

Master 2 Professionnel “Direction d'équipements et de projets
dans le secteur des musiques actuelles”

Journée d'étude du Master

LES AGENDAS 21 ET LE SPECTACLE VIVANT

Jeudi 6 septembre 2007

Les agendas 21 : de nouvelles façons de faire des et de la politique(s) ?

Philippe Teillet

Maître de conférences en science politique
IEP de Grenoble, PACTE CNRS

Cette intervention introductive examinera en « plan large » les questions spécifiquement politiques posées tant par les principes du développement durable que par l'outil imaginé pour sa mise en œuvre : les Agendas 21. Un double « pas de côté » sera donc imposé vis-à-vis du thème de cette journée d'étude : d'une part, en ne traitant pas seulement de ce qu'on appelle les « Agendas 21 Culture », d'autre part, en regardant moins le contenu des Agendas 21 que les processus qu'ils impliquent.

Il faut dire que le développement durable (DD) est un objectif difficile à définir avec précision. Plus chantier à mettre en œuvre que but précis, il s'accompagne en outre d'une terminologie passablement absconse (un développement durable est-il un développement qui dure ?, qu'est-ce qu'un « agenda » ?, pourquoi « 21 » ?, etc.). Mêlant à la fois un certain pragmatisme et un souci d'efficacité, une dimension technique mais aussi un certain nombre de valeurs, il peut laisser l'impression de privilégier les unes (des procédés ou procédures) au dépend des autres (les perspectives sur le long terme, un nouveau modèle de société et de développement), ou l'inverse (brasser des avenir radieux en oubliant les contingences actuelles). Il est par ailleurs très complexe, comme l'y invitent ses différentes dimensions (les fameux « piliers » économiques, sociaux et environnementaux du DD), de porter des regards croisés jugeant le développement économique du point de vue de ses conséquences sociales ou environnementales, les politiques sociales en les rapprochant de leurs effets sur le développement économique et la protection des ressources naturelles, les ambitions environnementales au regard de leurs effets sociaux et économiques, etc. Il peut en résulter une situation d'hyper choix absolument paralysante ou dont on ne pourrait sortir qu'en décidant malgré de nombreuses incertitudes, voire en fixant, à rebours de l'égalité de principe des trois piliers, l'un d'entre eux comme prioritaire, supérieur aux deux autres. Enfin, il semble depuis quelques temps que la cause du développement durable soit de plus en plus souvent dépassée, débordée par celle du changement climatique.

Pour réduire un peu les effets intimidateurs de cette complexité, on observe d'abord que de nombreuses politiques publiques ont déjà été en mesure d'associer ces différentes dimensions sans pour autant se réclamer du DD. Ainsi, dans le cadre des politiques environnementales, les enjeux économiques n'ont en général pas été oubliés (quitte parfois à s'imposer sur la préservation voire l'amélioration de la qualité de l'environnement). De plus, les Agendas 21 (A21) sont des outils mobilisables par différentes catégories d'acteurs sociaux, à différents niveaux d'action. Ils sont de cette façon susceptibles de faire du DD une réalité concrète, parfois de façon exemplaire, témoignant d'une responsabilité partagée et de possibilités d'agir pour chacun. C'est pourquoi, pour reprendre ici une expression de Pierre

Lascoumes à son sujet¹, le DD constitue une illusion motrice : illusion par l'incertitude de sa définition et les difficultés de sa réalisation, motrice car capable d'inviter un grand nombre d'acteurs sociaux à une mise en mouvement.

C'est en ce sens que l'intérêt porté au DD et aux A21 peut concerner les processus, les façons de faire, qui sont doublement politiques : d'abord parce qu'il s'agit de produire des politiques publiques (même si plus que d'autres elles ont vocation à impliquer aux côtés des acteurs publics des acteurs privés comme des ONG, des citoyens ou des entreprises), ensuite parce qu'il s'agit d'une façon de produire de l'ordre dans la société autour d'un diagnostic et de valeurs partagés et d'actions concertées. Il s'agit donc de faire des et de la politique(s).

D) De nouvelles façons de faire des politiques (publiques) ?

