

Direction Europe International

Ref : DEI/PA/MF-2019
Affaire suivie par Magali Fricaudet
Tel : 00 33(0)1 43 93 97 90

Madame Karima Bennoune
Rapporteuse spéciale dans le domaine des
droits culturels
OHCHR Palais des Nations -CH-1211
GENEVE 10
Suisse

Bobigny, le **17 JUIN 2019**

Madame,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, la contribution du Département de la Seine-Saint-Denis à votre rapport sur les droits culturels et espaces publics.

Je vous souhaite une bonne réception, et vous prie de croire, Madame, à l'assurance de mes salutations distinguées.



Pouria Amirshahi

Directeur Europe International

PS : Copie aux commissions Culture et Inclusion sociale, Démocratie participative des Droits Humains de CGLU

OHCHR REGISTRY

24 JUN 2019

Recipients : *S.P.B.*

.....
.....
.....

Contribution du Département de la Seine-Saint-Denis au rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur Droits Culturels et Espaces Publics

QUESTIONNAIRE SUR « DROITS CULTURELS ET ESPACES PUBLICS »

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits culturels, Mme Karima Bennoune, se penchera dans son prochain rapport périodique sur la façon dont les acteurs à travers l'écosystème culturel accèdent et utilisent les espaces publics, sur les défis qui se posent à eux et les stratégies qu'ils développent pour les surmonter, et sur l'impact que ceci a sur leurs droits culturels.

La Rapporteuse spéciale traitera des multiples questions en jeu, tels que les obstacles dans les espaces publics à l'expression culturelle, à l'organisation d'événements culturels, aux pratiques culturelles et à l'utilisation des langues. Elle abordera la question de la présence ou de l'absence de narratifs culturels dans les espaces publics, par exemple sous la forme de symboles, mémoriaux, dans l'architecture ou la publicité.

Veillez noter que le terme « espaces publics » au pluriel permet de souligner la pluralité et la diversité des « espaces publics » et leurs différentes natures et portées. Les espaces publics peuvent inclure, par exemple, non seulement les espaces urbains, mais aussi les espaces naturels et ruraux, les espaces réels et virtuels. Des degrés divers de privatisation peuvent affecter les espaces publics. Cela peut requérir l'adoption de mesures différentes pour assurer la réalisation des droits culturels.

N'hésitez pas à répondre uniquement aux questions qui vous semblent pertinentes au vu de votre travail.

-
- **Quelles sont les diverses définitions existantes des « espaces publics » utilisées dans la législation nationale ou proposées par les mécanismes internationaux, les experts et les organisations de la société civile ? D'autres termes, tels que « espace civique » et « domaine public » sont-ils utilisés ? Quelle est la portée de concepts tels que « espaces publics » ?**

L'espace public en droit français

Le droit français ne reconnaît pas la notion d'« espace public » mais celle de « domaine public », ensemble très vaste recouvrant autant le mobilier que l'immobilier et dont l'État est propriétaire. Selon l'article 714 du Code civil, le domaine public est constitué « des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Selon cet article, « Des lois de police règlent la manière d'en jouir. »

L'article L 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques distingue deux catégories :

1. le domaine public « affecté à l'usage direct du public »,
2. le domaine public « affecté à un service public » en raison « d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

Au niveau international, le paragraphe 37 du Nouveau Programme pour les Villes, adopté à Quito, lors de la conférence Habitat III en octobre 2016 est un document d'orientation pour la mise en œuvre des politiques publiques.

