollière voyait la culture comme un important instrument pour redynamiser la ville. La création de la Direction des Affaires Culturelles (DAC), la présence d'un adjoint à la culture qui connaît bien le milieu culturel, l'organisation de certaines grandes manifestations sont des actions menées sous la première municipalité Thiollière. Pourquoi ce changement d'orientation ?

Thiollière était fasciné par les expériences des villes étrangères qui avait utilisé le levier culturel et architectural comme éléments pour faire rayonner et transformer leurs images. Il cite les exemples de Bilbao, Glasgow, Barcelone, Baltimore... Trois ans seulement après son élection, une Biennale du design a été organisée à Saint-Etienne. On y retrouve plusieurs éléments en commun avec d'autres expériences de ce type : une manifestation internationale, assez populaire (qui appelle un grand monde...), le choix d'un créneau bien précis, etc. A Saint-Etienne, le créneau choisi est le design, pour le lien qui peut être fait avec l'histoire industrielle locale, mais surtout parce que des compétences s'y étaient développées au sein de deux institutions : le Musée d'art moderne et l'Ecole des Beaux-arts. Finalement, ce n'est pas le Musée d'art moderne qui organisera cette manifestation, mais l'Ecole Régionale des Beaux-arts de Saint-Etienne (ERBASE). Nous allons donc explorer les raisons de ce choix et reconstruire les origines de cette manifestation.

4.2.3. Le discours de la culture institutionnalisée

4.2.3.a La politique du design

En 1987, dans un contexte de crise économique, le maire François Dubanchet (UDF) inaugure le Musée d'Art Moderne de Saint-Étienne, le deuxième en France après le Centre Beaubourg. Le Groupe Totem, constitué de designers professionnels de renommée internationale, a conçu l'ensemble du mobilier. Le même groupe avait organisé en 1986 la première « Quadriennale du design » appelée Caravelles, née de la collaboration entre différents musées

et centres d'art à Saint-Etienne, Lyon et Grenoble (Radice, 1986). L'évènement n'a eu qu'une seule autre édition, plus discrète, en 1991 (Gregori, Lemarchands, 1991). Le conservateur du Musée d'art moderne de l'époque, Bernard Ceysson, souhaite inclure le design dans les collections du nouveau musée, afin de présenter ce qu'il considère comme un des aspects importants de l'histoire de l'art depuis le XIX^e siècle (Guillon, 2011).

De son côté, le directeur de l'École Régionale des Beaux-arts de Saint-Etienne, Jacques Bonnaval, développe le département design de l'école avec le post-diplôme *Design et recherche*, le premier de ce type en France. L'École des Beaux-arts est aussi l'organisatrice de cycles des séminaires avec la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Saint-Étienne/Montbrison intitulés « Les 5 à 7 design ». C'est l'occasion pour les étudiants, les designers et les chefs d'entreprises de se rencontrer. Au cours des années 1990, plusieurs initiatives de ce type sont organisées : conférences, expositions, rencontres pour créer un lien entre cette école et le milieu économique local. En 1991, l'École des Beaux-arts est aussi un des membres fondateurs du Centre du design Rhône-Alpes, une association dédiée principalement aux entreprises et située à Lyon.

Parallèlement, le design prend une place de plus en plus importante au sein des politiques publiques locales pour le renouvellement urbain et pour améliorer l'image de la ville. En 1996/1997, le maire M. Thiollière travaille en collaboration avec l'urbaniste Jean-Pierre Charbonneau²¹³, l'Ecole de Beaux-arts et l'Ecole supérieure d'architecture sur l'élaboration d'un projet de réaménagement de certains espaces publics clés de la ville. Sous la direction de l'urbaniste, une quinzaine de jeunes designers, architectes et artistes sont chargés de dessiner environ 130 projets, en collaboration avec le bureau d'étude « Espaces publics » de la ville (Charbonneau, 2002)²¹⁴. Selon plusieurs interviewés, c'est à cette période que l'idée d'une manifestation dédiée au design prend forme :

²¹³ Urbaniste et consultant en politiques urbaines et culturelles, il a été nommé pour le Grand Prix de l'Urbanisme 2002.

²¹⁴ De la collaboration de ces élèves avec les services techniques de la ville sont nés environ 130 projets dans les zones urbaines.

Alors, c'est dans ce contexte-là qui émerge, suite à l'initiative du directeur de l'École de Beaux-arts de l'époque, l'idée du design, avec une première Biennale qui est faite dans une manière très astucieuse et très populaire. C'est l'époque où on voit le design comme un remplacement de l'idée de modernité. [Entretien avec Philippe Peyre, conservateur du Musée de la mine de Saint-Etienne, 24 mai 2013].

En 1998, la première Biennale Internationale du Design est lancée et la manifestation enregistre environ 125.000 visites²¹⁵. Cet événement est piloté par la Ville et l'École des Beaux-arts, en collaboration avec le Centre du design Rhône-Alpes de Lyon. A l'origine de la manifestation, il y avait l'idée de créer un grand événement porteur d'une nouvelle image de la ville et de l'agglomération. Suite à la réussite de la première édition, la ville de Saint-Étienne et Saint-Étienne Métropole décident de travailler sur le thème du design pour en faire un vecteur de changement d'image et d'attractivité de l'agglomération²¹⁶. Le lien avec les entreprises nationales et locales est recherché par les organisateurs dès les premières éditions et constitue un axe majeur de cette manifestation.

A partir de cette période, la recherche d'une légitimité historique du design est recherchée par la municipalité. Même si la discipline design se distingue officiellement au XX^e siècle, le discours politique généré localement considère que Saint-Étienne a été à la base de beaucoup de conceptions d'objets. Les musées de la ville témoignent d'une activité industrielle qui intègre déjà, sans l'explicitier, le design en tant que valeur intégrée aux produits : le Musée de la mine, le Musée d'art et d'industrie et le Musée du Vieux Saint-Étienne représentent la base historique des compétences locales spécifiques dans ce domaine. En particulier, le Musée d'Art et d'industrie est à la base de ce parcours design grâce à sa capacité à montrer l'enracinement historique du design dans le territoire à travers l'activité de conservation d'objets industriels

²¹⁵ Cet événement a eu lieu dans plusieurs espaces, y compris le Palais des expositions et les musées de la ville. La Biennale est confirmée en 2000, soit une augmentation de 17% de visites, tandis que la troisième et la quatrième édition, respectivement en 2004 et 2006, ont confirmé la croissance de l'événement, en comptant 149.000 et 200.000 visites aux expositions. Au cours de la décennie, la métropole devient donc l'une des références dans le domaine du design en France. De 2008, il y a environ 85.000 visiteurs. Source : Ville de Saint-Étienne, 2009.

²¹⁶ « Saint-Étienne capitale du design ? » *Urbanisme*, septembre-octobre 2000.

produits localement. Les collections historiques d'armes, de cycles, de rubans etc. sont identifiées comme éléments de liaison entre les arts appliqués et l'industrie.

Au début des années 2000, suite au succès des premières biennales du design, M. Thiollière pense doter la ville d'une infrastructure permanente entièrement dédiée au design. Les objectifs sont le rayonnement de la Biennale, l'activité de sensibilisation au sein des entreprises, le renforcement des liens avec les composants du territoire (commerces, écoles, citoyens, etc.). Le maire M. Thiollière explique ce passage dans un entretien :

« Et puis ensuite on s'est dit : il faut qu'il y ait un lieu permanent qui permette de réunir des gens qui se voient peu finalement : les ingénieurs, les designers, les industriels et les artistes. Tout simplement ceux qui font le monde de demain. D'où l'idée de la *Cité du design* qui rassemble ces différentes compétences ²¹⁷ ».

Au début, il pense appeler cette institution *Centre International du Design*, appellation rapidement abandonnée en faveur de *Cité du Design*. L'objectif est la revitalisation économique de la ville, le réaménagement de son image, la recherche d'un positionnement spécifique au sein de la compétition entre les villes et l'internationalisation (Masbouni, de Gravelaine, 2006).

4.2.3.b *La Cité du design : les financements et le statut juridique*

Si le premier mandat de M. Thiollière (1995-2001) est caractérisé par le réaménagement des espaces publics et par l'organisation de la Biennale, le second (2001-2008) l'est par la mise en œuvre de signes forts d'architecture. Certains bâtiments publics ont été signés par des architectes de renommée internationale, tels que Norman Foster (Zénith), Manuelle Gautrand (Cité administrative), Rudy Ricciotti (Maison de l'emploi).

En 2004, en tant que président de Saint-Étienne Métropole et avec le soutien de l'Etat, M. Thiollière lance le projet de centre du design en accord entre les représentants du gouvernement de la ville, de droite et de gauche. L'idée est annoncée à l'occasion de la troisième Biennale et est présentée pour la

²¹⁷ Entretien avec M. Thiollière, *Trajectoires* par Michel Thiollière et Christian Soleil, Morey Editions, 2012.

première fois en Conseil municipal en 2002²¹⁸. Le choix du site se porte sur Giat Industries²¹⁹, ancienne Manufacture Nationale d'Armes, construite au XIX^{ème} siècle et située à 800 mètres au nord de l'Hôtel de Ville. C'est à l'agence LIN, aux architectes Finn Geipel et Giulia Andi, que le projet est confié en 2004 suite à un appel à projet.

Pour construire la nouvelle *Cité*, 15% du site a été détruit : il s'agit de cinq bâtiments qui abritaient la direction de l'ancienne Manufacture. Cette démolition a donné naissance à un profond conflit opposant des associations locales de protection du patrimoine et des responsables de l'urbanisme (Zanetti, 2011). Le projet couvre une superficie de 10 000 mètres carrés. Son coût s'élève initialement à 19 millions d'euros, à l'exclusion de l'achat du site qui était géré à l'époque par l'Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) ; pour ensuite atteindre environ 35 millions en 2005 et 44 millions à la fin²²⁰. L'augmentation du coût est due à la décision de la mairie de transférer l'École Régionale de Beaux-arts dans le nouveau site afin d'y installer la Cité. Pour affirmer la spécialisation dans le design, l'école a changé son nom en 2006, devenant l'*École supérieure d'art et de design de Saint-Étienne* (ESADSE)²²¹.

Juridiquement, la *Cité du design* se constitue en *Syndicat mixte* en 2005 et devient un Etablissement Public de Coopération Culturelle (EPCC) en 2010, intégrant notamment l'*École supérieure d'art et de design*. Le projet est porté par la Ville, Saint-Étienne Métropole, la Région Rhône-Alpes et l'État (Ministère de la Culture). La *Cité du design* ouvre ses portes au public en octobre 2009.

²¹⁸ Bulletin municipal de la Ville de Saint-Étienne, octobre 2002, délibération n°553.

²¹⁹ La reconversion du site GIAT Industrie en un musée est déjà discutée en 1998 par le conseiller municipal d'opposition Lindeperg (PS), qui imaginait dans ce site le musée d'art et d'industrie ainsi que l'école de beaux-arts, voir notamment : Bulletin municipal de la Ville de Saint-Étienne, septembre 1998, délibération n°59.

²²⁰ Le coût global de la *Cité du design* jusqu'au 2008 est de 44 millions d'euros, répartis entre Saint-Étienne Métropole (à hauteur de 22,3 millions d'euros), l'Union européenne (7,5 millions), le ministère de la Culture (6,3 millions), le Conseil régional Rhône-Alpes (5 millions) et le Conseil général de la Loire (2,9 millions). « La Cité du design (Saint-Etienne) », *Bâtiment et TP en Rhône-Alpes*, 25 - 31 mai 2006.

²²¹ « A Saint-Etienne, le design surclasse les beaux-arts », *L'Usine Nouvelle*, 23 novembre 2006, n° 3032.

4.2.3.c. Un établissement culturel dédié au développement économique local ?

La Biennale et la *Cité du design* sont probablement à la base de la démarche de valorisation de Saint-Étienne à l'international. En 2006, la ville présente sa candidature pour être Capitale Européenne de la Culture 2013, forte d'un réseau international issu des relations de l'École de Beaux-arts et du Musée d'art moderne à l'étranger, ainsi que d'un certain nombre de projets culturels. Finalement Marseille est nommée. Plus tard, en 2009, un dossier est soumis à l'Unesco pour faire partie de la liste des villes créatives du design et sa candidature est acceptée en 2010. Ce réseau a été conçu par l'Unesco pour promouvoir le développement culturel, social et économique des villes et il encourage la mise en valeur des pôles de création²²². Cette désignation a pour but le rayonnement et l'amélioration de l'image de la ville, ainsi que la création d'une relation privilégiée avec les autres villes de ce réseau, telles que Buenos-Aires, Berlin, Montréal, Nagoya, Kobe, Shenzhen, Shanghai et Séoul.

Mais, si dans les premières années la priorité était le rayonnement de la Biennale du design et l'amélioration de l'image de la ville, désormais la *Cité du design* est un centre culturel qui met de plus en plus au centre de son action les intérêts économiques du territoire. Officiellement, « la *Cité du design* accompagne les entreprises dans la prise en compte du design dans leurs activités. Ainsi, elle agit de la sensibilisation, au premier accompagnement (commande design) jusqu'à l'intégration du design comme une compétence interne à l'entreprise »²²³. Les relations de la *Cité du design* avec les entreprises constituent la véritable différence par rapport aux nombreuses institutions culturelles d'autres villes, comme par exemple le Louvre-Lens, le Centre Pompidou de Metz, la Piscine de Roubaix ou encore le MAC's (Musée d'art contemporaine) de Mons (Lusso, 2009 ; Rousseau, 2008). Les caractéristiques du design, comparativement aux autres disciplines artistiques et culturelles, sont telles que cet art peut être directement intégré dans le cycle de production industrielle (Benjamin, 2003 ; Burdek, 2005). Dès la constitution de la *Cité* en

²²² <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/creativity/creative-cities-network>

²²³ http://designmap.fr/information_design/fiche/36/Cit-du-design.html

2005, sa directrice Elsa Francès²²⁴ affirme : « notre objectif désormais est de sensibiliser les entreprises. Nous souhaitons montrer que le design n'est pas une simple valeur ajoutée, mais une valeur intrinsèque »²²⁵.

L'analyse montre une mobilisation progressive des acteurs économiques qui commence bien avant la constitution de la *Cité*. C'est à l'occasion de la Biennale de 2002 que Marie-José Lacroix, commissaire au design à la Ville de Montréal, présente à la CCI de Saint-Étienne/Montbrison le concours *Commerce Design Montréal* qui récompense les commerçants s'appuyant sur des designers professionnels pour le renouvellement de leurs boutiques. Josyane Franc, membre de l'équipe fondatrice de la Biennale et responsable de la communication, presse et suivi international de cette manifestation jusqu'en 2004, se saisit de cette idée et la propose à la mairie. Une première étape est franchie en 2003 avec la création du concours *Commerce Design Award de Saint-Étienne* que la ville utilise tous les deux ans pour améliorer son centre historique et sensibiliser le public au design.

A partir de cette période, de nombreuses et régulières rencontres sont organisées pour sensibiliser les entreprises locales et pour leur expliquer le rôle du design au sein de la production industrielle. Certaines grandes entreprises sensées être intéressées par le projet et le contenu de la *Cité du design* ont été sollicitées directement par le maire M. Thiollière. EDF, la Poste, Orange, Cellux et Weiss deviennent partenaires entre 2006 et 2009. La participation de ces grands groupes économiques est formalisée par la création d'un « Club des partenaires fondateurs ». Ces entreprises, qui interviennent aussi en termes de soutien financier, accompagnent la *Cité* dans la définition de ses activités et bénéficient des résultats de la recherche.

Pourtant, malgré un certain effort pour sensibiliser les entreprises au design, la question politique principale portait encore sur son rôle dans le contexte métropolitain, qui n'était pas encore bien défini. Une fois la Biennale terminée, le débat se centre sur la recherche d'un rôle précis pour la *Cité du design* par rapport à la ville. Dès le début, le design avait été rattaché à la possibilité

²²⁴ Directrice de l'EPCC du 2005 au 2011

²²⁵ « Saint-Étienne remise sur ses rails », *Acteurs de l'économie*, mai 2008

d'intervenir en faveur des entreprises locales pour stimuler leurs productions et créer de la valeur ajoutée, mais les résultats n'étaient pas encore importants.

La politique du design se poursuit même après l'alternance politique lors les élections municipales de 2008, lorsque M. Vincent (PS) est élu maire. Le terrain a montré que cette municipalité a tenté de donner un rôle économique plus prononcé à la *Cité*. En 2011, Ludovic Noël²²⁶, une personnalité issue directement du monde de l'entreprise à caractère innovant, est nommé directeur de la *Cité*. Un interviewé souligne sa mission par rapport à l'ancienne directrice générale :

Le fait d'avoir changé de directeur, avec Ludovic Noël, a donné aussi un sens au projet. Et donc c'est devenu plus un projet économique qu'un projet culturel [...] Elsa Francès à cette époque-là était plus orientée vers l'animation et tout ça, et là c'est devenu un projet un petit peu plus économique, avec une dominante économique plus forte que précédemment [Entretien avec Vincent Charbonnier, journaliste freelance, 18/10/2013]

La première mission du nouveau directeur de la *Cité du design* est de relier étroitement les activités de la *Cité du design* avec les entreprises locales. Il affirme dans un entretien : « j'ai davantage un profil de développeur économique. D'ailleurs, l'un de mes principaux objectifs sera de rééquilibrer la place accordée à l'économie par rapport aux préoccupations culturelles »²²⁷. Si la tâche principale d'Elsa Francès était de diffuser la réputation de la Biennale du design, la mission du nouveau directeur est de sensibiliser et accompagner les entreprises locales. Pour cela, il s'appuie sur un ensemble de transactions et services en faveur des entreprises. Aujourd'hui, trois personnes sont chargées des relations industrielles. Selon la direction, 700 entreprises en 2010 et 900 en 2011 sont sensibilisées. Pour autant, seules 16 entreprises ont été accompagnées en 2010 dans l'élaboration d'un projet concret, moins de 3% des participants, 5% en 2011.

²²⁶ Ludovic Noël, doté d'un DESS Économiste d'entreprises de l'IEP de Grenoble, est directeur d'Imaginove de 2006 à 2011, pôle de compétitivité des filières de l'image en mouvement.

²²⁷ « Cité du design à Saint-Etienne, moins artiste, plus entrepreneuriale ? », *Acteurs de l'économie*, février 2012

Au cours des dernières années, le pôle développement économique de la *Cité* est créé et des conférences, des workshops, des conventions d'affaires dédiées aux entreprises et autres initiatives, sont organisées. De plus, différents outils ont été mis en place par ce service pour sensibiliser les entreprises et les accompagner dans le parcours d'innovation à travers le design. Un outil expérimental développé récemment est le « Chèque design entreprise », des aides financières dédiées aux PME-PMI n'ayant pas encore engagé de démarches design, pour la prestation d'un professionnel du design ou dans leurs premières démarches pour le développement d'un projet dans sa phase de prototype. Dans le cadre de la sensibilisation du monde économique, la *Cité* organise notamment des conventions d'affaires dites « Design Map », qui vise à faire se rencontrer des designers professionnels, les collectivités et les entreprises. Un autre outil mis en place est « Hôtel D », une action finalisée à la requalification de l'hôtellerie existante sur le territoire stéphanois, lancée à l'occasion de la Biennale de 2008. La *Cité* accompagne ces établissements pour qu'ils intègrent le design dans la conception de leurs espaces. Les investissements publics dans ce secteur artistique sont aussi à la base de la formation d'un certain nombre de groupes de designers qui travaillent à Saint-Étienne. Un exemple est le « Collectif Designers + », une association de professionnels du design et métiers associés créée à Saint-Étienne en 2007 avec pour mission l'animation et la professionnalisation de la filière design en Rhône-Alpes et en Auvergne et qui travaille pour les entreprises.

