

ASSOCIATION MARCEL HICTER POUR LA DEMOCRATIE CULTURELLE - FMH

QUELLE GOUVERNANCE POUR LA CULTURE ET LE SECTEUR CULTUREL ?

3/5 : APPROCHE PAR LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

par Raymond Weber, Président du Conseil d'Administration de l'Association Marcel Hicter

**NOVEMBRE
2010**

QUELLE GOUVERNANCE POUR LA CULTURE ET LE SECTEUR CULTUREL ?

3/5 : APPROCHE PAR LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

par Raymond Weber, Président du Conseil d'Administration de l'Association Marcel Hicter

UNE APPROCHE PAR LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES : BONNE GOUVERNANCE ET GOUVERNANCE MONDIALE

C'est à partir des années 1990 que la Banque Mondiale, pour tenir compte de la mondialisation qui se développe et de l'échec plus ou moins relatif des politiques d'aide au développement, parle de gouvernance et de « bonne gouvernance ». Alors que les recettes traditionnelles des institutions de Bretton-Woods tablaient sur les ajustements structurels, sur la privatisation et sur la dérégulation, la nouvelle orientation prise insiste sur l'importance d'un Etat efficient et de services publics efficaces, notamment en matière de santé et d'éducation. L'OCDE et son Comité d'Aide au Développement (CAD/DAC) y ajoute, à partir de 1993, l'Etat de droit, la lutte contre la corruption, la réduction des dépenses militaires, le développement participatif, la démocratisation et les droits de l'homme. S'il y a apparemment une rupture avec le dogme néolibéral de marché, la devise centrale reste celle d'une « efficiency through competition », de réformes gestionnaires et de l'établissement de conditions favorables pour l'économie privée, ainsi que la mise en place de politiques économiques et financières stables, orientées vers le développement et favorables au marché.

Si cet ensemble de principes de la bonne gouvernance est

complété par la **Déclaration de Paris (2005)** et le **Plan d'Action d'Accra (2007)**, textes qui vont renforcer les exigences en matière de résultats, d'efficacité et d'efficacités, il n'en reste pas moins que quelques principes s'affirment qui vont au-delà d'un instrument technique au service d'un meilleur développement économique et qui vont marquer les relations internationales et d'autres domaines des politiques publiques : respect des droits de l'homme, renforcement de la société civile, mise en place de processus démocratiques, transparence des processus décisionnels, lutte contre la corruption, cohérence des politiques. S'y ajoutent aujourd'hui le développement durable - dans ses dimensions de protection de l'environnement, d'efficacité économique et de justice sociale - , le empowerment des femmes, des minorités, des médias, etc., ainsi que la prise en compte des dimensions culturelles du développement¹. L'adoption, en 2006, au niveau de l'Union européenne, de la **stratégie « la gouvernance dans le consensus européen**. Vers une approche harmonisée au sein de l'UE » marque ici une étape importante, notamment dans le dépassement d'une appro-

che purement gestionnaire : l'approche intégrée, la dimension politique et les différents niveaux de gouvernance (du local au global) doivent désormais être pris en compte dans les projets de gouvernance. Le dialogue, le pragmatisme en fonction du contexte et le renforcement des capacités locales se substituent à la promotion d'un modèle uniforme. Les dimensions normatives et prescriptives de la gouvernance sont rééquilibrées par une redécouverte de sa force analytique : elle s'affirme comme une approche permettant de mieux comprendre l'exercice du pouvoir légitime dans une société donnée et donc l'élaboration par les sociétés elles-mêmes de leurs propres modalités de gouvernance, en fonction des défis auxquels elles doivent faire face et dans le cadre des accords internationaux.

Toutefois, malgré une vingtaine d'années d'utilisation de ce concept de bonne gouvernance, tant par les experts, les chercheurs, les membres de la société civile que par les politiques et les organisations bi- et multilatérales, le champ de réflexion et d'action reste flou, alors même qu'une forte tendance novatrice se fait jour, questionnant non seulement la gouvernance des pays récipiendaires de l'aide, et celle des pays donateurs, mais aussi la gouvernance de l'aide elle-même. Bien plus, au-delà du développement, ce sont les défis communs de l'humanité qui se trouvent mis en perspective par la gouvernance : réalités locales vs universalité, croissance économique vs équité sociale, etc. Tout cela dans un espace de dialogue interculturel, porteur d'échanges, voire de convergences sur le rôle de l'Etat et celui des sociétés dans l'institutionnalisation du pouvoir.

Aujourd'hui, les idées-forces pour une « **refondation** » de la **gouvernance** semblent être les suivantes² :

- la nécessité de **dépasser l'approche techniciste** ainsi que les utilisations prescriptives et dogmatiques de la gouvernance et de son évaluation ;
- le prisme économique ne permet pas de prendre en compte tous les aspects et tous les enjeux de la gouvernance ;
- un consensus se dessine autour de la nécessité d'**intégrer la dimension politique de la gouvernance** aux analyses. La gouvernance apparaît ainsi comme une méthode d'analyse et de compréhension de l'exercice du pouvoir politique, ainsi que de l'action collective et de la gestion des conflits intrinsèques à toute société ;
- gouvernance et démocratie ne doivent pas être confondues. La gouvernance interroge la légitimité des pouvoirs au-delà des élections et de la notion de représentation ;
- le « **développement institutionnel** », axe fort de nombreux projets et politiques de développement, au-delà de la technique, doit être le vecteur du pluralisme politique incarnant la pluralité sociale. Le renforcement des capacités, institutionnelles et humaines, est donc au cœur des politiques de gouvernance ;

