



Métropoles

19 | 2016
Varia

La démocratie participative dans les politiques culturelles métropolitaines : quel changement dans la conduite des politiques publiques ?

Pierre Miglioretti



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5346>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Pierre Miglioretti, « La démocratie participative dans les politiques culturelles métropolitaines : quel changement dans la conduite des politiques publiques ? », *Métropoles* [En ligne], 19 | 2016, mis en ligne le 01 décembre 2016, consulté le 23 décembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/5346>

Ce document a été généré automatiquement le 23 décembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La démocratie participative dans les politiques culturelles métropolitaines : quel changement dans la conduite des politiques publiques ?

Pierre Miglioretti

- 1 Dans la restructuration institutionnelle actuelle des pouvoirs locaux, les territoires métropolitains – et notamment les institutions qui peuvent les diriger – restent marqués par ce qu'on a appelé un « *déficit démocratique* » (Bassand, 2007 : 28). Le flou politique est renforcé par une dynamique métropolitaine qui s'inscrit dans une territorialité interscalaire plus qu'institutionnelle. L'enjeu de la lisibilité des politiques métropolitaines est d'autant plus grand que ces dernières années ont vu une mutation des exigences démocratiques, notamment autour de l'impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer, 2002). Les finalités de l'impératif délibératif restent proches de celles de la démocratie participative¹ puisqu'il s'agit « *de compléter l'arsenal institutionnel de la démocratie représentative par des lieux où le déploiement de cette délibération démocratique élargie est possible, où cette participation du plus grand nombre à cette discussion des choix collectifs est encouragée* » (Blondiaux, 2007 : 120). À présent, comme le note Lise Monneraud dans le cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), « *face [au] diagnostic largement partagé de l'insuffisante reconnaissance de l'échelle communautaire comme échelle de concertation, donc comme véritable acteur politique de la ville, l'enjeu est de mettre en œuvre un processus de visualisation et d'appropriation par les habitants* » (Monneraud, 2009 : 118). Cette situation pose pleinement le défi de la transparence de l'action publique métropolitaine, entre flou institutionnel et émergence de nouveaux dispositifs, et traduit globalement une situation de gouvernance où le processus décisionnel s'est complexifié.

- 2 Notre problématique sera ici de savoir comment l'espace métropolitain aborde l'enjeu de l'impératif participatif dans la sphère culturelle et l'articule à son territoire. L'analyse que nous développons consiste à considérer que les dispositifs participatifs s'inscrivent dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques et qu'ils positionnent les politiques culturelles au service du développement territorial selon des configurations locales spécifiques (Saez, 2005). Le référent territorial devient alors premier par rapport à la dimension sectorielle et invite les acteurs locaux à construire des dispositifs permettant d'unifier la société locale pour assurer un meilleur développement territorial, alliant par ailleurs les différentes échelles d'intervention métropolitaine.
- 3 L'action culturelle dans le contexte européen nous semble être un point d'appui majeur dans l'analyse des démarches participatives. Les politiques culturelles se sont en effet en partie construites dans un objectif de proximité, tout en esquivant partiellement l'enjeu de la participation, par le choix d'une progressive professionnalisation (Saez, 1990). Celle-ci délaisse, dans une certaine mesure, des logiques de développement endogène aux territoires locaux (Urfalino, 2004) pour suivre en partie le modèle unificateur du ministère de la Culture. Certes, le domaine culturel n'est pas principalement concerné par le processus d'institutionnalisation de la participation, celle-ci étant devenue obligatoire ou fortement suggérée autour du triptyque « *risques collectifs, grands projets, démocratie locale* » qu'évoque Jean-Pierre Gaudin (2010 : 46). Toutefois, la participation s'imisce progressivement parmi les enjeux du secteur culturel², en dépit de certaines contradictions. La participation est en effet à l'intersection de problématiques clés du développement des politiques culturelles et notamment au croisement de la politique culturelle malrucienne et du champ de l'éducation populaire et du socioculturel (Saez, 2014). Si, d'un côté, le ministère de la Culture français se faisait instrument de sacralisation de l'œuvre d'art et prescripteur de sa définition, de l'autre demeurait une conception moins sectorisée et verticale de la culture, autour de l'éducation populaire. L'opposition n'est pour autant pas si frontale. L'implication du « populaire » n'est jamais absente, seulement sa position est foncièrement différente. Si, dans l'action ministérielle, l'œuvre et le créateur priment, le citoyen n'est que cible des rayons de bienfaisance apportée par l'œuvre d'art, sans qu'aucune forme de médiation n'intervienne. *A contrario*, l'éducation populaire se veut issue d'une « *culture populaire autoréférentielle* » (Saez, 2008 : 22) qui part du postulat d'une culture immanente. Aussi, l'enjeu de la participation est-il diversement apprécié dans le processus de construction des politiques publiques culturelles. L'action du ministère de la Culture a certes évolué entre une politique de démocratisation culturelle qui cherche à la fois à diffuser les « *grandes œuvres de l'humanité* » et à établir que « *c'est l'œuvre et son producteur qui deviennent les nouveaux héros* » (Saez, 2001 : 203), renvoyant le peuple au seul rôle de public, et une politique de démocratie culturelle visant à la reconnaissance des cultures du peuple, en déficit de crédit dans les institutions de la consécration esthétique. Toutefois, la relégation matérielle et symbolique des mouvements d'éducation populaire (Urfalino, 2004 ; Mignon, 2007) laisse en suspens l'enjeu de la participation des citoyens aux politiques publiques de la culture. L'enjeu de la conquête du non-public dans le cadre des politiques culturelles³ relève ainsi d'une logique de séparation entre les concepteurs et les destinataires d'une politique publique, alors même que l'implication des associations à la gouvernance des institutions culturelles s'est elle aussi réduite avec le tournant de la professionnalisation, qui a partiellement exclu les mouvements associatifs et militants. Ce mouvement s'est

aussi accompagné de la constitution d'une bureaucratie culturelle, souvent segmentée en secteurs artistiques et concentrant l'expertise sur l'action publique.

- 4 Au niveau local, la problématique de la participation dans les politiques culturelles métropolitaines s'avère primordiale dans une nouvelle recherche de légitimité des politiques culturelles locales. Si l'ancienneté de ces politiques est désormais reconnue et fortement attestée (Poirrier, Vadelorge et Rab, 1995), de la même manière que l'importance ancienne du pouvoir municipal en France a pu être mise en exergue (Borraz, 2000), la réalité de leur autonomie continue d'interroger. Elle doit notamment s'entendre dans le sens de la détermination d'une norme d'action qui leur soit propre et qui puisse se distinguer du ministère de la Culture. Le passage d'une relation traditionnelle de coopération entre l'État et les villes (Poirrier et Rizzardo, 2009) fait place à une stratégie de différenciation qui s'établit aussi bien dans les processus que dans les finalités de l'action culturelle.
- 5 Dans un contexte de métropolisation (Le Galès, 2003 ; Sassen, 2005, 2006), les territoires métropolitains doivent faire face à différentes injonctions, auxquelles la démarche participative peut répondre. En matière de politiques culturelles, les métropoles doivent se conformer à plusieurs types d'attentes, nécessitant différents niveaux d'intervention. On peut en premier lieu évoquer une logique de proximité fondée sur l'action socioculturelle visant à limiter la fragmentation urbaine. En second lieu, une logique d'exigence professionnelle, plus ou moins calquée sur le niveau national, se répand dans tous les services. En dernier lieu, on peut déceler une logique d'attractivité culturelle visant à un positionnement international (Saez, 1991). Par ailleurs, les questions de culture et de participation prennent conjointement un sens particulier en termes de cohésion territoriale et de création d'identité métropolitaine. Ainsi, si l'intercommunalité a longtemps pu être une affaire de tuyaux et de techniciens, le partage des sens et du sensible s'avère, de plus en plus, nécessaire (Négrier, 2005 ; Négrier et alii, 2008). On peut même légitimement penser que la métropole par sa nouveauté, par sa structuration géographique et politique est l'échelle adéquate pour renouveler l'action culturelle (Saez, 2002 : 93). La démarche participative, dans ce nouveau cadre d'intervention territoriale sert donc à la fois à légitimer ce pouvoir métropolitain en recherche d'une nouvelle gouvernance (Jouve et Lefèvre, 1999 ; Le Galès et Lorrain, 2003 ; Lefèvre 2009) et à concilier les différentes attentes des pouvoirs publics quant aux politiques culturelles, notamment celle de l'implication des citoyens. Simultanément, la forte structuration du champ culturel a fait de ces organisations des interlocuteurs au poids croissant, en mesure de revendiquer une réelle participation aux choix politiques, malgré le caractère non obligatoire de la participation au sein de la sphère culturelle.
- 6 Dans la mesure où les politiques culturelles présentent une connexion très forte au contexte national et local et que les modèles de politiques publiques peuvent varier selon ces contextes, nous attacherons, dans notre analyse, une importance particulière à « *l'encastrement de la situation participative* » qu'il soit temporel, politico-institutionnel, cognitif ou socioterritorial (Barbier et Larrue, 2011). En ce sens, les dispositifs participatifs ne peuvent être déliés des politiques publiques ordinaires et, en l'occurrence, des structurations et modalités d'intervention du secteur culturel.
- 7 Le développement des dispositifs participatifs est fortement dépendant des histoires et des imaginaires urbains. C'est pourquoi notre analyse sera également comparative. Les héritages, plus ou moins retravaillés, impliquant des ressources présentes et potentielles, sont conçus par les villes comme des atouts pour construire leur différenciation. Notre