« Nous nous engageons à favoriser la mise en place d'espaces publics de qualité, sûrs, ouverts à tous, accessibles et verts, y compris des rues, des trottoirs et des pistes cyclables, des places, des berges et des zones littorales, des jardins et des parcs qui, d'une part, constituent des zones multifonctionnelles propices à l'interaction et à l'inclusion sociales, à la santé et au bien-être des personnes, aux échanges économiques, ainsi qu'à l'expression et au dialogue culturels pour une grande diversité de peuples et de cultures, et, d'autre part, soient aménagés et gérés de manière à favoriser le développement humain, à faciliter l'instauration de sociétés pacifiques, inclusives et participatives et à promouvoir l'harmonie dans la société, la connectivité et l'inclusion sociale. »

L'espace public en Seine-Saint-Denis : héritages et usages

La Seine-Saint-Denis est un département d'1,6 million d'habitants qui s'étend sur 236 km², dans la banlieue nord-est et post-industrielle de Paris. Département le plus jeune de France métropolitaine – 29 % de la population a moins de 20 ans -, la Seine-Saint-Denis est également un département riche de ses diversités, où les personnes immigrées représentent officiellement 30% de la population. 180 langues y sont parlées.

Malgré de forts projets de régénération économique et urbaine et la proximité avec Paris, le département de la Seine-Saint-Denis concentrent de multiples formes d'exclusion, de chômage, notamment des jeunes, et de pauvreté. 29% de la population vit ainsi sous le seuil de pauvreté.

Dans ce contexte, l'arrivée des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 est portée par les élus locaux et le gouvernement français comme un moteur de développement. Le Département y voit une possibilité de rattraper le retard du territoire en termes d'infrastructures et de transports et d'investir dans des équipements sportifs et des espaces publics qualitatifs. De plus, le Département souhaite s'appuyer sur les Jeux olympiques pour mettre en lumière la diversité culturelle et linguistique des habitantes dans leur capacité à accueillir le monde mais aussi mettre en œuvre une Olympiade culturelle non seulement pour mais avec toutes et tous.

À partir des années 70 et 80, des friches industrielles ont notamment été investies par des artistes et des créateurs, parfois avec le soutien des politiques locales comme à Montreuil, dont le plan local d'urbanisme a favorisé cette reconversion, l'institution accompagnant ainsi un mouvement culturel important. De plus, l'accessibilité du logement et la proximité avec Paris ont favorisé l'installation sur le territoire de la Seine-Saint-Denis de nombreux artistes internationaux, venus y résider. De nombreux autres y sont nés, ayant parfois profité d'un accès facilité à l'offre culturelle, à travers des structures comme les Maisons des Jeunes et de la Culture, espaces publics culturels, contribuant à un réel mouvement culturel. Ainsi, Saint-Denis et son université ont été le berceau du hip-hop français au début des années 80. Par ailleurs, depuis plusieurs décennies et sous l'impulsion de dirigeants politiques portant avec force le discours de démocratisation de la culture et de développement culturel, la Seine-Saint-Denis a développé, surtout à partir de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, tout un réseau d'équipements publics dédiés à la culture au cœur des quartiers populaires et ouvriers : centres dramatiques nationaux, conservatoires, maisons de la culture, musées, salles de concerts et de spectacle, cirques et écoles de cirque au rayonnement national.

Les droits culturels

La notion même de droits culturels dans l'écosystème culturel français (acteurs et politiques publiques) est loin de faire l'unanimité et reste encore peu revendiquée et traduite dans les faits.

Alors que cette notion est ancienne et au cœur des droits de l'homme – article 27 de la déclaration universelle des droits de l'homme, le droit de participer à la vie culturelle, et article 26 sur le droit à l'éducation –, elle est depuis peu (excepté dans les pactes ratifiés par la France : pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 et pacte sur les droits civils qui reconnaît les droits culturels à l'intérieur des minorités) inscrite dans le corpus juridique qui fonde les politiques publiques françaises (les lois NOTRe en 2015 (article 103) et LCAP en 2016 (article 3)). Les droits culturels y sont entendus comme les droits des personnes à être reconnues dans la liberté et la dignité de leur identité culturelle, pour autant que les personnes, elles-mêmes, reconnaissent la ou les cultures des autres. À cet égard, de nombreux débats et controverses ont eu lieu et continuent d'avoir lieu sur le sujet, reflets des craintes et des espoirs qu'ils suscitent.

