Büro Brägger
Sozialforschung · Evaluation · Konzepte

Am Wasser 1 8600 Dübendorf
043 543 06 37 www.bbeval.ch

Étude sur l'influence de l'urbanisation sur la promotion de la culture dans les cantons et les communes de Suisse

Mandat de l'Office fédéral de la culture

Synthèse

Martina Brägger

Dübendorf, le 11 juin 2021

Sommaire

Contexte 3
Échantillon et pertinence des résultats 3
Les résultats en bref 3
Conclusions et recommandations 6
Glossaire 8

Contexte

Le postulat 19.3707 du conseiller aux États Hans Stöckli a chargé le Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les cantons, les villes et les communes, un rapport qui présente l'influence de l'urbanisation sur l'offre culturelle et la promotion de la culture en Suisse. Ce rapport devait aussi donner un aperçu de l'évolution de la situation au cours des dernières années et indiquer comment la promotion de la culture pourrait contribuer à améliorer les échanges entre les divers espaces fonctionnels – notamment entre espace urbain et zone rurale – tout en préservant la diversité des formes d'expression culturelles.

La présente étude a fait l'objet d'un mandat de l'Office fédéral de la culture. Elle a bénéficié du suivi d'un groupe de travail ad hoc constitué par cet office et composé de représentants de la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC), de la Conférence des villes en matière culturelle (CVC), de l'Association des communes suisses (ACS) et du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB).

La notion de culture s'entend ici au sens large. Elle recouvre principalement l'encouragement de la création culturelle et artistique, la promotion de la participation culturelle et, dans la perspective de la conservation du patrimoine culturel, le soutien aux musées, aux collections et aux traditions vivantes.

Échantillon et pertinence des résultats

L'étude se fonde sur une enquête en ligne et des entretiens téléphoniques avec les délégués cantonaux aux affaires culturelles, sur l'analyse documentaire des bases légales de sept cantons, ainsi que sur une enquête en ligne menée auprès de 24 villes et communes[1]. Tous les cantons à une exception près ont prêté leur concours. L'enquête a été réalisée de novembre 2020 à février 2021.

Les résultats sont un instantané et ne prétendent pas à l'exhaustivité. Néanmoins, l'image qui en ressort est très instructive. Elle reflète les priorités fixées dans la promotion de la culture au niveau des cantons et des communes, et on peut y lire l'influence que l'urbanisation de la Suisse exerce sur la promotion de la culture.

Les résultats en bref

Dans son développement, l'auteur du postulat désigne « la ville et la compagne » comme « des espaces d'action différents dans la pratique culturelle et la promotion de la culture ». Les *délégués cantonaux aux affaires culturelles* reconnaissent effectivement une différence entre la vie culturelle (offre culturelle et comportement culturel) des espaces urbains et celle des zones rurales. Selon eux, l'offre culturelle en milieu urbain se caractérise par une plus grande densité, une création culturelle plus professionnalisée ou plus contemporaine et une meilleure infrastructure que dans la zone rurale, où la vie culturelle se distingue davantage par des initiatives modestes, des associations d'amateurs, la culture populaire et les traditions

[1] 30 villes et communes ont été sollicitées. Elles ont été classées dans les catégories suivantes : « villes-centres et grandes agglomérations », « communes urbaines et agglomérations moyennes », « communes-centres en zone rurale », « communes périphériques en zone rurale / région de montagne ». L'enquête en ligne était clairement de nature qualitative. L'objectif était d'obtenir, moyennant une sélection appropriée, une vue d'ensemble aussi complète que possible du cadre général et des défis locaux, ainsi que des réponses apportées à ces défis par la promotion culturelle des communes.

vivantes. Dans le même temps, ils soulignent que les transitions de l'une à l'autre sont fluides et que les deux espaces offrent une grande diversité culturelle. Si elle valide clairement ce dernier point, l'*enquête auprès des villes et des communes* confirme toutefois les différences entre espaces urbains et zones rurales mises en exergue par les délégués cantonaux aux affaires culturelles : dans les villes-centres étudiées, on attache plus d'importance aux créations culturelles professionnelles que dans les autres types de communes, où les associations locales et les initiatives de bénévoles jouent un rôle clé. De nombreuses communes en dehors des villes-centres parient sur la grande diversité que soutiennent les initiatives d'amateurs et les institutions gérées de manière professionnelle ou semi-professionnelle. Plus une commune est rurale ou périphérique, plus le curseur tend à se déplacer vers la culture d'amateurs.

