

LA MÉTROPOLISATION DE LA CULTURE

Guy Saez

CNRS, PACTE, F-38000 Grenoble

Les villes les plus importantes occupent une place majeure dans le développement culturel et leur gouvernance participe de trois dynamiques : l'accroissement très fort du budget des métropoles consacré à la culture ; le rôle de celle-ci dans le positionnement des capitales régionales au sein de la compétition internationale et son association à d'autres champs de l'action publique ; l'emmêlement des univers culturels dans les grandes cités.

Guy Saez observe trois stratégies dans la gouvernance métropolitaine : celle de la ville créative préoccupée par son rayonnement, soucieuse d'étonner, misant sur l'architecture, attractive envers les nouveaux emplois et les cadres supérieurs ; celle de la ville participative attachée à accroître le capital social du plus grand nombre, promouvant le vivre ensemble, s'appuyant sur les associations, les réseaux sociaux ; celle de la ville globale attentive à la reconnaissance des différences, ouverte sur la mondialisation, mettant en œuvre des politiques interculturelles.

C. F.

La loi de réforme du 16 décembre 2010, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, a cherché à donner un statut à des villes-métropoles. La loi du 27 janvier 2014 consacre ce statut. Désormais il existe douze métropoles. Bien qu'elles aient des statuts différents, l'article L 5217-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que les métropoles exerceront les compétences culturelles.

On ne sait pas encore quels seront les choix organisationnels qui présideront à la gestion métropolitaine de la culture. Mais si on s'en tient à ce questionnement, on aurait une idée singulièrement appauvrie du rôle culturel des villes.

L'importance qu'elles ont acquise dans le développement culturel ne tient pas au nouveau dispositif juridique, la loi venant ici trop tardivement, et de manière encore confuse, consacrer une réalité complexe que l'on doit interroger depuis plusieurs perspectives. En effet, problématiser ce rôle des grandes villes comme

« centres de commandement culturel » suppose d'abord d'établir une relation entre trois mouvements emmêlés⁽¹⁾. Celui de la dynamique interne des politiques culturelles qui voient le système de coopération entre l'État et les autres collectivités territoriales progressivement polarisé par les villes. Celui de la mondialisation qui instaure les villes comme acteurs d'une compétition internationale dans le même temps que le statut traditionnel de l'État-Nation semble fragilisé. Celui, enfin, de l'extraordinaire expansion de l'offre et de la demande culturelle qui échappe à toute régulation nationale mais s'exprime dans les villes sous la forme de la diversité culturelle. On verra ensuite comment cette gouvernance métropolitaine encore en gestation rencontre des stratégies de politiques culturelles telles qu'elles sont développées dans les grandes villes du monde⁽²⁾. Les villes françaises hésitent elles aussi à fonder leur politique culturelle sur la créativité, la participation ou l'interculturalité, ou sur une plus subtile association de ces trois principes de légitimation.

Trois modalités de transition vers une gouvernance métropolitaine

La dynamique interne des politiques culturelles : une évolution des systèmes de coopération

Les villes ont toujours été des acteurs culturels comme nous le montrent les historiens de la vie urbaine et les historiens de l'art. En revanche, qu'elles soient devenues des acteurs des « politiques publiques de la culture » dès la Libération est moins souligné, d'autant que l'attention a été focalisée de nombreuses années par la création du ministère des Affaires culturelles en 1959.