Mais dans un contexte de réflexion et de renouvellement de l'action publique où il apparaît nécessaire de développer le pouvoir d'agir et la citoyenneté des habitants comme des professionnels qui les accompagnent, la prise en compte des droits culturels s'installe progressivement. Le Département de la Seine-Saint-Denis est signataire de l'Agenda 21 de la Culture et a fait de ces droits la pierre angulaire de la réflexion autour du renouvellement de son intervention culturelle et des enjeux de l'Olympiade culturelle dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

- **Quels sont les divers cadres juridiques, tendances et pratiques au niveau national qui soit promeuvent soit empêchent l'accès et l'utilisation des espaces publics par les acteurs de l'écosystème culturel, y compris les femmes et les personnes en situation de handicap ?**

En Seine-Saint-Denis, on observe les mêmes tendances globales que connaissent de nombreux espaces urbains du reste du monde, où l'exercice du droit à la ville par les habitants connaît certaines restrictions : multiplication des conflits d'usage dans l'espace public opposant parfois des pratiques liées à la survie des personnes qui s'adonnent à des activités de commerce informel et les demandes d'ordre et de sécurité des habitants plus implantés, augmentation des incivilités (dépôt d'ordures dans l'espace public, stationnements illicites...) et de leur répression, tendance à la résidentialisation des espaces publics, notamment devant les grands ensembles d'habitat social caractéristiques de la Seine-Saint-Denis conduisant à une forte démarcation entre espaces publics et privés, masculinisation des espaces publics dans certaines zones, contrôle de l'espace public par des groupes ...

La forte demande de logements en région parisienne, la disponibilité foncière de la Seine-Saint-Denis, et la proximité avec Paris obligent souvent les élus locaux à favoriser le logement et les activités économiques au détriment des espaces publics dans les plans locaux d'urbanisme. De plus, la création de nouveaux espaces et équipements public est rendue difficile par le cadre budgétaire de plus en plus contraint des collectivités locales françaises.

On peut toutefois, témoigner de l'émergence importante en France et singulièrement en Seine-Saint-Denis, des expérimentations avec les habitants pour concevoir l'espace public avec des collectifs artistiques pluridisciplinaires : architectes, urbanistes, designers, musiciens... et l'occuper temporairement.

En cherchant à créer des espaces libres – dans un espace urbain dense – disponibles pour les possibles, les artistes (souvent organisés en collectif) cherchent à nouer des relations avec les habitants et à susciter des approches obliques, décalées, surprenantes...

Un « urbanisme de processus » (urbanisme tactique, urbanisme des temps et des usages) apparaît, donnant plus de place aux usages (on parlera de maîtrise d'usage) et aux expériences (culture expérientielle). C'est moins l'objet posé dans l'espace public qui est au cœur du projet mais bien la participation des habitants pour se réapproprier l'espace public, en favorisant sa transformation en espace (du) commun.

La question du « qu'est-ce qu'on fabrique ensemble » est posée et peut donner sa place à tout type de personnes et à tout type d'expériences. On citera pêle-mêle, les marches exploratoires organisées pour des femmes afin de réfléchir sur les inégalités entre les femmes et les hommes dans l'espace public ; des cours de récréation réaménagées pour favoriser la mixité fille-garçons ; l'élaboration d'un guide référentiel « genre et espace public » ; des initiatives en bas des immeubles ; les jeunes qui font de l'espace public un vaste terrain de jeux (roller, skate, parkour ..) ; des accompagnements artistiques et culturels des chantiers et aménagements, l'occupation temporaire de terrains vagues, bâtiments désaffectés, les friches...

Mais ces dernières démarches ne sont pas sans poser de question, en particulier sur la fabrique de la gentrification, d'uniformisation culturelle (exclusion des habitants précaires, des « minorités », vigiles le plus souvent noirs à l'entrée de ces friches dont les visiteurs sont majoritairement blancs) qu'elles génèrent et sur l'attelage public-privé qui n'est pas sans effet sur le sur-renchérissement des prix du foncier, et sur l'effacement de la mémoire des lieux et des personnes (en particulier celle sur le travail).