Toujours selon le postulat, l'urbanisation et les mutations sociales, qui se traduisent par une forte croissance des agglomérations, ont fait éclore de nouvelles structures spatiales qui impactent le tissu culturel et social. L'enquête auprès des communes s'en fait l'écho, bien que les changements diffèrent selon les endroits. De manière générale, la vie culturelle est largement façonnée par l'offre existante et les acteurs culturels locaux – amateurs, semi-professionnels ou professionnels. Mais sous l'influence de l'urbanisation et de l'évolution démographique, certaines régions, villes et communes se sont développées ces dernières années, tandis que d'autres se voient confrontées à un exode, ce qui impacte directement la vie culturelle : dans les régions en plein essor, on observe souvent une croissance de l'offre culturelle, tandis qu'ailleurs l'exode menace toujours de faire disparaître l'offre existante. Par ailleurs, la mobilité grandissante de la population déploie aussi ses effets. Les villes-centres bien raccordées au réseau de transport aussi bien que les communes ayant une fonction de centre régional exercent une force d'attraction susceptible d'impacter la vie culturelle des communes environnantes. Le lieu de résidence et le centre de la vie culturelle et sociale se découplent et la participation aux associations culturelles d'amateurs est en baisse. Ces évolutions modifient la demande de culture, et celle-ci est également soumise à une pression croissante en faveur d'une plus grande professionnalisation. Les localités qui ont une fonction de centre dans leur région profitent de ces développements. Pour autant, il n'est pas possible de conclure que les espaces urbains sont les gagnants de l'urbanisation, au contraire des zones rurales. Le cadre général et les effets de l'urbanisation sur le terrain local sont trop divers.

Par conséquent, la promotion de la culture se voit confrontée à de multiples défis, en particulier aux échelons cantonal et communal. En de nombreux endroits, la culture a acquis une grande valeur, et il n'est pas rare qu'elle soit considérée comme un facteur d'attractivité. L'intérêt pour une vie culturelle diversifiée est donc vif, notamment dans les villes et les communes. La volonté bien perceptible de relever les défis s'explique en partie comme une réaction aux évolutions locales, mais surtout par le souci de façonner activement les réponses qu'on leur donnera. Les résultats de l'enquête font apparaître les tendances suivantes, que l'on peut considérer comme une réaction à l'urbanisation :

- La promotion de la culture est marquée par une décentralisation croissante et par des initiatives visant à créer un large éventail d'offres culturelles.
- La vie culturelle locale ou régionale dépend fortement des acteurs culturels locaux. Afin de préserver l'existant et de promouvoir en même temps la nouveauté, la promotion culturelle cantonale et communale s'emploie en de nombreux endroits à créer un cadre général favorable. En particulier,

l'infrastructure et le soutien des acteurs culturels sont considérés comme essentiels, ce qui se traduit par le versement de ressources financières, d'aides à la communication et un partage de savoir-faire.

- La coopération et les échanges entre les partenaires ont gagné en importance sur le plan local, régional, cantonal et suprarégional. Ils permettent de partager des expériences, de générer des synergies et de promouvoir la participation.
- S'agissant de la promotion de la culture au niveau cantonal, elle contribue toujours plus à façonner le paysage culturel suisse. Outre le financement de projets et les subventions structurelles (*bottom-up*), elle poursuit une politique propre et influence activement le cadre général cantonal. On observe une tendance à la régionalisation, surtout dans les grands cantons.
- Dans l'esprit de la diversité culturelle et pour favoriser la participation culturelle, de plus en plus de cantons encouragent non seulement les acteurs culturels professionnels mais aussi la culture d'amateurs et ne considèrent donc plus cette dernière comme de la seule responsabilité des communes.
- Ces dernières années, de nouvelles bases légales ou de nouveaux concepts relatifs à la culture ont vu le jour aux échelons cantonal et communal, et de nombreux autres sont en cours au moment de l'enquête Ces nouvelles bases sont à la fois une déclaration en faveur de la culture et une réponse aux mutations produites par l'urbanisation. Au niveau cantonal, on observe une nette tendance à donner, par le processus législatif, davantage de marge de manœuvre à la promotion de la culture pour façonner le paysage culturel.

