

Développement culturel-développement durable, vers une plus grande démocratie locale ?

Elizabeth Auclair, Maître de conférences en aménagement à l'Université de Cergy-Pontoise, directrice du master Développement culturel et valorisation des territoires, chercheur au laboratoire de géographie MRTE. mioune@gmail.com

Propos introductifs

Dans cette communication, je propose de participer à la réflexion concernant la définition des termes développement culturel et développement durable, lesquels recouvrent des concepts aujourd'hui très médiatisés mais dont la compréhension reste souvent floue. Quelles relations existent entre ces deux notions ? Qu'ont-elles en commun ? Quel rôle jouent-elles en matière de développement territorial ? Il s'agit notamment de voir si l'on a à faire à « l'association de deux gadgets ou à l'invention de nouvelles façons de penser le politique »¹. En effet, alors que ces concepts semblent chargés de sens, il paraît intéressant de voir, au-delà des discours, comment ils sont appliqués sur le terrain et d'examiner, plus précisément, si ces démarches participent au renforcement de la démocratie locale.

Le terme démocratie recouvre non seulement une formule d'organisation politique, mais aussi une valeur, une exigence morale². C'est ainsi un instrument de liberté, de justice, et le dynamisme qui est généralement contenu dans le terme démocratie, peut être un facteur d'évolution des sociétés. Il suggère l'inaliénable vocation des habitants à prendre en charge leur destin tant individuel que collectif.

Si les termes de développement culturel et de développement durable sont aujourd'hui surmédiatisés, c'est non seulement parce qu'ils concernent des champs d'intervention nécessitant des mesures très urgentes - on pense en particulier aux actions culturelles menées pour tenter de changer l'image d'une ville ou de résoudre les problèmes dans les quartiers en difficulté³, ou aux modifications indispensables des modes de vie pour lutter contre les

¹ Cf. le texte de l'appel à communications pour le colloque.

² « Démocratie : doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens... la démocratie repose sur le respect de la liberté et de l'égalité des citoyens ». Dictionnaire Le Petit Robert.

³ Cf. le « Plan Banlieues » présenté par le gouvernement début février 2008.

changements climatiques⁴ - mais également parce qu'ils correspondent à l'émergence de nouvelles manières d'aborder les territoires et les populations.

De manière générale, le glissement progressif de la notion « d'aménagement du territoire » à celle de « développement des territoires » qui a accompagné la décentralisation, se traduit par une approche renouvelée des politiques publiques. Que ce soit dans le domaine économique, social, environnemental ou culturel, il s'agit - dans les textes tout du moins - de prendre en compte la diversité des territoires, de promouvoir des interventions transversales et non plus sectorielles, d'être à l'écoute des populations pour mieux répondre à leurs aspirations et besoins, et d'impliquer les habitants par diverses formes de concertation, pour les rendre « co-acteurs » de leur territoire, etc.

Ces évolutions sont loin d'être anodines, et dans le cas du développement culturel comme dans celui du développement durable, elles annoncent une transformation des modes d'intervention et souvent une rupture avec les modèles précédents. Il s'agit d'inventer, d'innover, de bousculer les habitudes et les certitudes. Il faut encourager les démarches de projet, la mise en réseau des acteurs, et favoriser les approches ascendantes (le fameux « *bottom-up* »). Cela signifie aussi, dans un pays comme la France, ayant une tradition de fort centralisme, de donner davantage la parole aux habitants.

Quels sont donc les points forts mais aussi les limites de ces nouvelles approches? Peut-on considérer que la démocratie locale va en être effectivement renforcée? N'y a-t-il pas un décalage entre le discours et la réalité? Quel est le poids réel des initiatives locales face au cadre institutionnel actuel? Les politiques de développement territorial ne sont-elles pas aujourd'hui davantage centrées sur des questions de communication et d'image, que sur la prise en compte des véritables besoins des populations locales?

Je tenterai de répondre à ces questions, au travers d'une analyse transversale portant sur diverses actions de développement culturel (soutien aux nouvelles pratiques artistiques, multiplication des artistes en résidence, essor des friches artistiques, actions culturelles menées dans les quartiers en difficulté, augmentation de la labellisation Ville et Pays d'Art et d'Histoire, développement des festivals et des musées locaux...), et des actions de

⁴ Cf. le « Grenelle de l'environnement » organisé par le gouvernement à l'automne 2007.

développement durable (mise en place des Agendas 21, politiques environnementales locales...).

