

Les chemins incertains de la gouvernance culturelle métropolitaine

Les leçons d'une coordination multiniveau dans l'agglomération lilloise (France)

Nadia Arab

Volume 6, Number 1, 2019

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1076972ar>
DOI: <https://doi.org/10.18192/clg-cgl.v6i1.4555>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'étude en gouvernance, Université d'Ottawa

ISSN

1911-7469 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Arab, N. (2019). Les chemins incertains de la gouvernance culturelle métropolitaine : les leçons d'une coordination multiniveau dans l'agglomération lilloise (France). *Culture and Local Governance / Culture et gouvernance locale*, 6(1), 64–75. <https://doi.org/10.18192/clg-cgl.v6i1.4555>

Article abstract

The institutionalization of culture as a category of metropolitan-scale public action is gaining ground. Having played a key role in the construction of French cities as a political and social actor, culture is now mobilized to serve the same purpose in metropolises. This raises the question of the metropolitan governance of culture. The article explores the uncertain paths multi-level governance has taken in the Lille area. It highlights the success of Lille 2004 European Capital of Culture in initiating the institutionalization of a metropolitan cultural action but hides centripetal and centrifugal mechanisms that question the consequences of the event and explain why the metropolitan culture remains in search of multilevel governance.

© Nadia Arab, 2019



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Les chemins incertains de la gouvernance culturelle métropolitaine : Les leçons d'une coordination multiniveau dans l'agglomération lilloise (France)

Nadia Arab

Université Paris Est Créteil, France

Résumé : L'institutionnalisation de la culture comme catégorie d'action publique d'échelle métropolitaine fait son chemin. Après avoir joué un rôle clé dans la construction des villes françaises comme acteurs politiques et sociaux, la culture est désormais mobilisée pour servir le même dessein dans le cas des métropoles. Est ainsi posée la question de la gouvernance métropolitaine de la culture. L'article explore les chemins incertains que prend cette gouvernance multiniveau dans l'agglomération lilloise. Il met en évidence que le succès de Lille 2004 Capitale Européenne de la Culture amorce l'institutionnalisation d'une action culturelle métropolitaine mais cache des mécanismes centripètes et centrifuges qui questionnent les conséquences de l'évènement et expliquent pourquoi la culture métropolitaine y reste en quête de gouvernance multiniveau.

Mots clé : gouvernance multiniveau ; métropole lilloise ; action publique ; culture.

Abstract: The institutionalization of culture as a category of metropolitan-scale public action is gaining ground. Having played a key role in the construction of French cities as a political and social actor, culture is now mobilized to serve the same purpose in metropolises. This raises the question of the metropolitan governance of culture. The article explores the uncertain paths multi-level governance has taken in the Lille area. It highlights the success of Lille 2004 European Capital of Culture in initiating the institutionalization of a metropolitan cultural action but hides centripetal and centrifugal mechanisms that question the consequences of the event and explain why the metropolitan culture remains in search of multilevel governance.

Keywords: multi-level governance, metropolis of Lille, public action, culture

Introduction

L'institutionnalisation de la culture comme catégorie d'action publique a connu en France plusieurs évolutions. Dès la fin des années 1950 les municipalités, déjà actives en matière culturelle depuis l'après guerre, veulent s'afficher auprès de l'État comme des acteurs légitimes de ce secteur d'action publique en même temps que la politique culturelle étatique se construit avec le Ministère des Affaires Culturelles (Dubois, 1999). L'institutionnalisation des politiques culturelles municipales trouve ensuite un élan supplémentaire avec la décentralisation qui transforme le cadre institutionnel français au début des années 1980 et

Nadia Arab est professeure des universités à l'Université Paris Est Créteil. Courriel : Nadia.Arab@univ-paris-est.fr