Actuellement, on observe que les efforts de la mairie et de Saint-Étienne Métropole n'ont pas encore suffi à redynamiser l'économie du territoire²²⁸. L'utilisation du design et de la Biennale n'a pas encore engendré les effets suffisants en ce sens. D'autant que la compétition devient de plus en plus serrée en France : Lille a lancé sa propre marque « Lille design » et est pressentie pour être nommée Capitale Mondiale du Design dans les années à venir ; à Nantes est fondé « Nantes Atlantique », un établissement privé qui a déjà une bonne réputation. De plus, l'Etat a récemment annoncé un plan d'action en

²²⁸ Le développement tardif des effets de l'action de la planification locale est à la base de la requête pour la création en 2007 d'un Etablissement Public d'Aménagement à Saint-Etienne (EPASE) qui a pour mission cela d'accélérer la réalisation du projet urbain.

faveur du design et la création d'un Centre national du design, qui sera probablement installé à Paris.

4.2.4. La valorisation de Saint-Etienne à l'international

En parallèle avec les actions de valorisation locale de la culture et en particulier du design, les administrateurs entament un chemin qui a pour objectif d'obtenir une reconnaissance internationale. Ceci est le chemin de la labellisation de la ville, une recherche d'unicité dans le contexte international qui présente des similitudes avec nos études de cas, mais en même temps, coïncide avec une même volonté politique. Le premier acte officiel dans ce sens peut être retracé en 2006, lorsque la ville a présenté sa candidature officielle pour être nommée Capitale européenne de la Culture 2013. Il s'agit de l'un des plus importants titres que l'UE attribue à une ville européenne, du moins aux yeux des administrateurs publics qui cherchent ainsi à promouvoir leurs villes, augmenter leur visibilité, les flux de touristes, de capitaux, etc. Chaque année, l'attribution de ce titre donne lieu à une véritable compétition entre villes qui ambitionnent à ce titre. Le label de Capitale européenne de la Culture a été introduit sous l'initiative de Melina Mercouri, ministre grecque de la Culture en 1985. Pendant 4 ans, des villes comme Athènes, Florence et Paris obtiennent cette reconnaissance, c'est-à-dire des villes universellement reconnues comme des capitales de la culture. Cependant, on assiste à un véritable tournant en 1990, quand étonnement, Glasgow remporte le titre. A partir de ce moment, ce sont les villes qui s'investissent et misent sur la culture qui sont récompensées, et plus seulement les capitales naturelles de la culture. Ceci donne de l'espoir à de nombreuses villes européennes qui avaient été touchées violemment par la crise industrielle et économique. Pour résumer, en France, Avignon a été nommé en 2000, Paris en 1989, Lille en 2004 et Marseille-Provence en 2013, tandis qu'en Italie, c'était le tour de Florence en 1986, Bologne en 2000 et Gênes en 2004. Jusqu'en 2004, le processus de sélection prévoyait la désignation d'un État qui, à son tour désignait une capitale (sauf l'édition de 2000, qui ont vu 10 pays représentés en l'occasion des fêtes du millénaire). A partir de l'édition de 2004, chaque année deux états de l'Union européenne sont choisis par l'UE, selon un principe de rotation. Ces

pays ont à leur tour la tâche de choisir une seule des villes qui en ont fait la demande et qui ont été préalablement acceptées. Selon les règles officielles de l'Union européenne²²⁹ : « les Capitales sont sélectionnées sur la base d'un programme culturel qui doit avoir une dimension européenne, la participation du public, être attractive au niveau européen et contribuer au développement à long terme de la ville. Pour les villes sélectionnées, ceci est une occasion d'améliorer leur image, de se mettre en évidence, d'attirer plus de touristes et de repenser leur développement par la culture ». La croyance est que les villes peuvent ainsi bénéficier d'une mise en exergue internationale par le biais de cet événement et de canaux de communication très efficaces, en particulier en termes de tourisme, à court terme, et d'investissement, dans le long terme. En fait, selon des sources officielles européennes²³⁰:

« Il a des retombées à long terme, non seulement culturelles, mais aussi sociales et économiques, à la fois pour la ville et pour sa région. Une étude révèle ainsi que les Capitales enregistrent en moyenne une hausse de 12 % du nombre de touristes séjournant pour au moins une nuit (par rapport à l'année précédente) ; cette hausse a même atteint pas moins de 25 % en 2008 à Liverpool et en 2007 à Sibiu (Roumanie) ».

Suite à la nomination de la France et de la Slovénie en tant que représentants pour l'année 2013, Saint-Etienne a présenté sa candidature seule, même si on sait que ces dernières années les candidatures conjointes avec d'autres villes ou avec le territoire ont davantage été valorisées, comme le cas de Marseille et Aix-en-Provence. Le maire de Saint-Etienne décide ainsi de courir seul et entre en concurrence avec d'autres villes françaises et notamment avec Lyon²³¹. La décision de se présenter non conjointement avec Lyon a suscité un débat local qui a continué dans la réflexion sur le rôle des villes

²²⁹ www.europa.eu

²³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1_it.htm

²³¹ Amiens, Bordeaux, Lyon, Marseille, Nice, Saint Etienne, Strasbourg et Toulouse ont présenté leur candidature. A la fin du processus de sélection, le jury a proposé de maintenir les candidatures de Bordeaux, Lyon, Marseille et Toulouse, car ces quatre villes avaient atteint un meilleur score général, notamment dans les critères "dimension européenne" et "ville et citoyens".

dans le contexte régional et en particulier, sur la relation entre les deux villes. Vincent Charbonnier, journaliste et expert de la politique culturelle de Saint-Etienne, a rappelé l'histoire de cette manière :

Effectivement il y avait la tentative de faire la Capitale européenne culturelle, qui a ... parce que je pense que Thiollière s'était intéressé mais Lyon est venu intercepter tout ça parce que s'est présentée elle aussi au même moment, et puis Saint-Etienne n'avait jamais eu un mouvement du fond pour dire Tiens, on peut vraiment profiter de ... ce qui a été fait à Lille notamment, en 2004, de faire quelque chose et donner un impact. Il n'y a pas eu d'arguments, et puis le fait que Lyon a vraiment (entortillé) la ville, et puis c'était très politique... Après, tout le monde voyait Marseille gagnant du début. Mais le design et l'Unesco je pense que, si c'est bien utilisé, exploité, ça peut être très intéressant pour Saint-Etienne, à moyen et long terme. Mais, bon ! [Entretien avec V. Charbonnier, journaliste, 18 octobre 2013]

Pour Olivier Donat²³² et François Barré²³³, qui ont rédigé le dossier de préfiguration de Saint-Étienne, il était pratiquement certain que la candidature séparée des deux villes Rhône-Alpine aurait été un échec, en particulier étant donné l'importance du principe de cohésion territoriale telle qu'il est exprimé par l'UE comme une forte valeur ajoutée. Marseille a travaillé avec Aix-en-Provence, Nantes avec Rennes, Lille avait travaillé avec la région Flandre, etc. Pour sa part, Michel Thiollière, principal promoteur de l'initiative, était ferme dans ce choix, probablement en tenant compte du fait que c'était très souvent une ville avec un passé industriel qui était sélectionnée. Il affirmait : « Les villes avec un fort caractère industriel sont maintenant parmi les plus créatives sur le plan culturel » et encore : « L'Europe donne chaque année ce titre à une ancienne ville industrielle dont l'histoire est semblable à la nôtre, une ville qui utilise le levier de la culture et de la créativité pour se reconvertir. La prochaine occasion pour la France est 2013, où une ville française sera associée à un

²³² Chef de projet pour la préfiguration de la candidature de la ville de Saint-Etienne en tant que capitale européenne de la culture 2013, février-juillet, 2006.

²³³ Conseiller de M. Thiollière

slovaque. Dans cette perspective, tous les liens seront appréciés entre les deux communautés »²³⁴. Malgré tout, le maire a sollicité la coopération des territoires de la région, en particulier avec le festival Jazz à Vienne et avec La Chaise-Dieu, le festival international de musique baroque du Puy-en-Velay. Conformément à cette stratégie, Thiollière a signé en 2006 un accord de coopération culturelle avec la ville slovaque de Banska Bystrica, s'appuyant sur des opérations de développement économique menées depuis 2002. Les deux villes étaient donc déjà en contact à partir de l'action du Musée d'art moderne qui promouvait depuis quelques années des échanges d'étudiants, des séjours artistiques, etc. En outre, les deux villes, par le biais de leurs musées d'arts respectifs, ont augmenté les échanges entre universités et échanges linguistiques, l'accueil des artistes, la co-production dans le théâtre, dans la musique, la danse, et le design. La ville a investi dans cette période 320.000 € dans les relations internationales, dont 32% a été attribué à la coopération décentralisée. Grâce à ces opérations, Saint-Etienne et SEM ont essayé de multiplier les occasions d'être désignée Capitale européenne de la culture.

La candidature de Saint-Etienne n'a pas été définitivement jugée appropriée et la sélection interne a conduit au choix de Marseille - Aix-en-Provence pour l'année 2013. Le parcours international de Saint-Etienne ne s'est toutefois pas arrêté et s'est également poursuivi suite à l'alternance politique qui a eu lieu plus tard, en 2008, quand Maurice Vincent (PS) a été élu à la tête d'une coalition de centre-gauche.

L'administration de centre-gauche a continué la politique de valorisation du design en cherchant à définir une approche différente et plus étroitement liée à la stimulation de l'économie locale. En particulier, on observe deux nouveautés : d'une part, la recherche d'une plus grande intégration de la Cité et de ses activités sur le territoire ; d'autre part, la reconnaissance nationale et internationale des aspirations liées à cette dynamique. En ce qui concerne le deuxième point, le maire Maurice Vincent et son conseil municipal ont travaillé pour intégrer la ville dans un réseau international, à travers la création de canaux de communication institutionnels avec d'autres villes qui s'étaient investies dans le design ou dans des disciplines connexes. Le principal objectif

²³⁴ Saint-Étienne brigue le label « Capitale européenne de la culture » Les Echos, 5 agosto 2006

était de parvenir à une plus grande visibilité à l'étranger et, notamment, en France. Nous avons vu que telle occasion avait déjà été recherchée par Thiollière avec la candidature à un titre international. Cette expérience semble avoir constitué une base à partir de laquelle recommencer. En effet, ce type de candidature mobilise les services technico-administratifs de la ville, qui développent des compétences spécifiques (communication institutionnelle, préparation de dossiers, etc.) des relations avec d'autres villes avec lesquelles échanger des expériences, et ainsi suite.

C'est ainsi qu'en 2009 l'administration dirigée par Vincent a présenté un dossier à l'UNESCO pour faire partie du Réseau des villes créatives, dans la section « Villes design »²³⁵. Cette candidature a été acceptée en 2010. Officiellement, le réseau des villes créatives promu par l'UNESCO vise à encourager le développement culturel, social et économique urbain. Cette désignation vise à promouvoir et à améliorer l'image de la ville, ainsi que la création d'une relation privilégiée avec les autres villes du réseau. Saint-Etienne partage aujourd'hui cette étiquette avec Buenos Aires, Berlin, Montréal, Nagoya, Kobe, Shenzhen, Shanghai et Séoul.

Le repositionnement de la ville dans le réseau urbain européen et dans le monde grâce à la spécialisation dans le design implique également une initiative promue en 2012 par les municipalités de Saint-Etienne et Lyon. Concernant le secteur du *design*, l'*International Council of Societies of Industrial Design*²³⁶ à savoir une organisation non gouvernementale internationale qui vise à protéger et promouvoir la profession du design industriel, porte une initiative visant les villes qui candidatent pour l'attribution du label de World Design Capital (CMD) : « Le World Design Capital est un projet de promotion des villes qui célèbre les mérites du design. Ce titre est attribué tous les deux ans et cherche à mettre en évidence les succès des villes qui s'appuient sur le design comme un levier et outil pour améliorer la vie sociale, culturelle et économique urbaine, à travers un programme d'événements liés au design qui dure toute l'année²³⁷ ». L'objectif des villes

²³⁵ <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/creativity/creative-cities-network/design/>

²³⁶ Cfr. www.icsid.org

²³⁷ *ibidem*

candidates est généralement d'obtenir une reconnaissance qui leur permette d'être visibles à l'international et d'être reconnues grâce à une étiquette qui institutionnalise leur dynamisme, créativité et volonté de faire réseau²³⁸.

Suite à une exposition intitulée « Saint-Étienne, de ville design créatif pour tous » à Helsinki ²³⁹, ville diplômée CMD 2012, l'Institut d'Urbanisme de Lyon travaille pour la rédaction d'un rapport évaluant la faisabilité d'une candidature commune de Saint-Etienne et de Lyon pour l'année 2016. Bien que cet effort n'a pas débouché sur une candidature formelle, il semble qu'il y a eu une certaine volonté politique de surmonter la distance et l'opposition entre les deux principales villes de la région Rhône-Alpes, animée par le désir de ne pas répéter une situation comme celle de la nomination à "capitale européenne de la culture 2013".

Le rapport présenté par l'agence d'urbanisme pour la métropole de Lyon ²⁴⁰ présente quelques éléments d'intérêt pour notre analyse. Les entretiens présentés dans le cadre de cette étude ont intéressé les acteurs réellement et potentiellement impliqués dans la dynamique du design des deux villes. Dans le cadre de la recherche, deux positions différentes ont émergé, la première met au centre la centralité de Lyon par rapport à Saint-Etienne, la deuxième fait le contraire. Ceci montre encore une fois les positions divergeantes des acteurs des deux villes rhônalpines. Certaines questions soulevées par cette étude concernent aussi les différentes visions et conceptions du design, un manque de communication entre les professionnels des deux pôles urbains, les difficultés d'accès en raison de l'infrastructure routière de Saint-Etienne, la visibilité internationale limitée de cette dernière et, enfin, un manque de coordination entre les designers de la région. Cela souligne le fait que la coalition de croissance qui tourne autour du design à Saint-Etienne n'a apparemment pas franchi les frontières de la ville. Le design se configure comme une dynamique encore purement locale. La candidature conjointe de Lyon et Saint-Etienne pour être World Design Capital n'est donc pas une hypothèse réaliste, les

²³⁸ « Lyon-Saint-Étienne, Capitale Mondiale du Design 2016 ? », Repères européens du 5 Juillet 2012, Institut d'Urbanisme de Lyon.

²³⁹ « Saint-Étienne présente à Helsinki, capitale mondiale du design 2012 », *Zoomdici.org*, 31 janvier 2012.

²⁴⁰ www.urbalyon.org

limites identifiées dans le rapport de l'Agence d'urbanisme étant encore très importantes.

Ce qui est essentiel aux fins de notre analyse est toujours la volonté politique d'investir dans la culture pour trouver un moyen de sortir de la crise, ainsi que la formation d'une coalition grandissante qui partage cette idée et l'applique. Il est clair, en regardant les politiques mises en œuvre au cours des deux dernières décennies, que le régime tend à créer une identité pour la ville afin de rendre attractive une ville en crise, « isolée » et avec une réputation négative.

L'investissement dans une politique de labellisation est poursuivi par de nombreuses villes qui cherchent ces occasions pour promouvoir leur image et se repositionner dans le réseau urbain européen et / ou dans le monde entier grâce à une spécialisation fonctionnelle qui a comme objectif principal l'attraction des investisseurs, des touristes, de nouveaux résidents. A ce stade, c'est l'imitation des bonnes pratiques qui prévaut, par la relance des actions menées par de nombreuses autres villes. Les objectifs à Saint-Etienne tendent à promouvoir l'image d'une ville créative, dynamique, avec une histoire et une identité attrayantes, à travers des politiques de marketing territorial à la fois particulières et standardisées.

4.2.5. Le discours de la culture spontanée. La richesse du tissu culturel local

Bien que la stratégie du design de Saint-Etienne ait suscité l'intérêt des chercheurs, le système culturel stéphanois est beaucoup plus complexe et ne se limite pas à la seule dynamique du design et aux projets officiels. La stratégie officielle prend ses racines dans un contexte culturel local riche d'expériences et de personnalités qui ont mené, au début des années 1990, à une réflexion sur le rôle des politiques culturelles dans l'action du gouvernement local. Le Musée d'Art Moderne, le Musée de la mine, la Maison de la Culture et de la Communication (MCC), puis Esplanade et ensuite Opéra Théâtre, et La Comédie ont activement participé à l'animation culturelle et artistique de la ville et structurent la vie culturelle urbaine. Nous traiterons de ces institutions

dans cette partie, mettant l'accent sur leurs origines, les acteurs et leurs relations, souvent conflictuelles, et sur leur rôle par rapport à la dynamique officielle de la Ville.

Le paysage culturel de Saint-Etienne se compose principalement de : nombreuses associations qui animent la Salle Jean d'Arc, groupes d'artistes, organisateurs d'événements, étudiants des écoles des beaux-arts, de design, de théâtres, maisons de quartier, etc. L'univers culturel stéphanois n'est pas en fait constitué uniquement par de grandes institutions, mais aussi par un substrat composé de nombreux artistes, professionnels et amateurs. L'analyse des politiques culturelles est alors particulièrement efficace pour formuler la problématique et se poser quelques questions de recherche plus spécifiques. Cette analyse nous a permis d'identifier trois phases différentes du gouvernement de la culture au cours de la période que nous avons considérée dans cette étude.

La première phase coïncide avec les deux mandats de F. Dubanchet et avec la période initiale du premier mandat de M. Thiollière. Elle se caractérise par : une politique managériale ou gestionnaire des affaires culturelles qui se base sur des financements épars en faveur d'une myriade d'associations et de centres culturels ; un manque de coordination de l'univers associatif, également en raison de l'absence au sein des services administratifs de la Ville d'un Département des affaires culturelles (DAC) ; la présence de trois « bastions culturels », trois grands équipements culturels qui ont mis en place leur propres politiques souvent divergeantes. Il s'agit de la Comédie, de la Maison de la culture et du Musée d'art moderne (ce dernier, dans une moindre mesure).

La deuxième phase du gouvernement de la culture se situe entre la fin des années 1990 et la fin du mandat de M. Thiollière, en 2008. Dans cette période, le maire a lancé un certain nombre de grands projets architecturaux, dont certains étaient destinés à accueillir des activités culturelles. Cette période voit l'émergence de nouvelles institutions, ou le renforcement d'anciennes, et la recomposition du contexte culturel local. Dans cette période se réalisent les projets de la Cité du Design (qui inclut l'Ecole des Beaux-arts), du Zénith (concerts et grands événements lieu), du Fil (salle concert et équipement pour la production de musiques actuelles). Ces projets ont été réalisés en tirant parti des fonds de SEM et de prêts que la Ville a signé avec des banques allemandes.

Il en ressort un redimensionnement du pouvoir des institutions culturelles qui étaient auparavant les plus importantes de la ville. Ceci permet à l'adjoint à la culture d'avoir une marge de manœuvre plus importante dans ce domaine car le pouvoir était jusqu'à ce moment principalement dans les mains des directeurs des trois « bastions culturels » stéphanois cités plus haut.