Les politiques publiques ainsi que les institutions culturelles qui lentement s'ouvraient à la mise en œuvre des droits culturels se trouvent ainsi bousculées par ces contre-effets et doivent urgemment retrouver l'initiative, afin de garantir à tous et à toutes la construction et la jouissance de l'espace public.

- **Quelles sont les caractéristiques spécifiques des espaces publics qui soit sont propices à la réalisation des droits culturels, y compris des femmes et des personnes en situation de handicap, soit y sont un obstacle, y compris en termes de discrimination, d'égal accès, d'accessibilité, de disponibilité et d'adéquation ?**

Jeunes

L'espace public peine à intégrer les jeunes, souvent jugés comme gênants, alors même qu'il est essentiel pour cette jeunesse en quête de repères. Lieu de socialisation, lieu d'expérimentations, possibilité de s'émanciper de l'univers familial, espace intermédiaire entre le dedans et le dehors, entre l'ici et l'ailleurs, la confrontation avec l'espace public est nécessaire pour la construction de soi.

On observe aujourd'hui un peu partout les détournements par les jeunes de codes et de mobilier pour créer des terrains de jeux ou pour exprimer leur créativité et laisser une trace. A l'heure où des opérateurs privés s'en saisissent, il s'agirait d'engager la puissance publique à accompagner ce mouvement, afin de promouvoir et de permettre l'engagement citoyen, en associant urbanistes, géographes, collectivités territoriales, acteurs culturels, sportifs, sociaux, etc.

Femmes

Au mieux, « les hommes occupent l'espace public, les femmes s'y occupent (faire les courses, accompagner des enfants...) », selon Chris Blache et Pascale Lapalud de la plateforme d'innovation urbaine, Genre et Ville. Afin de faire de l'espace public un espace véritablement ouvert, tant sur le plan symbolique que réel, encourageant la mixité des usages et des personnes, des initiatives voient le jour depuis quelques années (exemple des « marches exploratoires »). Les opérateurs culturels, notamment patrimoniaux, devraient pouvoir s'en emparer afin de les amplifier et si besoin, de les qualifier, en travaillant ces espaces ou moments « tremplins », en vue de passer du spécifique au banal.

Autre piste : davantage appréhender les parcs publics, où l'espace apparaît mieux partagé, moins normé.

Personnes en situation de handicap

Force est de constater que, malgré la loi sur le handicap de 2005, l'insertion et la participation des personnes en situation de handicap restent lacunaires. Ici encore, l'orchestration d'un « plan de mobilisation » devrait être l'opportunité, sur le champ culturel et au-delà, d'engager une action d'ampleur inédite, à même de rejaillir sur un grand nombre de projets portés ailleurs, l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques en 2024 devant à cet égard agir comme un déclencheur.

- **Quelles recommandations devraient être adressées aux Etats et aux autres parties prenantes à propos de ces sujets ?**

La prise en compte des droits culturels des habitants devrait revêtir un enjeu fondamental, et l'espace public un cadre d'action à privilégier, dans le cadre de « territoires de concertation ».

- **Un enjeu au niveau national : la mise en œuvre effective des droits culturels des habitants**

La nécessité de changer de regard sur les personnes exclues et de leur apporter une reconnaissance rend nécessaire d'initier une intervention culturelle d'ampleur « à partir des habitants », qui se saisirait de manière effective de la démarche des droits culturels.

Les projets ici à orchestrer, qu'ils soient réputés contextuels, situés (au sens de « nulle part ailleurs »), collaboratifs, ou implicatifs, ne passent pas d'abord par l'affirmation d'une offre – aussi généreuse et diversifiée soit-elle –, **mais par le recueil de demandes construites au regard de la singularité des habitants et d'initiatives existantes**, et de l'habileté de la puissance publique à les prendre en compte, contribuant à « déplacer » les opérateurs autant que les publics visés.