signe l'implication financière élargie des collectivités locales dans les politiques culturelles (Poirrier, 1997). Cette période est celle de l'émergence de nouveaux fonctionnaires et services municipaux dédiés à la politique culturelle. Au cours de la décennie 1990, le pouvoir municipal en matière culturelle est ainsi conforté, tant à l'échelle de la sphère technique que politique (Dubois, 1999 ; Urfalino, 2004). Le processus d'institutionnalisation de l'action culturelle comme un secteur d'action publique municipale n'est plus à démontrer (Saez, 1983, 1990 ; Urfalino, 1987 ; Poirrier, 1994). Il est l'un des leviers, avec l'urbanisme, au travers desquels les villes ont progressivement acquis leur place d'acteurs de premier rang du système politico-administratif français (Vion et Le Galès, 1998). En France, à partir des années 2000, le regard s'est tourné vers l'institutionnalisation de l'action publique culturelle métropolitaine. Elle se construit, pour partie, dans la continuité des enjeux qui avaient prévalu pour les politiques culturelles municipales : intégration, cohésion et identité. Elle introduit aussi des ruptures par l'accent nouveau mis sur des objectifs de développement économique, d'attractivité et de rayonnement des territoires métropolitains dans le jeu de compétitivité territoriale (Faure et Négrier, 2001). Après avoir joué un rôle clé dans la construction des villes comme acteurs politiques et sociaux (Vion et Le Galès, 1998) la culture a été instrumentalisée au service du même dessein à l'échelle métropolitaine, dans un contexte de retrait de l'État, de crise économique et de crise des finances publiques (Saez, 2005). Cela interpelle la gouvernance métropolitaine de la culture. La notion de gouvernance métropolitaine renvoie à celle de la gouvernance multiniveau pour désigner des processus de décision et d'action publique qui impliquent différentes autorités publiques et/ou acteurs de statut privé ou relevant plus largement de la société civile (acteurs associatifs, membres de mouvements sociaux...). Les échanges entre ces acteurs sont caractérisés par des relations non hiérarchiques et de négociation. En somme, poser la question de la gouvernance multiniveau revient à poser celle des nouvelles formes organisationnelles de l'action publique dans des contextes de décentralisation et de coordination non hiérarchique (Simoulin, 2003 ; Divay et Paquin, 2013). L'action culturelle d'échelle métropolitaine met en effet en jeu une capacité d'action collective dans un système d'action multiniveau où les compétences culturelles intercommunales cohabitent avec celles des municipalités, celles des autres collectivités, notamment celle de la Région, ou encore avec celles des administrations déconcentrées de l'État. Le champ culturel est également dispersé en divers sous secteurs fonctionnant selon des logiques propres (arts plastiques, arts musicaux, musées, bibliothèques, etc.). La complexité de ce système d'action est enfin renforcée par la multiplicité des sources de financement et par le fort investissement des élus locaux dans les politiques culturelles en raison de leur force symbolique. On comprend alors que soient questionnés, dans un tel contexte, les chemins de la gouvernance métropolitaine culturelle.

Cet article prend racine dans une recherche sur la gouvernance locale de différents secteurs d'action publique (Arab et al., 2008). Dans le cas de l'agglomération lilloise, sur laquelle porte cet article, nous avons abordé l'action culturelle métropolitaine en enquêtant auprès des responsables techniques et administratifs impliqués dans la définition et la mise en œuvre d'actions culturelles et exerçant, soit au sein d'administrations territoriales, soit à l'échelle de leurs organismes satellites d'études ou opérationnels. La recherche s'est focalisée sur les relations, en matière culturelle, entre deux niveaux d'administration publique, le niveau

d'agglomération intercommunal et le niveau municipal. Les projets culturels auxquels nous sommes intéressés braquent plus précisément le projecteur sur la structure intercommunale dite Lille Métropole et sur les municipalités de Lille, de Roubaix et de Tourcoing, les trois principaux pôles urbains de l'agglomération. Créée à la fin des années 1960 dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire, la Communauté Urbaine De Lille (CUDL), devenue Lille Métropole Communauté Urbaine en 1997,¹ rassemble plus de 80 communes et acquiert une compétence culturelle au début des années 2000.

La recherche privilégie la période 2000-2008 identifiée comme celle du tournant métropolitain de l'action culturelle. On découvre ainsi que si le succès médiatique de Lille 2004 Capitale européenne de la culture et son envergure ostensiblement métropolitaine dynamisent le processus de construction d'une gouvernance métropolitaine culturelle, cet élan nourrit cependant deux illusions. D'une part, il survalorise la place de Lille Métropole dans ce processus. D'autre part, il surestime l'évidence de la dimension métropolitaine de l'action culturelle pour les acteurs publics locaux. Cet article met ainsi en évidence les chemins incertains de la gouvernance métropolitaine culturelle. Il examine comment se structurent et se stabilisent, ou non, des formes organisationnelles entre les niveaux d'autorités publiques compétentes en matière culturelle. Après avoir établi les conditions du tournant métropolitain de l'action culturelle dans l'agglomération lilloise, nous mettons en exergue les mécanismes — centripètes et centrifuges — de la coordination multiniveau d'une action publique culturelle métropolitaine.

De l'action publique culturelle municipale au tournant métropolitain

L'action culturelle, l'affaire des pouvoirs municipaux

La métropole lilloise est l'une des agglomérations françaises où les pouvoirs municipaux des principaux pôles urbains — Lille, Roubaix, Tourcoing — ont investi l'action culturelle comme une orientation stratégique. Les premières pierres significatives sont posées dès les années 1970. Lille, sous la mandature de P. Mauroy,² voit la création du « Festival de Lille » et celle d'un orchestre. À Tourcoing, Le Fresnoy où, au début du 20^{ème} siècle on venait danser et assister à la projection de films, est réhabilité pour accueillir le Studio National des Arts Contemporains.³ À Roubaix,⁴ l'implantation d'une médiathèque centrale puis la transformation d'un cinéma en théâtre inaugurent une politique d'équipements publics culturels qui fera parler d'elle. Plusieurs actions sont ainsi conduites par les municipalités. Elles sont alors fortement adossées aux financements de l'État et de la Région. Les témoignages convergent pour souligner que cela se fait plutôt à tâtons, au gré des opportunités, sans reposer sur une stratégie municipale de développement culturel. Cependant la culture est bien l'affaire des municipalités et chaque ville développe ses propres actions sur son territoire communal.

