

CE QUE LES DROITS CULTURELS F(ER)ONT AUX POLITIQUES CULTURELLES

Philippe Teillet

Observatoire des politiques culturelles | « *L'Observatoire, la revue des politiques culturelles* »

2017/1 N° 49 | pages 20 à 24

ISSN 1165-2675

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-l-observatoire-2017-1-page-20.htm>

Pour citer cet article :

Philippe Teillet, « Ce que les droits culturels f(er)ont aux politiques culturelles », *L'Observatoire, la revue des politiques culturelles* 2017/1 (N° 49), p. 20-24.

Distribution électronique Cairn.info pour Observatoire des politiques culturelles.

© Observatoire des politiques culturelles. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CE QUE LES DROITS CULTURELS F(ER)ONT AUX POLITIQUES CULTURELLES

Philippe Teillet

Ce sont deux courtes phrases. Mais placées là où elles sont, elles ont vocation à définir désormais le sens de l'action publique en matière culturelle. La première se trouve à l'article 103 de la loi du 7 août 2015, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, la seconde à l'article 3 de la loi relative à la Liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine, du 7 juillet 2016. Dans les deux cas, il s'agit de faire du respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 le cadre de l'action conjointe des pouvoirs publics.

Les politiques culturelles ont été, en France, le fruit d'un militantisme progressivement relayé par le volontarisme politique dans le cadre d'un déséquilibre des pouvoirs favorisant les exécutifs au détriment des assemblées. L'encadrement législatif de ces politiques était dès lors très faible. Ces deux dispositions rompent avec cette situation, non seulement par la référence aux droits culturels, mais aussi par l'inscription de cette référence dans deux textes de loi. Mais sur le fond, on ne saurait envisager une table rase. Les démocraties qui ont produit, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, différentes catégories d'interventions en matière culturelle peuvent se prévaloir d'avoir en partie rempli leurs obligations à l'égard de ces droits. Alors, sur quoi les changements vont-ils porter ? Faut-il s'attendre à ce que la conduite des politiques culturelles soit bientôt une affaire de droits, l'application de dispositions internationales bornant strictement l'espace des possibles ? L'accès à la culture, la diffusion d'une offre artistique de qualité, vont-ils s'effacer au profit d'objectifs nouveaux qu'imposerait le respect des droits culturels ? Que feront, en somme, les droits culturels aux politiques du même nom ?

LE RESPECT DES DROITS CULTURELS : D'OÙ ÇA VIENT ?

Comme dans bien des cas, le travail législatif prend place dans un processus politique plus vaste, en amont et, nous le verrons, en aval, impliquant bien d'autres acteurs que les parlementaires.

La contestation du modèle français de politiques culturelles

L'institutionnalisation d'une intervention culturelle étatique s'est logiquement accompagnée de sa contestation. Peu entendue alors qu'une large coalition se fédérait autour de la politique ministérielle, cette contestation s'est structurée durant les années 1970 sous la forme de plaidoyers en faveur de la « démocratie culturelle », pour partie liés aux travaux de l'Unesco sur le pluralisme culturel, qui trouveront un timide écho lors de l'alternance de 1981. La montée en puissance culturelle des autorités locales conduira aussi à la mise en cause récurrente de la prétention des services de l'État à conserver en ce domaine un certain leadership. Plus encore, les effets très

limités des politiques prétendant égaliser l'accès à la culture légitime affaibliront durablement la confiance accordée au volontarisme culturel et nourriront de nouvelles critiques à l'encontre de ces politiques. L'attention aux pratiques en amateur, l'accueil des projets portés hors des institutions par des organisations non gouvernementales, la reconnaissance de formes d'expression situées autrefois au-delà des limites du champ d'intervention, l'intérêt croissant pour les industries puis l'entrepreneuriat culturels, constituent des séries supplémentaires de critiques en actes d'un modèle d'intervention qui ne trouve plus aujourd'hui les soutiens dont il a pu bénéficier.

Globalement, deux axes structurent cette contestation. Les politiques publiques de la culture présenteraient d'abord des bases sociales étroites, peinant à témoigner de leurs capacités à rassembler parmi toutes les couches de la société. Ensuite, avant tout objectif social ou politique, elles constitueraient principalement une affaire de professionnels, négociant avec les pouvoirs publics les conditions du développement ou de la survie de leur secteur.