I. Développement culturel - développement durable : de nouvelles approches du développement territorial s'appuyant sur des valeurs fortes

La solidarité et ses paradoxes

L'idée de solidarité entre les territoires, de solidarité nationale, voire internationale, a constitué et constitue encore un élément central de nombreuses politiques publiques. La nécessité d'un « aménagement du territoire », s'est imposée en France, on le sait, au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le constat relatif aux fortes inégalités sur l'ensemble du pays a en effet conduit hommes politiques, fonctionnaires et chercheurs à concevoir et mettre en place différents outils et stratégies, afin que chaque citoyen puisse bénéficier des mêmes équipements et services, et donc des mêmes chances, quel que soit son lieu de résidence. L'aménagement du territoire devait ainsi permettre de redresser les écarts de développement des différentes régions et réintroduire une cohérence spatiale, considérée comme indispensable à la stabilité de toute société. On retrouve bien évidemment cette notion de solidarité aujourd'hui dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale et culturelle des populations des quartiers en difficulté, ou encore dans la question plus large de la réduction des déséquilibres Nord-Sud, un des axes prioritaires du développement durable. Il est reconnu aujourd'hui que les projets culturels contribuent à la lutte contre les phénomènes de ségrégation, et deviennent des vecteurs d'intégration sociale ⁵.

Cette notion de solidarité soulève cependant certains paradoxes. En effet, la solidarité correspond certes à la réduction des disparités, conduisant à s'intéresser au sort des plus démunis, et à la lutte contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination, mais apparaît aussi, de manière plus pragmatique, comme indispensable pour maintenir une certaine « paix sociale », qu'il s'agisse de limiter les émeutes dans les banlieues ou encore pour « calmer » les pays du sud, qui commencent à afficher leurs revendications de plus grande équité et

⁵ Cf. article d'E. Auclair : « Comment les arts et la culture peuvent-ils participer à la lutte contre les phénomènes de ségrégation dans les quartiers en crise ? », dans le n° 122, 3^e trimestre 2006, « Ghettos américains, banlieues françaises » de la revue Hérodote, et communication d'E. Auclair « A quelles conditions l'action culturelle peut-elle constituer un vecteur d'intégration sociale et devenir un véritable outil de valorisation du territoire ? Colloque de l'Université d'Evry du 2 et 3 Mars 2006 : « Dynamiques de valorisation et de dévalorisation des territoires urbains ».

justice. Ces valeurs de solidarité entre le Nord et le Sud, entre ville et campagne, ou entre quartier de banlieue et centre ville, etc., ne sont donc pas nouvelles, mais elles deviennent plus opérationnelles, semble-il, dès lors que certaines catégories, jusque-là plus à l'abri, se sentent menacés⁶. C'est ainsi la menace qui peut parfois être le moteur le plus efficace de la solidarité. Mais c'est sans doute pour cela que son application réelle, souvent très conjoncturelle, reste bien en-deçà des intentions affichées. Par exemple, c'est quelques semaines après les événements dans les banlieues de novembre 2005, que le premier ministre a annoncé le déblocage de 100 millions d'euros pour les associations et structures œuvrant dans ces quartiers en difficulté (après une baisse estimée à 300 millions entre 2002 et 2005).

En outre, la solidarité semble être affaiblie par les nouvelles valeurs issues du libéralisme économique qui, comme en France par exemple, mettent davantage en avant la compétitivité des territoires⁷. Sans être totalement contradictoires ces valeurs ont parfois du mal à coexister. On aide les territoires à devenir plus compétitifs et on soutient les « champions », mais que deviennent les autres, ceux qui peinent à se développer ? On rejoint là les questions déjà largement débattues, relatives aux avantages et inconvénients de la géographie prioritaire et de la discrimination positive, avec notamment le problème de la stigmatisation des territoires. On peut à ce titre noter le changement des DSQ⁸ en contrats de ville : les actions trop focalisées sur des quartiers spécifiques et des populations particulières ayant montré leurs limites, on a cherché à élargir le champ d'intervention, de promouvoir les règles de droit commun, pour tenter de ramener les territoires urbains en crise « dans la ville ».

Enfin, la solidarité se heurte aussi à la montée de l'individualisme, ce reflet négatif de l'exacerbation des valeurs d'autonomie et de liberté individuelle, lesquelles constituent des tendances lourdes de la société. Comment monter des projets cohérents et défendre la solidarité spatiale quand le syndrome « NIMBY »⁹ empêche les acteurs locaux de mener à bien des politiques sociales ou environnementales pourtant nécessaires et correspondant à l'intérêt général ? Comment « penser globalement et agir localement » ? Comment dans ce

⁶ Cf. les demandes récentes émanant des pays du Sud de faire reconnaître par les pays riches leur responsabilité et de les faire payer pour réparer les problèmes environnementaux de la planète.