Ce déploiement de l'action culturelle ne se comprend pas indépendamment du déclin de l'économie régionale. La région, dont la prospérité était fondée sur le textile, la mine et la métallurgie, a été très puissante entre 1860 et 1960 avant de connaître, avec la désindustrialisation, un effondrement économique brutal doublé d'une crise sociale et culturelle (Stevens, 2004). Les fermetures d'usines cèdent la place à des friches industrielles,

les taux de chômage atteignent des records, le territoire est profondément déqualifié. La gravité et la persistance de la crise économique et sociale expliquent pourquoi l'action publique municipale culturelle connaît, à partir de la fin des années 1980, un nouveau tournant. La culture apparaît comme une réponse possible aux questions que les élus se posent sur la façon de donner à leurs villes un nouvel élan. Elle est perçue comme un levier dans la relance de ce territoire. Dès lors, action culturelle et développement urbain vont de pair. Les villes de Lille et Roubaix jouent, en la matière, un rôle de premier plan.

Dans ce contexte, Martine Aubry,⁵ déjà première adjointe de la ville de Lille depuis 1995, succède à Pierre Mauroy aux élections municipales lilloises de 2001, avec le soutien du maire sortant qui restera président de Lille Métropole. La nouvelle mairesse renforce la place de la culture dans le projet urbain de Lille (Lefebvre, 2006). Cela se traduit dans la réorganisation de l'administration municipale. Les « affaires culturelles » et le pôle « qualité et développement de la ville » en charge de l'aménagement et de l'urbanisme ont pour consignes de travailler en coopération étroite. Pour légitimer davantage encore l'action culturelle, le poste de directeur général adjoint des services en charge de la culture et des manifestations festives est créé en 2004. À Roubaix, l'évolution de la place de la culture initiée sous les deux municipalités précédentes est fortement dynamisée dès le premier mandat de René Vandierendonck⁶ en 1994. Il réorganise les services de l'administration municipale par le regroupement de la direction de la culture et de la direction générale en charge du renouvellement urbain, actant ainsi la volonté de faire de la culture un levier du développement social, urbain et économique. Plusieurs opérations de réhabilitation misant sur une patrimonialisation d'équipements industriels et culturels sont lancées avec le soutien financier de l'État et de la Région et, dans une moindre mesure, avec celui de Lille Métropole. Pour la plupart inaugurées au début des années 2000, leur médiatisation est orchestrée à l'échelle nationale. À Tourcoing, la situation diffère un peu. Entre les décennies 1970 et 2000, la municipalité mène une politique de développement culturel mais, à la différence de Lille et de Roubaix, l'action culturelle a été peu mobilisée comme levier du développement urbain et a fait l'objet d'une moindre visibilité médiatique. Ces orientations ont été affirmées plus tard, avec l'élection, en 2008, d'un nouveau maire, Michel-François Delannoy, décrit comme un proche de la mairesse de Lille. Cela s'est traduit là encore dans l'organisation des services techniques avec la création, aux côtés de la traditionnelle direction de la culture, d'un nouveau service en charge de l'évènementiel et de la promotion de la ville.

On assiste ainsi à une stratégie de développement urbain fortement adossée aux actions culturelles. Cette politique est conduite, sous l'impulsion de leur maire respectif, par les municipalités des principaux pôles urbains. Au cours de cette période la structure intercommunale Lille Métropole est absente de la scène culturelle. Ce n'est qu'avec la candidature de Lille au titre de capitale européenne de la culture que sera amorcée l'institutionnalisation d'une gouvernance métropolitaine culturelle.

Le tournant métropolitain de l'action culturelle

Pour relancer un territoire dont le déclin économique et ses conséquences sociales s'accroissent, acteurs publics et privés locaux s'entendent pour développer la métropolisation

de l'agglomération lilloise. L'organisation d'évènements est alors considérée comme un de ses leviers au motif que la tenue de grands évènements compte parmi les attributs caractéristiques d'une métropole (Bué et al., 2004). Cet enjeu conduit à la candidature, déçue, de la ville de Lille aux Jeux Olympiques de 2004 puis, au succès, en 1998, de sa candidature au titre de Capitale européenne de la culture pour l'année 2004. Le projet, qui connaîtra un important retentissement médiatique, privilégie un caractère festif et populaire. Le discours politique associe l'évènement à la valorisation du patrimoine, au développement économique et touristique, à l'intégration sociale et à la revalorisation symbolique du territoire.