Les grandes enquêtes périodiques sur le financement de la culture menées sous la responsabilité d'Augustin Girard par le ministère de la Culture font apparaître la part toujours plus forte des budgets culturels des collectivités territoriales et parmi elles des grandes villes. Depuis qu'elle est mesurée, leur part dans les dépenses culturelles n'a cessé de progresser, celle du ministère de décroître (hormis une embellie de 1982 à 1984). On constate après 1981 une envolée des dépenses des grandes villes pour l'essentiel consacrées à se doter ou à moderniser de grands équipements, à organiser des événements de prestige pour rivaliser avec les autres villes européennes⁽¹⁾. L'étude récente menée par des agences régionales de la culture⁽²⁾ montre que la part de l'État en Provence-Alpes-Côte d'Azur ne dépasse pas 12 % tandis que celle du bloc local (communes + intercommunalités) s'élève à 69 %. Pour la première fois, cette étude livre des informations précises sur le critère comparatif le plus intéressant, la dépense en euro par habitant. Alors que la dépense de l'État est de 21,20 euros en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 21,68 euros en Rhône-Alpes, on voit qu'elle s'élève à 150,50 euros et 169,36 euros dans les zones métropolitaines de Marseille et Nice, 175,54 et 130,19 euros dans celles de Lyon et Grenoble. Ces chiffres élevés contribuent à la communication des villes les plus dynamiques et ont un effet d'entraînement ou de rattrapage pour les autres⁽³⁾. En termes de système politique l'étude montre aussi la part croissante prise par les intercommunalités d'agglomération dans les dépenses

(1) Taliano-des Garets F. (2007), *Les métropoles régionales et la culture 1945-2000*, Paris, La Documentation française.

(2) Dispositif interrégional d'observation des financements publics de la culture rapport d'étude, septembre 2013, www.arcadepaca.com

(3) Teillet Ph. (2013), *Financements publics de la culture et réforme territoriale*, novembre, p. 3. www.la-nacre.org/

culturelles. Enfin, au-delà d'une transition territoriale de l'État, elles témoignent de l'institutionnalisation d'une gouvernance culturelle territorialisée, polarisée sur les villes sans toutefois signifier un rejet des règles et des normes, du modèle esthétique prônés par l'État⁽⁴⁾.

L'épreuve de la transversalité

Cette première dynamique doit être impérativement resituée dans la problématique de la mondialisation. Mondialisation et métropolisation sont ici les deux facettes d'un même système qui suppose l'existence de pôles urbains en réseaux où se concentre la circulation des échanges et des flux matériels, humains, idéels. S'il existe bien des manières de concevoir ce qu'est une « ville mondiale », ou une « ville globale »⁽⁵⁾, s'il y a une controverse inépuisable pour savoir comment les nouvelles « régions » se substituent à l'État-nation, on s'accorde généralement pour imputer tous ces changements au processus de métropolisation. Les flux culturels prennent ainsi place dans ce qui donne une consistance aux métropoles et leur permet d'affronter une compétition internationale où les gains se mesurent en créativité, attractivité, compétitivité. Aussi l'investissement financier dans la culture devient-il un indicateur du rang que veulent tenir des villes « créatives ». De nombreuses enquêtes montrent que les dépenses consenties par les villes, si elles contribuent à la qualité de la vie des habitants, « sont aussi un marqueur d'une composante importante de (leur) dynamique économique »⁽⁶⁾. La hausse des dépenses culturelles (renommées « investissements ») a un effet de levier positif sur le PIB. Cette conception économique de la culture et la stratégie de marketing urbain qui l'accompagne contreviennent à la représentation traditionnelle de mondes culturels autonomes, avec leurs valeurs spécifiques et leur propre rationalité. Les politiques publiques s'en trouvent « transversalisées », « déssectorialisées » pour être plus conformes aux exigences du nouveau management public.

(4) Voir Poirier Ph. et Rizzardo R. (dir.) (2009), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités locales (1959-2009)*, Paris, La Documentation française.

(5) Sassen S. (1991), *The Global City*, New York, London Tokyo, Princeton University Press. C. Ghorra-Gobin maintient une différence conceptuelle entre la ville globale (insérée dans le réseau des flux économiques et financiers) et la ville mondiale dont le statut dépend de son patrimoine et de son influence culturelle : « Ville globale », in Ghorra-Gobin C. (dir.) (2012), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris A. Colin, p. 630-634.

(6) Tera consultants (2011), *L'impact des dépenses culturelles des villes. Une analyse sur un échantillon mondial de 47 villes*, Forum d'Avignon, Paris, novembre, p. 30-31.



