La construction métropolitaine entre politiques culturelles et politiques sociales

Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Tommaso Vitale. La construction métropolitaine entre politiques culturelles et politiques sociales. Les cahiers de la métropole, 2012, 2, pp.83-87. hal-01024558

HAL Id: hal-01024558

https://sciencespo.hal.science/hal-01024558

Submitted on 16 Jul 2014

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

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

LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ENTRE POLITIQ

Tommaso Vitale, Associate Professor à l'Institut d'Études Politiques de Paris était en charge de la thématique Cultures et changement métropolitain qui a réuni trois ateliers.

Tommaso Vitale

Associate Professor de sociologie à Sciences Po, où il est Directeur scientifique du master biannuel Governing the Large Metropolis. Membre du Centre d'études européennes (CEE)

Dans quel genre de société veut-on vivre ? C'est cela, au fond, la question qui réside au cœur de la réflexion sur la construction métropolitaine.

S'il y a une chose que les études urbaines ont bien montrée, c'est que la montée des inégalités nuit aux métropoles et à leur développement (Van Ham et al., 2012). La question sociale et l'hétérogénéité culturelle ne sont pas des préoccupations sectorielles. Elles se situent au cœur de la construction métropolitaine depuis toujours (Pickvance, Préteceille, 1991), et aujourd'hui en particulier en raison de l'énorme crise économique que nous affrontons.

Patrick Le Galès (2011) nous le rappelle avec une grande clarté : *Un cycle d'austérité budgétaire est en cours, piloté étroitement par les États, dont on ne connaît pas la durée*. Les capacités d'innovation et d'extraction de ressources financières pour les projets métropolitains sont plus limitées, spécialement dans un contexte comme celui de Paris où la redistribution de revenus vers les autres villes et régions demeure massive. Les marges de manœuvre, donc, se sont réduites. *Le chômage non résorbé pendant les années 2000 dans de nombreux pays (sauf en partie en Grande-Bretagne jusqu'à la crise) s'est combiné avec la précarisation du marché du travail et le nombre toujours croissant d'emplois à temps partiel, intérimaires, à durée déterminée, au nom de la flexibilité du marché de l'emploi. Partout, les questions de pauvreté, de personnes sans abri, sans papiers, sans emploi, constituent un élément structurant des métropoles. La crise de 2008, qui n'est pas terminée, a entraîné son lot dramatique de déclin d'activité, de faillites, de taux massifs de chômage et de dégradation des conditions d'emploi* (ibidem). La question sociale et les inégalités croissantes créent des pressions très fortes dans les métropoles et sur les projets de construction métropolitaine.

Les questions de fond apparaissent : quel genre de métropole veut-on construire ? Allons-nous en direction d'une société éclatée, avec de fortes inégalités, des ségrégations et discriminations frappantes, produites dans un contexte très conflictuel, ou en direction d'une société métropolitaine qui valorisera la solidarité et la reconnaissance mutuelle (Préteceille, 2006) ?

La recherche sur les émeutes et les conflits urbains montre la faillite du projet métropolitain dans plusieurs pays. Les analyses montrent le poids de la discrimination, de la ségrégation intense et l'absence de politiques (Lagrange, Oberti, 2006 ; Jobard, 2009). *Dans les quartiers en révolte on trouve un bas niveau de qualité des écoles, un sentiment de solitude des enseignants et des instituteurs, une pénurie de services sociaux et de transports publics, la discrimination de jeunes issus de l'immigration, une violence policière, une recrudescence des trafics illégaux, du chômage, des marchés informels : des quartiers entiers qui ne sont pas vraiment gouvernés par les institutions démocratiques.* (Le Galès, 2011).

C'est dans ce cadre que la dynamique sociale des métropoles dépend de plus en plus des stratégies des catégories supérieures, qui peuvent se mettre à l'écart avec un renforcement de l'entre-soi via des formes de sécession urbaine, ou bien jouer un jeu plus compliqué de proximité avec des groupes sociaux défavorisés (Oberti, Préteceille, 2007 ; Andreotti, Le Galès, 2010).