Lille 2004 est l'occasion d'un partenariat financier avec les acteurs économiques mais également de coopérations nouvelles entre niveaux municipaux et intercommunaux. En effet, alors que c'est la ville de Lille, et non Lille Métropole, qui est lauréate du titre de capitale européenne de la culture, les deux maires qui se succèdent à la tête de la municipalité feront de l'évènement l'occasion d'enclencher une action métropolitaine d'envergure, d'abord avec P. Mauroy puis de façon plus offensive avec M. Aubry (Lefebvre, 2006). Lille 2004 sera ainsi un catalyseur de l'action culturelle métropolitaine davantage que municipale. L'évènement amorce, parmi les acteurs publics locaux, la construction d'un récit visant à développer une représentation commune du territoire et des problèmes à y résoudre. Un des responsables aux affaires culturelles témoigne de ce tournant : « on s'est rendu compte, avec Lille 2004, qu'on n'était pas dans une ville centre et une périphérie mais dans le dialogue entre plusieurs pôles et que ces pôles allaient se répondre, Lille, Roubaix, Tourcoing ». Les responsables culturels municipaux de ces trois villes évoquent tous une histoire partagée, celle de la crise économique, ainsi qu'un défi commun, celui de la revalorisation économique et sociale de leur territoire. Ils se retrouvent également pour définir l'action culturelle comme un moteur du renouvellement urbain et économique. Ils utilisent les mêmes registres pour qualifier l'action sur leurs territoires respectifs : l'importance des actions de proximité, l'échelle du quartier et la mobilisation des habitants ; la valorisation symbolique du territoire auprès des habitants ; le rayonnement national et international de la métropole. Cette représentation commune du rôle conjoint de l'action culturelle et de l'échelle métropolitaine va de pair avec une lecture partagée du système de contraintes, insistant sur leurs interdépendances : une interdépendance financière dans un contexte de rareté de la ressource ; et une interdépendance pour le développement de leur territoire respectif. L'un de ces directeurs rend bien compte de cette situation :

on [les différentes villes] s'est retrouvé à peu près dans la même situation : des villes qui, après la crise du textile, se sont retrouvées dans un marasme complet et on se rend bien compte qu'on se rejoint sur ces objectifs : toucher un public socialement défavorisé, avec un taux de chômage important et on a envie de dire 'faisons cause commune'. [...]. En fait tout le monde se tient un peu et les élus ont bien compris qu'on est dans le même bateau.

On retrouve là l'essentiel du récit diffusé par les acteurs locaux. L'idée d'un intérêt commun se manifeste avec une intensité plus ou moins forte selon les villes. Les responsables rencontrés à Roubaix le partagent tout en insistant sur leur autonomie d'action, ceux de Tourcoing manifestent un plus vif intérêt depuis l'élection du nouveau maire proche de la

maire de Lille, tandis que les élus comme les techniciens lillois défendent et diffusent une attitude résolument « pro-métropolitaine ». Cet intérêt commun suffit-il à construire un acteur collectif métropolitain en matière culturelle ?

L'action culturelle métropolitaine en quête de gouvernance

Lille Métropole :

Une entrée en scène réservée dans la gouvernance de l'action culturelle

Suite aux nouvelles lois de 1999 sur l'intercommunalité et au succès de la candidature de Lille au titre de Capitale européenne de la culture, le conseil de communauté décide, en 2000, de doter l'institution communautaire d'une compétence en matière culturelle avec le financement d'équipements et d'événements culturels dits de dimension métropolitaine. Cela se traduit aussi par la création d'une Direction de la culture, intégrée à la Direction du développement et du rayonnement de la Métropole. Deux principaux objectifs sont affichés : asseoir la notoriété nationale et internationale de la métropole ; et diffuser la culture auprès de l'ensemble des habitants de la métropole. Après quarante années d'existence, la structure intercommunale Lille Métropole entre donc sur la scène culturelle. Interrogé sur la politique culturelle de Lille Métropole, le responsable de cette nouvelle direction répond pourtant qu'elle « n'est pas un acteur culturel [...] on n'est pas là pour dire [aux villes] ce qu'il faut faire mais pour dire : 'faites ce que vous voulez mais faites-le ensemble' ». Il poursuit en expliquant que « selon ce que répétait à longueur de temps notre président Pierre Mauroy, la culture c'est l'âme des villes. Donc la culture c'est une compétence des communes. Et il n'est pas question de la transférer à la communauté urbaine [à Lille Métropole] ». En somme, alors que la Direction de la culture de Lille Métropole est créée depuis six ans déjà, l'idée selon laquelle la culture est l'affaire des municipalités reste dominante.