analyse s'appuiera de la sorte sur des configurations locales françaises (Bordeaux et Strasbourg), allemande (Stuttgart) et espagnole (Barcelone)⁴. La diversité de ces contextes nous permettra d'abord un décentrement des seuls enjeux français tout en explorant différentes modalités de saisie des dispositifs participatifs. Comme le montre Guillaume Gourgues, le choix du vocable de « *dispositifs* » s'inspire d'une logique foucauldienne et inscrit les objets ainsi dénommés comme des éléments de gouvernement qui peuvent être appropriables de différentes manières et dont l'analyse doit dépasser les intentions des commanditaires (2013). À cet égard, on montrera comment à Bordeaux l'intégration de l'enjeu culturel à un dispositif classique de prospective métropolitaine évolue vers une Fabrique métropolitaine. À Strasbourg, c'est la mise en œuvre, devenue elle aussi commune, d'Assises de la culture qui fait office de participation. En parallèle, nous évoquerons la contestation des acteurs culturels stuttgartois aboutissant à un dispositif délibératif (*Kultur im Dialog*) et l'enjeu de l'implantation de l'*arms length principle* (Lüüs, 2012 ; Chavez-Aguayo, 2012) sous la forme d'un Conseil de la culture à Barcelone.

- 8 Notre propos s'articulera en deux temps, en envisageant d'abord l'origine de ces dispositifs qui les inscrit dans des jeux d'acteurs et des configurations locales particuliers. Nous envisagerons ensuite leur mise en œuvre, révélant des effets d'appropriation variables et dessinant alors un paysage des dispositifs participatifs du secteur culturel particulièrement composite.

Tableau : présentation des différents terrains

	Intitulé	Nature du dispositif	Étapes de mise en place	Origine du dispositif

<p>Barcelone</p>	<p>Conseil de la culture de Barcelone</p>	<p>Mise en place d'un Conseil des arts à l'échelle de la ville de Barcelone aux fonctions consultatives (commissions sectorielles et transversales ouvertes à tout le système culturel local) et exécutives (attribution de subventions, information sur les législations et équipements culturels nouveaux...)</p>	<p>L'idée du Conseil naît d'abord d'un ouvrage collectif dirigé par l'adjoint à la culture de la ville de Barcelone (socialiste) en 1999.</p> <p>Elle est très vite reprise par de nombreux acteurs culturels (dont certains avaient contribué à cet ouvrage) qui se constituent en plateforme alors que l'initiative est reprise dans le programme socialiste pour les élections autonomiques Catalanes de 2003. Le Conseil des arts et de la culture catalan se met en place en 2008.</p> <p>Le concept est entre temps réapproprié en 2006 par le nouvel adjoint à la culture de la ville, en prenant appui sur la plateforme d'acteurs culturels.</p>	<p>Le Conseil s'est originellement construit comme une proposition politique portée par l'adjoint à la culture. Toutefois, la proposition naissait dans le cadre d'une expertise partagée avec le monde professionnel de la culture.</p> <p>Le Conseil s'est rapidement appuyé sur une forte mobilisation des acteurs culturels qui ont défendu sa concrétisation à l'échelle de la Catalogne et ont servi de relais pour sa mise en place à Barcelone.</p>
-------------------------	---	---	---	---

Bordeaux	Fabrique métropolitaine	<p>Processus de prospective métropolitaine afin de dresser les nouvelles lignes de développement de la Communauté urbaine de Bordeaux.</p> <p>Il s'est appuyé sur différents outils de concertation (ateliers thématiques, consultations de publics spécifiques, réunions publiques, semaine de réflexion publique...) associant différents publics (communes, habitants, administration communautaire...)</p>	<p>La CUB met en place « Bordeaux 3.0 » d'avril 2010 à juin 2011 dans une démarche de réflexion sur l'avenir de la métropole bordelaise.</p> <p>Le processus change d'intitulé de juin à novembre 2011 pour devenir « Fabrique métropolitaine » et s'attache plus particulièrement à l'élaboration du projet métropolitain de la CUB.</p> <p>À la suite de cette étape, la CUB lance la « Coopérative métropolitaine » destinée à mettre en œuvre les orientations envisagées lors des concertations qui ont précédé.</p>	<p>L'ensemble du processus provient de l'équipe politique de la CUB elle-même et s'envisage comme une nouvelle manière de faire de la prospective métropolitaine en lui adjoignant une dimension participative.</p>
----------	-------------------------	--	---	---

Strasbourg	Assises de la culture	Elles visent à la construction d'un espace de dialogue et de réflexion autour des enjeux culturels à Strasbourg. Elles s'établissent sous trois formes : des cafés culture autour de thématiques libres (à l'initiative de tout citoyen) ; la rédaction de fiches thématiques par l'administration municipale ; la mise en place de quatre ateliers thématiques agrégeant des groupes de travail (déterminés par la municipalité, mais ouverts à tous).	Lors des élections municipales de 2008, le programme du Parti socialiste, alors dans l'opposition, intègre l'idée d'états-généraux de la culture qui doivent rompre avec la politique menée par la municipalité UMP. Après l'élection des socialistes, les États généraux évoluent en Assises de la culture qui voient le jour entre juin et novembre 2009. Un document programmatique en est issu, mais n'est édité qu'en 2012.	La volonté initiale des Assises est celle de la nouvelle équipe politique à la tête de la mairie de Strasbourg qui en fait un instrument de reconquête du milieu associatif et culturel. Sans envisager de réelles évolutions budgétaires, les Assises sont surtout un moment permettant de renouer le dialogue avec la sphère culturelle.
Stuttgart	<i>Kultur im Dialog</i>	Il s'agit de la mise en place d'un dispositif de dialogue et de réflexion pour renouveler les lignes d'action culturelle de la ville de Stuttgart. Avec la médiation de la Fondation communautaire de Stuttgart, des groupes de travail ont été institués pour suggérer à la municipalité de nouvelles orientations d'action culturelle.	On peut distinguer trois temps : une manifestation des acteurs culturels (<i>Art Parade</i>) qui descend dans la rue en novembre 2009 ; la tenue d'un sommet culturel à l'initiative d'institutions culturelles de Stuttgart en juillet 2010 ; la création d'un processus de dialogue basé sur des groupes thématiques de travail de juillet 2011 à juillet 2013. Le conseil municipal est alors saisi pour traduire les éléments saillants dans la politique culturelle de la ville.	S'appuyant sur un fort mouvement de contestation autour d'un projet urbain (Stuttgart 21) et sur la décision de la ville de réduire les budgets de la culture, les acteurs culturels ont commencé la mobilisation sous une forme protestataire qui s'est rapidement muée en espace de proposition, entre autres grâce à la médiation de la Fondation communautaire de Stuttgart.

1- Des dispositifs participatifs culturels ancrés dans des configurations locales

- 9 Les différents dispositifs dont nous nous proposons ici l'analyse présentent une certaine variété dans leur forme et leur contenu. Si les Assises de la culture à Strasbourg sont d'abord issues de la volonté politique de la municipalité socialiste de 2008 et si la Fabrique métropolitaine de Bordeaux relève de la construction d'une prospective métropolitaine ancrée dans l'évolution de la CUB durant la présidence socialiste de Vincent Feltesse (2007 à 2012), le dialogue culturel de Stuttgart est profondément lié à un mouvement des acteurs culturels eux-mêmes, tandis que les expériences de Conseil de la culture à Barcelone sont le fruit d'une concertation entre institutions et acteurs culturels. À ce titre, comme dans d'autres domaines d'action publique, un des enjeux réside dans l'articulation d'une offre institutionnalisée de participation à une demande sociale autour de l'existence d'une « *gamme contextualisée* » de réponses à l'impératif participatif (Petit, 2014). De cette pluralité, il peut être déduit une diversité dans le jeu d'acteurs se constituant autour des dispositifs, source d'appropriabilité multiple. Cette labilité n'en demeure pas moins liée à des contextes politiques posant le cadre d'une construction nécessairement territorialisée. La forte prégnance du politique rappelle que, même dans les dispositifs participatifs les plus institutionnalisés et routinisés, la politisation ne peut être évitée (Carrel et Talpin, 2012).