Les projets des professionnels de la culture sont de plus en plus intégrés dans des démarches transversales. Des collaborations plus ou moins fructueuses entre les champs de la culture et du tourisme sont devenues banales dans le domaine du patrimoine. Dans celui de l'aménagement, elles permettent la réalisation de projets culturels ayant une véritable dimension urbanistique. La culture est de même convoquée dans des projets où il s'agit d'améliorer la qualité environnementale des paysages urbains. La métropole est le lieu des possibles rencontres entre chercheurs, laboratoires et créateurs. Ces croisements féconds (*SciArt*, *BioArt*, etc.) modifient les missions des institutions culturelles les plus traditionnelles. Ils impactent les domaines de l'innovation, de la création ainsi que les enjeux éthiques et politiques. Les modalités de conciliation entre culture et autres champs d'action publique peuvent ainsi se réaliser par l'élargissement des publics de référence. Elles préfigurent de nouvelles formes d'esthétisation de la production urbaine dégagées des normes traditionnelles et qu'il faut désormais interroger sous l'angle de l'hétéronomie.

La diversité culturelle de la métropole

Dans sa forme conventionnelle, l'État protège l'identité culturelle de la nation et promeut son homogénéité ou à défaut un sentiment de sécurité culturelle inscrit dans la durée. Il le fait généralement en érigeant la culture de son élite en culture légitime. La métropoli-

sation change la donne car la grande ville apparaît aux yeux de tous comme le lieu de la diversité culturelle par excellence. La diversité est constitutive de la grande ville, de ses fragmentations sociales et spatiales, de ses codes de civilités et de ses représentations esthétiques. La métropole met à l'épreuve le sens de l'altérité et se doit de gérer cette diversité culturelle aux niveaux de proximité quotidiennement expérimentés. Si elle laisse des ségrégations s'installer et produire des discontinuités, elle suscite un climat d'incertitude. Si elle transforme la diversité en richesse, en ressource culturelle, comme par exemple, le cas des « Chinatown » dans les grandes villes américaines et canadiennes, des « Banglatown », elle espère se rendre plus attractive. Sans doute, le thème de la rencontre des cultures dans les grandes villes n'échappe pas à un certain idéalisme métropolitain de la rencontre et de l'hybridation, qui peut se transformer en amère déception, en cloisonnement, ou proximité sans communication.

Dans la mesure où elle n'est pas soumise à un code de politique culturelle uniformisant, mais plus ouverte aux aspirations et propositions de ses habitants, elle se donne comme un champ d'expérimentation d'un pluralisme culturel extrêmement complexe dans sa structure. En effet, ne s'expriment pas seulement ici une articulation entre la culture nationale et des cultures exogènes, mais aussi et peut-être surtout, l'emmêlement d'une pluralité de « niveaux » ou d'univers culturels que la politique culturelle étatique ne peut prendre en compte. Les cultures d'élite et les cultures populaires, l'excellence et le divertissement, le traditionnel et l'ultramoderne, les cultures de la raison techno-scientifique et celles des croyances ancestrales se frottent les unes aux autres dans une même expérience de l'altérité, de l'interculturalité qui peut mener à une conscience culturelle élargie⁽⁷⁾. De ce point de vue les technologies modernes confortent les différences aussi bien qu'elles les estompent. Elles les confortent dans la mesure où les réseaux transnationaux les utilisent quotidiennement (avion, téléphone, vidéo, internet) pour maintenir des liens que l'éloignement aurait pu distendre. D'autant plus quand l'offre politique nationale d'intégration ou d'assimilation a peu de chances d'être prise en compte. Les opportunités de mobilité et le foisonnement des diversités réduisent l'attrait de cette offre. En même

(7) Ahnstrom L. (1997), « Les métropoles en tant que lieux de rencontre de cultures contrastées » in Claval P., Sanguin A.-L., *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan, p. 69-80.

temps, on sait que l'usage des technologies dans la vie quotidienne instaure des codes, des manières d'être, des médiations qui ne sont pas uniquement fonctionnelles mais potentiellement créatrices.