Interdépendances budgétaires et projets opérationnels dans l'apprentissage de la gouvernance multiniveau

La compétence restreinte de la Direction de la culture de Lille Métropole ne doit pas conduire à neutraliser son rôle dans la construction d'une gouvernance métropolitaine culturelle. Contrainte de limiter ses marges d'action dans la définition d'une politique culturelle métropolitaine, elle instaure cependant des règles du jeu qui visent à transformer le système d'action par un mécanisme d'incitation financière qui subordonne les subventions qu'elle attribue à des conditions de mise en réseau des acteurs publics et des professionnels de la culture. Ce mécanisme mise sur une logique d'économie d'échelle et de mutualisation financière. Il prend sens dans un système d'action caractérisé par une concurrence sur l'accès aux ressources financières, concurrence exacerbée par le retrait de l'État et de la Région jusqu'alors principaux pourvoyeurs de fonds ainsi que par la crise des finances publiques municipales. Les responsables des affaires culturelles de Lille, de Roubaix et de Tourcoing soulignent tous que les transformations du secteur sont indéniables et génèrent des incertitudes sur les sources et circuits de financement : « les moyens se restreignent et il faut

se serrer les coudes, les projets qu'on ne pourra pas mener seuls, il faudra se regrouper pour pouvoir le faire » témoigne l'un d'entre eux. Il n'est pas nouveau que la contrainte budgétaire joue un rôle d'intégration de l'appareil politico-administratif (Sine, 2006). Cet effet intégrateur ne peut cependant se manifester que dans la réalisation de projets conjoints. A l'instar des effets de Lille 2004 sur la construction de représentations communes, les projets opérationnels jouent un rôle dans l'invention de nouvelles coopérations et règles du jeu (Idt, Arab et Lefevre, 2012). L'injonction partenariale de Lille Métropole consiste à promouvoir des coopérations inédites entre acteurs publics et à les amener à transcender les concurrences locales pour rendre possibles les projets. Ces derniers sont l'occasion de redéfinir les méthodes de travail, d'infléchir les politiques publiques, de créer de nouvelles procédures, de mettre au point de nouveaux dispositifs d'action, de jouer sur les perceptions réciproques. On retrouve ainsi chez plusieurs des acteurs interviewés sur ces projets l'idée selon laquelle

on apprend à se connaître, à travailler ensemble, on se rend compte des différences dans nos missions [...] on apprend à travailler sur des programmes communs [...] à l'échelle des villes on a davantage le réflexe de penser intercommunal et, même si c'est encore un peu artificiel la coopération est moins plaquée qu'avant 2004.

comme en témoigne l'un des responsables culturels municipaux. Ces observations montrent que l'interdépendance financière sur laquelle s'appuie Lille Métropole pour construire une gouvernance multiniveau ouvre la voie à l'invention de régulations nouvelles, de manière *ad hoc*, au cas par cas. Cependant, la question est ouverte de savoir jusqu'à quel point le cas par cas fait la stabilité dans un système d'action dont on va voir qu'il reste concurrentiel malgré le tournant métropolitain de l'action culturelle.

Le tournant métropolitain cohabite avec la persistance des rivalités municipales

L'émergence à Lille, Roubaix et Tourcoing d'une représentation commune du sens de l'action culturelle ne doit pas cacher une situation plus controversée. La culture en effet ne fait pas l'unanimité auprès des élus des 87 communes qui composent Lille Métropole qui, au contraire, considèrent de façon dominante que la culture n'est pas un vecteur du développement territorial ni même un objet légitime de politique publique (Lefebvre, 2006). La diffusion d'une représentation commune cohabite donc avec des visions concurrentes de l'action culturelle et du développement territorial. Ces divergences ont un impact d'autant plus grand que le mandat qui couvre la période étudiée (2001-2008) se caractérise par l'absence d'une majorité claire. Les petites communes, majoritairement hostiles, représentent près d'un tiers des élus communautaires⁷ et jouent un rôle significatif dans le conseil de communauté. C'est un paramètre important du rapport de force politique au sein de Lille Métropole où prédominent des logiques d'action municipales subordonnant la participation consensuelle des communes à la sauvegarde de leurs identités et intérêts propres (Bué et al., 2004 ; Desage, 2005).