La troisième phase correspond au mandat du maire M. Vincent. Cette période est caractérisée par une volonté politique forte de s'occuper de la santé du bilan municipal, à travers notamment la gestion de la dette de la Ville et la renégociation des taux d'intérêt des créiteurs. En effet, les prêts que M. Thiollière avait souscrits avec les banques allemandes étaient à taux variable et la crise financière de 2008 a rendu cette situation dangereuse pour les finances urbaines. Cela a eu un impact direct sur la définition du budget municipal et les dépenses culturelles ont été réduite par rapport à la période précédente (voir Graph. 15). Bien qu'en continuité avec une politique culturelle qui valorise le design et les grands événements (Fête du Livre, Biennale du design, Euro 2016, etc.), cette municipalité semble chercher une plus grande participation de la population à travers l'attribution de subventions aux associations locales présentant des projets pour l'enrichissement de la vie culturelle des quartiers, notamment avec le programme Culture(s) de ville.

En parallèle des trois phases, nous avons constaté, de façon plus générale, un intérêt croissant des autorités pour la culture et une montée en puissance du rôle de l'adjoint à la culture. En outre, il y a eu une organisation progressive des services culturels municipaux avec la création de la direction des affaires culturelles au sein de la structure municipale.

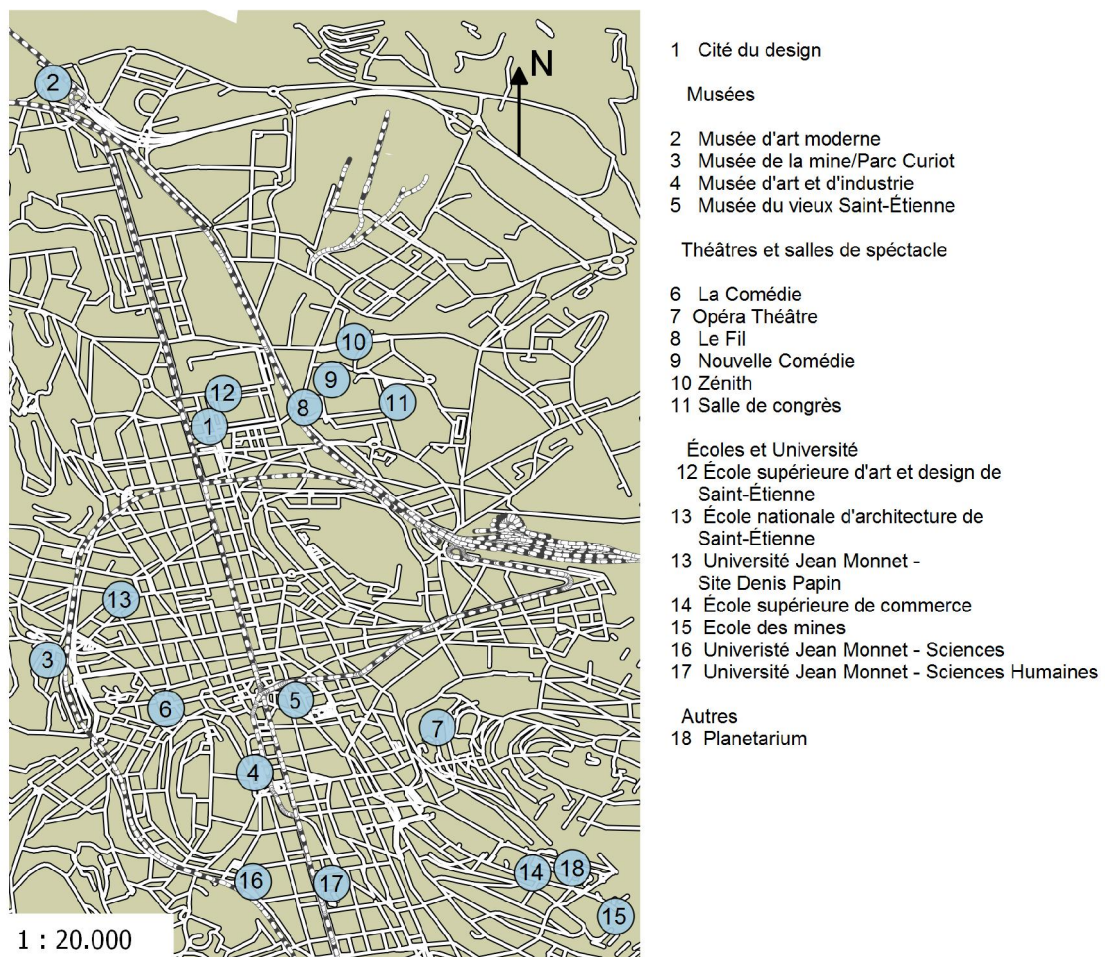
4.2.5.a. La première phase

A la fin des années quatre-vingt, de nombreuses associations culturelles étaient présentes à Saint-Etienne et formaient un environnement riche et varié, proposant un certain nombre d'initiatives. La culture, dans cette période, n'était certainement pas l'un des thèmes politiques importants²⁴¹, bien que la

²⁴¹ Dans cette période, le seul événement culturel à rayonnement régional organisé par la Ville était la Fête du livre, dont la première édition remonte à 1987.

municipalité consacre une part importante du budget pour financer les équipements, les frais courants, les associations culturelles (cfr. Graph. 15). Les allocations municipales au secteur culturel étaient bien importantes, si l'on considère qu'en 1993 elles s'élevaient à plus de 5 % du budget. Au début des années 1990, la municipalité est aussi engagée dans la réalisation de deux grands équipements : la Bibliothèque centrale dans le quartier de Tarentaize-Beaubrun et la transformation de l'ancien Puit Curiot en Musée de la mine (voir figure 8). Si l'on considère aussi ces projets, le montant investi dans la culture en 1993 s'élève à environ 40 M € (171 millions de francs français).

Figure 8 - Localisation des principaux établissements et institutions culturelles à Saint-Etienne



Réalisation : G. Sechi, QGIS project

En l'absence de projet défini, un soutien financier est alloué de manière forfaitaire à la suite des demandes individuelles des associations. En général, une fois le financement approuvé, il est confirmé d'année en année, sans véritable contrôle sur la programmation ou sur la qualité et la quantité des événements ou des initiatives organisées. Lors de l'étude des bulletins municipaux nous n'avons pas enregistré la moindre discussion et / ou opposition à ce sujet jusqu'en 1993/1994, lorsque certains conseillers de l'opposition commencent à se poser des questions autour du soutien économique municipal octroyé à certaines associations²⁴².

Les trois grandes institutions culturelles locales, quant à elles, étaient financées de façon différente. La Comédie de Saint-Etienne, un des 11 théâtres dramatiques nationaux, dépend directement du Ministère mais la municipalité est propriétaire du bâtiment et des installations. La Maison de la culture est l'émanation directe de la Ville et absorbe en cette période une grande partie des financements destinés à la culture. En 1989, par exemple, la Maison de la culture obtient 9,3 M € sur un total de 23,5 ; soit 38% du budget alloué à la culture. Le reste est distribué aux bibliothèques (3,6 M), aux musées (3,7 M), à la cinémathèque (0,5 M), à l'animation culturelle (2,8 M) et aux associations culturelles (5 M)²⁴³.

Entre 1989 et 1994, l'adjoint à la Culture est André Emonot, professeur de médecine qui avait déjà été élu pour la première fois en 1983 sur les listes de Dubanchet. Selon plusieurs acteurs culturels de Saint-Etienne, A. Emonot était délégué aux affaires culturelles tout simplement « parce qu'il jouait du

²⁴² La première interrogation est de M. Malecot, conseiller municipal d'opposition pendant cette période, et concerne la demande d'augmentation du financement présenté par la compagnie de théâtre "L'Escale". M. Malecot affirme à cette occasion que « Dans les périodes difficiles, nous devrions avoir le courage politique de dire non parfois et de nous interroger si ces associations sont vraiment utiles au développement social et culturel des citoyens ». Bien que la demande d'augmentation ait été approuvée à l'unanimité, le maire est d'accord avec la proposition de Malecot.

²⁴³ Source : *Budget Primitif 1989, Ville de Saint-Etienne*. Les chiffres sont calculés par le moyen du convertisseur franc-euro de l'Insee, qui « permet d'exprimer le pouvoir d'achat d'une somme en euros ou en francs d'une année donnée en une somme équivalente en euros ou en francs d'une autre année, corrigée de l'inflation observée entre les deux années », www.insee.fr. Dans notre cas, les années sont 1987 (francs) et 2014 (euros).

piano²⁴⁴». Son action était en effet vivement critiquée par de nombreux opérateurs et promoteurs culturels car il montrait ne pas avoir ni les compétences appropriées ni un intérêt pour le développement et l'accompagnement du contexte culturel local. L'adjoint travaillait avec d'autres conseillers délégué(e)s à des sous-secteurs (musées, la Comédie, au rock, au cinéma, le Fête du Livre). Parmi eux, la figure de Martine Fontanilles a émergé, une personne qui, comme il est évident à partir des actes des conseils municipaux et des entretiens, s'occupait d'« un peu de tout » : des travaux de rénovation des équipements, des acquisitions d'œuvres d'art, de l'organisation d'événements culturels, de financements, etc. Son rôle était à bien des égards similaire à celui d'un directeur de DAC. Cette période est bien résumée dans cet extrait d'entretien :

Je me souviens d'une époque où l'adjoint à la culture était seul, il n'avait pas d'équipe, il n'y avait presque personne, et aucune direction des affaires culturelles. A. Emonot, au moment où il était là, il n'était jamais là ! Je tiens à souligner qu'il était là car il jouait du piano, il ne se souciait pas du tout de la culture et il y avait une autre personne qui gerait tout. Mais c'était du copinage, voilà comment cela fonctionnait. [Entretien avec Jean-Philippe Mirandon, Festival des 7 collines, Saint-Etienne, 26 novembre 2016]

De son côté, A. Emonot se plaignait car Saint-Etienne était la seule grande ville à ne pas avoir un service et une direction des affaires culturelles. Parfois, quand il était nécessaire, c'était le Secrétaire général qui prenait en charge certaines questions. Il n'y avait pas donc un fort leadership dans le domaine culturel, et chaque délégué s'occupait seulement de son secteur, sans véritable vision et projet d'ensemble. A. Emonot avait également hérité d'un rôle traditionnellement marginal, compte tenu de la forte position que les directeurs des grandes institutions culturelles (Comédie, MCC et MAM) avaient construit au fil des ans²⁴⁵. Cette situation n'aurait pu être modifiée que par une action

²⁴⁴ Cette affirmation est partagée par la plupart de nos interviewé(e)s et est bien lisible dans l'article « La politique culturelle de Saint-Étienne », in *Le Monde*, 21 Avril 1993.

²⁴⁵ Pichon est resté directeur de la *Maison de la culture* (devenue *Esplanade* pendant les années 1990 et *Opéra Théâtre* ensuite) pendant 23 ans, jusqu'à 2008.

forte et décisive du maire, ou encore par le départ des directeurs des trois "bastions", et notamment de la Comédie et de la Maison de la Culture. Les personnes interrogées en effet se rappellent que, à ce moment-là, ce sont les grandes institutions culturelles les vrais décideurs dans ce secteur et que chacun accomplissait ses projets indépendamment des autres et du contexte local :

Oui il y avait toute une discussion autour de l'adjoint à la culture, qui était un peu contesté et qui avait une position en interne de la majorité municipale un petit peu marginale, et qui voulait mener une politique culturelle qui n'était pas forcément celle de la majorité. Donc... et puis à ce moment-là il y avait des grands bastions culturels, qui menaient chacun sa politique culturelle, sans une grande cohérence entre tout ça, parce qu'une vraie politique culturelle de la ville devrait... Donc l'élément déclenchant c'était la position de l' élu à la culture, qui était un peu isolé à l'intérieur de la majorité, et qui aurait préféré mener une politique différente. [Entretien avec Vincent Charbonnier, journaliste freelance, 18 octobre 2013].

L'aspect critique de cette période est donc l'absence d'une vision commune entre les institutions qui composent le tissu culturel de la ville, une tâche qui est généralement assurée par les services administratifs, par l'adjoint à la culture et le maire, ce dernier définissant les grandes orientations, l'adjoint s'occupant de l'application de programmes et les services municipaux de l'organisation, de la médiation et de la coordination (D'Angelo *et al.*, 1989) :

Bon, après il y avait... disons que pendant longtemps il n'y avait pas de structuration, en tout cas pour la ville, et puis petit à petit tout ça s'est quand même structuré, même sous l'ancienne municipalité il y avait une DAC avec un directeur, des gens et tout. Puis maintenant, je crois que c'est le cas de beaucoup de villes, tout ça s'est quand même bien structuré, il y a pas mal de gens qui bossent. Mais tout ça, il y avait vraiment une époque où ... moi j'ai vu qu'en vingt ans il y a eu une véritable l'évolution, avant c'était ... tout ça. Où en tout cas, c'était beaucoup moins organisé, moins structuré. [Entretien avec Jean-Philippe Mirandon, Festival des 7 collines, Saint-Etienne, 26 novembre 2016]

Faute d'une personnalité politique forte et du manque d'un secteur administratif et technique spécifique, la politique culturelle était définie par les directeurs des grandes institutions culturelles, et en particulier par Daniel Benoin, directeur artistique de la Comédie et Jean-Louis Pichon, directeur de la Maison de la Culture, ainsi que, dans une moindre mesure, par Bernard Ceysson, directeur du Musée d'art et d'industrie et du Musée d'art moderne. Cette situation est décrite par un enquêté, qui a résumé ce qu'était la scène culturelle de Saint-Etienne à la fin des années quatre-vingt :

L'Opéra de Saint-Etienne, qui à l'époque s'appelait Esplanade, était dirigé par Jean Louis Pichon, qui ne s'intéressait pas du tout au contexte stéphanois et était fortement protégé par la municipalité de droite, il était une sorte de seigneur dans son château. La Comédie de Saint-Etienne se préoccupait du futur de ses anciens élèves, mais n'avait pas nécessairement le désir de capturer, d'absorber toutes ces propositions que les associations de la ville offraient, sachant que tout n'a pas été d'une qualité qui peut être proposée dans un CDN. J'ai un vif souvenir de cette période : les protestations en face de la mairie, l'occupation de la scène de la Comédie au moment de la première des oeuvres de Jean-Louis Pichon, des actes vraiment militants et même spectaculaires ! La ville, à l'époque, n'avait pas un service culturel vraiment structuré. I.22.

Nous pouvons dire brièvement que cette période se caractérise par une orientation politique de gestion ordinaire des affaires culturelles, une période au cours de laquelle l'adjoint, le conseil, le maire administraient l'existant, sans promouvoir une politique précise ou un projet spécifique. Le rôle de la culture, entre les années 1980 et 1990, était très marginal et n'a pas contribué activement à organiser et développer les nombreuses activités culturelles. Trois institutions dominaient la scène culturelle et artistique dans cette phase et menaient trois "politiques" propres, sans coordination et parfois en opposition. En outre, dans cette période émerge la figure d'une conseillère municipale, déléguée aux arts plastiques, qui est reconnue par les interviewés comme un acteur important en raison de sa connaissance du milieu et du fait qu'elle était capable de promouvoir les initiatives. Il s'agit de M. Fontanilles :

Alors, Emonot il aimait beaucoup la musique à titre personnel, mais peut-être qu'il n'a pas bien compris son rôle et qu'il était peut-être trop absent heu... auprès des institutions. Aussi parce qu'il était professeur de médecine à l'hôpital, pneumologue, donc il avait du travail si je puis dire, en pneumologie au CHU et donc c'était compliqué sans doute en termes d'emploi du temps et c'est vrai que Martine Fontanilles, elle, elle a compris, parce qu'elle était compétente dans le domaine des arts plastiques notamment, de la peinture, elle a, bon c'est vraiment son domaine. Et en même temps, elle a un vrai rayonnement international. Elle connaît le monde entier, elle est passionnée par ça et donc elle a, elle était disponible à 100% donc peu à peu effectivement, vous avez raison, c'est une figure qui a émergé parce qu'elle était disponible et compétente dans son domaine. Donc elle est devenue naturellement adjointe quand Emonot a, est parti. [Entretien avec M. Thiollière, ancien maire de Saint-Etienne. 8 mai 2014]

Cependant, ni l'adjoint, ni le maire, ni la conseillère ne semblaient promouvoir une politique culturelle définie, les deux premiers en raison d'un manque relatif d'intérêt, et la troisième car elle n'était pas en possession des ressources politiques nécessaires. Le résultat était alors une politique culturelle fragmentée et portée par les directeurs des principales institutions de la ville.

Cette situation a montré des signes importants de défaillance au cours des premières années 1990. En avril 1993, le journal national français *Le Monde* a publié deux articles consacrés à la politique culturelle de Saint-Etienne où a émergé une véritable plainte de la mauvaise gestion du « patrimoine culturel vivant » de la ville. L'article affirmait que depuis 1983, François Dubanchet favorisait les grands équipements culturels, et que dans ce domaine il n'y avait pas de cohérence et de coordination entre les politiques, qui étaient sous l'emprise des directeurs des grands établissements.

Suite à cette affaire, la culture commence à prendre un rôle plus important au sein des débats des conseils municipaux. En 1994²⁴⁶, un conseil municipal de l'opposition proposait une « réunion exceptionnelle de la commission extra-municipale ayant pour objet la culture à Saint-Étienne ». La majorité a répondu que l'idée était bonne car : « [...] il est nécessaire que la ville de Saint-Etienne

²⁴⁶ Conseil municipal du 21 mai 1994, point n° 460.

redéfinisse rapidement et précisément ses objectifs culturels, que l'on procède à une redéfinition à partir de zéro par le dialogue et la négociation ». A cette occasion, le maire F. Dubanchet affirmait que les objectifs de la politique culturelle de la Ville étaient doubles : « [...] d'une part, la mission est l'aide à la culture que nous pourrions définir comme institutionnelle, à savoir les grandes installations culturelles qui sont les musées, l'Esplanade et la Comédie ; de l'autre, le soutien aux créateurs locaux, aux amateurs et aux professionnels, qui ont des choses à dire et avec qui nous sommes en contact permanent ²⁴⁷ ».