1.1 Entre offre et demande locales de participation : volontarisme politique et revendication sociale

- 10 Les processus participatifs présentent souvent une apparente naturalité et une objectivité en phase avec l'idée que « *la démocratie représentative est en crise et qu'il existe un désir social de participation* » (Blatrix, 2009 : 101). La construction d'un discours sur la participation citoyenne insiste sur l'idée que les formes de la citoyenneté ont évolué vers la recherche de formes participatives au cours des mandats électifs, au-delà du seul temps de l'élection. Ainsi, « *à l'heure actuelle, l'idée d'un monopole des élus sur l'intérêt général ou d'un système politique immunisé contre les pressions des citoyens devient tendanciellement illégitime, tandis que la radicalité et la forme de la « participation » constituent progressivement un thème central dans les dynamiques démocratiques* » (Bacqué et. alii, 2005 : 129). En somme, il s'agit de considérer ces dispositifs comme le fruit d'une demande latente de la population, ou, comme l'évoque Jean-Pierre Gaudin, comme le résultat d'une « *démarche quasi naturelle pour les décideurs* » (2010 : 44), et de les élaborer de manière à en faire des outils techniques au service de l'action publique.
- 11 Certaines situations se présentent toutefois avant tout comme une demande explicite de participation. C'est ce qui ressort du contexte de Stuttgart, où la décision de la municipalité de réduire les budgets culturels, après une phase de protestation, amène les acteurs culturels à se structurer pour solliciter une concertation avec la ville quant à la place accordée à la culture. C'est sous une forme plus détournée que naît cette demande sociale à Barcelone, où à la suite de la rédaction d'un livre blanc des politiques culturelles locales, dirigée par l'adjoint à la culture (Mascarell, 1999), la revendication d'un Conseil culturel est réappropriée par les acteurs culturels qui se regroupent en une plateforme militante (Chavez-Aguayo, 2012). Dans un contexte de distanciation entre la ville et les

associations culturelles à l'issue de l'organisation du Forum Universel des cultures de 2004 (Sarkis Fernandez Diana et Tamer, 2007)⁵, la mise en place du Conseil de la culture de Barcelone apparaît comme une réappropriation par les autorités municipales de cette demande sociale de dialogue. Cette émergence prend aussi appui sur la constitution de nouveaux outils conceptuels des politiques culturelles comme l'agenda 21 de la Culture, promu par Cités et Gouvernements Locaux Unis et défendant une plus grande participation dans la construction des politiques culturelles locales. Barcelone, un des fers de lance de cet outil, a pu trouver là une source de légitimation internationale et de reconnaissance de son savoir-faire.

- 12 Dans la construction des dispositifs, il importe également de s'appuyer sur les discours qui en font une simple réponse naturelle et normale de l'institution politique légitimant la mise en place d'une offre de dispositifs. Ainsi, un élu strasbourgeois évoque la logique immanente aux Assises de la culture : *« il y avait un ressenti qui n'a cessé de se confirmer, qui est que faire la ville aujourd'hui ou faire le territoire aujourd'hui ne peut plus se faire en dehors de la concertation. Et si on fait référence à l'ensemble des études qui ont été menées [...], on voit bien que l'appétence des gens, leur envie de participer à l'élaboration de leur territoire de vie et sa transformation est un exercice imposé aujourd'hui »* (entretien). La demande sociale de participation, réelle ou supposée, agit désormais comme une contrainte pour les élus (Blatrix, 2009 : 103). Dans une construction similaire, la Fabrique métropolitaine fait de l'émergence de l'enjeu culturel à l'échelle de l'agglomération une demande sociale que la mise en place du dispositif rend audible, comme le constate le responsable de la mission urbanité-culture(s) de la CUB : *« la question culturelle ... ça fait partie des quatre-cinq enjeux que posent systématiquement les habitants : « il faudrait que la CUB s'occupe de culture ». Donc il y a une dichotomie, mais que l'on croise souvent entre les attentes des habitants qui vivent la culture au quotidien, souvent de manière métropolitaine, et puis des priorités de gestion de maires qui pensent que ça se joue au niveau communal »* (entretien). C'est à ce titre que le dispositif participatif vient servir la volonté d'instaurer une nouvelle ligne politique à l'institution, tout en s'appuyant sur le développement de compétences nécessitant, a priori, l'assentiment du citoyen. Il se présente ainsi comme une enceinte où l'on peut mettre en valeur les paroles considérées comme inouïes (Carrel, 2013), qu'elles le soient réellement ou supposément.
- 13 Qu'il s'agisse de nouveaux processus ou de l'évolutions de processus déjà en vigueur, que ce soit d'une demande sociale préexistante ou plus directement d'une offre de participation, ces dispositifs s'inscrivent dans un mouvement de normalisation de la démocratie de proximité dont la culture n'est désormais plus éloignée, sinon dans les actes, du moins dans les préoccupations. Il se dessine dans le cas bordelais une évolution significative entre la mise en place des Conseils de quartier en 1995 à l'échelle municipale délaissant l'enjeu culturel et l'émergence à l'échelle métropolitaine d'un enjeu culturel lors de l'exercice de prospective urbaine de la Fabrique métropolitaine. Ce changement s'est notamment concrétisé à la suite de la candidature bordelaise au titre de capitale européenne de la culture 2013, voyant la CUB s'impliquer dans des problématiques culturelles. Dans le même temps, l'affirmation du leadership politique de son président s'est appuyée sur cette nouvelle donne. Si *« l'agenda politique est maintenant fortement marqué par un souci de démocratie de proximité »* (Gaudin, 2010 : 46), cela s'inscrit dans ce que Vincent Guillon nomme les *« valeurs territoriales de l'action publique culturelle »* (2011), qui servent alors de justification essentielle des politiques publiques.

1.2 Construction de coalitions d'acteurs et centralité des acteurs publics dans la promotion des dispositifs participatifs

- 14 Parmi les facteurs constitutifs de l'offre de participation, Guillaume Gourgues évoque notamment l'existence de « *coalitions de causes* » autour desquelles ces dispositifs peuvent advenir (2013). Qu'il s'agisse d'acteurs administratifs internes, de militants externes, d'universitaires ou d'autres types d'acteurs selon les contextes, ce n'est ainsi plus exclusivement l'acteur politique qui est à l'origine de cette offre.
- 15 Cette forme coalitionnelle s'incarne particulièrement à Stuttgart. Après la contestation de 2009, la mise en route du processus est le fruit d'une mobilisation plurielle des responsables d'institutions culturelles de la ville qui organisent d'abord une session de réflexion autour des politiques culturelles locales, en conviant de nombreux responsables locaux allemands ayant pu mener des processus de réflexion concertés autour du développement culturel local. Relayée par les personnalités qualifiées de la commission Culture et média de la ville – et bientôt par les représentants politiques de tous les groupes de cette commission –, la proposition d'un dialogue culturel s'appuie sur un portage plus large et plus proche des cercles décisionnels. C'est, par la suite, la médiation assurée par la Fondation communautaire de Stuttgart⁶ qui permet d'assurer un essor plus large du dispositif. Dans cette configuration, la nécessité de disposer d'une coalition d'acteurs était d'autant plus essentielle que le maire et l'adjointe à la culture étaient réticents à la mise en place d'un tel processus. La forme coalitionnelle se retrouve aussi à Barcelone, d'abord autour du cercle d'acteurs culturels et de chercheurs réunis pour la rédaction du livre blanc de 1999 avant que le projet ne soit plus fortement porté par une plateforme visant une mise en œuvre à l'échelle de la Catalogne. C'est alors le relais pris par le nouvel adjoint à la culture de la ville de Barcelone en 2006 qui rend la concrétisation possible au niveau municipal, alors que le contexte politique s'est complexifié à l'échelle catalane (Chavez-Aguayo, 2012). Si le processus barcelonais est plus espacé dans le temps, il s'appuie sur une même conjonction d'acteurs divers, dont certains sont plus ou moins présents selon les phases de développement de l'initiative. Si la décision est finalement politique, elle s'insère tout de même dans la constitution d'une trame coalitionnelle de plusieurs années.
- 16 La construction d'une telle coalition de causes se fait plus en pointillé dans les deux cas français, plus empreints de formes de centralité de la décision publique. La mise en route d'Assises de la culture à Strasbourg fait toutefois écho au développement de processus similaires en France, par exemple à Toulouse en 2008. Leur développement trouve ensuite des relais en interne, plus particulièrement par la médiation que réalise Marc Dondey, ancien directeur de la candidature de Strasbourg au titre de capitale européenne de la culture 2013, qui voit dans ce dispositif une opportunité pour stimuler les dynamiques qu'il avait esquissées un an plus tôt. L'insertion de la culture dans le cadre de la Fabrique métropolitaine relève là aussi principalement d'une médiation assurée au sein même de l'administration afin de favoriser la décision politique. Elle se présente selon une trame similaire de l'implication forte de l'ancien directeur de la candidature de Bordeaux au titre de capitale européenne de la culture, qui sera chargé ensuite d'une mission Culture au sein de la CUB, alors encore dépourvue d'action culturelle.
- 17 Les deux configurations métropolitaines françaises correspondent de la sorte à des formes plutôt institutionnalisées de la logique participative, relevant paradoxalement

d'un faible degré de participation qui pourrait renvoyer, sur l'échelle d'Arnstein, à des répertoires d'information ou de consultation (Gourgues, 2013). En cela, on pourrait rapprocher la dynamique culturelle de l'urbanisme (Bacqué et Gauthier, 2011) ou de l'environnement (Barbier et Larrue, 2011) où le décentrement de la décision publique demeure également réduit.