Toutes ces évolutions visent à préserver et à renforcer la diversité culturelle. La promotion de la culture cantonale ne s'articule pas autour d'une frontière entre ville et campagne. Au contraire, en cherchant un équilibre entre les divers périmètres (local, régional, cantonal et suprarégional), elle renforce les échanges au sein des espaces fonctionnels et entre eux. Bien que ces évolutions suivent exactement la direction indiquée par le postulat, elles rencontrent des obstacles et sont ralenties par certains facteurs :

- Rome ne s'est pas faite en un jour. À quelque niveau que ce soit – communal, régional, cantonal ou suprarégional –, si l'on veut clarifier des questions d'ordre organisationnel et formuler ensemble une vision, des valeurs et des buts communs, il faut réunir de nombreux acteurs selon un processus participatif. On peut faciliter un tel processus, jamais le forcer.
- La coopération dépend fortement des différents acteurs et de leur agenda politique. Tous n'ont pas les mêmes ressources, ni les mêmes intérêts, et ont plus ou moins de marge de manœuvre selon les bases légales.
- Cela se traduit, par exemple, par le fait que la promotion cantonale de la culture se focalise plus sur le territoire cantonal que sur l'extérieur ou les espaces fonctionnels transfrontières. Chaque mandat légal se rapporte au canton concerné, de sorte que la promotion culturelle dispose d'une plus grande marge de manœuvre ici qu'en matière de coopération intercantonale. On peut supposer que des mécanismes similaires entrent en jeu à l'échelon communal.
- Le cadre général et les défis sont très diversifiés et s'inscrivent dans un contexte très dynamique. Il n'existe donc pas de recette en matière de promotion cantonale ou communale de la culture. Il faut

commencer par identifier et analyser les caractéristiques du cadre général pour pouvoir ensuite définir une approche adaptée.

- Une certaine perplexité devant les conséquences de l'urbanisation et des mutations sociales était parfois perceptible dans les réponses des personnes interrogées, surtout lorsque ces conséquences et mutations étaient connotées négativement. Il est possible qu'elles soient mal acceptées ou que les ressources manquent de ressources (y compris de savoir-faire).

Conclusions et recommandations

Il reste beaucoup à faire en matière de promotion de la culture pour répondre aux conséquences de l'urbanisation et améliorer les échanges entre les différents espaces fonctionnels, tout en préservant la diversité des expressions culturelles. Les tendances observées indiquent la direction à prendre, mais il faut tenir compte des conditions qui prévalent. De manière générale, le dialogue et le partage d'expériences revêtent une grande importance. Les résultats de l'étude permettent plus précisément de formuler les recommandations suivantes :

- Nous recommandons un dialogue accru entre promotion cantonale et promotion communale de la culture. La perception qu'ont les villes et les communes au sujet du pilotage effectué par la promotion cantonale de la culture et des espaces sur lesquels celle-ci devrait se focaliser davantage à l'avenir diverge nettement de celle qu'en ont les délégués cantonaux aux affaires culturelles.
- Nous recommandons aussi un dialogue accru entre les cantons. Le dialogue est certes assuré par la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles et en particulier par les commissions régionales correspondantes. Il n'existe toutefois pas de partage d'expériences entre les cantons ayant spécifiquement des structures similaires (par ex., entre cantons ruraux, entre grands cantons ayant des centres urbains, entre cantons-villes). Il n'y a pas non plus partout d'échanges entre cantons voisins ne faisant pas partie de la même commission régionale.
- L'approche consistant à valoriser les bonnes pratiques est par ailleurs un excellent moyen d'encourager le partage d'expériences. Sur le fond, trois thématiques principales sont envisageables :

  Régionalisation : plusieurs cantons, notamment les grands, poursuivent une stratégie de régionalisation en matière de promotion de la culture. Une telle approche est également intéressante pour les petits cantons, car les principes qui la régissent sont aisément applicables à l'ensemble de leur territoire. De même, les villes et les communes qui s'emploient à mettre en place une coopération régionale pourraient bénéficier de l'expérience acquise et des outils existants dans ce domaine. Priorité est donnée au renforcement des centres régionaux (cf. thématique suivante) et des structures ayant vocation à contraindre quelque peu les villes et les communes d'une région à collaborer entre elles. À quoi devrait s'ajouter une combinaison de différentes mesures permettant de répartir la promotion de la culture de manière équilibrée sur tous les échelons (local, régional, cantonal et suprarégional).