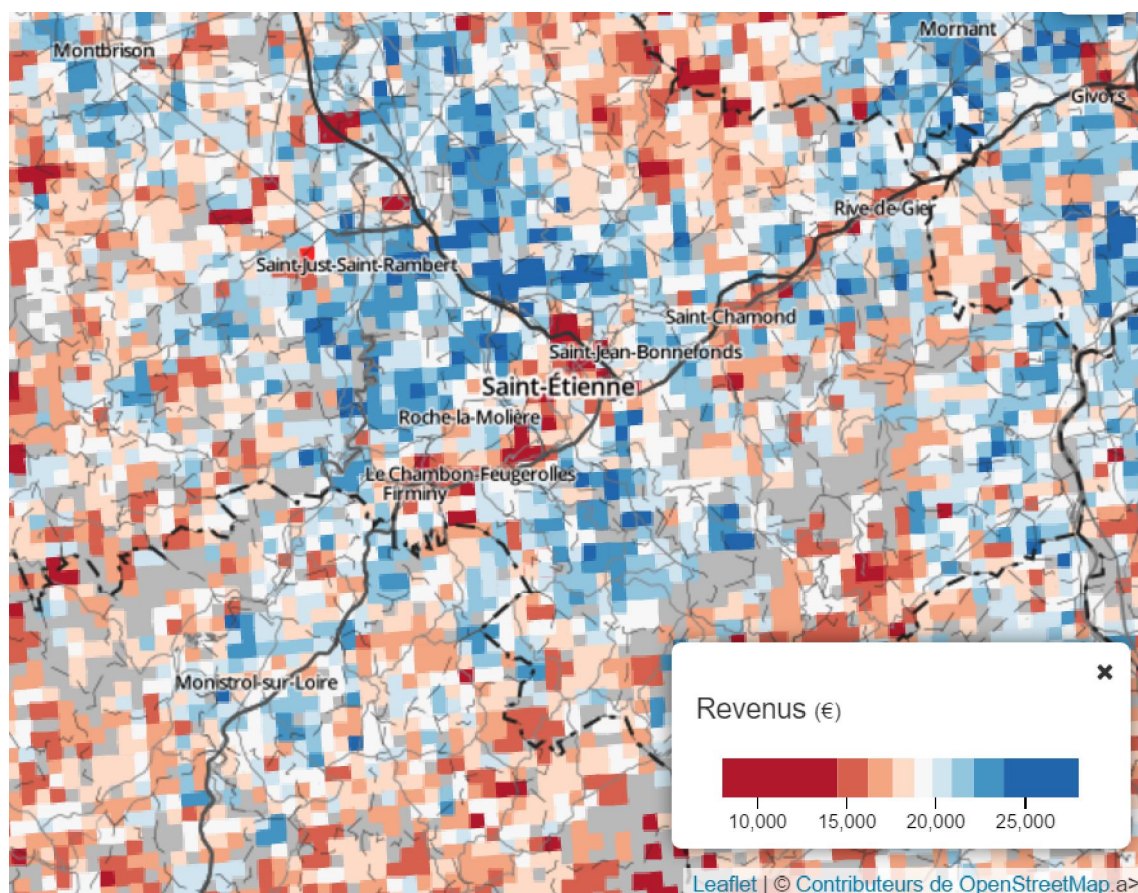
En 1994, le maire F. Dubanchet a démissionné à la suite d'une controverse née autour de la gestion et de l'augmentation des prix de l'eau en ville ²⁴⁸. Il a été remplacé par Michel Thiollière (UMP-PRP), qui à cette époque a occupé le poste de chef de la planification urbaine. Professeur d'anglais au lycée, Thiollière a ensuite été confirmé lors des élections de 1995 à la tête d'une coalition de centre-droit. Déjà pendant la courte période où il avait remplacé son prédécesseur, Thiollière organise des réunions auxquelles participe M. Fontanilles et qui avaient pour objectif la définition des orientations culturelles générales du gouvernement municipal. Ceci doit donc être interprété comme une réponse à la demande des nombreuses associations locales d'une plus grande organisation, coordination et transparence.

Cependant, d'autres facteurs sont à mettre en relation avec ce processus de définition d'une action publique culturelle municipale. Les années 1990 sont marquées par la prise de conscience politique des effets de la perte d'habitants. La ville a perdu plus de 19.000 habitants au cours de cette décennie (de 200.000 en 1990 à 181.000 en 1999). Cela a eu des conséquences directes importantes sur l'organisation territoriale des structures culturelles. Les personnes qui ont quitté Saint-Etienne pour aller résider dans les villes environnantes, facilement accessibles en voiture depuis la ville, sont surtout des personnes avec des salaires plus élevés et qui ont un niveau d'instruction supérieur à la moyenne urbaine (cf. Figure 9).

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ « La démission de François Dubanchet, maire de Saint-Etienne », vidéo de *France 3 Saint-Etienne*, www.ina.fr

Figure 9 - Le revenu moyen par unité de consommation dans l'aire urbaine de Saint-Etienne



Source : commetie 2014 – francepixel – données INSEE

Il s'agit donc d'individus qui, pour le milieu social et de l'éducation, sont les plus sensibles pour participer à des événements culturels et artistiques. De leur côté, les autorités des petites villes de la banlieue ont commencé à lotir pour faire place à de nouveaux logements. Cause et conséquence de cela, l'augmentation des recettes fiscales a permis à ces villes de construire toute une gamme de services de toute sorte, tels que les petites bibliothèques municipales, les piscines, les stades, les écoles primaires, etc. Parmi ceux-ci, quelques villes ont également construit des petits théâtres et d'autres équipements d'une certaine importance. Selon un expert dans ce domaine :

Finalement on peut dire que la fréquentation de la ville de Saint-Etienne s'est plutôt appauvrie, pendant les années, parce que cette population, qui est plutôt classe moyenne, le prototype c'est une personne qui a une trentaine d'années, les enfants arrivent, on va le mettre dans une maison avec un jardin, dans des quartiers où il n'y a pas d'arabes, etc. etc. Donc on va s'installer dans la périphérie des villes. Et ces gens qui avaient plutôt tendance à être la population cible des théâtres, des entreprises culturelles, se sont installées plus loin donc c'est plus difficile de venir, ils ont des enfants, du coup il faut regarder les enfants, mâchant, etc. et on trouvait à côté de chez eux un théâtre qui leur permet de voir... Et voilà. [Entretien avec Gilles Granouillet, directeur du Théâtre Le Verso, 1^{er} novembre 2013]

Cette situation a conduit à l'affaiblissement du tissu urbain créatif, en raison de la dispersion des artistes, et à une baisse de la participation aux événements culturels. De nombreuses villes qui gravitent autour de Saint-Etienne ont des groupes et des associations culturelles de haut niveau, qui ont abandonné Saint-Etienne à la recherche d'espaces à gérer et programmer de manière autonome. Un exemple d'une importance particulière est celui du Nouvel Espace Culturel (NEC) de Saint-Priest-en-Jarez. Cette ville est située au nord de Saint-Etienne et est considérée comme un « refuge » pour les artistes qui, ne trouvant pas de place dans les structures de la ville, se déplacent à la recherche d'espaces pour produire et mettre en scène des spectacles. Le NEC, en particulier, a rapidement gravi la hiérarchie des théâtres les plus innovants et les plus importants de la région Rhône-Alpes dans les années 1990, une période dans laquelle cet établissement a été dirigé par Françoise Gourbeyre, qui plus tard a assumé le rôle d'adjoint à la culture de Saint-Étienne 2008-2014).

Durant les années 2000, le phénomène de migration et éparpillement des associations culturelles (compagnies de théâtre, groupes de musique, etc.) continue de se produire bien que de manière moins importante. Un fait évident est démontré par l'histoire qui a touché la Comédie. En 2001, le directeur D. Benoin a quitté cette institution pour partir au Théâtre National de Nice, à la suite d'une directive du ministre de la Culture. À sa place, a été nommé Jean-Claude Berutti, qui est resté à la tête de ce CDN jusqu'en 2009. Au cours de ces années, le nombre d'abonnés de la Comédie est passé d'environ 6.000 à moins

de 3.000. Cela a été attribué à une gestion non impeccable de Berutti mais il est évident que cette dynamique de dispersion et de transformation urbaine qui a touché Saint-Étienne a joué un rôle important.

4.2.5.b. La deuxième phase

La fin des années 1990 a été fortement marquée par l'organisation de la première Biennale du Design, un événement qui serait configuré comme point de départ de ce que nous avons défini comme discours de la culture institutionnalisée.

D'un point de vue plus général, M. Thiollière a été particulièrement actif dans le domaine culturel. Contrairement à la période précédente, dans laquelle la culture a revêtu un rôle négligeable, Thiollière a fait de la culture une pierre angulaire de ses deux mandats électoraux. Dans cette période, la culture trouve une place bien définie dans l'agenda politique urbain, un rôle en relation directe avec les projets de renouvellement urbain et de développement économique de la ville. Le maire a ainsi voulu faire du lien entre culture et aménagement le pilier de son action politique et stratégique. Les initiatives et les nouveaux équipements culturels sont alors « personnalisés » par la figure du maire, tellement présent dans tout ce qui concerne ces actions qu'il a éclipsé les deux adjoints à la culture. Ces derniers se sont en effet préoccupés principalement d'accompagner la relation entre la municipalité et les associations locales, sans promouvoir des modifications et innovations substantielles du scénario local.

La montée en puissance de la culture se manifeste aussi par l'augmentation des fonds mis à disposition pour le secteur et à la structuration progressive des services techniques et administratifs dédiés aux affaires culturelles. En ce qui concerne le détail des comptes annuels, nous notons que l'une des premières opérations effectuées par l'administration Thiollière est une réduction substantielle du soutien apporté à la Maison de la culture. Entre 1993 et 1994, la coupe est nette : de 12 millions à environ 5 millions d'euros, un chiffre qu'il reste stable au cours des années suivantes. Cette institution, rebaptisée Esplanade en 1996, demeure le centre de la protestation des associations culturelles, qui la considéraient absolument fermée à l'environnement extérieur.

Les enquêtés ont utilisé la métaphore de la « forteresse » pour souligner à la fois cette fermeture et le fait que le bâtiment est situé dans le haut d'une colline, entouré par le Jardin des Plantes.

Dès son premier mandat, le maire Thiollière cherchait des solutions pour attirer l'attention des médias sur la ville à partir d'un grand événement culturel, ce qui constitue une pratique répandue depuis les années 1990. A partir de l'exemple de la manifestation urbaine américaine Art in the streets, Thiollière promeut la manifestation culturelle, appelée Art dans la ville, où les artistes locaux étaient invités à investir les rues et les places pour présenter leurs créations ou leurs spectacles :

La ville voulait faire quelque chose : d'une part, il y avait des artistes qui voulaient exposer, de l'autre le désir d'organiser un grand événement populaire. Ensuite, on s'est dit : « Ce ne serait pas une mauvaise idée de mettre ensemble l'un et l'autre ! » [Entretien avec Jean Philippe Mirandon, organisateur du Festival des 7 collines, 18 novembre 2013].

D'autres interviewés ont mis l'accent sur la dimension des moyens à disposition, qui limitaient fortement la portée de ce type de manifestations :

En tout cas, l'idée était intéressante, mais ... donc c'était une volonté politique, hein ! Il y avait derrière des élus, voilà. C'était des manifestations qu'ils souhaitaient mettre en place. Comme ils avaient cherché à mettre en place un festival de musique militaire, ehehe, donc ... Mais le problème est qu'il n'y avait pas de moyens, il n'y avait pas de moyens qui étaient donnés et ça reposait sur les épaules à la fois des participants, mais c'était animé par une personne, une petite équipe, vraiment très réduite, au sein du service culture de la Ville de Saint-Etienne, qui était chargé de solliciter des participants, de leur demander de fournir des informations, de publier le catalogue, de monter le programme, d'organiser les visites, le vernissage, c'était ... avec ces difficultés d'ouvrir très largement, le risque de qualités extrêmement diverses... [Entretien avec C. Gay, ancien animateur de la MCC et documentaliste du MAM, 24 octobre 2013]

Toutefois, cette manifestation est porteuse d'une contradiction qui concerne le choix politique du « type » de culture à valoriser. Si l'on regarde le

secteur associatif local, nous notons que cela, bien que soutenu, n'est pas considéré si important par l'administration Thiollière. Ceci se manifeste tant pour les actions "directes" qu'"indirectes". Par actions directes, nous entendons des interventions en faveur des associations telles que leur financement, la mise en réseau et coordination des activités, l'ouverture et la mise à disposition d'espaces et installations qui leur sont consacrées. Le soutien indirect correspond aux actions qui pourraient être menées par des structures directement gérées par la ville, par le directeur de l'Esplanade par exemple, qui est un salarié de la Ville de Saint-Etienne. En 1998, un article paru dans le magazine hebdomadaire *Lyon Capitale* dénonçait cette situation. Thiollière a favorisé dès le début de son mandat les grands travaux et l'implication des structures institutionnelles culturelles dans la stratégie de développement urbain, laissant de côté le tissu associatif (compagnies de théâtre, groupes d'artistes, etc.) qui caractérisent la scène culturelle locale. L'organisation d'une « Saison de l'indépendant » en 1998 constitue un acte formel de protestation des associations qui souhaitaient être plus accompagnées dans leurs activités et non pas être, selon l'expression utilisée par elles-mêmes, les « bouche-trous de la culture »²⁴⁹ (cf. Encadré 6).

Encadré 6 – Les associations culturelles locales face à la “culture institutionnelles” vers la fin des années 1990

Cependant, dans cette scène glorieuse culturelle, les jeunes artistes n'ont pas de place pour s'exprimer. « Rien ne bouge, nous ne pouvons rien faire. La vie culturelle de Saint-Etienne se caractérise par le monopole absolu des institutions », explique Philippe Vincent, de la compagnie de théâtre Scènes. A l'exception du musée, de la Comédie et de l'Esplanade, il est très difficile de trouver des lieux dédiés à la diffusion d'intermédiaire de la culture, des salles et des galeries, des entreprises et des artistes indépendants. Toutefois, Saint-Etienne est un espace passionnant de compagnies de théâtre, qui, même à proximité de Lyon se ne lasse pas d'admirer. Mais ce sont les petites salles en périphérie de la ville qui les accueillent, comme à Firminy, à Ricamarie, et surtout à Saint-Priest-en-Jarez, où Françoise Gourbeyre dirige le NEC : « Saint-Etienne ne s'approprie pas sa vitalité culturelle. Les institutions ne sont pas au courant de

²⁴⁹ Cette expression est reprise du titre de l'article paru dans *Lyon Capitale* le 25 novembre 1998.

l'excellent travail souterrain ». Pour contrebalancer ce monopole institutionnel, et sous la pression des artistes, la Ville a organisé une « saison de l'indépendant », qui demande bien souvent aux associations de « boucher les trous » avec des spectacles, mais sans les accompagner dans leur parcours artistique. Sur un total de 63 ml de francs pour la culture en 1998, seulement 4,5 sont destinés au secteur indépendant, dont 1 ml du théâtre. L'Esplanade, spécialisée dans l'opéra de l'art et de la danse, absorbe près de 20 ml par an. Détruite par un incendie criminel, cette structure doit être reconstruite. Ce sera l'occasion de renforcer le projet, dans le sens que souhaite une expansion à ce qui est la scène artistique indépendante de la ville.

Extrait de : « Les bouche-trous de la culture ». *Lyon capitale*. 25 novembre 1998.

Nous avons choisi de proposer un extrait de cet article car il résume ce qu'était l'atmosphère de ces années et aussi des suivantes. La « fuite » des artistes, des musiciens, des compagnies de théâtre, etc. vers les municipalités voisines n'a pas été vécue de manière positive par ces dernières. Ce mouvement est également imputable (mais pas seulement) à une politique culturelle qui est certes renforcée mais qui s'est axée en même temps sur des thèmes spécifiques, principalement l'art contemporain et le design. Le résultat est donc l'exclusion, ou le sentiment d'exclusion, d'une partie du tissu culturel organisé. Les opérateurs culturels et les artistes affirment que cette période était difficile pour certaines institutions et pour l'organisation d'événements parce que, bien que les fonds alloués étaient dans l'ensemble supérieurs, ceux-ci ne leur étaient pas destinés :

Ce qu'ils ont fait quand ils ont décidé de faire la Biennale du design, ils ont mis beaucoup d'argent, mais tout ce qui était autour avait zéro. Ok, zéro ... on va dire que c'était peu ! Ainsi les investissements étaient centrés sur les initiatives institutionnelles, qui partaient de la ville. [Entretien avec Jean-Philippe Mirandon, Festival des 7 collines, Saint-Etienne, 26 novembre 2016]

Bien que nos enquêté(e)s ne se soient pas prêté(e)s à la discussion critique, à quelques exceptions près, notre impression générale est que dans cette période, Thiollière a privilégié certaines activités artistiques, et certains groupes et associations, plutôt que d'autres. Cette affirmation, toutefois, devrait être contrôlée avec plus de précision. Ce qui est certain est le fait que, en favorisant les investissements, le financement, les partenariats, les projets liés au design, Thiollière a vigoureusement cherché la conversion de la ville à travers l'implication des grandes institutions. Par rapport à son prédécesseur, il a fortement réduit l'activité de l'Esplanade et a encouragé le développement de l'Ecole des Beaux-arts et de ses initiatives (dirigée par J. Bonnaval, avec lequel il était très proche), des expositions et des événements dédiés au design. Du côté des associations, il n'y a pas eu d'innovations particulières, exception faite pour le développement remarquable de la Direction des Affaires Culturelles municipale.

4.2.5.c. La troisième phase

En 2008, Maurice Vincent (PS) est élu maire de Saint-Etienne, vainqueur des élections municipales contre M. Thiollière qui s'était présenté pour un troisième mandat. M. Vincent est professeur d'économie et ancien président de l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne. Il est conseiller municipal entre 2001 et 2008 dans les listes du PS. Une des priorités politiques de M. Vincent, affirmée depuis le début de sa campagne électorale, est la réduction de la dette publique de la ville qui s'était cumulée au cours des décennies précédentes. Plus particulièrement, M. Vincent reproche à son prédécesseur la souscription d'emprunts dits toxiques, à taux variable, et cherche à renégocier cette dette avec les banques allemandes concernées. La dette de Saint-Etienne diminue au cours des dernières années, passant de 390 millions d'euros en 2003 à environ 366 en 2013²⁵⁰.

Cette alternance politique n'a pas créé les effets attendus pour les artistes, qui se reconnaissent davantage dans des idées politiques de gauche. Un enquêté

²⁵⁰ Données du Ministère de l'économie de la République.

a répondu de cette manière à la question que nous lui avons posée sur le changement politique à Saint-Etienne :

Oui, oui, il y a une grosse différence. C'est que quand c'est la droite on se vouvoie, quand c'est la gauche on se tutoie ! C'est une blague ! [...] en principe il y a un intérêt pour la culture qui est plus marqué à gauche qu'à droite. Après, c'est une histoire de personnalité, c'est-à-dire que l'ancien maire, Michel Thiollière, était quelqu'un qui s'intéressait beaucoup, beaucoup, beaucoup aux questions culturelles, à titre personnel et parce qu'il voyait un moyen pour faire en sorte que la ville rebondisse à travers ça. Il avait d'ailleurs été candidat pour Saint-Etienne capitale de la culture, qui est Marseille aujourd'hui. Niveau personnalité, je ne suis pas sûr que ce soit la même chose pour le maire actuel. En cinq ans, il n'a jamais mis les pieds ici, mais tous les quinze jours il est au match quoi. Voilà. Donc il y a une histoire de personnalité et une histoire de budget, eh ! qui fait que l'équipe politique actuelle est arrivée aux manettes en 2008, donc en pleine crise des collectivités locales, et avec I.27.

Le manque d'intérêt pour la culture cité par notre enquêté renvoie à la forte « personnalisation » de la culture dans la figure du maire propre à la période précédente. Effectivement, cette troisième phase se caractérise par la prise en charge « totale » des questions culturelles et artistiques de la part de l'adjointe à la culture, F. Gourbeyre. Cette dernière avait dirigé le NEC de Saint-Priest-en-Jarez pendant plusieurs années et avait été choisie pour son expérience et connaissance du milieu culturel local. M. Vincent n'avait pas la réputation d'expert dans le domaine culturel mais il pouvait compter sur des bonnes relations avec certains acteurs de la culture locale, comme Elsa Francès, la directrice de la Cité du Design et Florent Pigeon, son adjoint à l'urbanisme qui a été choisi aussi en fonction de ses compétences dans le domaine de l'art contemporain.