On vient d'esquisser les grands principes de l'action publique métropolitaine structurés autour du rapport global-local – la territorialisation –, du passage de l'autonomie sectorielle à l'hétéronomie – la transversalité – et de l'affaiblissement de la culture nationale à l'affirmation de la diversité. Ces transitions ne cheminent pas au même rythme dans les grandes villes. Au sein de chacune d'elles des replis, des retours des désajustements sont toujours possibles, de sorte qu'il serait hasardeux de considérer ce modèle de gouvernance autrement que comme une tendance, certes fortement probable, mais çà et là encore grevée d'incertitude. Voyons maintenant comment ce projet de gouvernance s'articule aux stratégies de politique culturelle qui s'imposent aujourd'hui autour des notions de ville créative, ville participative et ville globale.

Trois stratégies pour les politiques culturelles

L'observation des mutations en cours dans les politiques culturelles des grandes villes conduit à distinguer trois orientations ou stratégies qui reposent sur des notions polysémiques empruntant autant aux registres de la recherche qu'à ceux de l'action collective. Aussi leur légitimité est-elle très variable⁽⁸⁾. La notion de ville créative, bien connue désormais, capte toujours l'attention des responsables politiques locaux. Il serait pourtant faux de croire qu'elle est la seule option suivie, car la « ville participative » et la ville globale (ou interculturelle) exercent également leur séduction. Le choix des responsables peut être de privilégier l'une de ces trois orientations ou d'en suivre deux, voire les trois dans un ensemble plus ou moins cohérent. En effet, poussées au bout de leur logique, ces stratégies paraissent incompatibles et contradictoires. Elles peuvent également générer de redoutables effets pervers.

(8) Voir Saez G., « Le tournant métropolitain des politiques culturelles », in Saez G. et Saez J.-P., *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*, Paris, La Découverte, 2012.

La ville créative

On doit cette notion aux travaux de Charles Landry⁽⁹⁾ qui portent précisément sur le choix d'une stratégie urbaine pour favoriser curiosité, imagination et créativité comme conditions du développement local. Elle est très étroitement associée à la théorie de R. Florida sur la « classe créative »⁽¹⁰⁾. Pour ces deux auteurs, et tous ceux qui se sont engouffrés dans cette vision néo-libérale du marketing urbain, c'est en promouvant une « économie créative » que les villes peuvent lutter contre la dépression économique. Les expériences de Glasgow et de Bilbao en Europe sont inlassablement reprises comme modèles. Dynamiser le développement économique en mariant requalification urbaine et projets artistico-culturels, clusterisation⁽¹¹⁾ des activités de haute technologie et industries culturelles, prestige architectural et attractivité touristique, tolérance morale et structuration de « scènes urbaines », figurent parmi les recettes de ce cocktail très prisé. Il s'agit d'une démarche marketing où l'on construit des « marques » commerciales dont on espère qu'elles gagneront en notoriété. Mais on observe également un engagement des villes, dans le cas des clusters⁽¹²⁾, dans des partenariats avec le privé pour soutenir des projets d'industries culturelles. Les élus y voient à la fois une stratégie pour attirer de nouveaux emplois et des cadres à fort revenu, une opportunité pour créer de nouveaux équipements culturels – le plus souvent en bénéficiant du prestige d'un grand architecte –, une forme de communication standardisée à l'échelle de la planète. Avec la ville créative, la métropole se mue en acteur de la mondialisation, en s'y projetant avec des atouts qui font sens dans les grands réseaux artistiques, économiques et de communication. Un savoir de la ville créative se

(9) Landry C. (2000), *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Londres, Earthscan.

(10) Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.

(11) Ambrosino C., « Le cluster culturel, un artefact conceptuel pour mieux comprendre la ville contemporaine », in Vallat C., Le Blanc A. et Philifert C. (2009), *Pérennité urbaine ou la ville par delà ses métamorphoses*, Paris, L'Harmattan ; Liefoghe C. (2010), « Économie créative et développement des territoires : enjeux et perspectives de recherche », *Innovations*, 1 (1), p. 181 – 197.