“Les questions de culture trouvent ici une force qu’elles avaient perdue, celle d’un enjeu politique majeur : la défense des droits de l’homme.”

Une coalition à la recherche d’un cadre normatif et intellectuel

Cette contestation s’est progressivement incarnée dans des organisations qui, tout en se rapprochant les unes des autres, ont cherché à se doter d’une pensée capable de porter tant la critique que de nouvelles perspectives pour les politiques culturelles. C’est d’abord à la fin des années 1990, autour de la promotion des valeurs et instruments de l’Économie Sociale et Solidaire (ESS) que des organisations ont plaidé pour une reconnaissance de la place de la société civile en matière culturelle, débouchant sur des revendications de co-construction de l’action publique, promouvant également des pratiques socialement innovantes dans la gestion des structures et lieux culturels¹. C’est ensuite la diversité culturelle, promue aux débuts des années 2000 par la déclaration (2001) et la convention (2005) de l’Unesco, qui va entrer dans les forums nationaux sur les politiques culturelles, portées par ceux qui ne se reconnaissent pas dans la forme d’ethnocentrisme sous-jacente au modèle dominant de politiques culturelles. Articulées au Développement Durable (DD), qui accède parallèlement au statut de matrice de politiques publiques, la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles seront dotées, via l’Agenda 21 Culture, d’un instrument d’action publique conçu au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis. Enfin, ce seront les droits culturels auxquels la coalition fera référence, principalement après l’adoption par le groupe d’experts mandaté par les Nations Unies, placé sous la responsabilité de Patrice Meyer-Bisch, de la déclaration de Fribourg (2007). Ce texte, sans portée normative,

intègre dans un même document les dispositions relatives à ces droits figurant dans différents instruments de droit international, notamment la Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948 et le Pacte International des Droits Économiques, Sociaux et Culturels (1966), sans oublier les textes adoptés dans le cadre de l’Unesco.

Ces trois cadres normatifs et intellectuels sont articulés entre eux. Ils partagent le souci de la diversité, l’aspiration au développement de la participation, la prise en compte des organisations de la société civile, l’attention aux différents échelons d’autorités politiques, le souci d’une cohérence globale, transversale de l’action publique. Reste que les droits culturels sont dotés d’une force particulière. D’abord, lors de la rédaction de textes de loi, et par référence à la hiérarchie des normes, le législateur doit respecter les engagements internationaux pris par la France en matière de droits de l’homme, alors que l’ESS ou le DD n’apparaissent que comme des options politiques possibles. Ensuite, intégrés à des textes de loi, les droits culturels acquièrent un pouvoir supplémentaire, celui d’une norme juridique s’imposant aux autorités publiques. Enfin, et avant tout, les questions de culture trouvent ici une force qu’elles avaient perdue, celle d’un enjeu politique majeur : la défense des droits de l’homme.

Les droits culturels ne sont pas des acteurs

Bien entendu, les droits culturels n’agissent pas par eux-mêmes et y faire référence ne suffit pas à changer l’action publique. C’est pourquoi nous avons évoqué l’existence d’une coalition de

cause progressivement regroupée derrière leur promotion. Proposée par Paul A. Sabatier, *l’Advocacy Coalition Framework* explique des changements de l’action publique sur des périodes de dix ans et plus. *Son principe de base est que des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu’ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique*². Autrement dit, deux alinéas dans des textes de loi ne suffiront pas à produire des changements puisque ces derniers supposent des évolutions dans l’ordre des croyances et des dispositions cognitives. En outre, les politiques publiques sont soumises aux influences de plusieurs coalitions. Schématiquement, celle qui met en cause la définition dominante de l’action publique en matière culturelle fait face à celle qui défend cet héritage et entend obtenir des pouvoirs publics sa protection, voire sa pérennisation.