L'administration Vincent a mis en œuvre deux politiques culturelles parallèles. D'une part, le profil économique du maire probablement l'amène à définir une politique de la Cité du Design plus orientée vers le monde des entreprises locales. D'autre part, une politique de promotion culturelle est

définie prioritairement pour les zones plus périphériques de la ville. L'initiative, appelée « Culture (s) des villes » est lancée en 2010 et est conçue pour animer les différents quartiers de la ville grâce à des partenariats entre les différents acteurs. L'adjointe à la culture est en charge, au sein de ce programme, de choisir quels projets artistiques et culturels, accepter et financer, selon le respect des critères établis au préalable dans l'appel d'offre municipal. Parmi les critères, les plus importants sont : l'étroite collaboration entre un artiste ou un groupe d'artistes (un musicien, un peintre, un sculpteur, écrivain, etc.), un établissement de quartier (un centre social, par exemple) et une institution culturelle (par exemple, une Maison de quartier, une bibliothèque, une archive, etc.). Il s'agit d'un projet qui renforce l'objectif de l'enrichissement culturel des citoyens et de leur participation dans les questions concernant leur quartier. L'adjointe à la culture, en 2014, affirme à ce sujet :

Disons que la ville de Saint-Etienne subventionne déjà fortement le secteur associatif, en plus de ce dispositif. Il y a beaucoup d'associations subventionnées par la ville, associations culturelles. En effet pour nous ce dispositif est une exhortation pour débiter un processus de co-construction avec les quartiers pour atteindre l'objectif commun de fournir l'accès à la culture au plus grand nombre possible de personnes. Cela signifie que... par exemple... je ne sais pas... une galerie d'art associative qui, en droit commun, reçoit un financement annuel de la ville, a le droit, dans des circonstances exceptionnelles, d'une autre subvention supplémentaire. I.19.

La dépense culturelle, comme nous pouvons le voir dans le graphique 15, demeure stable en proportion du budget général de la Ville, atteignant entre 11 et 13 millions d'euros par an. Ce chiffre devrait être lié à la crise économique qui a commencé en 2008 et qui conduit généralement les gouvernements à réduire les dépenses culturelles. La mise en œuvre d'une politique culturelle qui tend à la diffusion et à la démocratisation de la culture est réalisée en parallèle au projet de valorisation du design.

En effet, le maire Vincent a poursuivi ce projet de positionnement de la ville dans ce créneau mais il a préféré d'abord donner une orientation plus économique à l'action de la Cité du Design, cherchant à établir une relation

plus active avec les entreprises locales. La stratégie d'attractivité par le design a donc glissé d'une action orientée vers le grand public pour améliorer l'image globale de la ville, au design comme « valeur ajoutée » des produits de l'industrie locale.

Cette politique se poursuit aujourd'hui, à travers de nombreux rendez-vous entre designers et entrepreneurs visant à positionner la ville comme une "terre d'expérimentation pour les entreprises". La ville est représentée à l'extérieur à travers une image de marque urbaine moins centrée sur le design seul. Le slogan "Saint-Étienne, atelier visionnaire" est lancé par la municipalité en 2012 et vise à accroître l'attractivité de la région stéphanoise à travers quatre mots-clés : création, conception, collectives et vert. A cette initiative participent les collectivités et de nombreux acteurs locaux tels que la Chambre de commerce et d'industrie ou la Région.

Le document « 80 actions pour dynamiser l'attractivité stéphanoise » résume plus particulièrement la stratégie de développement actuelle de l'agglomération. Celui-ci propose un plan d'actions organisé en dix chantiers pour permettre à la ville de répondre aux évolutions socio-économiques et de rester attractive. Dans ce document, il est intéressant de souligner d'une part que, contrairement à la plupart des documents précédents, le design n'est pas particulièrement mis en avant. En effet, il ne constitue que le troisième chantier sur dix et finalement, un élément parmi d'autres pour assurer et promouvoir l'attractivité stéphanoise. D'autre part, nous constatons que la collectivité a mis en place un ensemble de chantiers couvrant différents champs de l'action publique : enseignement, recherche, innovation, infrastructures, entrepreneuriat, etc. Le design n'est plus le seul vecteur de changement d'image de Saint-Étienne et la collectivité n'organise plus son action autour de ce seul levier. Au contraire, elle diversifie son action et ses discours autour de thématiques, certes classiques, servant l'attractivité, mais qui étaient jusqu'à récemment relativement évincées des documents de promotion et de communication stéphanois.

4.2.6. Une « double » politique culturelle.

Le dispositif Culture(s) de ville et la continuité de la politique du design, bien que redirigée vers les questions plus strictement économiques, mettent l'accent sur la différence entre : 1) une politique culturelle urbaine qui a comme principal objectif l'enrichissement et la participation culturelle des habitants, par des actions de sensibilisation, manifestations et événements principalement dédiés aux habitants ; 2) une politique culturelle qui, grâce à des investissements importants, de grandes structures et l'organisation d'événements d'envergure nationale et internationale, semble avoir comme priorité la création d'une image innovante de la ville, la promotion du tourisme urbain lié à des événements culturels, l'attraction de populations spécifiques souhaitées (professionnels, cadres, étudiants, créatifs, etc). Cette duplicité, à première vue, peut être analysée par rapport à l'action des administrations municipales précédentes. D'une part, le dernier mandat Dubanchet a montré que la construction d'équipements culturels tels que le Musée de la mine, le Musée d'Art Moderne, la Bibliothèque Centrale, était fonctionnelle aux objectifs du premier type, à savoir la démocratisation et l'enrichissement culturels. Toutefois, l'éparpillement des financements, révèlent le manque de coordination et l'absence d'une orientation précise de la politique culturelle qui ne satisfaisait pas les artistes locaux, qui ont dénoncé une situation dans laquelle dominaient des logiques clientélistes et où la politique culturelle était dirigée par les grandes institutions culturelles. Cette situation s'est poursuivie au cours du premier mandat de Thiollière, période durant laquelle la Biennale du Design a défini les idées pour la définition d'une politique culturelle fonctionnelle au développement économique du territoire, celle-ci mise ensuite en place pendant le second mandat du maire UMP. Cette période a vu la naissance, grâce aussi à des emprunts importants effectués par la municipalité et SEM, de grands travaux publics signés par des architectes de renommée internationale. Parmi eux, le projet de la Cité du Design peut être défini comme le plus important et symbolique de la transition de la ville industrielle à la ville créative. Grâce à ces actions, l'objectif était de créer une sorte d'« effet Bilbao » qui pourrait donner une impulsion à une ville en déclin. Pendant les deux mandats de M. Thiollière, malgré une attention spécifique pour les affaires

culturelles, nous n'avons pas observé une nette amélioration (qualitative et quantitative) de l'activité des institutions culturelles existantes dans la ville.

Le gouvernement de centre-gauche apporte encore l'idée du design en tant qu'outil fonctionnel à la relance de la ville dans la région, en France et à l'étranger, en redéfinissant la mission de la Cité du design et en la reliant directement au monde des entreprises locales. La Cité est destinée aux résidents, mais nous observons surtout une politique de mise en place de partenariats avec les entreprises locales qui sont susceptibles d'intégrer les compétences en design dans leurs établissements pour augmenter la valeur de leurs produits. Dans le même temps, M. Vincent et l'adjoint à la culture F. Gourbeyre ont promu trois projets importants pour l'établissement du lien entre la culture et la population locale. Le programme Culture(s) de ville vise la participation des habitants à la dynamique culturelle, mais un autre projet est celui de la Comédie, institution symbolique et toujours appréciée par les stéphanois. Le troisième projet est la rénovation du Musée de la mine et la construction d'un parc adjacent, une opération qui est directement liée à la mémoire stéphanoise.

La politique culturelle "double" de Saint-Etienne semble avoir récemment montré ses limites, qui sont tout d'abord d'ordre financier. Les investissements importants réalisés au cours des années 2000 et ont vu la création de plusieurs grandes structures qui "pèsent" sur les budgets municipal et de SEM, des budgets déjà durement éprouvés par des coupes continues, la perte de l'assiette fiscale et le remboursement de la dette aux banques.

L'une des premières opérations du nouveau maire Gaël Perdriau (UMP), élu en 2014, part de la critique de la gestion du secteur culturel et a mis notamment en question la gestion de l'Opéra Théâtre, entité gérée directement par le personnel de la Ville de Saint-Etienne et qui constitue une dépense annuelle d'environ 1 M € (fonctionnement et investissement).

Conclusions

1. La montée en puissance des politiques culturelles urbaines

La première question de recherche développée dans ce travail concerne le lien entre l'évolution de l'offre culturelle urbaine et la transformation des politiques culturelles développées par les institutions locales, en tenant compte du cadre législatif, économique et financier national. Nous avons essayé de répondre à cette question de recherche à travers la formulation d'hypothèses et leur contrôle empirique, qui a eu lieu par le biais d'une étude qui a fait l'usage de différentes techniques d'enquête : entretiens approfondis avec des témoins privilégiés, consultation d'articles de presse locale, analyse de données quantitatives, recherche et consultation de matériaux gris, observation directe de certains des phénomènes étudiés (grâce à la présence directe du chercheur sur le terrain), ainsi que de nombreuses discussions formelles et informelles avec d'autres chercheurs. L'enquête de terrain nous a fourni les éléments sur la base desquels nous avons pu affirmer que, dans les dernières décennies, la culture a joué un rôle de plus en plus important dans l'action publique urbaine et on constate son implication de plus en plus forte dans les politiques d'aménagement, attractivité et économiques urbaines. Cette montée en puissance de la culture dans l'agenda politique urbain se vérifie malgré les réductions des financements de l'État. Les villes de Sassari et de Saint-Etienne, objet de notre étude, ont répondu à ces réductions des subventions directes au

secteur culturel avec le renforcement du rôle de la culture dans leurs stratégies de régénération urbaine. Les principaux projets d'aménagement et de promotion de la ville de Sassari depuis 2005 ont été réalisés grâce à la mise en valeur du lien entre culture et développement urbain, ce qui a permis l'obtention de fonds européens pour la réalisation de trois grands équipements culturels et le rayonnement à l'extérieur notamment à travers la labellisation UNESCO d'un événement religieux traditionnel. A partir des années 1990, la ville de Saint-Etienne a promu la culture comme vecteur de la transformation urbaine : un certain nombre de projets infrastructureux comme la conception du nouveau PLU, la transformation de nombreux espaces publics qui intègre une forte dimension artistique, la réalisation de grands équipements culturels à rayonnement national et international tels que la Cité du design, ainsi qu'une politique proactive de labellisation et de candidature à des concours internationaux comme celui de Capitale européenne de la culture, ont affirmé le rôle de plus en plus central de la culture dans les questions d'aménagement et de développement urbain. Dans les deux villes, les principaux promoteurs de ces actions ont été les institutions publiques, respectivement la municipalité de Sassari et la Ville de Saint-Etienne et Saint-Etienne Métropole et notamment les maires G. Ganau à Sassari et M. Thiollière à Saint-Etienne.

La gouvernance de la culture implique de nombreuses autres institutions de l'art et de la culture, bien que certaines aient été exclues. À cet égard, nous avons essayé d'identifier et de décrire les institutions culturellement importantes, à savoir les sujets collectifs ou les personnalités qui influencent directement ou indirectement la mise en œuvre des décisions publiques dans le domaine culturel. D'autres acteurs ont plutôt été « exclus » du discours institutionnel : il s'agit notamment des institutions qui ne sont pas fonctionnelles au discours culturel institutionnel, à savoir la politique culturelle officielle de la municipalité. Un premier élément qui a émergé est le fait que, tant en Sassari qu'à Saint-Etienne, au cours des dernières années, la culture est valorisée et elle joue un rôle principal dans la stratégie de régénération urbaine car reliée directement à l'aménagement urbain et au développement économique. Cependant, cette affirmation, qui n'est pas nouvelle, doit être précisée davantage. D'une part, l'enquête de terrain montre que la culture joue aussi un rôle politique, à savoir elle constitue un terrain favorable pour la

création de partenariats entre les différents acteurs urbains. Il est évident, alors, que certains acteurs culturels soient exclus de la coalition de croissance qui en résulte car leurs activités ne sont pas fonctionnelles au discours officiel formalisé dans l'agenda de développement urbain.

En conséquence, certaines questions se posent, comme : en temps de crise économique et dans les villes en déclin, quelles sont les raisons de la montée en puissance de la culture comme pivot des projets de régénération urbaine ? Quelle culture est promue et pourquoi ? Est-ce que le rôle de la culture est seulement économique ou cette importance grandissante au sein de l'action publique municipale « cache » d'autres raisons ? Dans cette thèse, nous avons essayé d'esquisser quelques réponses aux questions posées au préalable en nous appuyant sur la littérature scientifique qui s'est développée au cours des deux dernières décennies. Des éléments de réponse peuvent être recherchés en prenant en compte le fait que, au cours des années, les objectifs des politiques culturelles urbaines ont changé selon les nécessités contingentes. Les nombreux essais et articles qui se sont récemment occupés des finalités des politiques culturelles font émerger de manière explicite ou implicite que les politiques culturelles promues par les institutions publiques tendent de plus en plus vers des objectifs de développement économique plutôt que social. En outre, par rapport au passé, elles ne favorisent plus une culture élitiste, mais cherchent l'implication d'un public plus large en essayant de développer le tourisme, d'améliorer la qualité de vie, d'attirer les couches sociales moyennes dans les villes et leurs excédants de revenus. Nous croyons que, bien que tout ceci soit valide, cette réponse est maintenant datée et que la question de la montée en puissance de la culture en milieu institutionnel urbain est beaucoup plus complexe. En d'autres termes, l'objectif économique n'est pas la seule raison de cette montée en puissance. Au contraire, la mobilisation de la culture comme ressource centrale de l'action publique est fonctionnelle à des objectifs politiques. Il s'agit en effet d'un type de ressource qui prend en soit des valeurs positives auprès des acteurs et sa mobilisation est constamment justifiée par le succès présumé de certains « modèles » et « bonnes pratiques ». Les intellectuels, les revues spécialisées, les journaux, etc. s'alignent de plus en plus a priori du côté de la culture. Cette dernière peut être considérée comme un champ neutre d'action, qui a certes constitué un champ de bataille politique

dans le passé, mais qui est aujourd'hui, à bien des égards, instrumentalisé de manière subtile par les gouvernements urbains et leurs coalitions. En effet, la culture se révèle un outil efficace pour atteindre différents objectifs : 1) le développement du tourisme, à travers l'organisation d'événements majeurs et la construction de nouveaux musées, ce qui est apprécié par certaines catégories professionnelles, comme les commerçants, les hôteliers, restaurateurs, etc. ; 2) les événements majeurs constituent une « vitrine » importante pour les administrateurs locaux. Pour utiliser l'expression d'une adjointe à la culture interrogée : « l'action culturelle municipale est devenue le visage de l'ensemble des activités de l'administration en quelque sorte. C'est le secteur d'action publique qui ressort le plus, qui a le plus de visibilité. Le lien est dû à ceci : la culture comme ce [le produit] que nous vendons ». Valoriser la culture, donc, signifie aussi essayer de construire un consensus autour des activités du gouvernement urbain. Du point de vue des acteurs culturels, la coopération autour de la culture, même s'il s'agit de culture officielle, est une bonne chose car cela donne plus d'importance et de visibilité aux activités artistiques et culturelles et augmente les possibilités d'emploi dans le secteur. Pour le citoyen, et notamment pour les personnes disposant de hauts revenus et d'un niveau d'instruction élevé, l'animation de la ville et la multiplication des possibilités de loisir pendant l'année sont appréciées car ces actions contribuent (potentiellement) à l'amélioration de la qualité de vie. Ce dernier argument est également présenté à l'extérieur pour tenter d'attirer de nouveaux résidents, en particulier ceux qui disposent de revenus élevés. Cela est censé également encourager le développement de nouveaux secteurs économiques tels que les industries créatives, les NTIC, etc. La culture, comme champ de l'action publique, est donc progressivement manipulée par divers acteurs qui ont des objectifs diversifiés. La cohérence entre ces objectifs est-elle possible ?

2. Le développement de l'hypothèse

La multiplicité des objectifs, des acteurs urbains qui les poursuivent et la fragmentation des ressources politiques et économiques amènent les élus locaux à négocier et collaborer avec d'autres acteurs pour pouvoir gouverner le

développement urbain. Le gouvernement territorial ne dépend donc pas de l'action d'un seul sujet, mais est le résultat d'accords et de partenariats entre acteurs qui disposent de ressources pour décider et mettre en œuvre les décisions. Les partenariats publics-privés sont également favorisés par les institutions européennes et l'État. Les accords sont conclus de manière à la fois formelle et informelle. Dans le premier cas, les débats sont publics et suivent les règles institutionnelles tandis que dans le deuxième, des relations de confiance, d'amitié, de solidarité, de partage d'intérêts prennent forme dans un cadre non institutionnel. Cependant, les accords entre les acteurs locaux ne sont pas possibles et les raisons dépendent de nombreux facteurs, parmi lesquels les institutions locales (en tant que normes, identités, valeurs, localement sédimentés) semblent jouer un rôle important (Pierre, 2011 ; Béal et Pinson, 2010). Dans des contextes où le pouvoir est fragmenté, et où l'action publique est caractérisée par la contingence, la culture peut jouer un rôle important. Nous avons donc développé l'hypothèse de recherche selon laquelle *la culture montre la capacité à agir comme « facilitateur » et « accélérateur » pour l'élaboration d'agendas urbains partagés et donc pour la formation d'arrangements formels et informels entre les acteurs urbains qui ont des ressources importantes et complémentaires pour le gouvernement du développement urbain*. Parfois, le développement d'agendas urbains se passe en effet en attribuant une centralité à la culture car ce champ d'action peut se configurer comme relativement « neutre » par rapport à d'autres arènes politiques comme l'aménagement urbain, les politiques sociales et du logement, etc. Les cas de Saint-Etienne et Sassari ont montré que la culture a participé à la formation des nouvelles coalitions urbaines et agendas urbains. A Sassari, les différents acteurs urbains, à savoir les commerçants, les professionnels, l'Université, ainsi que des acteurs politiques et les associations culturelles, ont partagé la décision de se concentrer sur la culture comme outil pour la revitalisation de la ville ; quant à Saint-Etienne, le design semble avoir accompagné la formation de nouveaux partenariats entre les acteurs publics (et quelques privés) autour d'un nouveau programme de régénération urbaine. Plusieurs acteurs semblent pouvoir prendre avantage de l'intégration de la culture dans les affaires urbaines. Dans ce contexte, une nouvelle gouvernance culturelle a pris forme dans les deux villes (cf. ch. 4) et a intégré les objectifs

officiels de régénération urbaine par l'aménagement, l'événementiel et la labellisation.