1.3 « la participation n'est que le prolongement de la politique par d'autres moyens »⁷

- 18 Si les ramifications des dispositifs participatifs peuvent être plurielles, il convient de rappeler l'importance de la volonté politique pour leur mise en place et souligner le fait que leur construction ne peut pas être déconnectée du contexte politique qui façonne le processus et son aboutissement. Les choix retenus en termes de formes, de missions, de compétences sont ainsi le fruit du contexte politico-institutionnel.
- 19 Le développement de ces dispositifs peut d'abord s'inscrire dans un contexte d'évolution institutionnelle. C'est ce qui ressort de la configuration bordelaise où la démarche participative, faisant place à de nouveaux enjeux, comme la culture, s'ancre dans la présidence de Vincent Feltesse et sa volonté de donner une image rénovée de l'institution. L'administration communautaire doit alors se construire au-delà de ses compétences techniques habituelles, pour se donner une autre place dans le jeu institutionnel. La CUB se positionne ainsi en tant que territoire à partir duquel se construit une identité et non plus seulement en tant qu'institution. Nous nous devons donc de faire la jonction entre le développement de la Fabrique métropolitaine et le développement expérimental de nouvelles compétences. Cela se traduit notamment par l'établissement d'une compétence culturelle, certes votée *a minima*⁸, mais qui s'incarne dans la création de la mission Urbanité-culture(s) confiée à un acteur culturel reconnu sur la place bordelaise, Richard Coconnier. Dans un contexte où les élus communautaires ne disposent pas de la légitimité du suffrage universel direct, la mise en place de la Fabrique métropolitaine permet de fournir une justification citoyenne à de nouvelles orientations pour les politiques publiques communautaires.
- 20 Les outils participatifs peuvent ensuite être utilisés dans l'arène politique comme des armes de combat, en convoquant un dispositif plus ou moins artificiel, aux procédures cadrées et routinisées (Blondiaux, 2007). De la sorte, les élus pourront plus facilement les maîtriser pour en obtenir quelques rétributions politiques. Le schéma électoraliste, que présente la démarche des Assises de la culture à Strasbourg, renvoie à cette conception instrumentale des dispositifs participatifs. Les Assises ont constitué une des pièces d'une politique plus large visant à la reconquête du milieu associatif par la nouvelle majorité socialiste en 2008 à la suite de fortes critiques concernant d'importantes lacunes dans le dialogue avec les associations et la sphère culturelle lors de la précédente mandature UMP. Comme le souligne l'élu socialiste chargé de l'animation et de l'éducation populaire, Mathieu Cahn, « *le fait de mettre le dialogue public en premier engagement du projet municipal venait [...], sur le plan tactique, du fait de la violence des rapports entretenus par nos prédécesseurs, il était bienvenu de donner un signe à la population et aux acteurs majeurs, que, sur le plan du dialogue, les choses allaient changer fondamentalement* » (entretien). Ce choix tactique a joué un rôle dans la nomination de Mathieu Cahn (également secrétaire de la fédération socialiste du Bas-Rhin) dans l'équipe municipale, à ce poste clé en matière de reconquête de la sphère associative, comme il l'évoque lui-même : « *nous avons considéré*

que l'une des raisons qui avaient probablement amené à la défaite de nos prédécesseurs était leur rapport avec le monde associatif, donc il y avait un enjeu de récréer des liens. Donc il fallait peut-être donner cela à... disons, un politique, pas forcément quelqu'un de la société civile » (entretien). La mise en place de ces Assises ne peut ainsi être détachée de la finalité politique de réaffirmation d'une sphère d'influence dans le secteur culturel et associatif. La réduction des risques et le contrôle du dispositif font partie intégrante de la démarche politique.

- 21 La mise en route de dispositifs participatifs peut enfin être un élément de construction d'un leadership politique. À ce titre, à Bordeaux, la création des dispositifs de la Fabrique métropolitaine adossés à une nouvelle stratégie de communication et de nouveaux terrains d'investissement communautaire sert un dessein électoral à venir, celui du président Feltesse dans sa quête de la mairie de Bordeaux. La visibilité nouvelle de l'instance communautaire, qui découle de ces actions, octroie un regain d'image individuelle. Par ailleurs, la construction de cette nouvelle identité communautaire – avec l'idée de « *faire exister [le territoire] sous la forme d'un mythe mobilisateur* » (Le Bart, 1999 : 425) – se met au service de la construction d'un nouveau leadership politique face à celui du maire de Bordeaux, Alain Juppé. La campagne électorale des municipales de 2014 présente à cet égard des éléments constituant une prolongation de l'action communautaire sur le terrain électoral. Vincent Feltesse a ainsi construit sa campagne autour d'un projet collaboratif nourri par les citoyens sur un site internet dédié, puis en les conviant à de nombreux rendez-vous en amont de l'édition du programme de campagne. Si l'enjeu ici dépasse le strict cadre de la problématique culturelle, cela constitue, par la démarche comme par les thématiques abordées⁹, un élément de construction identitaire qui concerne les territoires municipal et métropolitain et leur leadership politique. La construction d'un leadership politique par le dispositif participatif s'incarne également à Barcelone autour de Jordi Marti, nouvel adjoint à la culture à partir de 2006. Alors que son prédécesseur Ferran Mascarell n'avait finalement pas mis en route le projet de Conseil métropolitain de la culture, Marti recentre son programme d'action sur la création artistique là où Mascarell avait dilué la culture dans l'économie de la connaissance. On retrouve cet enjeu de l'affirmation de nouvelles lignes politiques dans le cas de Stuttgart. Dans un contexte de défiance de la part de la municipalité dirigée par les conservateurs vis-à-vis du processus délibératif, l'opposant des Verts – et futur maire – Fritz Kuhn se positionne nécessairement autrement par rapport au dispositif : « *même le maire de Stuttgart, l'ancien maire n'a pas bougé le petit doigt pour financer la suite du processus [...]* Je crois que l'élément important est que le [nouveau] maire de Stuttgart s'est rendu compte à quel point son administration [...] reculait sur ce truc-là, alors que lui, il est, en tant qu'homme politique Vert, quelqu'un qui est fondamentalement pour la concertation » (entretien¹⁰).
- 22 Dans tous les cas que nous venons d'évoquer, on constate que les dispositifs participatifs restent fortement liés aux acteurs et procédures de la démocratie représentative, de laquelle tout procède. Comme le souligne Cécile Blatrix, « *un point commun fondamental à tous les dispositifs participatifs renvoie au fait qu'ils n'apparaissent pas dans un vide social, mais sont mis en place dans le cadre d'un système représentatif préexistant où ce qui justifie la délégation, c'est l'élection* » (2009 : 111). Si les dispositifs participatifs ne peuvent que rarement s'extraire du cadre de la représentation politique et présentent une faible effectivité décisionnelle, ils jouent pourtant un rôle dans des conjonctures politiques spécifiques. Les dispositifs participatifs culturels sont dès lors ancrés dans des

configurations politiques propres à chaque territoire, qui en font des instruments adaptables à une pluralité de finalités.

- 23 Ils présentent en conséquence des modes d'appropriation variables et partagent les mêmes clivages que les dynamiques participatives des politiques de la ville telles que Marion Carrel les a établies : « *l'injonction participative* », « *la logique de participation inutile* », « *la participation citoyenne* » et « *l'empowerment* » (Carrel, 2013). Ainsi, les conceptions de la participation inutile, comme simple rhétorique politique, se retrouvent dans le désintérêt de la municipalité de Stuttgart. Dans le même temps, les mobilisations des acteurs culturels de Stuttgart et Barcelone – d'ordres différents certes – peuvent s'approcher de formes d'*empowerment* en construisant de nouvelles expertises dorénavant reconnues par les pouvoirs publics. L'idée s'exprime plus particulièrement à Stuttgart, dans un contexte où la forte mobilisation sociale sur le projet urbain de Stuttgart 21 avait été peu considérée, et milite pour une évolution du rapport de force avec l'institution. Enfin, les Assises strasbourgeoises et la Fabrique bordelaise renverraient plutôt à des démarches de participation citoyenne où la culture prend place dans un processus plus large de révision de la place du citoyen. La différence majeure dans les finalités des dispositifs de la sphère culturelle et d'autres secteurs du développement urbain provient de l'absence d'obligation légale de participation dans l'espace culturel. De la sorte, l'injonction participative – même sous des formes atténuées – ne trouve pas à s'exprimer au sein du secteur culturel. L'incitation morale à la participation dans les politiques de la culture ne traduit pas une contrainte formelle, ce qui retentit fortement sur la variabilité des dispositifs mis en œuvre.