De nouvelles définitions des problèmes publics²

Les politiques publiques (dans leur ensemble, qu'elles soient environnementales, culturelles, économiques, sociales, ou autres) sont moins des solutions à des problèmes donnés, clairement posés, que des processus complexes mêlant la détermination et l'application de mesures à des débats sur la définition et les contours des problèmes publics auxquels ces mesures sont censées répondre³. De ce point de vue, la question du DD consiste d'abord à élargir les termes des débats portant sur la définition des problèmes publics en y intégrant l'approche croisée des trois dimensions qui le constituent, et sans oublier désormais celle de la diversité culturelle. Elle oblige également à envisager de nouvelles échelles de temps (moyen terme et long terme) et d'espace (les interdépendances des territoires par delà les frontières administratives et politiques). En somme, le DD apparaît comme un outil de (re)problématisation des enjeux politiques contemporains, obligeant à envisager de nouvelles questions et de nouveaux critères de choix comme le montrent, par exemple, le cas de festivals ou de manifestations culturelles ayant adopté un agenda 21 ou des dispositifs de cette nature.

Des rapports critiques à l'expertise et à la technocratie

La France de la V^e République (du moins jusqu'à une date récente...) a permis l'avènement au pouvoir des « techniciens » portés par leur maîtrise d'une politique publique particulière ou de l'action publique en général. Cette technocratie dominante n'a pu exister sans générer à son encontre de plus ou moins vives critiques. Le DD s'inscrit dans ce courant critique à qui il donne une structure intellectuelle forte. Il met d'abord en cause l'idéologie scientifique (la croyance excessive ou naïve dans les capacités des sciences et techniques). Il dénonce ensuite l'opacité des décisions et du fonctionnement du pouvoir politique en cercles étroits. Il souligne les dangers de la sectorisation et du cloisonnement des politiques et des problèmes publics. En ce sens, le DD est un appel à la mobilisation de savoirs considérés comme « profanes », à la prise en compte des incertitudes (souvent négligées par les assurances des experts), à valoriser la transversalité (contre l'hyperspécialisation technique).

S'agissant des politiques culturelles, si elles n'ont pas été marquées par une idéologie scientifique - mais plutôt par une croyance naïve dans le pouvoir de l'art -, elles ont en revanche souvent eu recours à l'expertise, y compris dans le milieu des musiques actuelles (rôle des programmeurs, des spécialistes de certaines esthétiques). Par ailleurs, la sectorisation y est

¹ in. M.C. Smouts (dir.), *Le développement durable – les termes du débat*, Armand Colin, 2005, p. 95 et s.

² Voir à ce sujet les propos de Pierres Lascoumes, qui ont fortement inspiré ce texte, in. M.C. Smouts (dir.), *op. cit.*

³ P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Clefs Politiques, 1998.

forte et a su trouver un bon argument pour s'opposer à des approches plus transversales des problèmes culturels : la dénonciation de toute instrumentalisation de l'art et de la culture est en effet un mode courant de résistance contre d'éventuelles tentatives de transgresser les frontières entre les secteurs constitués de longues dates, leurs « cultures » professionnelles et leurs exigences spécifiques.

Le pluralisme des valeurs

Le DD a été historiquement promu par la prise en compte, à côté du développement économique et de l'aménagement du territoire, d'enjeux écologiques ou environnementaux. Cette promotion de valeurs nouvelles, mettant en cause les conceptions antérieures du développement, s'est traduite au niveau mondial par un débat sur des modèles de développement différenciés, sur des processus économiques et sociaux qui ne seraient pas uniformes, posant ainsi la délicate question du relativisme (ce qui est bon ici, l'est-il ailleurs ? Pourquoi ce qui est bon ici ne le serait-il pas ailleurs ?, etc.)⁴. Le souci d'un pluralisme des valeurs s'est aussi étendu à la perception et aux usages de la nature (ressource ou patrimoine ? La « nature » des uns est-elle celle des autres ?). Dans cette même perspective, le DD permet également de reformuler une question ancienne concernant les ressorts de la domination politique. Les conceptions dominantes du développement, ne sont-elles pas avant tout les conceptions des dominants ? La promotion de nouvelles conceptions du bien commun n'impose-t-elle pas un plus grand pluralisme au sein instances dirigeantes ainsi qu'au cours des processus décisionnels ?