3. L'analyse des régime urbains en Europe

Afin d'interpréter la recomposition de la gouvernance territoriale en acte pendant les années 1980, de nouvelles approches ont émergé à la fois aux États-Unis et en Europe. Dans notre cas, nous avons choisi l'approche des régimes urbains pour interpréter les modes particuliers de gouvernance urbaine dans laquelle les politiques culturelles jouent un rôle important. Vers la fin des années 1980, aux États-Unis, le débat autour des positions des pluralistes et élitistes est surmonté avec la formulation de la théorie des régimes urbains (Fainstein et Fainstein 1986 ; Elkin 1987; Stone, 1989). Clarence Stone, dans *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, cherche à sortir de l'impasse en formulant une question de recherche différente par rapport au passé afin de comprendre les nouvelles modalités d'élaboration des politiques urbaines. Nous passons alors de la question classique « Who governs ? », qui met l'accent sur la compréhension de la structure du pouvoir de type power over, à la question « comment se développe la capacité de gouverner ? », à savoir le « pouvoir of ». Selon C. Stone (1989), un régime urbain est « un mode de gouvernance exercé par une coalition d'acteurs publics et privés dont les relations sont informelles et stables dans le temps ». Cette stabilité se manifeste également en cas d'alternance politique. La coalition est maintenue par un programme d'action publique formalisé dans l'agenda urbain. Le focus est aussi, plus généralement, sur la question des ressources contrôlées par les divers acteurs (Knoepfel *et al.*, 2006).

Il faut alors analyser la formation d'arrangements informels qui structurent des coalitions urbaines assez stables pour gouverner. Ces coalitions sont formées par des acteurs disposant de ressources spécifiques qui tendent parfois vers des objectifs différents. Selon Belligni et Ravazzi (2013): « en ce qui concerne l'analyse des politiques, l'approche des régimes urbains vise à élargir le champ de la recherche des politiques publiques individuelles et de leurs réseaux à l'impact systémique de programmes à long terme (au niveau urbain) et aux actions de coopération qui les soutiennent, en déplaçant l'accent des

thèmes spécifiques à l'agenda dans son ensemble et aux résultats qui déterminent le changement urbain ». La convergence autour d'un agenda urbain partagé permet la définition d'un équilibre entre les différentes instances et donc la capacité à gouverner. Souvent, un régime urbain émerge face à la nécessité de contrer les situations de crise, causées par l'évolution des conditions économiques et politiques. Ceci est un point clé dans notre recherche, car les deux villes que nous avons étudiées, Sassari et Saint-Etienne, vivent une situation de déclin économique et de détresse en raison de différents facteurs (institutionnels, désindustrialisation, perte d'habitants, etc.). Les régimes urbains peuvent émerger comme modes permettant de gouverner ces situations car ils sont caractérisés par : un *urban agenda* relativement stable, durable et reconnaissable (*agenda setting*) ; une coalition entre acteurs publics et privés qui promeut et met en place cet agenda par le biais d'accords notamment informels (*coalition-building*) ; la mobilisation de ressources de la part des différents acteurs, afin de réaliser les objectifs de l'agenda (*agenda asset-holders mobilisation*).

L'accent particulier donné par C. Stone aux accords entre les entreprises et la classe politique, bien que loin d'être déterministe comme dans le cas des approches de la machine de croissance (Molotch, 1976) et de la ville entrepreneuriale (Harvey, 1989), est une importante limite pour l'adoption en Europe du modèle analytique des régimes urbains. Cette limite est (peut-être) atténuée dans le cas britannique qui montre une certaine affinité avec le cas américain, à cause d'une part de la forte poussée néolibérale impulsée par les gouvernements de M. Thatcher et de l'autre en considérant le contexte administratif local différent (le dual government) qui favorise de plus larges autonomies locales. En France et en Italie, le rôle important joué par l'État dans les affaires urbaines semble vider la capacité explicative de l'analyse des régimes urbaines. Le contexte américain, de ce point de vue, dépend davantage des activités économiques qui se développent au niveau local (*market oriented*), à la fois pour ce qui concerne la capacité à mettre en œuvre des politiques d'incitation économique directe et l'importance de l'assiette fiscale qu'ils garantissent. Pour C. Stone, le business fait nécessairement partie du régime qui gouverne la ville (Reigner, Segas, 2013). Ces limites ont déjà été mis en évidence dans les années 1990 grâce à des études comparatives entre les

cas américains et européens (voir par exemple Keating, 1991 ; Stoker et Mossberger, 1994; Harding, 1997). Nombre de ces études ont montré les limites de l'approche des régimes urbains et la faible importance accordée au rôle de l'Etat central²⁵¹.

Les doutes liés au pouvoir explicatif de l'analyse des régimes urbains d'une part et des modèles néo-marxistes d'autre part (les limites de la ville de Peterson, la machine de croissance de Molotch et l'entrepreneurialisme urbain Harvey) semblent avoir stimulé en Europe l'introduction de cadres d'interprétation différents pour l'analyse de la transition du gouvernement à la gouvernance (Le Galès, 2002). Cependant, l'intérêt croissant des chercheurs européens dans la politique locale semble être principalement lié aux changements qui se sont manifestés dans les modalités de gouvernement et gouvernance des villes européennes durant les années 1980. Au cours de cette période, quelques phénomènes importants tels que la réorganisation des services municipaux, la construction des gouvernements métropolitains et le transfert des pouvoirs de l'Etat aux villes et régions sont à noter. Le Galès (1995), à partir de la prise de conscience d'une décennie de recherche sur le changement et l'importance croissante des collectivités locales en France et au Royaume-Uni, a élaboré un cadre théorique différent de celui des régimes urbains et de l'entrepreneurialisme urbain. Le Galès considère impropres et insuffisantes ces approches américaines pour rendre compte de la situation particulière en Europe (et en particulier en France et Royaume-Uni), où le poids de l'Etat et des acteurs économiques sont différents. D'autre part, il a reconnu un renforcement du rôle des entreprises privées dans la gestion des services urbains importants. Ces derniers sont progressivement privatisés et sont donc amenés à coopérer avec les élus pour la définition du bien commun (transports, eau, électricité, écoles, etc.). L'abandon de la réflexion sur l'analyse des régimes urbains a coïncidé en Europe avec le succès de l'approche de la gouvernance urbaine développée par Le Galès (Bagnasco, Le Galès, 2000 ;

²⁵¹ Par exemple, Harding (1997) à partir d'une recherche dans cinq villes européennes, affirme que la politique économique urbaine est devenue de plus en plus importante et qu'il y a eu des changements importants et relativement similaires des motivations et des actions des trois principaux partenaires urbains : les administrations de développement centrales, les gouvernements urbains et les communautés d'affaires locales.

etc.). Cette nouvelle vague d'études, appelé néo-wébérienne, estime que l'affaiblissement de la puissance des Etats, affectés par divers facteurs tels que la mondialisation économique, le développement des institutions supranationales, etc. a créé un nouvel espace pour l'expression de la ville en tant qu'entité politique relativement autonome (Picchierri, 2007). La ville est donc définie comme une société locale complète caractérisée par une division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et les institutions politiques, ce qui permet une grande flexibilité pour répondre rapidement aux changements du marché et assurer une certaine égalité sociale par la redistribution des coûts et avantages pour la société locale (Borelli, 20012). En Europe, l'intérêt croissant pour les mécanismes de régulation et de structuration des villes a conduit à examiner la politique économique urbaine en tant que secteur d'action publique relativement autonome. Cependant, et ceci est un point central dans le cadre de ce travail, l'analyse des régimes urbains, en tant que laboratoire de recherche pour la compréhension de la politique économique urbaine européenne, a été abandonné trop rapidement et mérite une « seconde chance ». Dans un contexte de crise économique et financière, dont les effets sont d'autant plus évidents dans les régions « périphériques » ou en déclin, les gouvernements locaux sont financièrement beaucoup plus dépendants des initiatives, de l'action et des investissements privées. Les collectivités locales sont de plus en plus déficitaires en raison de la « politique économique d'austérité » parallèle promue par l'Union européenne (Grappling, 2014) et ne sont pas capables de faire des investissements. Dans le contexte actuel de crise économique et financière, qui a frappé avec plus de violence les régions et dans les zones avec une économie fragile, les gouvernements locaux cherchent de plus en plus à attirer des financements, publics et privés, afin de créer les conditions pour reconstituer une base économique et productive. A fortiori, la situation de baisse des financements et le blocage de l'investissement public (par exemple, celle imposée par le pacte de stabilité aux Etats européens²⁵²)

²⁵²« Le pacte de stabilité interne (PSI) est né de la convergence des économies des États membres de l'UE autour de paramètres spécifiques, communs à tous et partagés au niveau européen au sein du pacte de stabilité et croissance, et plus précisément dans le traité de Maastricht (dette nette de l'administration publique inférieure / PIB à 3% et rapport dette publique des AA.PP./PIL convergeant vers 60%) [...]. Un objectif primordial des règles fiscales

impose aux autorités locales de chercher ailleurs les possibilités de développement ou simplement de gérer les dépenses courantes. Créer des opportunités pour la croissance économique, dans le but d'accroître l'emploi, est de plus en plus la priorité politique des réalités urbaines en crise. Si la métropole semble avoir plus de succès dans cette tâche, les villes moyennes, comme Sassari et Saint-Etienne, ont beaucoup de difficultés pour attirer des investissements privés et, par conséquent, établir une coopération et un partenariat avec eux. Les gouvernements de ces villes ont alors tendance à créer les conditions préalables pour le développement du secteur privé, à savoir le développement des services et une bonne qualité de vie, grâce à l'obtention de financements régionaux, nationaux et européens pour la réalisation de projets particuliers (des fonds comme le FEDER, le FSE...). Le revers de la médaille est que les collectivités doivent respecter des normes et règles spécifiques pour obtenir ces fonds, donnant lieu à une vague de privatisation de services auparavant publics, à des politiques tournées vers l'offre (d'espaces commerciaux, de quartiers productifs, de résidences et logements pour les couches moyennes, etc.). Pour obtenir ces fonds les villes doivent en outre développer des compétences spécifiques au sein de leurs services ou recourir à des experts (bureaux d'études, cabinets d'avocats, etc.) car les appels d'offres européens demandent une certaine expertise. En d'autres termes, les domaines techniques et administratifs sont réformés afin d'augmenter leur capacité de s'adapter aux nouvelles exigences. Cependant, à Sassari et Saint-Etienne, deux villes caractérisées par la quasi-absence d'acteurs privés importants et où il est très difficile d'en attirer à cause des conditions structurelles locales non favorables (main d'œuvre non qualifiée, insularité, marché local non dynamique, etc.), ce sont les organismes et les organisations politiques publiques qui jouent un rôle de premier plan.

4. Perspectives de recherche

qui constituent le pacte de stabilité interne est le contrôle de la dette nette des collectivités locales (régions et autorités locales) », cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze: <http://www.rgs.mef.gov.it>

Au cours des dernières années, en Europe, certains chercheurs ont réévalué le potentiel de l'approche des régimes urbains et ont précisé certains aspects conceptuels et théoriques à travers l'étude de cas spécifiques. C'est dans ce débat que ce travail se positionne en essayant de contribuer par l'introduction de la variable « culture » en ce qui concerne la formation des régime urbains. Plus particulièrement, nous nous intéressons aux villes de province, caractérisées par un environnement économique faible et une situation géographique marginale. L'analyse des régimes urbains montre encore beaucoup de potentiel pour l'interprétation du changement du mode de gouvernance urbaine contemporaine, notamment dans le contexte actuel où les accords de marché entre gouvernement local et entreprises semblent devenir de plus en plus la condition sine qua non. L'analyse des régimes urbains peut également être mobilisée comme un cadre général dans lequel situer l'évolution du rôle de la culture dans l'agenda politique de la ville, à savoir son émergence et montée en puissance à la fois comme un outil pour : a) la mise à niveau de l'économie urbaine ; b) la redéfinition de l'identité urbaine ; c) la légitimation de l'action du gouvernement auprès des citoyens. Dans les villes de province, où les intérêts et le capital privé ne sont pas significatifs, les coalitions de croissance sont essentiellement formées par des acteurs publics. L'agenda urbain a alors comme but d'attirer les investissements privés dans un contexte général où l'État a réduit le financement aux municipalités, tout en leur transférant de nouvelles fonctions, devoirs et responsabilités : un véritable casse-tête pour les élus de ces villes ! En plus de la réduction des transferts de l'État, en effet, ces villes connaissent une réduction des recettes en raison de la perte de résidents, d'activités commerciales et productives. C'est dans ce contexte que semble se situer l'intérêt public d'investir dans le secteur culturel parce que la culture est, au moins idéalement, un outil qui peut potentiellement conduire à la réalisation des objectifs de développement économique : le cercle vicieux « crise économique - perte d'habitants - fermeture des commerces et des activités productives - image négative » doit se transformer en cercle vertueux : amélioration de la qualité de vie urbaine et le dynamisme du marché immobilier, augmentation des flux de tourisme à travers l'organisation d'événements majeurs pour capter les excédants des revenus des populations aisées, attraction des activités commerciales, en profitant de la circulation des

personnes. Notre hypothèse a conduit, cependant, à considérer que la culture agit également comme un accélérateur pour la formation de partenariats et pour le développement de programmes urbains partagés. La recherche de terrain a montré les difficultés que la vérification de cette hypothèse implique. La "malléabilité" du concept de culture provoque des malentendus : le concept a de larges marges de signification et ceci est le premier obstacle à surmonter. Un deuxième problème, qui est spécifique à cette recherche, est donné par le caractère provisoire de l'information recueillie, ce qui rend nécessaires de nouvelles enquêtes qui doivent également tenir compte de la transformation des contextes urbains concernés. Sur le plan théorique, la réflexion sur les concepts et méthodologie d'analyse des régimes urbains est encore un travail en cours et il est nécessaire d'établir des points communs de référence qui prennent mieux en compte les spécificités du cadre institutionnel européen. Enfin, l'hypothèse doit nécessairement passer par l'examen de nouvelles études de cas, à travers lesquelles expliquer le fonctionnement de notre modèle d'analyse.

Références bibliographiques

- AA.VV. (1989) *La Provincia di Sassari. Ambiente, Storia, Civiltà*, Edizioni Amilcare Pizzi, Sassari.
- AA.VV. (2009) « La gestion des partenariats public-privé », in *Revue française d'administration publique*, n° 130, 2009/2
- ABBRUZZESE A. (1979) « L'effimero non lascia edifici ma modelli », in *Rinascita*, n° 7/1979, dicembre.
- AGLIETTA M. E LUNGHINI G. (2001) *Sul capitalismo contemporaneo. Regolazione e crisi del capitalismo. I nuovi compiti dello stato*, Bollati Boringhieri, Torino.
- AMABLE B., GUILLAUD E., PALOMBARINI S. (2011) *L'économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie*, Editions Rue d'Ulm, Paris.
- AMENDOLA G. (2003), *La città postmoderna, Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- ANDERSSON D.E., ANDERSSON A.E., MELLANDER C. (2011) *Handbook Of Creative Cities*, Edward Edgar Publishing, Northampton, Massachusetts.
- ARAB N. (2007) « À quoi sert l'expérience des autres ? » « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, 2007/4 n° 131, p. 33-47.
- ASHWORTH G.J. e KAVARATZIS M. (eds), (2010) *Towards Effective Place Brand Management: Branding European Cities and Regions*, Edward Elgar Publishers.

- ASSOCIAZIONE CIVITA (2012) *Linee guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico/privato*, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Roma, 22 novembre 2012.
- ASSOCIAZIONE DEGLI INDUSTRIALI DELLA PROVINCIA DI SASSARI (1994) *la Cultura Economica e d'Impresa nei Quotidiani della Sardegna*, Ottobre 1994.
- BACHRACH P. e BARATZ M. (1962) «Two faces of power», in *American Political Science Review*, Vol. 56, n°4, pp. 947-942.
- BADAMI A. (2012) *Metamorfosi urbane. Politiche culturali in Francia e mutamenti nel paradigma urbanistico*, Alinea, Firenze.
- BAER S. (2005) «Urban regime theory», in CAVES R.W. (2005) (a cura di), in *Encyclopedia of the city*, pp. 714-715.
- BAGELLA M. (1993) *Il Mezzogiorno al Consiglio Regionale della Sardegna (1949-1979)*, FrancoAngeli, Milano.
- BAGNASCO A. (1977) *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- BAGNASCO, A. e P. LE GALÈS (eds.) (2000) *Cities in contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BALBO L. e PIZZORNO A. (1968) *Studio sulla struttura del potere locale a Sassari*, Rapporto di Ricerca. Università di Sassari.
- BANCA D'ITALIA (2013) *Economie Regionali. Economia della Sardegna*, n°21, giugno 2013.
- BARBERA A. (2004) *Progetto del nuovo Centro d'Arte Moderna e Contemporanea a Metz in Francia*. Rel. Donato, Giacomo Bezzo, Eleonora. Politecnico di Torino, 2. Facoltà di architettura.
- BARNETT C. (2001) «Culture, policy and subsidiarity in the European Union: From symbolic identity to the governmentalisation of culture», in *Political Geography*, Vol. 20, n°4, pp. 405-426.
- BARUCCI E. e PIEROBON F. (2007) *Le privatizzazioni in Italia*, Il Mulino, Bologna.

- BASSET K., GRIFFITH R. E SMITH I. (2002) « Cultural industries, cultural clusters and the city: the example of natural history film-making in Bristol », in *Geoforum*, Vol. 33, n° 2, pp. 165–177.
- BASSETT, K. (1996) «Partnerships, business elites and urban politics: Newforms of governance in anEnglish city?» in *Urban Studies*, Vol.33, pp. 539-555.
- BAUDELLE (2013) «The New Louvre in Lens: A Regionally Embedded National Project», in*European Planning Studies*, Vol. 21, pp. 1-18.
- BÈAL V. et PINSON G. (2009) « Du petit chose au « 5th best mayor in the world». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, 2009/1 n° 30, p. 7-29.
- BÈAL V., DORMOIS R. et PINSON G., (2010) « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles* [En ligne], 8 |, mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 10 mars 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4380>
- BEAUD C. (2001), “Le drame de Creusot-Loire : échec industriel ou fiasco politico-financier ?” , *Entreprises et histoire*, 27, 1, p. 7-7
- BECATTINI G. (1979) «Dal “settore” industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale», in *Rivista di economia e politica industriale*, 1, pp. 7-21.
- BELLIGNI S., RAVAZZI S. (2013) *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Il Mulino, Bologna.
- BELLIGNI S., RAVAZZI S. e SALERNO R. (2009) «Regime urbano e coalizione di governo a Torino», in *Polis*, Vol. 23, n°1, pp. 5-30.
- BENHAMOU F. (2011), *L'économie de la culture*, La Découverte « Repères», Paris.
- BENJAMIN W. (2013), *L'Œuvre d'art à l'époque de sa reproductibilité technique* (1939), Paris, Payot.
- BERNT M. (2009), “Partnership for demolition: the governance of urban renewal in East Germany’s shrinking cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, pp. 754-769.