⁷ La transformation de la DATAR en DIACT témoigne clairement de ce glissement sémantique.

⁸ DSQ : « Développement social des quartiers », une des premières procédures contractuelles de la politique de la ville

⁹ NIMBY : “not in my backyard”, expression qui signifie « oui, mais pas chez moi... », et qui illustre l'égoïsme des positions individuelles face aux enjeux d'intérêt général.

contexte, parvenir à mettre en œuvre la solidarité intergénérationnelle, concept de base du développement durable¹⁰?

La citoyenneté : au-delà du slogan ?

On peut considérer que promouvoir la citoyenneté signifie valoriser les droits et devoirs de chaque individu¹¹. Cela consiste ainsi à donner à chacun la possibilité non seulement de s'exprimer mais aussi d'agir individuellement.

C'est une notion qui se décline sous différentes formes mais qui se situe surtout dans le domaine du développement durable sur le registre des devoirs : on parle des éco-citoyens et certaines entreprises s'affichent comme « entreprises citoyennes »... Même si on commence à voir les signes d'une prise de conscience généralisée, le passage à l'action semble compliqué. Le défi est grand car les réticences sont vives aussi bien au niveau des Etats qu'au niveau des individus. Les Etats du Sud ne veulent pas se voir dicter leur conduite par les Etats du Nord reconnus comme étant les principaux responsables des problèmes environnementaux actuels. En outre, s'il semble admis qu'il est du devoir des pays industrialisés d'aider les pays en développement, et si la lutte contre la pauvreté est devenue une priorité de l'ONU pour le 21^e siècle¹², c'est bien que l'on considère que ces populations ont droit aux mêmes conditions de vie que les habitants des pays industrialisés.

Il est difficile aujourd'hui d'ignorer quels sont les comportements à bannir et ceux à adopter (en termes de modes de vie, de consommation, de déplacement...). Les Agendas 21 locaux, notamment, regroupent les propositions pour le développement durable d'un territoire, et précisent les gestes individuels à encourager (achats issus du commerce équitable, tri sélectif des déchets, réduction de la consommation d'eau et d'énergie, modes de déplacements autre que la voiture individuelle, etc.). Ce document définit également les axes d'intervention à développer en faveur des catégories de population plus fragiles ou exposées, et donc les droits à promouvoir.

¹⁰ « Le développement durable doit permettre aux générations actuelles de satisfaire leurs besoins sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » (Rapport Brundtland, 1987)

¹¹ Citoyen : membre d'un Etat, considéré du point de vue de ses devoirs et de ses droits civils et politiques ; citoyenneté : situation positive créée par la pleine reconnaissance aux personnes de leur statut de citoyen (Le petit Larousse).

¹² Cf. Déclaration du millénaire du secrétaire général de l'ONU Koffi Anan, en 2000

Par ailleurs, la citoyenneté est également convoquée pour élaborer des projets culturels voire pour les justifier. On considère aujourd'hui que la culture est un formidable outil permettant « d'ancrer » les populations sur un territoire, de travailler sur les questions d'appartenance à un quartier ou à une ville, voire un pays, et de favoriser l'expression des aspirations et besoins des habitants. Dans les quartiers urbains en crise, l'art et la culture sont reconnus comme un outil favorisant la reconstruction d'identités individuelles pour des populations en difficulté, mais aussi pour revaloriser l'identité des quartiers souvent fortement stigmatisés ; comme un outil de socialisation et d'insertion économique et sociale (par l'acquisition de compétences transversales), et comme un instrument pour restaurer du lien social, par la promotion de valeurs d'humanisme, de tolérance et d'ouverture.

Mais la citoyenneté passe par une nécessaire reconnaissance de la part des pouvoirs publics. Alors que ce sont en partie les habitants des banlieues (et notamment les jeunes) qui ont contribué à élargir le champ de référence des politiques culturelles, avec en particulier l'émergence de la culture Hip Hop et le développement de ce qu'on appelle plus globalement les cultures urbaines, ces mouvements artistiques peinent encore à être reconnus et à bénéficier des aides du ministère de la culture¹³.