L'hétérogénéité culturelle et sociale est un élément très présent dans les agendas de gouvernance des grandes villes contemporaines. Il s'agit, en fait, de l'un des axes autour desquels de nouvelles formes institutionnelles urbaines sont actuellement en train de se mettre en place (Legros, Vitale, 2011). Dans ce renouvellement des institutions, la question de la mixité sociale des quartiers reste encore tout à fait centrale dans la mesure où elle essaie de contrebalancer les effets pervers de la gentrification et inspire la réalisation d'une série de politiques contre les effets de l'isolement et contre l'apparition d'enclaves de plus en plus homogènes, non seulement du point de vue socioprofessionnel, mais aussi du point de vue culturel et religieux.
On peut également envisager l'existence d'un usage – parfois volontaire, parfois inconscient – de

politiques plus proprement culturelles et sociales afin de gouverner l'hétérogénéité métropolitaine. Et il s'agit là de formes d'innovation politique absolument dignes d'attention : les politiques culturelles et sociales ne sont en effet pas exclusivement projetées ou pensées dans le cadre de la protection de l'individu et de ses droits sociaux et civils. Mais ces politiques sont également utilisées pour favoriser le vivre ensemble et gouverner les relations entre des groupes qui s'ignorent ou, pire, qui se disputent sur la base de questions identitaires. Les politiques culturelles deviennent ressources de médiation et font contraste à la polarisation des cultures.

Dans ce cadre analytique, trois questions majeures semblent se poser (numérotées I, II, III ci-après). Les politiques culturelles sont tout d'abord en train d'élargir leurs fonctions habituelles de divertissement, d'attraction touristique et de socialisation. Ces politiques s'orientent vers l'animation des territoires et l'expression de groupes et d'identités culturelles différentes afin de réduire l'isolement, de favoriser un parcours de reconnaissance ou encore une inclusion sociale à la fois plus large et plus effective (I). En deuxième lieu, ces politiques culturelles élargies se retrouvent toujours dans la nécessité de se coordonner avec d'autres secteurs de la vie publique, notamment avec les politiques sociales et, en particulier, les politiques d'aide sociale (social care). Si l'on ne peut parler ici d'une tendance claire et univoque, différents signaux mettent cependant en évidence l'existence d'un large champ d'expérimentations qui précisément vont dans cette direction (II).

Enfin, la récente reprise des flux migratoires vers les villes pose de nouveaux défis quotidiens à la gouvernance des territoires. La nouvelle intensification des migrations au niveau global amplifie le rôle potentiel de politiques culturelles et sociales à la fois vouées à favoriser la reconnaissance et l'expression des différences et à réduire les inégalités pour gouverner les tensions entre les groupes (III).

Certaines tendances semblent surgir notamment en termes de décentralisation, d'intégration et de participation. On ne cherche pas des best practices. Il nous semblerait qu'une comparaison méthodique et attentive entre les villes ainsi que l'analyse détaillée de différents cas d'étude pourraient nous permettre de mieux envisager les contradictions et difficultés majeures quant aux problématiques envisagées : apprendre en somme sur la base de problèmes pratiques et finalement en ressortir une série de réflexions plus pertinentes (Ostrom, 2005).

Si, au final, très peu d'indications opératoires peuvent être identifiées dans les processus que nous venons de mettre à jour, une discussion autour d'une série de cas non français peut néanmoins contribuer à nous doter des outils nécessaires afin de mieux réfléchir à ce qui se déroule, en ce moment, dans l'aire métropolitaine parisienne, et ainsi donc à mieux appréhender les choix qui pourraient concrètement être mis en place. Car, on le sait bien aucun instrument n'est neutre (Lascoumes, Simard, 2011). Nous sommes dans une période de crise, où la tentation de supprimer le rôle de l'État providence au niveau local (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la petite enfance et de la perte d'autonomie des personnes âgées) est souvent renforcée par des groupes qui souhaitent bénéficier de l'ouverture des nouveaux marchés que peuvent représenter les biens primaires, nécessaires à la vie des gens (Ranci, 2010).