- la nécessité de **dynamiques multi- ou inter-acteurs**, dans le cadre d'espaces de dialogue, fondées sur des réseaux ainsi que sur la capitalisation du savoir et des expériences, est fortement développée. De tels cadres favorisent l'élaboration de politiques publiques négociées, l'animation, du local au global, de l'institutionnalisation du pouvoir, autour de la définition de projets collectifs et de l'intérêt général ;

- les préoccupations relatives à la légitimité et à l'efficacité du pouvoir, dans le contexte de mondialisation et d'action publique participative, conduisent à mettre en avant l'**approche territoriale de la gouvernance**, le territoire étant l'espace d'articulation d'intérêts distincts et de rapports de force entre acteurs politiques, économiques et sociaux relevant de multiples échelles ;

- la gouvernance locale, ancrée dans le territoire local, constitue l'espace privilégié de mobilisation des acteurs de la gouvernance : elle représente un échelon de vie, d'apprentissage de la citoyenneté, de confrontation des différents intérêts et des différentes sources de légitimité, de nombreuses dynamiques économiques (notamment informelles), de cohabitation interethnique et interreligieuse, etc. ;

- c'est dans l'**articulation entre les différents échelons de gouvernance** que chacun d'entre eux se renforce. La double dynamique d'affirmation de la gouvernance locale et de l'intégration régionale d'une part, de la gouvernance nationale et de la gouvernance globale d'autre part, est au cœur des processus de refondation politique de l'Etat et du « système international » : la définition du bien commun et la dynamique des biens publics mondiaux confirment que les défis posés par la gouvernance sont communs (environnement, eau, pandémies, démocratie, sécurité, diversité culturelle, etc.) et appellent à une gouvernance mondiale adaptée.

Reste une question pour laquelle les réponses sont loin d'être claires : quels critères pour évaluer la gouvernance ?

Ceux qui ont accompagné les programmes d'ajustement et les programmes de réformes économiques ? On parle dès lors de bonne gouvernance quand le gouvernement est capable de faire passer les réformes. Sont pris en considération aussi le niveau d'ouverture commerciale d'un pays, ou la privatisation du système financier ou encore la réduction des services ou de l'emploi public.

Une conception plus néo-institutionnelle ? On pense alors aux libertés démocratiques, une presse libre, une justice indépendante, à l'intégrité et à la transparence. On essaye dès lors d'établir des critères permettant d'évaluer dans quelle mesure le système démocratique fonctionne comme une médiation efficace pour prendre des décisions et les mettre en œuvre dans des conditions d'efficacité, d'intégrité et de transparence.

Enfin, une **conception pour laquelle l'important est de savoir comment une société construit ses propres capacités**

pour intervenir dans les problèmes essentiels qu'elle arrive à identifier ? Ce qui intéresse dès lors, ce sont les résultats dans trois domaines particuliers : **l'intégration sociale**, comme réduction de la pauvreté ; **l'intégration politique**, comme pluralisme et capacité d'intervention des citoyens sur les affaires publiques et, enfin, **l'intégration culturelle**, avec la capacité de gérer les conflits.

Il semble être aujourd'hui entendu, tant dans les politiques de développement que dans les politiques culturelles, que :

- les politiques de développement doivent assurer la gouvernance du secteur culturel proprement dit, en renforçant les institutions publiques et en encourageant la mise en œuvre de politiques culturelles prenant en compte la diversité culturelle et favorisant le développement culturel ;
- dans un souci de meilleure gouvernance, les programmes de renforcement institutionnel doivent insister sur la **création de capacités institutionnelles**. Au-delà de la dotation d'infrastructures et de renforcement budgétaire, il s'agit ici d'investir dans le capital humain, principale ressource non seulement du secteur culturel, mais aussi de la société du savoir ;
- la gouvernance concerne aussi la **gestion de la diversité culturelle et la construction de la citoyenneté**. Tout comme les identités, définitivement multiples, la citoyenneté doit être considérée comme un espace ouvert de négociation permanente ;
- la gouvernance doit encourager la **participation des acteurs**, de tous les acteurs – publics, privés et civils -, afin de garantir la pluralité et la diversité comme éléments de base de la vie démocratique ;
- la **récupération de l'espace public par les citoyens** joue un rôle décisif dans la création de sociétés participatives et inclusives. L'accès des citoyens à la culture est aujourd'hui un droit³ et une responsabilité des institutions publiques et de la société civile, susceptibles de donner naissance à des espaces de vivre-ensemble favorisant la gouvernance et la cohésion sociale⁴ ;
- « **Fair Culture** » : le secteur culturel a un important rôle à jouer dans la **promotion du développement social et culturel durable**. « Fair Culture means realizing cultural rights and including everyone in cultural signification, irrespective of age, gender, disability, or ethnic, religious and cultural background. These are aspects that should also be guidelines for development cooperation »⁵.

Toutes ces réflexions nous montrent que les chefs d'Etat et de gouvernement, en proclamant officiellement, en 2000, les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ont eu tort de ne pas intégrer parmi les sept objectifs, ni dans le 8e, qui concerne la coopération internationale, la culture et la gouvernance culturelle. Elles sont manifestement le lien qui manque pour assurer la cohérence et l'interaction entre les

différents objectifs et pour créer une dynamique sociopolitique de développement humain.

1 cfr la « Déclaration de Bruxelles » suite au colloque « culture et création, facteurs de développement » (avril 2009)

2 cfr Bellina S., Magro H. et de Villemeur V. (2008) : la gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?, Karthala, Paris

3 cfr Article 27 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Déclaration sur les droits culturels

4 cfr Martinell A. (2010) : Gouvernance de la culture et diversité culturelle. Document de travail pour le Séminaire International sur Culture et Développement, Girona

5 cfr Fair Culture (2006)