(12) Ces clusters se développent avec le soutien des collectivités territoriales (autour de l'image en Seine-Saint-Denis, et dans la région lyonnaise, de la mode, du design dans l'agglomération lilloise, etc.). Voir Sagot-Duvaurox D. (dir.) (2013), *Les clusters ou districts industriels du domaine culturel et médiatique*, ministère de la Culture et de la Communication.

répand au sein de ces réseaux avec des évaluations, des indicateurs⁽¹³⁾, des classements, etc.

Les critiques ont souligné la faiblesse de ce « savoir » notamment sur l'écart entre le clinquant de la ville créative et la réalité des facteurs de localisation des entreprises et des salariés, son inspiration élitiste autour d'une sociabilité rêvée combinant flexibilité, imagination, singularité, anticonformisme⁽¹⁴⁾. En bref, « l'envers du décor » impose sa dure réalité et l'extension de la sémantique de la créativité à tous les espaces urbains (les quartiers et les banlieues revendiquent maintenant d'être « créatifs »), dans bien des cas ne prolonge qu'une illusion. D'un strict point de vue politique, une gouvernance qui concentrerait sa politique culturelle uniquement sur la ville créative serait très vite fortement contestée. Aussi voit-on se déployer un discours complémentaire ou alternatif, celui de la ville participative, à destination de groupes sociaux exprimant d'autres rapports à la culture.

La ville participative

Elle s'adresse à des habitants dont la vie sociale et culturelle est structurée par des associations, des collectifs de toute nature (amateurs, semi-professionnels) animés par une énergie militante et désireux de se voir « reconnaître » dans l'espace public. Elle concerne non pas les 15 % de la « classe créative » mais la grande majorité de la population et une certaine diversité de son habitat. Sur le plan culturel on y trouve à la fois le domaine des activités et équipements socioculturels plus ou moins modernisés, les collectifs artistiques occupant des friches, des groupements producteurs de spectacles en amateurs. Pour certains de ces acteurs l'objectif n'est pas de se distinguer par une esthétique ou de rayonner dans le monde mais d'accroître le capital social des habitants. Pour d'autres, il s'agit au contraire d'affirmer des choix esthétiques liés aux « Arts de la rue » ou aux « cultures urbaines ». Les thèmes du vivre ensemble et du partage imprègnent largement cette stratégie. Assez volontiers également, ces pratiques artistiques se situent en marge ou contre les « institutions », pointant par là leur insuffisante ouverture ou leur suffisance esthétique.

(13) Cf. Landry C. et Hyams J. (2012), *The Creative City Index : Measuring the Pulse of the City*, Londres, Comedia.

(14) Vivant E. (2009), *Qu'est-ce que la ville créative ?* Paris, PUF.

Deux types d'activités prolongent actuellement cette stratégie participative au-delà des recettes éprouvées. L'introduction du modèle du *Fablab* ou *Livinglab* dans les quartiers vient signaler que la créativité (ici, numérique) n'est pas l'apanage d'un groupe social mais concerne tous les habitants : un *fablab* dans tous les quartiers ! Telle est l'ambition de Rennes. Il s'agit de montrer que les quartiers peuvent être « branchés » sur la mondialisation à travers l'inscription dans les réseaux sociaux. L'autre orientation de la participation concerne la problématique environnementale. Le travail autour du volet culturel des Agendas 21, par exemple, propose des formes suivies de mobilisation.

Cependant la thématique de la participation trouve rapidement des limites. Elle se veut groupale, holistique. En ce sens elle apparaît contradictoire avec le désir de singularité et de reconnaissance personnelle qui peuvent se manifester chez ceux qui veulent échapper à l'emprise du groupe et être « reconnus » comme artistes. De surcroît, elle a tendance à s'aligner sur des normes socialement et politiquement « correctes », là où le geste artistique souhaiterait bousculer l'ordre des choses. Enfin, les dispositifs de participation émanent souvent d'une offre publique ; ils tendent à se multiplier et, en se banalisant, à rendre plus confuse la lecture de ce qu'est un comportement « citoyen » dans le monde de la culture.