Du côté des principaux pôles urbains, l'émergence d'une représentation commune ne doit pas non plus cacher la persistance de rivalités communales entre les villes centres de l'agglomération. Cela va de pair avec l'idée selon laquelle la culture serait le terreau de

l'identité des villes et avec l'attachement des élus à l'autonomie des communes en matière de politique culturelle. Ce rapport municipal à la culture est visible à Roubaix et Tourcoing qui se défendent contre l'idée de faire figure de « banlieue » de Lille. Cette concurrence fait écho à l'ancienne rivalité entre les trois pôles industriels puis, avec la crise, à la rivalité pour la survie entre Lille, Roubaix et Tourcoing (Stevens, 2004). Un des managers territoriaux exprime très explicitement cette concurrence : « on pourrait aller beaucoup plus loin sur le plan culturel au niveau de la métropole [...] En plus il y a toujours eu une rivalité historique sur le développement de ces trois villes, Lille, Roubaix, Tourcoing [...] c'est encore compliqué tout ça, c'est encore passionnel ». Tandis que, pour un autre, « J'ai l'impression qu'il y a toujours un peu de ça dans la tête de nos élus et même, je crois, dans la tête des acteurs culturels et même, inconsciemment dans la nôtre [les techniciens], dans cette manière de dire 'on ne va pas jouer aux suivistes, on va faire à notre sauce' ». Perdure ainsi une représentation tricéphale de la métropole lilloise, déjà structurante dans les études conduites dans les années 1960 par l'État pour élaborer sa politique des métropoles d'équilibre et dont est issue la création même de Lille Métropole. L'institutionnalisation d'une action culturelle métropolitaine, loin d'aller de soi, doit ainsi au contraire conjuguer avec rivalités et autonomies municipales. Cela caractérise profondément les conditions de la coordination et des processus de décision entre ces différents niveaux d'autorités publiques.

Controverses sur la redistribution des compétences

Au début des années 2000, dans la mouvance du succès de la candidature de Lille 2004, des représentants de Lille Métropole, de la Région Nord Pas de Calais, de l'État et du Département, sous le pilotage de l'agence d'urbanisme, se réunissent pour co-élaborer un schéma de développement culturel dont l'objectif est d'établir les objectifs d'une stratégie à l'échelle métropolitaine. Il est achevé et approuvé entre 2002 et 2003. Mais, en 2008, au moment de l'enquête, un membre de l'agence d'urbanisme explique que les responsables locaux ont décidé de reporter le schéma de développement culturel. Commentant cette situation il parle « d'essoufflement de la dynamique et de stagnation du schéma de développement culturel ».⁸

Derrière ce report se cache l'un des débats centraux qui divise les acteurs publics locaux. L'institutionnalisation d'une action culturelle métropolitaine induit en effet une transformation du système d'action. Elle pose notamment la question de la redistribution des compétences entre administrations territoriales. Plusieurs des acteurs rencontrés dans les trois villes soulignent l'utilité, pour la gouvernance métropolitaine, d'une clarification et d'une stabilisation de nouvelles règles du jeu relatives à la distribution des compétences. Cela concerne le financement des actions – qui finance quoi parmi Lille Métropole, l'État, la Région, le Département, les municipalités ? – ainsi que la redistribution des sous secteurs de l'action culturelle (arts plastiques, danse, cinéma, théâtre, bibliothèques, etc.). Ce responsable municipal roubaisien rend bien compte de la situation et des questions en jeu :

on a, sur la ville de Roubaix, une concentration assez exceptionnelle d'acteurs professionnels et d'équipements consacrés à la danse, en plus des pratiques de danse liées à la diversité des communautés très présentes à Roubaix, donc des pratiques professionnelles et amateurs. Ça fait un porte drapeau intéressant

que l'on a envie de jouer. Donc on a décrété que la danse c'est à Roubaix. Ça a un sens, quand un territoire a accumulé comme ça, il y a une identité, ça devient une sorte de leader pour dire que la danse c'est à Roubaix et pour le théâtre ça peut être à Lille, ou à Tourcoing. L'idée c'est un peu ça : qu'on arrête de faire un peu de tout, chacun sur son bout de territoire mais que les compétences se répartissent sur des échelles qui dépassent l'échelle locale.

La question en débat est celle de la rationalisation de l'action publique culturelle métropolitaine. Les acteurs municipaux et intercommunaux se rejoignent sur le principe, en revanche les désaccords se font sur la façon de redistribuer ces responsabilités. Deux écoles s'affrontent. La première, fortement représentée par les techniciens et élus lillois, privilégie une transformation du système d'action attribuant davantage de compétences à Lille Métropole tandis que la seconde milite plutôt pour rationaliser la distribution des compétences entre chaque ville et l'institution intercommunale. La première option augmente les pouvoirs de Lille Métropole tandis que la seconde lui attribue avant tout une fonction de coordination. Il s'agit de deux manières bien différentes, et restées non tranchées, d'envisager la transformation du système d'action public lillois en matière culturelle. Sur cette controverse, le système d'action, et finalement la gouvernance métropolitaine de l'action culturelle, a finalement peu évolué.