Pour préciser les contours de la coalition qui soutient la référence aux droits culturels, sans prétendre à l’exhaustivité, on identifie à la fois des personnalités menant un travail doctrinal ou idéologique au sein de forums consacrés aux questions culturelles (dont certaines participent à ce numéro de *l’Observatoire*, P. Meyer-Bisch, J.-M. Lucas notamment) et d’autres mobilisant leurs ressources électives dans des étapes décisionnelles (notamment les sénatrices interrogées dans ce numéro : Marie-Christine Blandin, Catherine Morin-Desailly, entre autres). Le *Réseau Culture21*³ et le blog *Droits Culturels*⁴ portés par Christelle Blouët, sont des espaces d’information, de formation et de mobilisation d’acteurs divers autour de la promotion de la

“Les droits culturels sont accusés de faire courir un triple risque de populisme, de communautarisme et d’individualisme.”

diversité et des droits culturels. S’agissant des organisations, l’UFISC en tant que fédération interprofessionnelle plaide en faveur de cette cause tant auprès de ses membres qu’au sein des forums sectoriels auxquels elle participe. Depuis l’adoption de son document d’orientation de 2013, la FNCC⁵ a aussi inscrit cette référence dans sa réflexion sur le devenir des politiques culturelles territoriales (notamment au moment de l’adoption de la loi NOTRe), ainsi que dans le cadre de ses relations avec d’autres fédérations d’élus.

Si cette coalition a des forces (le nombre des adhérents des fédérations mobilisées, le savoir-faire militant, son ancrage territorial – les réseaux d’élus et d’acteurs culturels locaux), elle présente aussi certaines faiblesses. Ses membres sont souvent issus des secteurs dominés des politiques culturelles marqués par des structures relativement fragiles ou émergentes en l’absence des principales institutions et personnalités. Les confédérations syndicales et principaux partis politiques ont accordé à ces questions une écoute limitée. Le ministère de la Culture est resté plutôt attentiste. Surtout, cette cause doit faire face à une plus ou moins sourde opposition au sein des milieux culturels qui trouve, dans des clivages structurant la vie politique française contemporaine, des ressources pour délégitimer la cause des droits culturels.

Les droits culturels sont en effet accusés de faire courir un triple risque de populisme, de communautarisme et d’individualisme. Populisme, par le soupçon de défi lancé à l’exigence et l’excellence artistique (alors que, comme le souligne P. Meyer-Bisch, *une liberté devient culturelle lorsqu’elle est*

*cultivée, c’est-à-dire qu’elle a su maîtriser une discipline et son langage, quitte à s’en affranchir ensuite*⁶). Communautarisme, par l’exaltation des différences culturelles à l’échelle de communautés (alors que les droits culturels comprennent *la liberté de choisir de se référer ou non à une ou plusieurs communautés culturelles, sans considération de frontières, et de modifier ce choix* – art. 4.a déclaration de Fribourg). Individualisme, parce que fondés sur les droits de la personne, les droits culturels exacerberaient l’individualisation du monde contemporain (alors que la déclaration de Fribourg dans son préambule affirme, à l’inverse, que ce sont *les violations des droits culturels (qui) provoquent des tensions et conflits identitaires*).

C’est pourquoi, les succès emportés sur le terrain législatif, loin d’avoir réglé cette querelle, annoncent plutôt de nouveaux débats, en aval, lors de la mise en œuvre de dispositions dont la traduction concrète reste incertaine.

LE RESPECT DES DROITS CULTURELS : OÙ CELA MÈNE-T-IL ?

Sur au moins deux plans, les droits culturels viennent heurter les façons les plus courantes de concevoir en France les politiques culturelles. Ils n’ont d’abord pas été conçus au regard des découpages ministériels et administratifs opérés dans notre pays. La déclaration de Fribourg énonce des droits qui relèvent aussi des questions d’éducation, de communication ou de langue, parce qu’ailleurs ces domaines ne sont pas, comme en France, à côté ou en marge du champ des politiques culturelles.

Leur logique est donc éminemment transversale, lourde de réaménagements nécessaires du découpage sectoriel de l’action publique. Ensuite, les droits culturels, composante des droits de l’homme, sont attachés aux personnes et non aux œuvres. Leur ambition est l’enrichissement des personnes. Le respect des droits culturels invite à concevoir des politiques dont l’objectif est le développement de capacités : maîtriser des références, établir des liens entre les biens culturels de toutes natures et, ce faisant, pouvoir entrer en relation avec d’autres personnes et, ainsi, faire société. L’enrichissement ici pris en compte a plus à voir avec les objectifs de l’éducation et de l’éducation populaire, comme capacités ou compétences acquises, qu’avec les paris faits sur les impacts potentiels de la production et de la (re)présentation des œuvres. La référence aux droits culturels invite donc à s’intéresser avec plus de précisions à ce que les individus retirent réellement (« *l’augmentation des forces internes du sujet* »⁷) de l’exercice de leurs droits en ce domaine.