2- La mise en œuvre équivoque des dispositifs participatifs culturels

- 24 Ces dispositifs présentent une grande variabilité, correspondant à des contextes nationaux et locaux pluriels. Surtout, au-delà des finalités qui leur sont assignées, ce qui importe dans notre analyse territorialisée est de considérer les effets réellement produits par les appropriations multiples faites par les acteurs de ces territoires qui donnent des accents particuliers aux dispositifs.

2.1 « Design et répertoire d'action de la participation »¹¹

- 25 Dans des contextes relativement centralisés, la définition du cadre de participation relève de l'institution publique porteuse. Qu'il soit alors question d'en faire une arme du combat politique ou un outil de communication institutionnelle, le dispositif participatif se construit dans une logique de conquête de l'espace public dans toute sa multiplicité.
- 26 Protéiformes, les Assises de la culture de Strasbourg visaient à une participation plurielle. Si la rédaction de fiches de synthèse par l'administration sort quasiment du cadre participatif¹² – ne constituant alors qu'une forme d'information pour le public – la mise en place de plusieurs ateliers inscrits dans quatre axes déterminés par la municipalité constituait une forme plus aboutie de concertation, bien qu'il soit question de spectateurs conviés au débat. Enfin, le dispositif plus souple des cafés culture présentait l'avantage d'octroyer une liberté propositionnelle aux citoyens qui sont appelés à proposer eux-mêmes des thématiques à aborder. Néanmoins, cet outil n'est qu'une composante du

dispositif et ne remet pas en jeu les termes du débat. Comme le formule autrement Guillaume Gourgues, cela ne constitue pas un moyen de « *débattre sur le débat* » (2013). La forte prise en main par la municipalité, initiatrice de nombreux cafés, et le manque de cadre global de pensée ont rendu le dispositif peu lisible et l'ont mis en marge de l'ensemble du processus. La constitution d'espaces de dialogue à Bordeaux autour de la Fabrique métropolitaine relève d'une modernisation participative de l'exercice de prospective urbaine, en ouvrant cet exercice technique à la consultation et la concertation. Autour de la rédaction du projet métropolitain de Bordeaux 2030 et dans une optique de renouvellement de la citoyenneté métropolitaine¹³, dont pourraient bénéficier l'institution communautaire et son président, la sollicitation de la parole des habitants se construit sous une forme de justification démocratique, devant permettre de dépasser l'approche technocratique de l'action publique métropolitaine. La CUB a alors proposé différents outils participatifs pour élaborer le projet métropolitain – conférences publiques thématiques et sollicitations d'acteurs publics et privés sur leurs visions du Bordeaux de 2030¹⁴ – puis pour en débattre lors du temps de discussion de la semaine de la Fabrique métropolitaine. La démarche s'est poursuivie par des rencontres en différents lieux de la métropole ou des dispositifs d'entretiens collectifs thématiques. Dans ce cadre, on souhaitait faire naître des préférences collectives pour la métropole. La logique est de construire une demande sociale de changement à même de constituer une « *publicisation de problèmes sociaux* » (Carrel, 2013 : 27), en faisant émerger sur la scène publique métropolitaine bordelaise des enjeux qui en étaient alors absents.

- 27 À Stuttgart, de la forme protestataire de l'*Art parade* en transitant par l'expertise extérieure du sommet culturel, le début du dispositif dialogique de *Kultur im Dialog* s'inscrit dans une logique de constitution d'un *empowerment* délibératif, où l'institution d'espaces de dialogue permet un renforcement de la position des acteurs culturels dans l'espace public. Enrichis des savoirs extérieurs et avec la médiation de la Fondation communautaire, les acteurs culturels ont cherché à déterminer les enjeux essentiels des politiques culturelles à faire advenir. Les groupes de travail formés en conséquence autour de plusieurs thématiques¹⁵ ont dès lors commencé un travail d'échange de longue haleine permettant aux acteurs culturels d'exprimer des préférences auxquelles ont pu plus ou moins adhérer les membres de l'administration présents. Dans l'interconnaissance créée entre des secteurs culturels qui ne dialoguaient alors que peu entre eux, ce processus a permis d'agréger les conceptions plurielles des acteurs. Le rapport final remis en juillet 2013 est envisagé comme un socle commun de propositions devant être l'objet d'une délibération du conseil municipal (qui en valide d'ailleurs les grandes lignes dès l'été). De la sorte, ce sont les acteurs culturels eux-mêmes qui ont institué le cadre du débat et ses finalités, s'inscrivant alors largement dans un cadre de développement local qui dépasse le secteur culturel. L'origine para-institutionnelle du Conseil de la culture de Barcelone¹⁶, dans le flou qui entoure cette première formulation du Conseil, laisse une marge importante dans son design. Par ailleurs, le caractère ambitieux de sa concrétisation se révèle en contraste avec des expériences locales plus ou moins réussies d'autres conseils culturels. Nous pouvons d'abord souligner l'échec, au tournant du XXI^e siècle, du Conseil métropolitain des arts, en particulier du fait de l'insuffisante structuration institutionnelle de l'espace métropolitain. Nous pouvons également renvoyer aux difficultés rencontrées par le Conseil des arts et de la culture de Catalogne, qui aboutissent à son fort contrôle par le gouvernement catalan. Le Conseil de la culture de Barcelone, à la fois consultatif et exécutif pour certaines missions, présente un mélange entre un conseil participatif dans une tradition continentale et un *council of*

arts dans une tradition plus anglo-saxonne, où les missions sont directement exécutives (attribution de subventions...). Le registre d'action se situe alors à la fois dans la logique d'expression de préférences agrégées par les acteurs culturels et dans celui de la délibération partagée¹⁷.

2.2 Des marges d'appropriation variables des dispositifs pour les acteurs culturels

28 Comme nous l'évoquions à Stuttgart, c'est d'une montée en centralité que naît le dispositif de *Kultur im Dialog*. La volonté des institutions et des acteurs culturels inscrits dans la reconnaissance institutionnelle, que constitue la commission Culture et média, a publicisé l'enjeu du débat et l'a construit comme objet politique. Le relais des représentants culturels des partis du conseil municipal y a également fortement contribué. Par l'existence de réseaux militants autour de la fondation communautaire, la participation s'est étendue dans des sphères plus larges de la société locale. Toutefois, l'enjeu de reconnaissance porté par les acteurs culturels ne correspondait pas à la réponse produite par l'équipe municipale et son administration culturelle, qui avaient initialement proposé les baisses du budget de la culture. Le sens de *Kultur im Dialog* demeure ancré, pour les responsables municipaux, dans cette approche gestionnaire. La position de la ville vise à réduire la portée du dispositif, voire à le dénigrer, pour qu'il ne soit qu'un instrument de gestion des subventions à la culture. Cette posture revient à brocarder l'inutilité du dispositif, en contestant une dérive en matière de prise de parole de certains groupes associatifs généralement actifs, tandis que les élus seraient déresponsabilisés et déconnectés des citoyens. C'est ce qu'exprime un des membres de la commission Culture et média de la ville : « *je suis toujours surpris du fait que... et l'adjointe à la culture et son administration aient été tout du long à ce point opposées à cette idée de Kultur im Dialog, comme étant quelque chose qui remettait en cause leur pouvoir ou leurs prérogatives, leur droit de décision* » (entretien). L'administration culturelle refuse de se confronter à l'existence de formes de savoirs profanes qui enrichiraient le processus décisionnel et remettent en question la légitimité des personnes impliquées : « *tout le processus a été très fort en termes de participation citoyenne, aussi avec des personnes, qui certes sont çà et là parties prenantes à des activités culturelles, mais qui n'ont pas de compétences spécialisées ou de qualification* » (entretien). Dans cette optique, les dispositifs participatifs sont vus conjointement comme le fruit d'une tendance globale de la société et réponses à de nouvelles attentes citoyennes et comme une source de complexification du fonctionnement sociétal. Les politiques sont dès lors contraints de répondre, plus ou moins de bonne grâce, à ces évolutions.

29 À Barcelone, les échanges interscalaires autour de l'institution d'un Conseil des arts s'avèrent complexes et pluriels. Si l'initiative émane d'abord d'une volonté politique – celle de l'adjoint à la culture de Barcelone –, elle est ensuite réappropriée par les acteurs sous la forme d'une plateforme militante. La ville profite de ce mouvement pour inscrire l'enjeu au sein du processus de réflexion concernant la révision de son plan stratégique de la culture. La constitution du Conseil sous la forme de trois collèges – d'élus de la ville, d'associations culturelles représentatives des secteurs artistiques et de personnalités indépendantes de la société civile – confirme ces allers et venues entre l'institution publique et le secteur culturel. Cette démarche se présente comme un complément à la ligne politique antérieure d'ancrage de l'action culturelle dans le projet urbain. Au-delà

de l'enjeu de la participation, par l'association d'acteurs aux origines plurielles, la culture se positionne ici au cœur des préoccupations locales de divers champs d'intervention. Toutefois, la constitution du collège d'associations par le maire, avec la contrainte de la représentativité de toutes les branches artistiques, renvoie la construction du dispositif à une forme de néocorporatisme.