Conclusion

Au tournant des années 2010, la période de grand engouement orchestré autour de Lille 2004 Capitale européenne de la culture, a fini par laisser place à une remise en question des espoirs suscités par la relance du territoire et la gouvernance métropolitaine, alors qu'elles avaient soulevé tant d'intérêts, et parfois tant d'éloges, dans la presse professionnelle et dans la littérature scientifique. Comme le soulève C. Liefoghe (2010) « de l'image au développement économique, de la réinvention de l'espace urbain par les artistes à la régénération urbaine, du lien social par la culture à la création d'emplois, le lien est-il si direct ? » tandis qu'en matière de gouvernance elle conclut que « Lille 2004 fut une belle occasion d'inventer une gouvernance partenariale à différentes échelles, mais le consensus n'a tenu que le temps d'un projet ». Derrière un intérêt commun visible autour de la période 2004, les chemins de l'institutionnalisation d'une gouvernance métropolitaine culturelle s'avèrent beaucoup plus incertains que la médiatisation organisée autour de Lille 2004 ne pouvait le laisser penser de prime abord. Or, si l'organisation d'un tel évènement ainsi que la création d'une Direction de la culture à l'échelle intercommunale et la construction d'un récit diffusant l'idée d'un intérêt commun peuvent être des étapes, pourquoi pas décisives, dans l'élaboration d'un projet et d'une gouvernance métropolitaine de la culture, elles ne doivent donner l'illusion ni d'un consensus sur un tel projet ni celle de l'évidence de son institutionnalisation. Tout au plus peuvent-elles permettre d'avancer l'hypothèse qu'à Lille la construction d'une gouvernance culturelle multiniveau se fait de façon incrémentale, à petits pas et à tâtons, en ménageant les structures de pouvoir en place et en introduisant des coopérations nouvelles s'efforçant de gommer ou de cohabiter avec les dissonances d'une situation encore (et irréductiblement ?) concurrentielle.

Cela montre à quel point raisonner à l'échelle métropolitaine n'est pas seulement changer d'échelle de raisonnement mais suppose la transformation des caractéristiques du système et celle de ses modes de régulation. Un des principaux vecteurs de ces transformations consiste en l'énonciation de nouvelles règles du jeu. Elles ne sauraient se limiter, ni à la création d'une intercommunalité, ni à celle d'une Direction de la culture de niveau métropolitain. Le cas lillois montre en effet que les systèmes d'action métropolitains en construction sont le jeu de forces centripètes et centrifuges qui cohabitent selon des dynamiques instables et à quel point, loin de se décréter, les règles du jeu métropolitain sont le résultat d'un processus dynamique et incertain, conflictuel, structuré par les caractéristiques des situations locales comme par des éléments de contexte supra locaux à l'image de la crise économique et de sa persistance ou encore du caractère très contraint des finances publiques. Comme on a déjà pu le montrer en d'autres circonstances (Idt, Arab et Lefeuvre, 2012) cela contredit les analyses qui voient dans l'existence d'un intérêt commun la clé de la gouvernance multiniveau et des projets métropolitains. Cela conforte en revanche l'idée d'aborder la construction métropolitaine et la capacité d'action collective dans sa dimension processuelle et dynamique (Arab, 2012). Cela signifie aussi que les formes organisationnelles de coordination non hiérarchique entre niveaux d'autorités publiques empruntent des itinéraires fortement territorialisés qui doivent beaucoup aux caractéristiques locales politiques, socioéconomiques et territoriales.

¹ Puis Métropole Européenne de Lille en 2015. Par commodité on conviendra de parler de Lille Métropole.

² Pierre Mauroy (1928-2013), est un homme politique français, cadre du Parti Socialiste, au sein duquel il assurera plusieurs responsabilités, notamment celle de premier secrétaire. D'envergure nationale, il exerce plusieurs mandats électifs parlementaires et régionaux et sera également premier ministre entre 1981 et 1984 sous la présidence de F. Mitterrand. Au plan national c'est l'un des artisans de la décentralisation et de la régionalisation et il jouera, à Lille, un rôle important. Maire de la ville entre 1973 et 2001 et président de la communauté urbaine de Lille de 1989 à 2008, ses mandatures seront celles du lancement de grandes opérations d'urbanisme et d'aménagement, comme celles liées à l'arrivée du TGV dans cette ancienne ville industrielle du Nord de la France.

³ École et lieu d'exposition consacrés à la vidéo et aux nouveaux médias.

⁴ Pour une présentation détaillée des politiques culturelles à Roubaix, voir B. Lusso, 2008.

⁵ Comme P. Mauroy, Martine Aubry (1950. -) compte parmi les cadres du Parti Socialiste. Elle occupera plusieurs responsabilités gouvernementales sous la présidence de F. Mitterrand. Ministre du Travail (1991-1993) puis ministre de l'Emploi et de la Solidarité entre 1997 et 2000, elle quitte ses fonctions ministérielles pour se consacrer à la préparation des élections municipales de 2001 à Lille. Elle construit sa campagne sur le registre de la proximité, de la modernité et du renouvellement. A contrario de sa notoriété nationale, son image locale est plus faible. Elle gagnera cependant progressivement une légitimité territoriale à défaut d'un leadership incontesté à l'échelle de la métropole.