Des scénarios pour l’avenir

Concevoir l’action culturelle comme une modalité de protection des droits de l’homme, rompre avec les découpages administratifs établis et viser le renforcement des capacités des personnes, sont des orientations qui s’imposent désormais aux actions conjointes des collectivités publiques en matière culturelle. Mais, nous l’avons dit, le changement ne se déduira pas mécaniquement de la publication des lois. Les « cartes mentales » héritées, les routines et pratiques, sans évoquer les intérêts contraires, créent une situation

“Sur au moins deux plans, les droits culturels viennent heurter les façons les plus courantes de concevoir en France les politiques culturelles.”

de tensions au sein desquelles les politiques culturelles seront prises. C'est pourquoi nos scénarios s'échelonnent à partir d'un degré de changement quasiment nul jusqu'à une rupture plus radicale.

► Scénario 1 : *Le Guépard*.

« Si nous voulons que tout demeure comme aujourd'hui, il faut que tout change »⁸, la formule de Di Lampedusa dans *Le Guépard*, s'impose pour qualifier ce premier scénario, celui de l'inertie où la seule innovation consisterait à changer de discours sans changer l'action publique. Une lecture rapide de la déclaration de Fribourg peut n'en retenir que des éléments très familiers : accès aux patrimoines culturels ; accès et participation à la vie culturelle ; liberté d'expression et de pratiques culturelles ; protections matérielles et morales des œuvres ; droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie ; liberté d'opinion et d'information ; respect de la diversité culturelle ; développement et coopération culturels ; etc. En oubliant l'essentiel (que les droits culturels constituent une composante des droits de l'homme, que la culture ne se réduit pas aux œuvres d'art et que la vie culturelle n'a pas pour modalité unique l'accès à ces œuvres...), on peut en effet estimer que notre héritage d'institutions et de dispositifs a été, sans le savoir, entièrement tourné vers le respect des droits culturels. Les dispositions législatives adoptées n'auraient alors qu'un impact discursif permettant de donner de nouvelles couleurs à la légitimation de politiques publiques qui poursuivraient ainsi sur la même trajectoire.

► Scénario 2 : *La palabre*

Dans ce deuxième scénario, la référence aux droits culturels servirait surtout à développer la mise en débat des politiques culturelles et la participation citoyenne. Cette orientation n'est pas neuve mais les droits culturels imposent ici une double évolution. Elle concerne d'abord le niveau de participation qui n'est plus seulement celui des organisations, mais celui des personnes. Elle se marque aussi par l'objet de la participation qui implique la définition et la mise en œuvre des choix publics (cf. *Observation 21 du Comité des Droits Économiques et Sociaux* – 43^e session, novembre 2009, p. 4-5 : *La contribution à la vie culturelle (...) est étayée par le droit de prendre part au développement de la communauté à laquelle une personne appartient, ainsi qu'à la définition, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de décisions qui influent sur l'exercice des droits culturels d'une personne*). L'égalité de dignité accordée à chacun conduit ainsi à envisager des échanges plus horizontaux et sans doute plus complexes tant par leur morcellement (jusqu'au niveau d'un dialogue personnalisé) que par le fait que les arguments d'autorité y sont à priori congédiés.

► Scénario 3 : *L'instrumental*.

Ce scénario repose sur l'expérience des Agenda 21 Culture et sur les liens unissant les droits culturels au développement durable. Il fait également l'hypothèse que, face aux difficultés que peut représenter un changement de référentiel, l'instrument d'action publique qu'est l'Agenda 21 Culture malgré toutes ses limites, permettra une mise en œuvre relativement

facilitée de ces nouvelles dispositions. Son actualisation de 2015 (l'Agenda 21 Culture « Action »⁹) propose une série d'engagements relativement concrets. La première concerne les droits culturels et comprend une dizaine d'actions consistant à revisiter les politiques culturelles existantes et le cas échéant à développer les actions manquantes. Les huit autres séries proposent, via différents points d'entrée, des actions susceptibles de traduire en acte le respect des droits culturels. La (re)construction d'une stratégie culturelle et de sa légitimité est une opération difficile. Ces instruments peuvent guider la tâche dans une perspective désormais cohérente avec les orientations législatives.

► Scénario 4 : *le radical*.