La ville globale/interculturelle

Les grandes villes concentrent les flux de population, migrations de travail, passages touristiques, etc. Comment bien accueillir des populations dont on a le plus souvent sollicité la venue ? Accueillir, c'est aussi reconnaître les autres dans leurs différences et donner l'image d'une ville en prise avec la mondialisation. Dans ce registre, on voit l'appétit extraordinaire que manifestent les villes pour l'obtention de grands labels culturels internationaux : site Unesco du patrimoine mondial, capitales européennes de la culture, site d'expositions internationales... Mais bien d'autres labels européens, ou des participations à des réseaux labellisés font l'objet de l'attention des villes. L'intense exposition qu'ils procurent leur assure une forme de rente de communication particulièrement appréciée.

La gestion de la diversité culturelle est une entreprise politiquement sensible que beaucoup d'États, y compris ceux qui se déclaraient les plus favorables au pluralisme culturel comme le Canada, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, ont préféré « transférer » à

leurs villes plutôt que d'en assumer les risques. Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont lancé un programme pour aider les villes à dégager les paramètres et les indicateurs d'interculturalité et aussi les conditions de gestion municipale pour préparer une stratégie interculturelle »⁽¹⁵⁾. En France, les « services », les « missions » et les fêtes interculturelles se multiplient dans les villes. Cette stratégie demeure cependant fragile : la coexistence harmonieuse entre divers groupes sociaux ne peut reposer seulement sur l'action culturelle. Tant que les problèmes classiques de chômage, exclusion, délinquance continuent d'alimenter la méfiance et les rejets, des conduites de repli (ainsi la poursuite de l'étalement du « péri-urbain » pour vivre entre-soi), le discours interculturel manquera de consistance.



Les métropoles font émerger une gouvernance fondée sur les principes de territorialisation, de partenariat, de transversalité, un modèle qu'elles articulent aux trois grandes stratégies de politique culturelle qu'elles entendent développer. Dans la façon dont les grandes villes françaises s'approprient les multiples dimensions de ce modèle, on pourra lire leur capacité à s'adapter au nouveau cadre en « recyclant » leurs traditions urbaines, politiques et culturelles, en proposant des infléchissements au modèle qui manifesteront des singularités locales, des identités. Le « génie des lieux » consistera à trouver une cohérence entre ces différentes stratégies, à jeter des ponts et passerelles entre elles, à susciter des médiations. On voit déjà cette recherche de cohérence se manifester dans de nouvelles propositions qui cherchent à dépasser la trilogie ici exposée. La notion de *Liveable city*, par exemple, propose la vision d'une ville réconciliée, apaisée où créativité et durabilité, participation et hospitalité se marient harmonieusement⁽¹⁶⁾.

Il reste toutefois de nombreuses inconnues susceptibles de perturber ce travail d'adaptation. Les ressources financières que les grandes villes accordent à la culture vont-elles se rétracter ou rester à leur niveau actuel ? Le pessimisme est de mise. Quelle surprise est à attendre

des variations jamais closes de la politique des échelles territoriales ? Le sort du département, l'existence de grandes régions, la réalité d'exercice d'un pouvoir métropolitain seront-ils remis en cause ? Tant que cette organisation n'est pas fixée, il est difficile d'entreprendre les grands chantiers nécessaires à la gouvernance culturelle métropolitaine. Le plus urgent est sans doute de préciser les formes d'organisation et de coordination des différents acteurs (directement ou « transversalement) impliqués dans la stratégie de la métropole : précision du partage des compétences entre échelles territoriales, planification culturelle à l'échelle de la région urbaine, identification et structuration des filières professionnelles et de formation, règles d'allocation des ressources. Les politiques culturelles métropolitaines sont encore à venir et il n'est pas sûr que les réformes récentes aient mesuré pleinement la hauteur du saut qualitatif à accomplir.

(15) Conseil de l'Europe (2013), *La cité interculturelle pas à pas. Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration culturelle*, Strasbourg.

(16) Il existe plusieurs classements des *liveable cities* (par les agences Mercer, Monocle *The Economist Intelligence Unit*) qui reflètent la conception de la « qualité de la vie » que l'on se fait dans les villes les plus riches dans le monde.