La prise de conscience des enjeux politiques sous-jacents à ces confrontations entre valeurs et plus précisément aux dangers d'un pluralisme trop limité en la matière, invite à rechercher les moyens de respecter, de reconnaître ce pluralisme au sein de la société. Il ne s'agit pas d'isoler, de séparer des groupes portant des valeurs distinctes, mais au contraire de confronter, de faire débattre, de délibérer et de produire ainsi une intelligence commune, une définition partagée du bien commun. C'est ainsi que le DD implique logiquement une inflexion participative de la production des politiques publiques.

S'agissant de politiques culturelles, ce pluralisme est bien entendu intégré par ce nouveau paradigme que pourrait constituer la diversité culturelle, mais il renvoie également à la pluralité des conceptions de « la » culture, au problème des identités et de la différence culturelle (en particulier contre leur dimension patrimoniale, héritée et pérenne, pour une vision plus constructiviste de l'identité). Ces questions ont été bien évoquées par la déclaration de Fribourg⁵ sur les droits culturels, renvoyant la culture non pas à des groupes spécifiques mais à l'humanité toute entière.

II) De nouvelles façons de faire de la politique ?

Il s'agira ici d'envisager la politique à travers sa fonction sociale, celle de régulation des conflits, de préservation ou de consolidation de l'ordre au sein de sociétés différenciées et inégalitaires⁶. On considèrera alors le développement durable comme une matrice intellectuelle et pratique, un référentiel, susceptible d'orienter l'action publique et ce faisant, de réduire la conflictualité sociale et de produire de l'ordre. Une telle approche suppose que l'on s'éloigne quelque peu d'une conception courante de la politique qui la circonscrit aux

⁴ Cf. S. Brunel, *Le développement durable*, PUF, 2004, p. 7 et s.

⁵ <http://www.unifr.ch/iiedh/droits-culturels/odc-pres.htm>

⁶ Sur une telle approche de la politique, cf. J. Leca, « Le repérage du politique » *Projet*, 71, Janvier 1973, p. 11-24 ; S. Duchesne, F. Haegel, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n°6, décembre 2004, p. 877-909.

activités de désignation des gouvernants, aux mécanismes de la représentation. La politique, en réalité, déborde largement ces questions électorales et partisans (ne se réduit pas, autrement dit, à ce que le mot anglais « *politics* » désigne). Si la participation de tous au choix des dirigeants, à la désignation de ceux qui parleront au nom des autres, qui disposeront du pouvoir d'édicter des règles de droit et du « monopole de la violence physique légitime », est incontestablement productrice d'ordre, il en va de même de l'action publique. Les produits et résultats de l'activité des gouvernants, les mesures prises, les programmes élaborés et mis en œuvre dans différents domaines, sont en effet des outils de la régulation sociale, mais également des causes possibles de mobilisation et de désordre, donc des enjeux politiques pour les dirigeants de tous niveaux. Ces derniers ont d'ailleurs compris que leur légitimité ne se jouait plus seulement sur le terrain électoral mais aussi et parfois même surtout, sur le terrain des politiques publiques, de leur efficacité mais aussi de leur capacité à fédérer les acteurs qu'elles concernent (ce que Fritz Scharpf appelle la légitimation par les *inputs* et par les *outputs*⁷). Le développement des pratiques de concertation, de négociation, de participation et de codécision, s'agissant de mesures relativement ponctuelles, de grands travaux d'infrastructures ou de politiques plus globales (cf. le « Grenelle » de l'environnement), témoigne autant de la prise de conscience de cet enjeu politique (et pour les politiques) que de l'appétit participatif des couches moyennes cultivées.

La promotion du développement durable est emblématique de cette situation : la conciliation recherchée de ses trois dimensions invite à trouver des compromis entre intérêts économiques, sociaux et environnementaux, et ses exigences participatives tendent à faire des choix publics des choix partagés, à la fois plus légitimes et espère-t-on plus susceptibles d'être correctement mis en œuvre. Toutefois, s'il s'agit bien, à travers le DD, de faire de la politique, celle-ci impose un certain nombre d'exigences ou de défis.