C'est ici la perspective incarnant le plus grand changement vis-à-vis de ce que sont en France les politiques culturelles. Mais il ne s'agit pas que de « politiques de papier » puisque nous disposons déjà avec Païdeia 4D+ d'une expérimentation concrète. Initiée fin 2012 par *Réseau culture 21* et l'IIEDH de Fribourg, cette initiative a impliqué entre 4 et 10 départements français à des degrés divers. Elle a fait l'objet d'un bilan restituant la première partie de cette démarche¹⁰. Il s'agissait de mettre en place, au regard des droits culturels, une analyse participative et intersectorielle d'activités diverses : sociales, culturelles, éducatives, environnementales, urbanistiques, etc. Cette opération visait à identifier les facteurs culturels permettant l'adhésion, la participation, la prise de responsabilité des personnes à l'égard des politiques publiques qui leur sont proposées. Il s'agissait ainsi de construire un nouveau lien politique à

partir de la prise en compte de la diversité des identités culturelles et de montrer que le respect des droits culturels des personnes favorise une plus forte intégration citoyenne, la possibilité de participer plus intensément aux choix publics. Les droits culturels, dans cette approche, ne consistent pas en un droit à choisir ou consommer des productions artistiques. Toutefois, il s'agit bien d'une politique et elle est bien culturelle. Le décentrement qu'elle opère par rapport aux objets et pratiques artistiques l'éloigne profondément des politiques que nous connaissons et en fait l'expression la plus radicale de la rupture avec les priorités que se donnent les professionnels de la culture et qu'ils reçoivent des autorités politiques.

Idéaux-typiques, ces 4 scénarios montrent que si les droits culturels « juridicisent » les politiques culturelles (à défaut de les judiciariser), ils n'en épuisent pas la politisation. Dans un livre récent¹¹, Jacques Commaille montre le caractère dual de la légalité : le « droit comme raison » et le droit « comme connecté au social ». Sur la première face, un droit de références qui tire sa force symbolique du fait qu'il *est à la fois fait d'éthique et de droit*¹². Sur l'autre face, la référence juridique est flexible, négociée, pluraliste, pragmatique¹³. Le droit est ici une ressource inscrite *dans un espace d'incertitudes laissant place au « jeu » des acteurs sociaux, des opérateurs économiques ou des acteurs politiques*¹⁴. C'est en reconnaissant, au sein des droits culturels, la dualité de la légalité

contemporaine qu'il sera possible de penser à la fois la transformation juridique et la poursuite des luttes politiques dont les politiques culturelles sont le produit. Par ailleurs, la graduation de nos scénarios renvoie à l'échelle des coûts que chacun d'entre eux impose. Dans une période économiquement et politiquement peu favorable à la prise en charge de tels coûts, faut-il rappeler que l'inertie aussi est coûteuse et que les faiblesses qui apparaissent chaque jour dans le soutien aux politiques publiques de la culture pourraient bien s'aggraver faute de changement ?

Philippe Teillet

*Maître de conférences en science politique
Sciences Po Grenoble / Université Grenoble Alpes /
Pacte CNRS*

Ce que les droits culturels f(er)ont aux politiques culturelles

NOTES

1- Voir sur ce point les activités et le manifeste de 2007 de l'UFISC : <http://www.ufisc.org>
2- P. A. Sabatier, « Advocacy Coalition Framework », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014, (4^e éd.), p. 49-57.
3- <http://reseauculture21.fr/>
4- <http://droitsculturels.org/blog/category/actualites/>
5- Fédération Nationale des Collectivités Territoriales pour la Culture.
6- *Définir les droits culturels*, Document de travail soumis par M. Patrice Meyer-Bisch, Séminaire organisé par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Unesco, en collaboration avec l'Observatoire de la diversité et des droits culturels, Genève, 2010, p.15.

7- P. Meyer-Bisch, « Analyse des droits culturels », *Droits fondamentaux*, n° 7, janvier 2008 – décembre 2009, p. 2

8- Je remercie E. Négrier pour cette traduction exacte.

9- <http://reseauculture21.fr/blog/2015/03/25/culture-21-actions/>

10- <http://droitsculturels.org/blog/2014/03/14/publication-paideia-4d-du-droit-a-la-culture-aux-droits-culturels/>

11- *A quoi nous sert le droit ?*, Gallimard, Folio, 2015.

12- *Idem*, p.316.

13- *Idem*, p.331-332.

14- *Idem*, p.335.