Agir dans le respect des droits culturels n'est pas sans implications sur les principaux objectifs poursuivis jusque-là par les politiques culturelles françaises, à savoir l'accroissement de l'offre culturelle proposée par un secteur professionnel et sa fréquentation par le plus grand nombre. L'accès à cette offre n'est en effet qu'une dimension du **parcours de développement humain** auquel nous invite l'approche par les droits culturels : **permettre aux citoyens de contribuer à l'élaboration du sens et des ressources culturelles au sein des sociétés, d'exprimer leurs identités et de se construire à travers une pluralité de références culturelles.**

Alors même qu'elle souffre tout à la fois d'un manque de notoriété et d'expertise, la logique d'action qui prévaut dans les droits culturels apparaît alors comme un puissant levier pour (re)travailler les **enjeux conjoints d'émancipation et d'inclusion** auxquels les acteurs publics sont confrontés, notamment dans les quartiers marqués par les difficultés sociales, qui représenteraient ainsi le **terrain « privilégié » d'expérimentation** à grande échelle de la démarche.

• **Un cadre d'action à privilégier : l'espace public** (comme lieu de la connexion des flux, des diversités, présentant des enjeux de mixité, de partage et de décloisonnement, de mobilité...)

Il semble nécessaire de (re)visiter la relation entre espace public et action publique, et générer de nouvelles coopérations. Il s'agirait par là-même de **réinvestir de manière globale (trans-sectorielle) le temps des loisirs qui reste un moment important dans la question des inégalités**, à la fois parce que c'est là qu'elles peuvent s'approfondir mais aussi être combattues.

À cet égard, **les projets qui travaillent les droits culturels peuvent représenter la colonne vertébrale cohérente et pertinente de l'action publique** en constatant qu'ils ne sont pas seulement une niche au sein d'un secteur de politique publique mais bien **une posture d'accompagnement global, autour de thèmes essentiels, constitutifs du vivre ensemble** (la rencontre, la convergence des énergies, la reconnaissance des initiatives, la prise de risque), seuls à même de redéployer un espace politique au sens plein du terme, dans lequel chacun.e peut se (re)trouver.

Dans ce cadre, place peut être faite à **l'expérimentation, au « bricolage »** (nécessitant agilité et prise en compte fine de l'écosystème en place), **au mobile, au recyclage, aux détournements, à l'exploration, à des espaces plus malléables, réversibles ou adaptables** : « la ville foraine », où **le processus** (dans ce qu'il requiert d'attention, de sensation, d'état de présence partagée, de changement de position, d'horizon de corps visibles...) est tout aussi voire plus important que le « résultat » final (création d'une œuvre, visite d'un musée, etc.).

Dans ce cadre également, **les actions n'ont pas besoin d'être spectaculaires, mais multiples et démultipliées par des réseaux regroupant acteurs locaux et nationaux**. Les acteurs qui participent au processus ne sont pas placés dans un ordre hiérarchique mais dans un jeu de relations horizontales.

• **Des « publics prioritaires »**

Afin de ne pas éparpiller les moyens et diluer les projets, ces actions pourraient cibler des « publics prioritaires » : les jeunes, les femmes, les personnes en situation de handicap.

Levier d'action : la coopération en réseau(x), afin de construire une capacité d'action collective

Afin d'éviter le morcellement, une coopération est nécessaire ; **une coopération intersectorielle et multi-partenariale pour couvrir la totalité des « temps de la vie » et des pratiques.**

En matière de droits culturels et d'inclusion sociale, **le réseau associatif**, au plus près des territoires et des habitants, joue, sans surprise, un rôle très important : il va là où la puissance publique ne va pas ; il est présent dans des territoires de fortes exclusions.