- 30 Les dispositifs de Bordeaux et de Strasbourg se présentent sous des formes plus particulièrement institutionnelles, proches des politiques de la ville en France, où dominant les approches *top-down* (Carrel, 2013). Aussi, la possibilité de laisser s'exprimer des points de vue réellement profanes ou en rupture avec le système de représentation y est-elle sensiblement réduite. Se présentant essentiellement selon des outils d'invitation à la discussion, l'ouverture à un public traditionnellement éloigné de la décision publique demeure restreinte. Certes, la CUB a sollicité le Conseil de développement durable (C2D) sur la prospective en cours. Celui-ci s'est entre autres consacré à explorer la voie de la parole de « *l'homme ordinaire : entre « profane » et « sans voix »* » (C2D, 2010). Il cherche ainsi à faire entendre ces inouïs de l'espace public (Carrel, 2013). Il se positionne alors en contrepoint d'une démarche institutionnelle, s'appuyant principalement sur des acteurs dont les ressources permettent la construction de cette métropole à venir et vise à convier ceux qui sont habituellement éloignés du débat public. Ainsi, dans la Fabrique métropolitaine, on constate une surreprésentation des inclus, des sphères économiques, politiques ou universitaires, incarnant un design participatif descendant et demeurant attaché aux premiers cercles, proches de l'espace décisionnel. Toutefois, comme la culture ne faisait pas partie des domaines de prospective sur lesquels les acteurs ont été initialement sollicités, aucun acteur culturel n'était officiellement mobilisé¹⁸. Dans le cas de Strasbourg, si les acteurs culturels étaient au cœur d'une partie du dispositif, ils n'en restaient pas moins tributaires du cadre fixé par l'équipe municipale. Paradoxalement, ce cadre était à la fois très restrictif et trop souple. Du fait de la restriction des possibilités et de l'indétermination des effets qui en étaient attendus, qu'ils soient radicaux ou incrémentaux, les acteurs ne savaient « *à quoi participer* » (Gourgues, 2013). Pour reprendre la terminologie de Hirschman, sans mettre en œuvre de logiques d'*exit* qui visent à la désertion des dispositifs, si certains ont pu exprimer des formes de *voice* par la remise en cause, par exemple de la répartition des financements entre petites et grandes structures culturelles, l'absence de perspective de changement systémique renvoyait principalement les acteurs culturels à des formes de *loyalty*.

2.3. Effets désirés et effets réels : entre volonté de « délibérer avant la révolution »¹⁹ et démarche de communication politique

- 31 Les dispositifs délibératifs sont volontiers présentés comme une forme d'*empowerment*, à côté de la constitution explicite de contre-pouvoir (Carrel, 2013). La délibération permet en effet d'accroître la capacité d'agir des acteurs culturels en les repositionnant dans l'espace public. Le dispositif s'entend alors comme une forme nouvelle du répertoire de l'action collective. On peut à cet égard évoquer le processus du *Kultur im Dialog* à Stuttgart, qui s'ancre dans un contexte contestataire particulier, celui du projet urbain de Stuttgart 21, autour de la rénovation de la gare centrale (Ohm-Rheinicke, 2011). Comme on le souligne à la *Bürgerstiftung*, « *du fait de Stuttgart 21, plus de citoyens sont en effet là à discuter des questions qui sont importantes pour notre ville, de ce qui est important pour rester et vivre ensemble. Et l'art fait partie de ces questions. Une autre chose est aussi que ce processus*

n'aurait pas vu le jour sans Stuttgart 21, les politiciens ayant vraiment peur des manifestations qu'il y a eu. Et maintenant, ils veulent plus reconnaître ou même initier des processus participatifs » (entretien). La contestation autour du projet de Stuttgart 21 présente un effet cliquet, comme une impossibilité de revenir à un mode de fonctionnement antérieur, comme le dessin d'un nouveau chemin à emprunter, construisant une *path dependence* (Pierson, 2000). Si, entre la manifestation de 2009 et le dialogue culturel en tant que tel, les instruments de mobilisation ont évolué, ils se situent dans une même logique de contestation de l'administration municipale, de ses priorités et modalités d'action. Le dispositif constitue, en l'occurrence, la réponse des acteurs culturels aux choix municipaux et traduit un rééquilibrage du rapport de force. Son évolution coïncide avec l'arrivée d'un maire enclin à favoriser la participation, ce qui a permis d'envisager un infléchissement de la confrontation²⁰. C'est donc au travers d'une mobilisation d'acteurs, routinisée dans un processus de dialogue entre citoyens et institution publique, que le cours de l'action publique a pu être fléchi. *A contrario*, la municipalité conservatrice avait imaginé le dispositif comme une forme d'apaisement²¹, voire pour les plus sceptiques – notamment au sein de l'administration – comme une opportunité d'améliorer la prise de décision, notamment en matière de réductions budgétaires. En Catalogne, les acteurs culturels ont repris place dans l'espace public à travers la constitution d'une plateforme : la création du Conseil de la culture a été l'instrument de leur insertion dans le processus décisionnel de la ville de Barcelone. La ville construit alors l'objectif d'être une ville de créateurs, mais, à la différence du dogme de la ville de la connaissance, en se centrant dorénavant plutôt sur les artistes. En parallèle des nouveaux outils que sont les fabriques pour la création, le Conseil se présente comme le volet gouvernance de cette orientation. Fortement structuré en secteurs artistiques, le milieu culturel se trouve être grandement représenté. Dans le même temps, la transversalité du Conseil – incarnée par la présence d'un collège de membres indépendants – est contrôlée par un système de cooptation des acteurs culturels et des élus municipaux.

- 32 Les dispositifs peuvent parallèlement apparaître comme des outils de communication politique. On peut en effet d'abord évoquer à Strasbourg la faiblesse des moyens financiers attribués aux Assises – dont la portée est alors nécessairement réduite – et une initiative importante des agents municipaux, y compris dans le dispositif souple des cafés culture. Surtout, le cadre global des Assises était circonscrit. En lieu et place d'« États généraux de la culture », comme cela avait été évoqué dans le programme électoral, il a été préféré par l'adjoint à la culture la mise en place d'« Assises de la culture » dont la finalité rompait avec la phraséologie révolutionnaire et invitait plus au dialogue qu'au changement. Enfin, le cadre était aussi matériellement circonscrit puisqu'il n'était pas question de ressortir des Assises avec une évolution budgétaire à la hausse. Par la délimitation stricte du cadre d'intervention des Assises, l'institution publique se prémunit contre toute forme de contestation profonde du système tout en produisant une image participative. Cet affichage politique, que l'on retrouve également à Bordeaux, n'est toutefois pas dénué d'externalités et, en l'occurrence, appuie l'ouverture d'une nouvelle compétence culturelle. La constitution d'une *policy narrative*²² autour d'une nouvelle manière de faire la ville ouvre la voie vers de nouvelles politiques publiques. S'il ne s'agit pas, pour l'action culturelle locale, de constituer un guichet supplémentaire pour les acteurs culturels, l'émergence du problème public des politiques culturelles métropolitaines dessine un changement au sein du système culturel local. Ceci est notamment marqué par l'affirmation de la CUB comme acteur de ce système auquel

l'administration communautaire apporte des innovations dans les modalités et finalités de l'action publique. La construction d'une posture politique n'est de ce fait pas sans conséquence sur l'action publique.

Conclusion : l'ancrage des dispositifs participatifs culturels dans un référent de développement territorial

- 33 Les dispositifs participatifs du domaine culturel doivent être saisis dans une logique d'encastrement dans leur contexte, qu'il soit celui du secteur d'action publique ou celui du territoire. Si les démarches que nous avons observées restent proches des politiques de la ville (Carrel, 2013) ou des dispositifs routinisés et insitutionnalisés en marge du système représentatif (Berger, 2012 ; Carrel et Talpin, 2012), ils ne peuvent être déconnectés des politiques publiques ordinaires de la culture : à l'échelle locale, l'établissement d'une bureaucratie culturelle s'est notamment traduit, avec l'importance accordée au soutien à la création, par l'émergence de fortes segmentations par domaines artistiques. La forte structuration de la sphère culturelle qui en découle a progressivement rendu nécessaire la pluralisation de l'expertise de l'action publique. La prise en compte de ces structures culturelles d'importance est dès lors devenue indispensable. Toutefois, la forte tradition d'intervention publique dans la culture, que l'on rencontre à la fois en France, en Allemagne et en Catalogne a aidé à la constitution de puissantes institutions locales qui restreignent également les voies du changement de politiques publiques en concentrant sur elles le mouvement de pluralisation de l'expertise. Dans le même temps, c'est aussi l'encastrement socioterritorial qui oriente ces voies. L'émergence de leaderships territoriaux (Smith et Sorbets, 2003) déjà existants ou en développement et l'importance des enjeux électoraux locaux qui pèsent au-delà de la période d'élection sur les politiques publiques menées (Anquetin et Freyermuth, 2008) peuvent entre autres être des éléments de conditionnement des dispositifs mis en œuvre tout autant que les effets réels, au-delà de ceux désirés.
- 34 Finalement, cet encastrement renvoie les dispositifs à des formes de territorialisation et d'instrumentalisation au service du territoire. Cela rejoindrait alors la logique d'une évolution des relations entre dimensions sectorielle et territoriale (Douillet et Faure, 2005), prenant notamment la forme d'une progressive perte d'influence des référentiels sectoriels pour se fondre dans les enjeux de territoire. Les Assises de la culture, construites par une équipe projet transversale, visaient de la sorte à inscrire la culture au cœur de priorités multiples dont le développement devait constituer de nouvelles dynamiques, à l'instar de l'économie créative qui disposait d'une place de choix. C'est ce que l'on retrouve dans le contexte bordelais où l'intégration de la culture à la marge des dispositifs participatifs relève d'une démarche de construction d'une nouvelle territorialité métropolitaine. C'est aussi ce dont on peut faire le constat à Stuttgart, où, tant du fait de la médiation de la fondation communautaire que de la démarche des acteurs culturels, les enjeux de la délibération sont montés en généralité pour ne plus questionner le seul défi financier des réductions budgétaires, mais pour plutôt s'interroger sur la place du développement culturel au sein des politiques publiques locales. Dans une moindre mesure, par l'intégration de personnalités n'appartenant pas au milieu culturel, le Conseil de la culture de Barcelone dessine cette insertion de la culture dans d'autres dimensions. Cependant, la culture étant déjà fortement ancrée dans les enjeux de développement de la ville (Rodriguez-Morato, 2005 ; Jung, 2010), le Conseil