Gouverner l'inclusion via les politiques culturelles

Un premier axe de réflexion doit donc s'intéresser à la relation entre gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles. On peut commencer à réfléchir sur un cas apparemment très extrême et exotique, à savoir celui de Bogota : une métropole toujours menacée par la violence extrême, et dans laquelle les politiques culturelles comme les politiques de la mémoire ont précisément été mises en place par le biais d'une modalité de gouvernance

participative et inclusive. Ce choix, ainsi que les conflits auxquels il a donné lieu, ont eu un impact très fort sur la réconciliation et la reconfiguration des relations entre les différents groupes demeurant dans l'aire métropolitaine.

La réflexion peut se poursuivre avec une série d'analyses comparatives sur les politiques de soutien à ce que l'on appelle la ville créative. Le rôle de l'art, du design et de la créativité a en effet largement été reconnu ces dernières années. La concentration d'artistes et de productions créatives améliore la qualité de la vie, rend les quartiers plus attractifs, favorise la circulation des ressources matérielles et immatérielles avec une multiplication d'externalités positives. Cependant, des formules trop simplifiées de soutien à la ville créative sont critiquables en raison de certains effets d'expulsion de l'espace urbain des populations dotées d'un faible niveau d'instruction et/ou d'un faible revenu, ainsi que pour les conséquences souvent contradictoires que ces phénomènes ont sur les artistes eux-mêmes, et sur leur condition de précarité.

Ces tensions, nous le croyons, doivent nécessairement être lues dans le cadre d'une échelle d'analyse métropolitaine. Les politiques d'encouragement à la ville créative peuvent être mises en place dans un modèle de gouvernance négligeant les interdépendances métropolitaines afin de diriger les investissements dans des quartiers spécifiques. **La logique prédominante devient celle du marketing territorial, dans lequel l'usage instrumental de la créativité est explicitement l'objectif premier**. Il y a, cependant, une série de situations dans lesquelles les externalités positives du soutien à la créativité ressortent comme des effets by product. **Il s'agit notamment des cas dans lesquels les politiques culturelles investissent beaucoup sur la connexion entre créativité et inclusion sociale et dans lesquelles le rôle de l'administration locale est celui de soutenir, d'encourager des processus bottom-up, sans forcément anticiper une définition préalable et trop restreinte de ce qui est créatif et de ce que sont les marges d'action de l'expression artistique**.

Beaucoup d'innovations sociales ont déjà été expérimentées en Europe et elles posent à la métropole parisienne des questions très précises. Questions autour de la possibilité de conversion des espaces abandonnés comme espaces de sociabilité, à la fois pour assister des personnes démunies mais aussi pour soutenir des productions artistiques (Moulaert et al., 2010). Les rapports entre groupes informels deviennent centraux, même en termes d'innovation politique comme l'a montré Thomas Aguilera dans ses recherches sur Paris et Madrid (2011).

Au niveau de la métropole, il ne s'agit pas simplement de réaliser des projets d'animation artistique mais d'utiliser la promotion artistique pour rendre les confins urbains plus perméables et pour soutenir un polycentrisme artistique déjà en route dans la métropole francilienne. Un autre élément semble important ici dans une optique de métropolisation via une politique culturelle : l'intégration des réseaux courts (au niveau métropolitain voire des quartiers) avec les réseaux longs (nationaux et internationaux) et cet élément réclame également une gouvernance publique capable d'apprendre et de relancer les instruments de soutien à la circulation des initiatives culturelles (Vitale, Membretti, à paraître).