La mobilisation de ces partenaires doit se faire dans le respect et la reconnaissance de leur expertise au plus près des habitants et des territoires. Sur la méthode, il faudrait d'ailleurs pouvoir améliorer le rapport de travail avec les associations. **L'acteur institutionnel devrait participer à la qualification des associations, à partir de cahiers des charges co-élaborés et inscrits dans des conventions, dans un soutien au long cours.**

Ce travail en réseau ne saurait non plus se passer du travail d'un **réseau d'acteurs universitaires susceptibles** d'être à la fois observateurs, évaluateurs et forces de proposition et de l'implication des collectivités territoriales.

Comment ?

Cela nécessite la mise en œuvre d'une stratégie de coopération (territoriale), globale et concertée, à partir du rôle que chaque acteur engagé peut tenir.

Il s'agirait ainsi de relancer le principe de **nouvelles contractualisations, multipartenariales** (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, établissements publics nationaux, acteurs associatifs).

Afin que naisse un nouveau cadre relationnel, il conviendrait **aussi que l'Etat (re)définisse plus clairement son projet et les missions qu'il entend assumer** seul ou à travers un réseau de partenaires, et les dispositifs ou démarches dans lesquels il est partie prenante.

Il s'agirait enfin de positionner très clairement l'un des acteurs dans une fonction d'ensemblier, assurant l'action « interscalaire » et l'animation des partenariats, chargé d'identifier au préalable les ressources et l'écosystème déjà en place sur le territoire d'action.

• *Quelques outils à mobiliser*

Cartographie et diagnostic territorial Une cartographie fine, superposant le calque des équipements culturels, patrimoniaux et sportifs, celui des établissements éducatifs (réseau scolaire, conservatoire, centre de loisirs, centre jeunesse), des équipes sociales (centre social mais également centre d'hébergement, foyer de travailleurs migrants, résidence sociale, réseau des femmes relais, centre d'accueil de demandeurs d'asile, dispositifs CLIS et ULIS, établissement scolaire spécialisé,) permettrait aux acteurs publics de dessiner des « territoires de coopération » prioritaires.

Ces territoires de coopération deviendraient ainsi l'échelle privilégiée de l'observation, de la **coordination et de l'animation d'une nouvelle gouvernance**. L'acteur ensemblier y assurerait la pertinence et la cohérence globales des projets et la concertation entre les acteurs notamment culturels (locaux et nationaux).

De la même façon, les modes d'évaluation devraient **être partagés avec l'ensemble des acteurs impliqués**. Objets évalués, méthodes, indicateurs, panels, mode de présentation permettant la comparaison dans le temps et dans l'espace... autant d'éléments qui devraient faire l'objet de discussions entre tous les acteurs impliqués et de choix.

• *Une recommandation française qui pourrait devenir une mesure internationale :*

Mise en œuvre du « 1% travaux publics », proposé dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016.

L'appellation « 1 % » est symbolique, l'objectif est d'affecter une certaine part du coût total de la construction à la mise en place d'actions artistiques et culturelles dans l'espace public.

Cette part ne représente pas forcément 1 % du coût des opérations et n'est pas une charge financière supplémentaire ; elle est partie intégrante des opérations de création ou de rénovation de l'espace public, des budgets de travaux de voiries, de réseaux souterrains, d'opération d'urbanisme et d'aménagement urbain, de transport et autres, à l'exception des bâtiments public concernés par le « 1 % artistique ». Ce 1% travaux publics vient donc **ouvrir un nouveau champ de financement complémentaire de la création artistique et culturelle avec comme axiome d'intervention l'implication des habitants.**

Chaque acteur du triptyque de la fabrique de la ville trouverait là un avantage à inviter l'art et la culture dans ses opérations :

- **pour les maîtres d'ouvrage** : elles permettent de faire vivre les espaces communs en renforçant la vie sociale et l'attractivité d'un espace ;
- **pour les maîtres d'œuvres** : elles permettent une plus-value sociale et donne une visibilité et une valorisation au projet ;
- **pour les maîtres d'usages (habitants)** : elles permettent de ne pas subir les transformations du territoire, mais d'en être des contributeurs.