Le respect de la diversité : un défi permanent

Considéré comme une forme de tolérance, le respect de la diversité suppose la reconnaissance de toutes les catégories de populations, de tous les modes de vie et de toutes les cultures. Même si l'histoire nous montre qu'elle est constamment menacée, elle semble désormais renforcée grâce à la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle adoptée en octobre 2005¹⁴, qui vient compléter d'autres conventions ou déclarations de l'ONU visant notamment les droits culturels des peuples minoritaires. Cette convention vise en premier lieu la protection et la mise en valeur de la diversité des expressions culturelles des Etats, et concerne ainsi directement les questions de développement culturel et artistique, mais sa portée est plus grande puisqu'il s'agit aussi de renforcer la coopération et la solidarité internationales afin d'aider, sur l'ensemble des continents, les pays en développement à protéger les minorités.

¹³ Ces projets, souvent classés comme relevant du socioculturel, sont surtout financés par des crédits du ministère de la jeunesse et des sports, ou de la politique de la ville.

¹⁴ « Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » adoptée le 20 octobre 2005 par 148 pays, lors de la 33^e session de la conférence générale de l'Unesco.

Cet objectif découle des préconisations en termes de développement durable de l'Agenda 21, issues du sommet de Rio de 1992¹⁵.

La reconnaissance de la diversité culturelle soulève toutefois un certain nombre de questions, et notamment en France. Alors que l'Etat français a été un des leaders dans la bataille **contre** l'OMC pour la non-marchandisation de la culture, les principes républicains qui définissent une société d'individus libres et égaux, conduisent à un difficile équilibre entre la valorisation des expressions minoritaires et l'affirmation d'une culture universelle, cette tension étant le symbole de l'opposition entre républicanisme et communautarisme¹⁶.

D'autres enjeux portent aussi sur les modalités de promotion de cette diversité culturelle. Si l'on assiste clairement aujourd'hui à un enrichissement de la culture par le développement de formes nouvelles de « métissages artistiques », celles-ci s'accompagnent toutefois de nombreuses réflexions quant au sens à donner à ces évolutions. Le glissement sémantique du « multiculturel » à « l'interculturel » a pour objet notamment de valoriser non pas la juxtaposition d'identités culturelles différentes, mais la construction de relations entre individus et groupes ayant des expressions culturelles diverses.

II. développement culturel - développement durable : des modes d'intervention renouvelés

Des démarches ascendantes qui s'appuient sur le renforcement du partenariat et la mise en réseau des acteurs

Le développement durable, tout comme le développement culturel, témoigne d'une sorte de renversement des logiques, initié dès les années 70, dans ce qu'on appelle le développement local. En France en particulier, alors que les politiques publiques d'inspiration gaullienne, fortement centralisées, se sont longtemps caractérisées par des démarches descendantes, plus au moins « autoritaires », on assiste depuis quelques années déjà au renforcement des

¹⁵ Voir notamment le chapitre sur « la reconnaissance et le renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés » ou encore le chapitre sur « la coopération internationale et le renforcement des capacités des pays en développement ».

¹⁶ Cf. article de P.Mayol, « La diversité culturelle à l'ordre du jour », in Culture et Recherche n° 106-107 n° spécial, décembre 2005

démarches ascendantes, c'est-à-dire des projets qui partent des habitants, des territoires et des besoins locaux.

Ces projets spécifiques, reposant sur la diversité des contextes locaux, appellent ainsi chaque fois des réponses adaptées aux réalités de chaque territoire ou de chaque quartier. Ces démarches sont censées valoriser la diversité géographique, sociale ou culturelle des lieux et des populations, et lutter contre l'uniformisation ou la banalisation. Les stratégies et outils de développement territorial, en rupture avec les démarches uniques, « venues d'en haut », s'élaborent avec les acteurs locaux, avec « les forces vives » des territoires concernés, au travers souvent de procédures contractuelles signées avec les autorités locales ou nationales. L'enjeu toutefois est de parvenir à dépasser les clivages politiques et les conflits d'intérêts locaux pour élaborer des projets de territoires cohérents. Or l'exemple de la structuration laborieuse de l'intercommunalité en France, illustre pleinement les défis qui restent à relever¹⁷.

L'identification et la valorisation des richesses locales

Les projets s'appuient de plus en plus sur la mise en valeur du potentiel local, dans une perspective résolument optimiste du développement territorial : reconnaître ses difficultés mais surtout identifier ses forces, ses ressources, ses richesses, et s'appuyer dessus pour concevoir des projets. Il s'agit d'inverser le regard et de reconnaître des potentialités là où parfois le diagnostic de la situation ne révèle que des problèmes. Ceci signifie faire évoluer les critères et indicateurs. Comment faire des points faibles une richesse ?