Coproduction entre politiques sociales et culturelles en milieu métropolitain

Une deuxième piste de réflexion à explorer vise la qualité de la coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain. L'analyse comparative des dynamiques métropolitaines montre que la fragmentation des politiques et, en particulier, la compartimentation entre politiques sociales et politiques culturelles constituent un obstacle majeur à la création d'un contexte institutionnel favorable au développement d'une citoyenneté métropolitaine.

À cet égard, le cas de Barcelone est tout à fait intéressant. Cette ville, à partir des années 90, a soutenu l'essor d'une grande quantité de quartiers et districts au travers de la connaissance et de la créativité dans le but explicite de soutenir la croissance de la new economy, mais les contradictions, désormais visibles, de cette formule ont poussé l'administration à redéfinir l'échelle spatiale de ces mêmes politiques. Moins concentrées qu'auparavant, ces politiques ont aussi valorisé l'expérience de groupes locaux qui utilisaient l'animation artistique en tant que moyen de redéfinition des politiques sociales. Mais, encore une fois, il ne s'agit pas de considérer le cas de Barcelone comme une best practice : ce cas spécifique est surtout intéressant en raison de ses contradictions et donc des indications que l'on peut en ressortir. Le cas de Barcelone a été largement célébré pour sa capacité à associer des formes de renouvellement urbain et des politiques culturelles susceptibles de faire face à de nombreux problèmes sociaux. Le modèle de gouvernance des politiques

culturelles a cependant beaucoup changé ces dernières années : le résultat est une forme double de gouvernance, dans laquelle les modalités participatives et inclusives de gouvernance des politiques culturelles et sociales se réduisent dans le centre de la ville pour s'amplifier dans la région métropolitaine dans son ensemble.

Le rapport entre les politiques publiques et l'hétérogénéité des groupes demeurant dans les métropoles peut être observé de façon encore différente. Au-delà de la compréhension de la manière dont les politiques culturelles s'intègrent dans les politiques sociales, et modifient leurs objectifs comme leurs outils, nous pouvons nous interroger sur le rôle joué par les politiques sociales dans la réduction de la vulnérabilité sociale. Et les modalités selon lesquelles ces politiques sont gouvernées peuvent se traduire ou non par une meilleure intégration avec les politiques culturelles.

C'est à ce propos qu'il devient important d'aborder aussi les effets pervers de l'excès de localisme à l'intérieur d'une série d'innovations récentes dans le champ des politiques. Mais l'intégration entre politiques culturelles et politiques sociales n'est pas l'unique défi. Le grand défi est leur intégration au niveau métropolitain. Bien sûr, dans plusieurs pays européens, ce genre de politiques a été une prérogative municipale et la recomposition au niveau métropolitain est devenue difficile, se retrouvant au cœur de mécanismes de résistances et de vétos.

Une grande question pour la Ville de Paris demeure également : faut-il inventer de nouveaux moyens de coordonner les institutions ou faut-il inventer de nouvelles institutions ?

À la juxtaposition classique entre valorisation de formes de recomposition par le bas, ou par le haut, semblent s'être substituées des stratégies complexes, coproduction de formes organisationnelles temporaires, ad hoc, ou projets finalisés par la coordination. Bien évidemment, ces coproductions, qui bénéficient du capital social et de l'atmosphère particulière du milieu dans lequel elles prennent corps, ne s'autonomisent pas complètement par rapport à certains principes, règles et normes de ce milieu (législations, traditions administratives et managériales) et n'échappent pas non plus aux frictions comme aux résistances que chaque milieu leur oppose. Leur caractère temporaire a par ailleurs des conséquences peu connues, qui sont à évaluer. Sommes-nous en train d'abandonner les territoires les plus faibles, sans une vraie responsabilité face à ce qu'on doit justement appeler *governance failure* ?