de la culture représente une opportunité de la replacer au centre de l'espace public, après sa relative dissolution dans l'économie de la connaissance. En définitive, ce qui prime n'est pas tant l'injonction à la participation que celle au développement local.

- 35 Dans cette logique d'abord territoriale, les dispositifs participatifs constituent, dans certaines configurations, des possibilités de relier les échelles plurielles de la métropole. Barcelone présente à cet égard un contexte particulier. Si le Conseil métropolitain des arts et de la culture envisagé à la fin des années 1990 ne voit finalement pas le jour, l'enjeu d'articulation de l'action culturelle entre échelle municipale et métropolitaine devait pouvoir s'appuyer sur cet outil de concertation. Dans le lien très fort des Assises de la culture de Strasbourg au contexte électoral des municipales de 2008, il n'a pas véritablement été envisagé d'étendre la réflexion à toute la communauté urbaine. Toutefois, par les enjeux de l'internationalisation et des économies créatives, les espaces urbains en transition entre le centre-ville et la frontière allemande, tout autant que le territoire allemand lui-même, ont fait l'objet de nombreuses attentions. Dans d'autres contextes, les connexions interscalaires ont pu être plus pleinement assumées : à Stuttgart, l'articulation entre l'échelle des quartiers et celle de la région urbaine a pu être abordée, tandis qu'une partie des dispositifs de la CUB connectait les échelles métropolitaine et inframétropolitaine.
- 36 Tout cela correspond en définitive à une forme d'impératif de développement local amenant les différents pouvoirs locaux à développer à leur échelle des dispositifs propres de régulation des territoires, en s'appuyant, en l'occurrence, plus particulièrement sur des groupes sociaux préconstitués au lieu de viser à une participation ciblée vers les inouïs du système politique. Les dispositifs participatifs, dans leur labilité, deviennent alors fortement mobilisés. Toutefois, en suivant Foucault, les dispositifs se présentent comme des instruments de gouvernement à l'appropriation multiple, selon les territoires et les acteurs, qui souvent dépassent les intentions initiales (Gourgues, 2013). Entre contrôle des institutions publiques et résistance des acteurs du champ culturel, ils demeurent liés aux acteurs du territoire.

BIBLIOGRAPHIE

Anquetin, V. et Freyermuth, A. (2008), « Introduction. Produire « la demande » : la structuration de l'action publique par le jeu électoral », in : Anquetin, V. et Freyermuth, A. (sous la direction de), *La figure de « l'habitant »*. *Sociologie politique de la « demande sociale »*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 11-24.

Bacqué, M-H. et Rey, H. et Sintomer, Y. (2005), « La démocratie participative urbaine face au néolibéralisme », *Mouvements*, 39-40, 3, pp. 121-131.

Bacqué, M-H. et Gauthier, M. (2011), « Participation, urbanisme et études urbaines » quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, 1, 1, pp. 36-66.

- Barbier, R. et Larrue, C. (2011), « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 1, 1, pp. 67-104.
- Bassand, M. (2007), « Métropoles et métropolisation », in Bassand, M. et Kaufmann, V. et Joye, D. (sous la direction de), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 15-31
- Berger, M. (2012), « « La démocratie urbaine au prisme de la communauté ». Effervescence, emphase et répétition dans la vie civique à Los Angeles », *Participations*, 4, 3, pp. 49-77.
- Blatrix, C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 74, 2, pp. 97-119.
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, pp. 17-36.
- Blondiaux, L. (2007), « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 50, 2, pp. 118-129
- Borraz, O. (2000), « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, 13, 1, pp. 11-26
- Bürgerstiftung (2012), *Kultur im Dialog : Zwischenbericht*, Stuttgart.
- Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS éditions, Paris.
- Carrel, M. et Talpin, J. (2012), « « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! » Ethnographie des Conseils de quartier roubaisiens », *Participations*, 4, 3, pp. 179-206.
- Conseil de développement durable de la CUB (2010), *À haute voix*, La CUB, Bordeaux.
- Chavez-Aguayo, M. A. (2012), « The failed attempt of an arts council at arm's length in Catalonia: the CoNCA saga », *communication pour Intenational conference on cultural policy research (ICCP)*, *International journal of cultural policy*, Barcelona, 9-12 juillet.
- Donnat, O. et Tolila, P. (sous la direction de) (2003), *Le(s) public(s) de la culture*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Douillet, A-C. et Faure A. (sous la direction de) (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Fung, A. (2011), « « Délibérer avant la révolution ». Vers une éthique de la démocratie délibérative dans un monde injuste », *Participations*, 1, 1, pp. 311-334
- Gaudin, J-P. (2010), « La démocratie participative », *Informations sociales*, 158, 2, pp. 42-48.
- Giroud, M. et Veschambre, V. (2012), « capitales européennes de la culture 2013 : analyse comparative des candidatures françaises », in : Saez, G. et Saez, J-P. (sous la direction de), *les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*, Éditions La découverte, pp. 239-255.
- Gourgues, G. (2013), *Les politiques de démocratie participative*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Guillon, V. (2011), *Mondes de coopération et gouvernance culturelle dans les villes : Une comparaison des recompositions de l'action publique culturelle à Lille, Lyon, Saint-Étienne et Montréal*, Thèse de doctorat, Sciences politiques, Université Pierre Mendès-France, Grenoble.
- Iung, E. (2010), *Comment articuler projet culturel et projet de ville à l'heure de la mondialisation : la politique culturelle de Barcelone en question*, mémoire de 3^{ème} année de l'IEP de Bordeaux.

- Jouve, B. et Lefèvre, C. (1999), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 49, 6, pp. 835-854.
- Le Bart, C. (1999), « Les politiques d'image, entre marketing territorial et identité locale », in : Balme, R. et Faure, A. et Mabileau, A. (sous la direction de), *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, pp. 417-427.
- Lefebvre, R. (2007), « Une « culture » partagée du territoire ? les capitales européennes de la culture et l'exemple de Lille 2004 », in : Faure, A. et Négrier, E. (sous la direction de), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, pp. 165-171.
- Lefèvre, C. (2009), *Gouverner les métropoles*, LGDJ – lextenso éditions, Paris.
- Le Galès, P. et Lorrain, D. (2003), « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, 107, 3, pp. 305-317.
- Lüüs, B. (2012), « The principle of arm's length and the Baltic states- a comparative approach », *communication pour l'International conference on cultural policy research (ICCP)*, International journal of cultural policy, Barcelona, 9-12 juillet.
- Mascarell, F. (sous la direction de) (1999), « Llibre Blanc de la Cultura a Catalunya », *Edicions62*, Barcelona.
- Mignon, J-M. (2007), *Une histoire de l'éducation populaire*, La Découverte, Paris.
- Monneraud, L. (2009), « Concerter, se concerter à Bordeaux », in : Godier, P. et Sorbets, C. et Tapie, G. (sous la direction de), *Bordeaux Métropole : un futur sans rupture*, Parenthèses Éditions, pp. 106-121.
- Négrier, E. (2005), *La question métropolitaine, Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium, Grenoble.
- Négrier, E. et Teillet, P. et Préau, J. et Faure, A. (sous la direction de) (2008), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Éditions OPC, Grenoble.
- Ohm-Rheinicke, A. (2011), *Das große Unbehagen : Die Protestbewegung gegen "Stuttgart 21" Aufbruch zu neuem bürgerlichen Selbstbewusstsein ?*, Schmetterling Verlag.
- Petit, G. (2014), « Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale », *Participations*, 10, 3, pp. 85-120.
- Pierson, P. (2000), « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American political science review*, 94, 2, pp. 251-267.
- Poirrier, P. et Vadelorge, L. et Rab, S. (sous la direction de) (1995), *Jalons pour l'histoire des politiques culturelles locales*, La Documentation française- Comité d'histoire du ministère de la culture, Paris.
- Poirrier, P. et Rizzardo, R. (sous la direction de) (2009), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Comité d'histoire du ministère de la culture et de la Communication, Paris.
- Rodriguez-Morata, A. (2005), « La reinvençió de la política cultural a escala local : el caso de Barcelona », *Sociedade e Estado*, 20, 2, pp. 33571-35706
- Saez, G. (1990), *Villes en recomposition. Les politiques culturelles à Grenoble et Montpellier*, CERAT, Grenoble.