Des approches transversales et non plus sectorielles

Les projets qui émergent cherchent à promouvoir la transversalité dans les approches. On assiste progressivement au décloisonnement, ou du moins à une plus grande porosité entre les secteurs, les filières, les disciplines... Par ailleurs, les projets, de plus en plus complexes, articulent différents objectifs. Alors que les acteurs du développement durable revendiquent clairement cette articulation entre les dimensions environnementale, économique et sociale, cette approche globale peut apparaître confuse et « fourre tout », et perdre ainsi de sa force de conviction. Le développement culturel, lui aussi plus transversal, repose également sur des finalités multiples. Au-delà des objectifs culturels « classiques » - protection du patrimoine,

¹⁷ Malgré la loi « Chevènement » de 1999, il existe encore, en 2008, de nombreuses communes ne faisant partie d'aucun établissement public de coopération communale.

soutien à la création - les projets participent à la construction d'une identité et à la promotion de l'image du territoire, soutiennent le développement économique, contribuent au renforcement du lien social, etc¹⁸. Ces finalités multiples sont-elles toujours complémentaires ? Les enjeux d'image et de communication ne tendent-ils pas à prendre le dessus ?

En conclusion : la participation des habitants, leurre ou réalité ?

La participation des habitants à l'élaboration, la mise en place et le suivi des projets, fait aujourd'hui partie des objectifs poursuivis par toutes les politiques de développement territorial. En matière de développement durable, il est aujourd'hui évident que les stratégies mises en place ne peuvent réussir que par une forte mobilisation et par une participation active des habitants. La forte médiatisation des enjeux liés à l'environnement et plus largement au développement durable a d'ailleurs pour objet de sensibiliser la population. Mais de quelle participation s'agit-il ? Donner son avis lors des procédures réglementaires de consultation, est-ce réellement participer ? Qui participe effectivement aux choix ? N'est-on pas souvent plutôt dans le registre de l'information, concernant des règles et directives définies au niveau national voire européen ? N'est-ce pas plutôt l'expression d'injonctions conçues comme les nouveaux « devoirs » des habitants-citoyens, auxquels on demande d'adopter de nouvelles conduites plus respectueuses de la planète ?

Dans le champ du développement culturel, si la problématique semble tout autre, en raison sans doute d'un contexte et donc d'enjeux financiers différents, la participation des habitants soulève aussi un certain nombre de questions. L'émergence du terme démocratie culturelle aux côtés du terme plus répandu de démocratisation culturelle reflète une évolution sensible des approches et stratégies menées sur le terrain. On passe ainsi de politiques destinées à favoriser l'accès à « la culture » au plus grand nombre, à des démarches favorisant les expressions artistiques individuelles et collectives. Dans les études, les indicateurs cherchent à prendre davantage en compte les pratiques artistiques et culturelles qui partent d'initiatives individuelles ou collectives plus ou moins spontanées (écouter de la musique chez soi, faire du théâtre dans une compagnie amateur, etc.)¹⁹.

¹⁸ Cf. E. Auclair : « Le développement culturel comme outil de promotion d'une identité territoriale, ou comment les acteurs locaux se saisissent de la culture pour faire émerger un territoire », in *Lieux de Culture, culture des lieux*, sous la direction de M.Gravari-Barbas et P.Violier, Presses Universitaires de Rennes, 2003

¹⁹ Cf. les enquêtes et études menées par O.Donnat, DEPS, Ministère de la culture.

Dans les villes, et en particulier dans les territoires urbains en crise, les projets culturels qui associent et font participer les habitants se multiplient : on essaye de plus en plus de faire « avec » et non « pour » la population. Il s'agit de faire en sorte que les habitants deviennent ainsi co-acteurs du développement et donc co-responsables des changements induits par le renforcement de l'art et de la culture sur le territoire. Néanmoins cette participation tant recherchée reste complexe²⁰. On note souvent un décalage entre les objectifs affichés et les réalités de la mise en œuvre, dans la mesure où il est souvent difficile de toucher certaines catégories de populations et de les faire participer aux projets. En outre, des questions se posent quant aux modalités mêmes de cette participation. Donner à la population l'occasion de s'exprimer, ou recueillir la parole des habitants afin de travailler sur ce « matériau » pour créer un spectacle, est-ce suffisant pour parler de participation des habitants ?

²⁰ Cf. E. Auclair : « La culture et les quartiers populaires », dans le n°148 mars 2007, « Cultures à égalité » de la revue Diversité (ville, école, intégration), éditée par le Ministère de la culture et de la communication et le Département arts et culture du CNDP.