- BEZES P. (2009) *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- BIANCHINI F. (1999) «Cultural planning for urban sustainability», in L. NYSTROM & C. FUDGE (Eds) *Culture and Cities. Cultural Processes and Urban Sustainability*, pp. 34-51 (Stockholm: The Swedish Urban Development Council).
- BIANCHINI F. E PARKINSON M. (Eds) (1993) *Cultural Policy and Urban Regeneration: The Western European Experience*. Manchester: Manchester University Press.
- BLOOMFIELD J. (1993) «Bologna: culture, citizenship and quality of life», in Bianchini e Parkinson (1993).
- BOBBIO L. (2006) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- BOBBIO L. e MAGGI M. (1994) *Economia e politica dei beni culturali*, La Rosa Editrice, Torino.
- BONACUCINA E., BUA F., BORSATO S., CANNAOS C., CAPPAI A., IDINI P., MASTINU M., ONNI G., SCALAS S., TALU V. (2013) *Sardegna. La Nuova e l'Antica Felicità*, FrancoAngeli, Milano.
- BORELLI G. (2005) *Un paese diverso. La politica economica delle città americane*, FrancoAngeli, Milano.
- BORELLI G. (2012) *La politica economica urbana. Teorie e modi di governance*, Carocci, Roma.
- BOURDIEU P. (1979) *La distinction. Critique sociale du Jugement*, Minuit, Paris.
- BOURDIEU P. e DARBEL A. (1991) *The Love of Art: European Art Museums and Their Public*, Polity, Cambridge.
- BOVONE L. (a cura di) (2002) *Intraprendere cultura: rinnovare la città*, FrancoAngeli, Milano.
- BRENNER N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

- BRIGAGLIA M. (1979) *La classe dirigente a Sassari da Giolitti a Mussolini*, Edizioni della Torre, Cagliari.
- BRIGAGLIA M. (2006) *Storia della Sardegna*, Laterza, Roma-Bari.
- BRIGAGLIA M. e RUJU S. (2012) *Industria e Territorio nel Nord-Ovest della Sardegna, 50 anni del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari*, Tas, Sassari.
- BRUNO I. (2011) *La nascita del ministero per i beni e le attività culturali e ambientali*, Led Edizioni, Milano.
- BURDEK, B. (2005), *Design: The History, Theory and Practice of Product Design*, Bâle, Birkhäuser.
- C.R.E.S.A.L. (1966) *Métiers et qualifications de la main d'œuvre salariée dans les industries textiles de la Loire*, Saint-Etienne.
- CAROLI L. (a cura di) (2010) *Le Bonifiche e il Rilancio dell'Area Industriale di Porto Torres*, FrancoAngeli, Milano.
- CATANZARO R., PISELLI F., RAMELLA F., TRIGILIA C. (2002) *Comuni nuovi*, il Mulino, Bologna
- CHARBONNEAU J.P. (2002), "Patrimoines pluriels et développement urbain par Jean-Pierre Charbonneau", *La Pierre d'Angle*, 31.
- CHARMES E. *La ville émiétée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, 2011, PUF, Paris
- CICERCHIA A. (2009) *Risorse culturali e turismo sostenibile*, Francoangeli, Milano.
- CIRESE A.M. (1973) *Cultura egemonica e culture subalterne*, Palumbo, Palermo.
- CLARK T.N. (2011) *The City as an Entertainment Machine*, Lexington Books, London.
- COLLEONI M. e GUERISOLI F. (2014) *La Città Attraente*, Egea, Milano.
- COOKE P. E LAZZERETTI L. (2008) *Creative Cities, Cultural Clusters and Local Economic Development*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham.
- CORBETTA P. (2003) *Social research: theory, methods and techniques*, Sage, London.

- CRIVELLO S. e SALONE C. (2013) *Arte contemporanea e sviluppo urbano: esperienze torinesi*, FrancoAngeli, Milano.
- CROUCH C., LE GALÈS P., TRIGILIA C., VOELZKOW H. (Eds.) (2004) *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press.
- D'ALBERGO E. e LEFEBVRE C. (a cura di) (2007) *Le Strategie Internazionali delle Città*, Il Mulino, Bologna.
- D'ANGELO M., FRIEDBERG E., URFALINO P. (1989) *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation Française.
- DAHL R. (1961) *Who governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.
- DAUM L. (1963) « Les difficultés de la sidérurgie dans la communauté », *Revue du marché commun*, pp. 405-408.
- DAVIES S. e IMBROSCIO D. (2009) *Theories of urban politics*, Sage, London.
- DAVIES, S. (2002) «Urban Regime Theory. A normative-Empirical Critique», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 24, n°1, pp. 1-17.
- DE PROPRIIS L. E HYPPONEM L., (2008) « Creative cluster and governance: the dominance of the Hollywood Film Cluster, » in Cooke e Lazzeretti (2008).
- DELAGE A. (2013) « Des acteurs en quête de marché. Le projet de renouvellement urbain autour de la gare de Saint-Étienne Châteaucreux », *EspacesTemps.net*, 25.08.2013.
- DELLA LUCIA M. (2013) *Cultura e Sviluppo Locale nell'Economia della Conoscenza. Politiche e Strumenti di Sviluppo Urbano*, CEDAM, Padova.
- DELLA PORTA D. (1999) *La politica locale. Potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*, Il Mulino, Bologna.
- DELLA PORTA D. (2010) *L'intervista qualitativa*, Laterza, Roma-Bari.
- DELLA PORTA D., VANNUCCI A. (1994) *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi e attori*, Il Mulino, Bologna.

- DEMATTEIS G. (1994) «Il marketing urbano: cooperare per competere», in AVE G. e CORSICO F. (a cura di) *Marketing urbano in Europa*, Edizioni Torino Incontra, Torino.
- DEVISME L. DUMONT e ROY (2007) « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 2007/4 n° 131, p. 15-31.
- DI FELICE M.L., SANNA L., G.SAPELLI, *L'impresa industriale del Nord Sardegna. Dai pionieri ai distretti: 1922-1997*, Laterza, Roma-Bari.
- DIGAETANO, A. e KLEMANSKI J.S. (1993) «Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain», in *Urban Affairs Quarterly*, Vol.29, pp.54-83.
- DIGAETANO, A. e KLEMANSKI J.S. (1999) *Power and City Governance. Comparative Perspectives on Urban Development*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- DORMOIS R. (2006) « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », in *Revue française de science politique*, Vol.5, pp.837-867.
- DOWDING K. (2001) «Explaining urban regimes», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, n°1, pp. 7-19.
- DOWDING, K., DUNLEAVY P., KING D., MARGETTS H., e RYDIN Y. (1999) «Regime politics in London local government», in *Urban Affairs Review*, Vol.34, pp.515-545.
- DPS (2013a) *I flussi finanziari pubblici nel settore Cultura e Servizi Ricreativi, Italia*, Monografie Edizione 2013.
- DPS (2013b) *I flussi finanziari pubblici nel settore Cultura e Servizi Ricreativi, Regione Sardegna*, Monografie Edizione 2013.
- DUBOIS V. (1999) *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, Paris.
- ELKIN S. (1987) *City and Regime in the American Republic*, University Of Chicago Press.

- ELLSON T. (2004) *Culture and Positioning as a Determinant of Strategy: Personlity and the Business Organization*, Palgrave Macmillan, UK.
- EUROSTAT (2011) *Cultural statistics*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- EWEN S. e HEBBERT M. (2007) «European cities in a networked world during the long 20th century», in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, n° 3, pp. 327-340.
- FEDERCULTURE (2013) *Una strategia per la Cultura, una strategia per il Paese. Rapporto annuale Federculture 2013*.
- FEINSTEIN N.I. E FEINSTEIN S.S. (1986) Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Forces, in FAINSTEIN, S., HILL, R.C., JUDD, D., SMITH, M. (eds.) *Restructuring the City: the Political Economy of Urban Development*, New York, Longman.
- FELICORI M. (1984) «Feste d'estate: indagine sulla politica culturale dei comuni italiani», in PARISI (1984) *Luoghi e misure della politica*, Il Mulino, Bologna.
- FLORIDA R. (2002) *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- FLORIDA R. (2005) *Cities and the Creative Class*. London, Routledge.
- FUMAROLI M. (1991) L'État culturel. *Bulletin des bibliothèques de France* [en ligne], n° 6.
- GARCIA B. (2004) «Cultural policy and urban regeneration in western european cities: lessons from experiences, prospects for the future», in *Local Economy*, Vol. 19, n° 4, pp. 312-326.
- GASNIER M. E LAMARD P. (a cura di) (2007) *Le Patrimoine Industriel comme Vecteur de Reconquête Economique*, Lavauzelle, Panazol (Limoges).
- GIAMBRONE F. (a cura di) (2013) *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governance a confronto*, FrancoAngeli, Milano.
- GIRARD A. (2001) « Les maisons de la culture : au-delà de leur « échec », leur vraie réussite», <http://www.culture.gouv.fr/>

- GÓMEZ M.V. (1998) «Reflective images : the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, n°1, pp. 106-121.
- GREGORI L., LEMARCHANDS V. (1991), “Caravelles 2 : Quadriennale Internationale de Design”, *Azimuts [F]*, n° 1.
- GRIFFITH R. (1995) «Cultural strategies and new modes of urban intervention», in *Cities*, Vol. 12, n° 4, pp. 253-265.
- GUIDICINI P. (2007) *Nuovo Manuale per le ricerche sociali sul territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- GUILLON V. (2011), *Mondes de coopération et gouvernance culturelle dans les villes*. Thèse doctorale, Grenoble, Université de Grenoble.
- HANNERZ U. (2001) *Esplorare la città*, Il Mulino, Bologna.
- HARDING A. (1997) «Urban regimes in a Europe of the Cities?», in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, n°4, pp. 291-314.
- HARVEY D. (1982) *The limits to capital*, University of Chicago Press, Chicago
- HARVEY D. (1989a) *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Oxford, Blackwell.
- HARVEY D. (1989b) «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71.1, 3-1.
- HARVEY D. (2008) *Géographie de la domination*, Le Prairies Ordianires, Paris.
- HARVEY D. (2012) *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombrecorte, Verona.
- HARVEY, D. (2001) *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Routledge, London.
- HEDSTRÖM e SWEDBERG (1998) *Social Mechanisms*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 1-31.

- HEIDENREICH M. e PLAZA B. (2009) «Renewal through Culture? The Role of Museums in the Renewal of Industrial Regions in Europe», in *European Planning Studies*, pp. 1-15
- HEINICH N. (2010) *Guerre culturelle et art contemporain. Une comparaison franco-américaine*, Hermann, Paris.
- HUNTER F. (1953) *Community power structure, a study of decision makers*, The University of North Carolina Press; Nuova edizione (1969).
- INGALLINA P. (2010) *Nuovi scenari per l'attrattività delle città e dei territori*, Milano, FrancoAngeli.
- IODACHE M.C. (2013) «Unesco Label – Promoter a Cultural Tourism Development», in *Annals of the Constantin Brâncuși*, University of Târgu Jiu, Vol. 3, pp. 64-70.
- JAUNEAU Y. (2013) « Le poids économique direct de la culture », *Culture chiffres*, 2013/3 n° 3, p. 1-12.
- JESSOP B. (1993) «Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy», in *Studies in Political Economy*, Vol. 40, pp. 7-39.
- JESSOP, B. (2002) *Post-fordism and the State*, in Amin A. (a cura di), *Post-Fordism. A reader*, Oxford, Blackwell, pp. 251-279.
- JOBERT B. (a cura di) (1993) *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOBERT B., SELIER M. (1977) « Les grandes villes: autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, XXVII, n° 2, pp. 205-227.
- JUDGE D., STOKER G. e WOLMAN H. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, London.
- KEATING M. (1991) *Comparative urban politics*, Aldershot, UK, Edward Elgar.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Rüegger, Zurigo.
- KONG L. (2000) «Cultural Policy in Singapore: Negotiating Economic and Socio-Cultural Agendas», *Geoforum*, Vol. 31, n°4, pp. 409-24.

- LANDRY C. (2000), *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan
- LATARJET B. (1992) *L'aménagement culturel du territoire*, La Documentation française, Parigi.
- LE GALÈS P. (2006) « La restructuration des PMI à Saint-Étienne après la crise : traces du passé et limites à l'intégration horizontale », *Sociologie du Travail*, vol. 48, n° 1.
- LE GALES, P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- LE GALÈS, P. (2002) *European cities, social conflict and governance*. Oxford University Press, Oxford.
- LEFEVRE H. (2009, ed. or. 1968) *Le Droit à la Ville*, Economica, Paris.
- LELLI M. (a cura di) (1983) *Lo Sviluppo che si doveva fermare: saggi e ricerche sulla Sardegna post-agricola e post-industriale*, ETS, Pisa-Sassari.
- LEPHAY-MERLIN C. (1991) *Les dépenses culturelles des communes. Analyse et évolution : 1978-1989*, La Documentation française, Paris.
- LEVINE, M. A. (1994) «The Transformation of Urban Politics in France: The Roots of Growth Politics and Urban Regimes», in *Urban Affairs Quarterly*, Vol.29, n°3, pp.383-410.
- LEWANSKI R. (1997) *Governare l'Ambiente*, Il Mulino, Bologna.
- LLOYD R. E CLARK T.N. (2000) «The City as an Entertainment Machine», Presentation at the annual meeting of the *American Sociological Association*, 2000.
- LO ROCCO G. e MICHELI S. (2003) *Lo spettacolo dell'architettura. Profilo dell'archistar*, Mondadori, Milano.
- LOGAN J. and MOLOTCH H. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press, Los Angeles.
- LORRAIN D. e STOKER G. (1995) *Les privatisations urbaines en Europe*, La Decouverte, Paris.

- LUCARELLI A. e BERG P. O. (2011) «City branding: a state-of-the-art review of the research domain» in *Journal of Place Management and Development*, Vol. 4, n° 1, pp. 9-27.
- LUCCHINI F. (2002) *La culture au service des villes*, Paris, Anthropos.
- LUSO, B. (2009), “Les musées, un outil efficace de régénération urbaine ? Les exemples de Mons (Belgique), Essen (Allemagne) et Manchester (Royaume-Uni)”, *Cybergeo, European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 436, mis en ligne le 05 janvier 2009, consulté le 23 avril 2014.
- LUSTIGER-THALER, H. e SHRAGGE, E. (1998), The New Urban Left: Parties Without Actors, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, pp.233–244.
- LYND, R. e LYND H. (1959, ed. or. 1929) *Middletown. A Study in American Culture*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- LYND, R. e LYND H. (1982, ed. or. 1937) *Middletown in Transition. A Study in Cultural Conflicts*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- MACIOCCO G. (a cura di) (2013) *Città di città. Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Sassari*, FrancoAngeli, Milano.
- MAGNO F. E CASSIA F. (2013) «Austerity Programs and Services Quality Within Italian Municipalities. An Exploration of Trends and Evolving Practices», in *Economia dei Servizi*, Vol. 3/2013, pp. 239-258.
- MANDON D. (1976) *Les Barbelés de la Culture*, Federop, Lyon.
- MANI L. (2010) *Petrochimica Privata e Finanza di Stato*, in Brigaglia M. e RUJU S., BRIGAGLIA M. e RUJU S. (2012) *Industria e Territorio nel Nord-Ovest della Sardegna, 50 anni del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari*, Tas, Sassari.
- MARCUSE P. (1989) «“Dual city”: a muddy metaphor for a quartered city», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 14, n°4, pp. 697-708.
- MARINELLI G. (2006) Le politiche culturali del Comune di Roma: l’offerta, *Economia della Cultura*, n°2/2006.

- MARRA E. (2006) *Marketing urbano: comprendere le nuove potenzialità di attrazione della città*, In Atti del seminario "Fare sistema nel turismo a Milano: dalle idee alla realizzazione" pp.12-21, Assolombarda, Milano.
- MASBOUNGI A. e de GRAVELAINE F. (2006) *Construire un projet de ville. Saint-Etienne « in progress »*, Editions du Moniteur, Paris.
- MATTONE A. (a cura di) (2010) *Storia dell'Università di Sassari. Vol. II*, Ilisso, Sassari.
- MAZZETTE A. (2013) *Pratiche Sociali di Città Pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- MAZZETTE A. (a cura di) (1997) *La Città Immaginaria. Sassari nelle Esperienze dei suoi Abitanti*, FrancoAngeli, Milano.
- MAZZETTE A. (a cura di) (2011) *Esperienze di Governo del Territorio*, Laterza, Roma-Bari.
- MAZZETTE A. e SGROI E. (2007) *La metropoli consumata. Antropologie, architetture, politiche, cittadinanze*, Franco Angeli, Milano
- MELA A. (2006) *Sociologia delle Città*, Carocci, Roma.
- MILES S. (2005) «Our Tyne: Iconic regeneration and the revitalisation of identity in Newcastle Gateshead», in *Urban Studies*, Vol. 42, n° 5-6, pp. 913-926.
- MIOCHE P. (2004) *I cinquant'anni dell'Europa del carbone e dell'acciaio (1952 – 2002)*, Commissione Europea, Bruxelles.
- MOLOTCH H. (1976) «The city as a growth machine: Toward a political economy of place», in *American journal of Sociology*, Vol. 82, n° 2, pp. 309-332.
- MOREL JOURNAL C. e SALA PALA V. (2011) «Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles* [En ligne], 10 | 2011.
- MOSSBERGER K. and STOKER G. (2001) « The evolution of urban regime theory : the challenge of conceptualization », *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6, July, 810-835
- MOULINIER P. (2013) *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris, PUF.
- MURGIA T. (2006) *Sassari. Dagli Statuti allo Statuto*, Edes, Sassari.

- MUSTERD S. e MURIE A. (2010) *Making competitive cities*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- NEFS M., ALVES S., ZASADA I., HAASE D. (2013) «Shrinking cities as retirement cities? Opportunities for shrinking cities as green living environments for older individuals», in *Environment and Planning A*, Vol. 45, n°6, pp. 1455 – 1473.
- NORTH, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- ORSINI L. (2008) *Volare low cost. La rivoluzione del trasporto aereo*, Hoepli, Milano.
- OSWALT, P., DES BUNDES, K (2005), *Shrinking cities, Volume 1, International research*, Ostfildern, Hatje Kantz.
- PABA A. (1989) *L'industria*, in AA.VV. *La Provincia di Sassari. Ambiente, Storia, Civiltà*, Edizioni Amilcare Pizzi, Sassari.
- PAGE E.C. e GOLDSMITH J.F. (1987) *Central and Local Government Relations: a comparative analysis of western European Unitary States*, Sage, London.
- PASQUINO G., REGALIA M. E VALBRUZZI M. (2013) *Quarant'anni di Scienza Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- PECK J. e TICKELL A. (2002) « Neoliberalizing space », *Antipode*, Vol 34, n° 3, pp. 380–404.
- PETERSON P. (1981) *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago.
- PIERRE J. (2011) *The politics of urban governance*, Palgrave Macmillian
- PINSON G. (2010a) « The governance of French towns. From the centre-periphery scheme to urban regimes », *Análise Social*, vol. XLV (197), 2010, p. 717-737.
- PINSON G. (2010b) « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », in *Métropoles*, n°7/2010.
- PITRONE M.C. (1984), *Il sondaggio*, Franco Angeli, Milano.
- PLAZA B., TIRONI M. e HAARICH S. (2009) «Bilbao's Art Scene and the “Guggenheim effect” Revisited», in *European Planning Studies*, Vol. 17, n° 11, pp. 1711-1729.