  Centres culturels : l'importance des centres culturels locaux et régionaux s'est avérée à plusieurs reprises lors de l'enquête. De telles institutions garantissent un programme régulier et une infrastructure professionnelle, et sont à même d'attirer des acteurs culturels (bien) au-delà de la

région. Idéalement, il faudrait une coopération entre la promotion des centres culturels régionaux et celle de la culture cantonale, la commune-centre et les communes environnantes (régionalisation). Mais il peut aussi être intéressant pour telle ou telle commune d'investir dans un centre culturel à vocation locale, car les lieux spécialisés dans un domaine de la culture font également leurs preuves à l'échelon suprarégional.

Associations et culture d'amateurs : les associations et la culture d'amateurs façonnent l'offre culturelle locale, en particulier dans les villes et les communes situées en dehors des villes-centres. C'est pourquoi on leur accorde une grande importance. Comme d'autres secteurs, elles sont fortement incitées à se professionnaliser, mais leurs structures bénévoles les confrontent à des difficultés considérables. Les attentes de leurs membres (actifs ou potentiels) ont également changé dans le sillage de l'urbanisation. Bien que ces défis soient largement reconnus, il manque des stratégies pour renforcer les associations et la culture d'amateurs. Le projet « Mini Tradition läbt » mis sur pied dans le canton de Bâle-Campagne aborde précisément ces questions en collaboration avec des associations. Comme il a tout d'un projet pilote, il devrait fournir des résultats à même de susciter un intérêt au-delà des frontières cantonales.

- Enfin, nous recommandons que la promotion cantonale de la culture investisse non seulement dans le dialogue et l'échange d'expérience, mais aussi dans le conseil et l'accompagnement de processus. Les villes, les communes ou les associations qui souhaitent développer leurs offres, leur stratégie ou leurs structures dans le domaine de la culture, mais qui ne disposent pas des ressources ou du savoir-faire nécessaires, pourraient en bénéficier.

En conclusion, on peut dire que l'urbanisation a engendré de nouvelles réalités et à de nouveaux défis pour la promotion de la culture. Cette situation a toutefois aussi déclenché une série de développements qui, en fin de compte, favorisent la diversité culturelle et rapprochent les différents espaces (urbains, ruraux, fonctionnels), les domaines de la culture, les acteurs culturels, les administrations cantonales et communales, et vraisemblablement aussi les différents groupes de population.

Glossaire

Le présent rapport utilise les notions suivantes dans l'acception donnée ci-après.

- Urbanisation : terme faisant référence à la propagation des modes de vie urbains, de l'économie urbaine et des comportements correspondants. Outre les aspects démographiques et relatifs aux structures d'habitation, il comprend également les aspects culturels et sociaux.

- Espace urbain : toutes les agglomérations et les villes isolées de Suisse (y compris l'espace intermédiaire, voir typologie urbaine-rurale de l'OFS 2012[2]).
- Zone rurale : toutes les zones situées en dehors des espaces urbains sont considérées comme rurales (voir typologie urbaine-rurale de l'OFS 2012
- Espace fonctionnel : la vie en Suisse se déroule de plus en plus dans des régions dont les frontières ne coïncident pas avec les limites communales et cantonales. Ces espaces fonctionnels, dans lesquels l'économie, la société et la culture sont étroitement imbriquées, prennent de plus en plus d'importance. Il existe des liens étroits au sein des espaces urbains et ruraux, mais aussi entre eux, par exemple dans les domaines des loisirs, du développement de l'habitat, de l'éducation ou de la santé.
- Participation culturelle : participation active et passive du plus grand nombre à la vie et au patrimoine culturels. Renforcer la participation culturelle signifie stimuler la rencontre individuelle et collective avec la culture, favoriser la conception active et partagée de la vie culturelle, et enfin cultiver son propre besoin d'expression culturelle.
- Traditions vivantes : pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. La liste des traditions vivantes en Suisse couvre un large éventail de traditions touchant aux expressions orales, aux arts du spectacle, aux pratiques sociales, aux rituels et aux événements festifs, aux connaissances et pratiques relatives à la nature et à l'univers, ainsi qu'aux savoir-faire artisanaux.

[2] https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/12362_12361_3191_227/20389.htm