- Saez, G. (1991), « Les niveaux de la politique culturelle métropolitaine : cohérence ou fragmentation ? », in : Gasquy-Resch, Y. (sous la direction de), *Marseille-Montréal. Centres culturels cosmopolites*, L'Harmattan, Paris, 1991, pp. 266-280.
- Saez, G. (2001), « Démocratisation », in : De Waresquiel E. (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse-CNRS Éditions, Paris, pp. 201-205.
- Saez, G. (2002), « Vers un nouveau modèle culturel de la société française ? », in : Huet, A. et Saez, G. (sous la direction de), *Le règne des loisirs*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 69-98.
- Saez, G. (2005), « L'action publique culturelle et la transition territoriale du système politique », in : Douillet, A.-C. et Faure, A. (sous la direction de), *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, pp. 229-250.
- Saez, G. (2008), « Politiques culturelles et éducation populaire. Interaction constante, constant malentendu », *L'Observatoire*, 33, pp. 22-28.
- Saez, G. (2014), « Les projets de culture populaire et de démocratisation culturelle (1944-1970) », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 2014/1, pp. 46-61
- Sarkis Fernandez, D. et Sarkis Fernandez, T. (2007), « Anthropologies émergentes et nouvelles pratiques discursives de « gestion du social » : L'exemple du Forum universel des cultures Barcelone 2004 », *Journal des anthropologues*, 110, 10, pp 227-248.
- Sassen, S. (2005), « The Global City: introducing a Concept », *Brown Journal of World Affairs*, 11, 2, pp. 27-43
- Sassen, S. (2006, 1ère édition 1994), *Cities in a world economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks (Californie).
- Smith, A. et Sorbets, C. (sous la direction de) (2003), *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Urfalino, P. (2004), *L'invention de la politique culturelle*, Hachette Littératures, Paris.

NOTES

1. Nous pouvons néanmoins considérer que la dynamique délibérative met l'accent sur la discussion et le dialogue en impliquant une certaine participation des citoyens sans qu'une participation large soit nécessairement mise en œuvre. Dans la logique délibérative, une participation restreinte peut ainsi être privilégiée pour mieux choisir la nature des participants ou pour faciliter une discussion en cercle restreint.
2. La question de la participation est d'ailleurs devenue un des maîtres-mots de l'action culturelle de l'Union Européenne aujourd'hui, comme peut l'illustrer la place prise par cette dimension dans le programme phare des capitales européennes de la culture (Lefebvre, 2007 ; Giroud et Veschambre, 2012).
3. Voir notamment sur ce sujet : Donnat et Tolila (Dir.), 2003.
4. Le choix de ces quatre métropoles correspond à celui effectué dans le cadre d'une thèse en cours. Les éléments que nous développerons ici s'appuient sur des études de terrain menées dans les différents contextes considérés et mêlent la consultation de la documentation des différents acteurs locaux et des entretiens réalisés auprès d'acteurs culturels, publics et privés. Voir annexe pour le détail des entretiens utilisés.
5. La mise en place du Forum s'est en effet traduite par la mise à l'écart de nombreux acteurs culturels que l'équipe organisatrice de l'évènement (partiellement distincte de la ville de

Barcelone) a peu sollicités. La rupture du dialogue s'est renforcée avec l'implication dans l'évènement d'entreprises aux positionnements éthiques pouvant être mis en question, certaines jouant un rôle dans le conflit irakien de 2003.

6. Fondation créée à l'initiative de la ville de Stuttgart, la *Bürgerstiftung* fédère toutes les activités qui ont lieu au sein de fondations privées à Stuttgart, dans les domaines sociaux, culturels et sportifs.

7. Nous reprenons ici à notre compte la fameuse formule de Clausewitz considérant que « *la guerre n'est que le prolongement de la politique par d'autres moyens* ».

8. Cette compétence, votée en juillet 2011, se limite en effet essentiellement à une refonte du système d'aide aux évènements et à un soutien à des réseaux culturels préexistants.

9. Autour des deux dispositifs des assises thématiques (entre autres, culture et éducation) et des ateliers thématiques (avec, par exemple, les espaces verts à Bordeaux, le partage de la rue, le fleuve, les arts de la rue, la vie étudiante, le dialogue interreligieux).

10. Avec un membre de la commission Culture et média.

11. Nous empruntons cette expression à Guillaume Gourgues désignant par celle-ci les différentes formes du « *comment participer ?* » (2013).

12. Cela s'avère d'autant plus limité que la publication de ces fiches ne s'est effectuée qu'à l'issue du processus.

13. La culture, dans ces dispositifs, est une des composantes de cette nouvelle citoyenneté métropolitaine, parmi d'autres. À ce titre, pour reprendre l'expression de Kirchheimer, ces dispositifs se présentent comme des *catch-all devices*.

14. Ce sont ceux que l'on qualifie alors de « *décideurs et d'acteurs de la vie métropolitaine* » (CUB, 2010).

15. Autour des éléments suivants : « formation culturelle et connaissance », « la diversité et la pluralité culturelle comme chance », « espaces pour les arts et la culture – des opportunités pour le développement de la ville », « les artistes dans la ville », « communication et médiation », « perception de soi et conditions d'une politique culturelle municipale » (Bürgerstiftung, 2012).

16. Puisqu'elle est partagée par l'adjoint à la culture de la ville et les professionnels du secteur réunis autour du livre blanc de la culture.

17. Les fonctions exécutives sont ainsi celles exercées par le comité exécutif associé à des membres de l'Institut de la culture de Barcelone, ce dernier étant la structure parapublique chargée d'exécuter la politique culturelle de la ville.

18. Il convient de rappeler le contexte institutionnel qui fait que la CUB jusqu'en novembre 2011 ne disposait d'aucune compétence culturelle, mais uniquement d'une mission urbanité-culture (s), qui apparut, dans un premier temps, encore sous forme d'une mission exploratoire.

19. Selon l'expression d'Archon Fung (2011).

20. Un membre de la commission Culture et média souligne ainsi : « *on a en face de nous un mur de béton, mais qui va être cassé et par la décision du conseil municipal et par l'engagement du maire de Stuttgart* ».

21. Cela n'est alors pas sans renvoyer à l'idée de dispositifs conçus comme des « *concessions procédurales* » par les pouvoirs publics afin de répondre à des contestations, comme cela fut notamment théorisé autour du secteur des transports dans les années 1980 et 1990 (Gourgues, 2013).

22. Comme le notent d'ailleurs les urbanistes de la CUB, le projet métropolitain prend avant tout une forme littéraire ou poétique qui l'inscrit dans une logique de *soft-building* plus que de *hard-building*.

RÉSUMÉS

Si la participation fait désormais partie des impératifs de l'action publique, il est important d'analyser la confrontation de cette injonction avec certaines politiques publiques sectorielles. La construction des politiques publiques de la culture a pu osciller entre volontarisme et éloignement vis-à-vis de la participation. Elle pose de ce fait singulièrement la problématique de l'adaptation à cette injonction globale. Les contextes locaux présentent quant à eux aussi une influence forte sur la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Ceux-ci ne peuvent ainsi être compris que dans leur encastrement avec les politiques publiques ordinaires. Ces dernières, désormais de plus en plus soumises au niveau local à des formes de territorialisation, inscrivent les dispositifs participatifs dans une même finalité d'instrument de développement local.

As participation is certainly now part of the imperatives of public action, it is essential to analyse how this injunction is confronting with some sector-specific public policies. The way the cultural policies have been built with some ambivalence regarding the issue of participation especially raises the question of the adjustment to this overall dictate. Meanwhile, the local contexts have a strong influence on the implementation of these mechanisms. They can only be analysed in the way they are connected to the day-to-day public policies. These ones more and more subjected at the local level to forms of territorialization are incorporating the participatory mechanisms in the same end of being tools for the local development.

INDEX

Mots-clés : impératif participatif, politique culturelle métropolitaine, configuration territoriale, développement territorial, empowerment, instrumentalisation politique

Keywords : participatory imperative, metropolitan cultural policy, territorial configuration, territorial development, empowerment, political instrumentalization

AUTEUR

PIERRE MIGLIORETTI

Docteur en Science Politique, Laboratoire PACTE (Politiques Publiques, Action Politique, Territoires), Université de Grenoble-Alpes, pierre.miglioretti@iepg.fr