⁶ Contrairement à P. Mauroy ou M. Aubry, R. Vandierendonck n'est pas un cadre de l'appareil politique du Parti Socialiste. Lillois de naissance, il deviendra maire de Roubaix après une carrière d'administrateur territorial. D'abord directeur de cabinet de l'ancien maire, il en deviendra le premier

adjoint avant de prendre sa relève en 1994. Aux municipales de 1995 il est élu sur une liste de droite et du centre puis en 2001 sur une liste de la Gauche Plurielle. Également vice-président de Lille Métropole au cours de ce mandat, c'est une figure politique locale et régionale influente, avec laquelle M. Aubry, la mairesse de Lille, doit compter si ce n'est composer.

⁷ Sur les 87 communes qui composent Lille Métropole une quarantaine représente moins de 15% de la population mais près d'un tiers des élus communautaires.

⁸ Dix ans plus tard, en 2018, on peut observer le même statu quo.

Références

- Arab, N. (2012). A challenge for a metropolitan building: The inter local cooperation. Communication à la conférence internationale *Governing the Metropolis*, Paris, 28-30 nov. 2012.
- Arab, N. et Lefevre, M.P. (2011). Des cadres territoriaux : Les « entrepreneurs métropolitains ». *Politiques et management public*, 28(4), 399-415.
- Arab N., Idt, J. et Lefevre, M.P. (2008). *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*. Rapport. France : Ministère du Développement durable.
- Bué, N., Desage, F. et Matejko, L. (2004). La 'métropole' n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun.' Dans B. Dolez et D. Paris (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus* (pp.71-93). Paris : L'Harmattan.
- Desage, F. (2005). *Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)* (Thèse de doctorat). Université de Lille 2.
- Divay, G. et Paquin, S. (2013). L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives. *Télescope*, 19(1), 1-24.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris : Belin, coll. Socio-histoires.
- Faure, A. et Négrier, E. (dir.). (2001). *La politique culturelle des agglomérations*. Paris : La Documentation Française.
- Friedberg, E. et Urfalino, Ph. (1984). La gestion des politiques culturelles municipales : de l'inflation culturelle à l'évaluation politique. *Politiques et management public*, 2(1), 3-26.
- Idt J., Arab, N. et Lefevre, M.P. (2012). Metropolitan collective action: When the project is not linked to common interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metropolitan area. *Urban Research & Practice*, 5(2), 223-238.
- Lefevbre, R. (2006). Une culture partagée du territoire ? Les capitales européennes de la culture. L'exemple de Lille 2004. Communication à la journée d'études de l'Association Française de Science Politique, Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale. 15-16 juin 2006.
- Liefooghe, C. (2010). Lille 2004, capitale européenne de la culture ou la quête d'un nouveau modèle de développement. *Méditerranée* [En ligne], 114. Repéré à <http://journals.openedition.org/mediterranee/4249>
- Lusso, B. (2008). Les politiques culturelles à Roubaix, à la croisée de l'urbain et du social. *Culture et gouvernance locale*, 1(1), 79-91.
- Négrier, E. (2004). L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles. Dans R. Le Saout et F. Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité* (pp. 129-143). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

- Poirrier, Ph. (1997). L'histoire des politiques culturelles des villes. *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, 53, 129-146.
- Saez, G. (1989). De l'autonomie des politiques culturelles territoriales. *Les papiers du GRESE – Politiques culturelles et territoire*, 6, 5-16.
- Saez, G. (2005). L'action publique culturelle et la transition territoriale du système politique. Dans A. Faure et A.C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale* (pp. 229-250). Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Scott, A. J. (2000). *The cultural economy of cities: Essays on the geography of image producing industries*. Londres & Thousand Oak : Sage.
- Simoulin, V. (2003). La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne. *Droit et société*, 54(2), 307-326.
- Sine, A. (2006). *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*. Paris : Economica.
- Stevens, J.F. (2004). La métropolisation ou l'intelligence du déséquilibre. L'exemple Lillois. Dans B. Dolez et D. Paris (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus* (pp. 39-54). Paris : L'Harmattan.
- Taliano des Garets, F. (2009). Métropoles régionales et invention des politiques culturelles en France. 1945-2000. *Culture et gouvernance locale*, 2(1), 47-54.
- Urfalino, Ph. (2004). *L'invention de la politique culturelle*. Paris : Hachette littératures.
- Vion, A., et Le Galès, P. (1998). Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes. *Politiques et management public*, 16(1), 1-33.