Les défis de l'immigration à la construction métropolitaine

Comme nous l'avons déjà évoqué, un troisième point mérite d'être analysé. Celui-ci ne concerne pas les aspects propres à la diversité culturelle de manière générale mais plutôt ceux qui relèvent de la connexion entre immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine. En France, les préoccupations sur les effets imprévus des politiques multiculturelles sont désormais très diffusées. On souligne en particulier très souvent que les politiques de soutien aux identités collectives spécifiques finissent parfois par contraindre ou enfermer les gens dans des classifications, en déterminant à la fois un défaut dans leur reconnaissance en tant qu'individus ainsi qu'une difficulté de gestion politique de la relation entre les groupes eux-mêmes. Il s'agit bien sûr d'une problématique très vaste, mais qui sera traitée ici de manière très ponctuelle et spécifique.

À ce propos, il est fondamental de réfléchir à partir du cas de la ville de Chicago. Très fameuse en raison de son haut niveau d'*ethno-racial segregation*, Chicago est un cas tout à fait intéressant : bien que les politiques publiques sur les inégalités ethniques et raciales soient extrêmement discutées dans l'espace public, ces mêmes politiques demeurent néanmoins encore rares et peu étendues. Au-delà de l'existence d'un remarquable système de services – en particulier en faveur des immigrés –, et exception faite pour les programmes de *social housing*, les programmes finalisés pour réduire les inégalités raciales à l'échelle de l'aire métropolitaine dans son ensemble sont très peu nombreux. Ce qui nous semble par conséquent très important de comprendre dans le cas de Chicago, c'est précisément la rareté des programmes proactifs sur la question de la race, de l'ethnicité et de l'immigration, et ce en dépit des profondes inégalités et du très haut niveau de diversité sociale caractérisant cette ville. L'explication de ce phénomène devient absolument cruciale dans la mesure où elle peut nous permettre de comprendre un certain nombre d'aspects fondamentaux du fonctionnement des processus de gouvernance à l'échelle métropolitaine.

Le pluralisme territorial est exacerbé par les inégalités sociales des habitants dans différentes communes périurbaines, par une tendance aussi des municipalités à jouer les *free riders*, par, enfin, une peur très marquée des classes moyennes de voir le processus de métropolisation affaiblir leurs stratégies de fermeture. La métropolisation peut-elle être

un moyen de relancer et de coordonner des politiques de mixité sociale ?

Il faut aussi progresser dans l'analyse du fonctionnement de la gouvernance horizontale et verticale dans les grandes métropoles européennes. On observera, en particulier, les interactions entre les différents groupes d'acteurs publics et privés, ainsi que les effets des différentes modalités de gouvernance dans les deux aires principales de la politique locale : l'approvisionnement des services de l'État providence, ainsi que les politiques de soutien de la diversité religieuse et de la réalisation des lieux de culte. La question fondamentale reste la participation directe des immigrés, car au-delà des déclarations de principe quant à son importance, voire de sa valeur en tant que source créatrice de confiance sociale, cette question est le plus souvent mise en avant sans être vraiment ni discutée ni analysée dans ses implications concrètes. La participation directe des immigrés ne semble pas, à elle seule, susceptible de favoriser la coopération entre les groupes, puisque celle-ci demande également l'existence de politiques spécifiques.

Enfin, et encore une fois, des questions restent ouvertes pour ce qui concerne la métropole parisienne. Faut-il penser à un système de représentation des groupes d'immigrés et des communautés manifestant une forte identité, ou faut-il seulement renforcer les capacités de négociation des groupes communautaires de base via l'utilisation de méthodes participatives ? Comment, enfin, faire en sorte d'éviter que la redondance des acteurs impliqués ne conduise directement à une paralysie ?

Lorsque la diversité est de plus en plus une source de richesse, comme le montrent les économistes et les Sociologues (Storper, 2011), et quand la présence des entreprises dirigées par les immigrés devient une articulation névralgique pour la réorganisation de la vie économique, tous ces processus ne peuvent plus être discutés à la recherche de formules et recettes magiques, mais analysés et évalués pour les effets qu'ils produisent.