- POIRRIER P. e RIZZARDO R. (2009) *Une ambition partagée? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités locales (1959-2009)*, Paris, La Documentation française.
- POIRRIER, P. (1994) « Les politiques culturelles municipales des années soixante à nos jours, essai de périodisation », *Bulletin des bibliothèques de France*, Paris, t. 39, n°5.
- PONZINI D. e ROSSI (2010) «Becoming a creative city: the entrepreneurial mayor, network politics and the promise of an urban renaissance», in *Urban Studies*, Vol. 47, n°5, pp. 1037-1057.
- PORCU GAIAS M. (1996) *Sassari. Storia Architettonica e Urbanistica dalle Origini al XVI secolo*, Ilisso, Nuoro.
- PORTER M.E. (1998) «Clusters and the New Economics of Competition», in *Harvard Business Review*, novembre-dicembre 1998, pp. 77-90.
- PORTER M.E. (2000) « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy » in *Economic Development Quarterly*, Vol. 14 n° 1, pp. 15-34
- PROVASI G. (a cura di), 2002, *Le istituzioni dello sviluppo: i distretti industriali tra storia, sociologia ed economia*, Meridiana, Roma.
- RADICE B. (1986), *Caravelles - Enjeux de l'objet - Quadriennale Internationale de Design*, Catalogue de l'exposition à Grenoble - Lyon - Saint-Etienne du 22 juin au 25 septembre 1986.
- RADICE B. (1986), *Caravelles - Enjeux de l'objet - Quadriennale Internationale de Design*, Catalogue de l'exposition à Grenoble - Lyon - Saint-Etienne du 22 juin au 25 septembre 1986.
- RAMPINI F. (2014) *La trappola dell'austerità. Perché l'ideologia del rigore blocca la ripresa*, Laterza, Roma-Bari.
- REIGNER H. e SEGAS S. (2013) « Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville », *Working paper* presentato al *Congrès AFSP*, Paris, 2013.

- REYNAUD, B. (1991) *L'industrie rubanière dans la région stéphanoise (1895 – 1975)*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne.
- RICHARDS G. (2006) «The European Cultural Capital Event: Strategic Weapon in the Cultural Arms Race?», in *Journal of Cultural Policy*, Vol. 6, n°2, pp. 159-181.
- RIGAUD J. (1996) *Pour une refondation de la politique culturelle*, La Documentation française, Paris
- ROUSSEAU M. (2013) «Re-imaging the City Centre for the Middle Classes: Regeneration, Gentrification and Symbolic Policies in 'Loser Cities'», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33, n° 3, pp. 770-788.
- SAEZ G. (1995) « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°73, 73 - La démocratie municipale, p.109-123. Consulté le 2013-02-20 14:02:57 . URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Villes-et-culture-un-gouvernement.html>
- SAEZ G. (1995) « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°73, 73 - La démocratie municipale, p.109-123. Consulté le 2013-02-20 14:02:57 . URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Villes-et-culture-un-gouvernement.html>
- SAEZ G. (1999) *Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial*. In *Annuaire des collectivités locales*. Tome 19, pp. 17-26.
- SAEZ G. (2012a) « Le tournant métropolitain des politiques culturelles », pp. 23-71, in Saez G. (2012) *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*, Paris, La Découverte.
- SAEZ G. (2012b) *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*, Paris, La Découverte.
- SAEZ G. (2013) « Le roman de la décentralisation ». In : *L'Observatoire*, Revue des politiques culturelles, n°43 hiver 2013, pp.11-15.
- SAEZ G. (2003) « Les politiques culturelles des villes », in *Le(s) public(s) de la culture*, Presses de Sciences Po, p. 197-225.
- SANTAGATA W. (2007) *La fabbrica della cultura*, Bologna, Il Mulino.

- SANTORO M. e SASSATELLI R. (2009) *Studiare la cultura. Nuove prospettive sociologiche*, Il Mulino, Bologna.
- SAPELLI G. (1997) «Alternative possibili per la crescita: la Sardegna, Sassari e oltre», in DI FELICE M.L., SANNA L., G.SAPELLI, *L'impresa industriale del Nord Sardegna. Dai pionieri ai distretti: 1922-1997*, Laterza, Roma-Bari, pp.293-347.
- SARTORI G. (1991) «Comparazione e metodo comparato», in Sartori G. e Morlino L. *La comparazione nelle Scienze Sociali*, Il Mulino.
- SARTORI G. E MORLINO L. (1991) *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- SASSU G. (2010) *Un modello per lo studio delle classi dirigenti: il caso di Sassari*. Tesi di Dottorato, Università di Sassari.
- SAVITCH H.V. and KANTOR P. (2002) *Cities in the international marketplace, The political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton University Press
- SAVITH H. e KANTOR, H.V. (2005) «How to study comparative urban development politics: a research note», in *International Journal of Urban and Regional Research*, VI. 29, pp. 135-151.
- SCIULLO G. (2005) Novità (e conferme) in tema di verifica dell'interesse culturale per gli immobili appartenenti a soggetti pubblici e privati non profit, *Aedon*, n°2/2005.
- SCOTT A.J. (1997) «The Cultural Economy of Cities», *International Journal of Urban and Regional Research*, [Volume 21](#), [Issue 2](#), pp. 323–339.
- SCOTT A.J. (2000), *The cultural economy of cities*, London, Sage.
- SEBASTIANI C. (2007) *La Politica delle Città*, Il Mulino, Bologna.
- SECHI G. (2013) «Città e musei di arte contemporanea: il caso di Rovereto», in De Salvo, P. and Calzati, V., (a cura di) *Strategie per la valorizzazione sostenibile del territorio Franco Angeli, Milano*.
- SECHI G. (2013) «Da città in declino a città creativa? Il caso di Saint-Étienne». In *Ricerca in Vetrina. Originalità e impatto sul territorio regionale della ricerca*

scientifica di dottorandi e dottori di ricerca. Atti del Convegno. Milano, FrancoAngeli.

SIBERTIN-BLANC M. (2008) « La culture dans l'action publique des petites villes. Un révélateur des politiques urbaines et recompositions territoriales », in *Géocarrefour*, Vol. 81, n°1, pp. 5-13.

SMITH, A., VON KROGH STRAND, I. (2011), "Oslo's new Opera House: Cultural flagship, regeneration tool or destination icon?", *European Urban and Regional Studies*, 18, 1, pp. 93-110.

SMITH, N. (1984) *Uneven development: nature, capital and the production of space*, Blackwell, London.

SODDU F. (2002) *La Scommessa della Rinascita*, Tema, Cagliari.

STOKER G. (1995) Regime theory and urban politics. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, Sage Publications, London.

STONE C. (1988) «Preemptive power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" reconsidered», in *American Journal of Political Science*, Vol. 32 n°1, pp. 82-104.

STONE C. (1989) *Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas University Press, Kansas.

STONE C. (2005) «Looking back to look forward. Reflexions on urban regimes analysis», in *Urban Affairs Review*, Vol. 40, n° 3, pp. 309-341.

STONE, C. (1998) «Regime analysis and the study of urban politics. A rejoinder», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 20, n°3, pp. 249-260.

STRASSOLDO R. (2003), *Aspetti sociologici dell'urbanistica postmoderna*, in Mazzette A. (a cura di) (2003), *La città che cambia*, Franco Angeli, Milano.

THROSBY, D. (2010) *The economics of cultural politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

TIDORE C. (2008) *Processi Partecipativi nel Governo del Territorio*, FrancoAngeli, Milano.

- TIRMARCHE O. (1999) « L'action publique de développement industriel à Saint-Étienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun ? », in *Sociologie du Travail*, Vol. 41, pp. 431-452.
- TRIGILIA C. (1986) *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.
- TUOK I. e MYKHENKO V. (2007) «The trajectories of European cities, 1960–2005», in *Cities*, Vol. 24, n° 3, pp. 165-182.
- URFALINO P. (2004) *L'invention de la politique culturelle*, Hachette, Paris
- URFALINO P. e FRIEDBERG E. (1984) *Les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, La Documentation française, Paris.
- VALSECCHI C. (2009) *L'evoluzione delle politiche culturali*, Appunti del Corso in Economia dei beni e delle attività culturali, Università di Bergamo.
- VANDELLI L. (2005) *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- VANT A. (1981), *Imagerie et urbanisation : recherches sur l'exemple stéphanois*, Saint-Étienne, Centres d'études foréziennes.
- VANT A. (1996) A propos de la « recomposition du system d'acteurs en région stéphanoise », *Revue de géographie de Lyon*, Volume 71 n°3, pp.195-196
- VANT A., GAY G. (1997), “Saint-Etienne Métropole ou le découpage du territoire minime”, *Revue de géographie de Lyon*, 72, 3, pp. 177-190
- VENTURI M., SELLE K; e WOOD C. (1994) *Grandi Eventi. La Festivalizzazione della Politica Urbana*, Il Cardo, Venezia.
- VICARI-HADDOCK S. (2004) *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- VILLE DE SAINT-ÉTIENNE (2009), *Saint-Étienne Ville-laboratoire design. Pour une désignation ville de design du réseau des villes Créatives Unesco*
- VINCI F. (2009) «Cultura locale e politiche culturali : avversarie o complici? Le politiche culturali avviate dal Consorzio Sa Corona Arrùbia in Sardegna e dall'agenzia Piani e Programmi di Azione Locale in Basilicata», in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, Vol. 23, n°4, pp. 919-943.
- VITELLIO I. (2009) *Grandi Eventi e Regimi Urbani*, FrancoAngeli, Milano.

- VIVANT E. (2007) « L'instrumentalisation de la culture dans les politiques urbaines : un modèle d'action transposable ? », *Espaces et sociétés*, 2007/4 n° 131, p. 49-66.
- WEBER M. (1995a). *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Milano (Vol.1), (Vol.2).
- YANN N. (2009) « Pratiques locales du mécénat culturel », *Culture études*, n°4/2009, pp. 1-8.
- ZANETTI T. (200..) La cité du design à Saint-Étienne : le recours au développement culturel pour faire face à un avenir incertain.
- ZANETTI T. (2011), “La Manufacture d’Armes de Saint-Étienne : un patrimoine militaire saisi par l’économie créative”, *In Situ* [En ligne], 16 | 2011, mis en ligne le 09 mai 2011, consulté le 17 avril 2014.
- ZANETTI T. (2013) Patrimoine et projet urbain : produire et valoriser la localité à Saint-Étienne, Nantes et Clermont-Ferrand, *Espaces et sociétés*, n° 152-153, pp. 181-195.
- ZUKIN S. (1982) *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and. London.
- ZUKIN S. (1996) *The culture of cities*, Wiley-Blackwell, Oxford.

Sitographie

<http://presse.parisinfo.com/>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>

<http://www.culturecommunication.gouv.fr/>

<http://www.espacestemps.net/en/articles/des-acteurs-en-quete-de-marche-2-2-2-2-2/>

http://www.plu.saint-etienne.fr/PDF/2-RP_01.pdf

www.comune.sassari.it

www.istat.it

www.insee.fr

www.regione.sardegna.it

www.agglo-st-etienne.fr/

www.saint-etienne.fr/

www.comune.sassari.it/comune/puc/puc_indice_new.html

www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/piano_index.htm

http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/piano_strategico_intercomunale.htm

www.epora.fr

www.epase.fr

Liste des abréviations

ANRU: *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.*

CDN: *Centre Dramatique National.*

CMD : Capitale mondiale del design.

DPS : Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

EPASE: Etablissement Public d'aménagement de Saint-Etienne.

EPF : Etablissement Public Foncier d'Etat.

EPORA: Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes.

EPURES : *Agence d'urbanisme de Saint-Etienne.*

Ex-Ma : ex mattatoio comunale di Sassari.

GPV: Grand Projet de Ville.

MAM: Musée d'Art Moderne.

MAS: *Manufacture Nationale d'Armes de Saint-Etienne.*

PCF : *Parti Communiste Français.*

PPP : Partenariato pubblico-privato.

RAS : Regione Autonoma della Sardegna.

SEM: Saint-Etienne Métropole.

UMP: *Union pou un Mouvement Populaire (centro-destra).*

URBALYON: *Agence d'Urbanisme de Lyon.*

PSC: Piano Strategico Comunale di Sassari.

Table des figures

FIGURE 1 – LIMITES ADMINISTRATIVES DES COMMUNES DU NORD-OUEST DE LA SARDAIGNE ET PRINCIPALES COMMUNES.....	147
FIGURE 2 – L'ÉTALEMENT URBAIN DE SASSARI EN 2010	157
FIGURE 3 – LA MANUFACTURE NATIONALE D'ARMES DE SAINT-ETIENNE EN 1905	195
FIGURE 4 – LOCALISATION DES FABRICANTS.....	196
FIGURE 5 – LE PERIMETRE ET LES ACTEURS DES GRANDES OPERATIONS DE RENOVATION URBAIN DE LA VILLE DE SAINT-ETIENNE EN 2013	227
FIGURE 6 – LOCALISATION DES PROJETS PROMUS PAR LA VILLE DE SASSARI FINANCES PAR LE REGION ET LE FSRE EN 2014	278
FIGURE 7 – LE SITE DE L'EX-MA ET LA PROXIMITE DE L'UNIVERSITE ET DE L'ACADEMIE DES BEAUX-ARTS	279
FIGURE 8 - LOCALISATION DES PRINCIPAUX ETABLISSEMENTS ET INSTITUTIONS CULTURELS A SAINT-ETIENNE.....	318
FIGURE 9 - LE REVENU MOYEN PAR UNITE DE CONSOMMATION DANS L'AIRE URBAINE DE SAINT-ETIENNE.....	325
ENCADRE 1 - PRINCIPALES REFORMES DU "MINISTERE DU PATRIMOINE CULTUREL ET DE L'ENVIRONNEMENT"	86
ENCADRE 2 – LA POLITIQUE CULTURELLE MUNICIPALE FRANÇAISE : DIFFERENTES ECOLES DE PENSEE	131
ENCADRE 3 – LA CITE DU DESIGN	222
ENCADRE 4 – LES CRITERES POUR L'OBTENTION DES FINANCEMENTS REGIONAUX DESTINES A LA CULTURE.....	246
ENCADRE 5 – LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	290
ENCADRE 6 – LES ASSOCIATIONS CULTURELLES LOCALES FACE A LA "CULTURE INSTITUTIONNELLES" VERS LA FIN DES ANNEES 1990	329
GRAPHIQUE 1 - BILAN DU MIBAC ENTRE 2000 ET 2013 (EN MILLIONS D'EUROS)	94
GRAPHIQUE 2 - DIFFERENCE EN POURCENTAGE DE LA DEPENSE DES FAMILLES POUR LA CULTURE ET LES LOISIRS DANS LES PAYS DE L'UE PAR RAPPORT A LA MOYENNE DE L'UE 27 (8,9%), ANNEE 2010	96
GRAPHIQUE 3 – EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES POUR LA CULTURE, 1990-2007 (EN % DU TOTAL POUR L'ANNEE DE REFERENCE)	98
GRAPHIQUE 4 – DEPENSES PAR SOURCE DE FINANCEMENT DANS LA REGION SARDAIGNE (€ CONSTANT PAR HABITANT 2005)	101
GRAPHIQUE 5 – BUDGET DU MINISTERE DE LA CULTURE EN EUROS COURANTS ET CONSTANTS. BASE : 1980.....	127
GRAPHIQUE 6 – REPARTITION DU FINANCEMENT DE LA CULTURE PAR LES AUTORITES NATIONALES ET LOCALES POUR 2006 ET 2008. TOTAL : 13,8 MILLIARDS D'EUROS ...	128

GRAPHIQUE 7 – DISTRIBUTION ET EVOLUTION DES DEPENSES CULTURELLES EN FRANCE ENTRE 2006 ET 2010	129
GRAPHIQUE 8 – EVOLUTION DU NOMBRE DE RESIDENTS DANS LA VILLE DE SASSARI, 1951- 1981	157
GRAPHIQUE 9 – EVOLUTION DU NOMBRE DE RESIDENTS DANS LA VILLE DE SASSARI, 1981- 2010	159
GRAPHIQUE 10 – EVOLUTION DE LA POPULATION DE LA COMMUNE DE SAINT-ETIENNE, 1793-1968	198
GRAPHIQUE 11 – EVOLUTION DE LA POPULATION DE LA COMMUNE DE SAINT-ETIENNE, 1968- 2010	201
GRAPHIQUE 12 – EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA VILLE DE SAINT-ETIENNE, 1987- 2013	208
GRAPHIQUE 13 – EVOLUTION DES DEPENSES CULTURELLES MUNICIPALES DE SASSARI, SECTION “FONCTIONS RELATIVES AUX BIEN CULTURELS”, INSEREE DANS LES BUDGETS ANNUELS PRIMITIFS, 1999-2013. VALEURS EN EUROS.....	256
GRAPHIQUE 14 – RAPPORT ENTRE LES DEPENSES CULTURELLES ET LES DEPENSES TOTALES DE LA VILLE DE SASSARI INDIQUE DANS LES BILANS PRIMITIFS, 1999-2013.....	257
GRAPHIQUE 15 – POURCENTAGE DES DEPENSES CULTURELLES (FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT) SUR LE BUDGET MUNICIPAL DE SAIN-ETIENNE, 1987-2010	296
TABLEAU 1 – COALITIONS ET AGENDAS DE GOUVERNEMENT	45
TABLEAU 2 – TYPE DE STRUCTURES DE POUVOIRS URBAINS	47
TABLEAU 3 – RESSOURCES PUBLIQUES POUR LA CULTURE EN ITALIE : % DU BUDGET DE L’ETAT ET DU PIB.....	93
TABLEAU 4 – LES DEPENSES DES ETAT EUROPEENS* POUR LA CULTURE	94
TABLEAU 5 – LES DEPENSES CULTURELLES DES MUNICIPALITES ET DES PROVINCES (2008- 2012), EN M€	99
TABLEAU 6 – LES DEPENSES CULTURELLES PAR ZONE GEOGRAPHIQUE (EN EUROS CONSTANTS ET PAR HABITANT, ANNEE 2005)	104
TABLEAU 7 – PRODUCTION ET VALEUR AJOUTEE DANS LES SECTEURS DE LA CULTURE EN FRANCE EN 2011	125
TABLEAU 8 – DELEGATIONS ET SERVICES CULTURELS CREES DANS LES VILLES FRANÇAISES DE PLUS DE 30 000 HABITANTS (ECHANTILLON DE 89 MUNICIPALITES)	134
TABLEAU 9 – LES DEPENSES PUBLIQUES CULTURELLES DANS LES MUNICIPALITES FRANÇAISES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS.....	135
TABLEAU 10 – LES DEPENSES CULTURELLES TOTALES, DE FONCTIONNEMENT ET D’INVESTISSEMENT DES GRANDES VILLES FRANÇAISES EN 1993	136
TABLEAU 11 – CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES ET GEOGRAPHIQUES DES COMMUNES DE L’AGGLOMERATION URBAINE “NATURELLE” DE SASSARI	146
TABLEAU 12 – LISTE DES MAIRES DE SASSARI ET AFFILIATION AUX PARTIS POLITIQUES, 1988- 2014	166
TABLEAU 13 – ACTEURS, OBJECTIFS, INSTRUMENTS ET ORIENTATION TERRITORIALE DE LA COALITION URBAINE DE SASSARI.....	185
TABLEAU 14 – LES MAIRES DE SAINT-ETIENNE DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE A AUJOURD’HUI.....	204
TABLEAU 15 – LES PRINCIPALES INSTITUTIONS CULTURELLES A SASSARI EN 2014	242
TABLEAU 16 – MANDATS ELECTORAUX, MAIRES ET ADJOINTS A LA CULTURE A SASSARI, 1995- 2014	254

TABLEAU 17 – LES PROJETS PROMUS PAR LA VILLE DE SASSARI FINANCES PAR LA REGION ET LE FSRE EN 2014.....	277
TABLEAU 18 -LISTE DES PRESIDENTS DE SAINT-ETIENNE METROPOLE, 1995-2014	292
TABLEAU 19 – MANDATS ELECTORAUX, MAIRES ET ADJOINTS A LA CULTURE ASAINST-ETIENNE, 1995-2014	294