De nouvelles échelles de temps et d'espaces

La volonté de se saisir des problèmes publics dans toutes leurs interdépendances est un bon motif pour la recomposition des espaces politiques. Les découpages politico-administratifs du territoire national dessinent en effet des espaces et des frontières qui n'ont guère de sens au regard, par exemple, des interdépendances sociales, économiques et environnementales. On est alors guère surpris d'observer la place du DD sur les agendas des structures politiques créées au sein de territoires recomposés (des coopérations intercommunales à l'Europe). Reste, que ces territoires, en gommant leurs frontières intérieures en reconstituent vis-à-vis de l'extérieur qui à leur tour font problème (des intercommunalités à l'Europe, également). En outre, les espaces d'interdépendances environnementales, sociales économiques, voire culturelles, ne coïncident pas nécessairement. Leurs espaces propres structurent des coopérations réelles ou potentielles qui viennent brouiller des cartes politiques que l'on espérait avoir simplifiées.

S'agissant de temporalité politique, le DD invite à faire du long terme la préoccupation majeure du temps présent. C'est ce à quoi invite la référence régulière aux « générations futures ». Le défi consiste alors à articuler ce long terme avec le moyen terme des mandats électoraux, voire le court terme des échéances politiques multiples (élections locales pour les dirigeants nationaux, etc.). Cette difficulté se double des rapports différents au temps qu'entretiennent les acteurs du DD. Si les élus sont généralement tenus par un calendrier politique serré (dont le caractère contraignant est variable et dépend tant de leurs ressources personnelles ou collectives que de l'avenir qu'ils envisagent pour eux-mêmes, leurs proches ou leurs organisations), les ONG et leurs dirigeants sont généralement plus orientés par des

⁷ Voir : *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, 2000.

préoccupations de long terme, en tout cas détachées des contingences électorales si ce n'est pour profiter des fenêtres d'opportunités qui grâce à elles apparaissent régulièrement en faveur de leurs causes.

Un développement partagé ?

Élément majeur du développement durable, la perspective de faire en sorte que la définition de l'avenir qu'une communauté humaine se donne à elle-même soit effectivement partagée par ses membres, est au cœur tant des agendas 21 que des agendas 21 culture. Sur ce point, les difficultés sont de trois ordres.

Le système politique français est d'abord peu compatible avec cet impératif du DD. Il se caractérise par l'affaiblissement des instances de débats et de construction de choix collectifs (du parlement aux partis politiques en passant par les syndicats), par une vision très hiérarchique et personnalisée du pouvoir qui s'est malheureusement reproduite et renforcée du niveau national (chef de l'Etat) au niveau local. La seule vertu de ce système est de permettre parfois une prise de décision relativement facile et rapide (si l'on considère qu'il s'agit de choix positifs comme par exemple la création d'un ministère des affaires culturelles en 1959, le doublement de son budget en 1981 ou le lancement du « Grenelle de l'environnement »). Mais cette vision au fond très archaïque de l'exercice du pouvoir (renvoyant plus à l'Ancien Régime qu'aux démocraties modernes au sein desquelles, de ce fait, la France occupe une place singulière) est incontestablement « développement-durable non compatible ».

L'engouement contemporain en faveur de la participation et de la démocratie participative va de pair avec un fort scepticisme à son endroit⁸. Briser les mécanismes de délégation et de monopolisation du pouvoir qui font la réalité des démocraties représentatives demande des efforts et des investissements importants, du temps et des apprentissages laborieux, pour des résultats qui paraissent souvent maigres, du moins dans un premier temps (les participants étant souvent issus des groupes sociaux habituellement les plus impliqués dans la vie publique). Il peut être alors jugé plus fructueux, s'agissant de la qualité des décisions, de faire appel à des experts (y compris en ce qui concerne leurs qualités politiques), ou plus tentant de s'orienter vers une participation cosmétique (permettant d'éviter les blâmes et de réduire les oppositions), voire visant principalement à produire l'obéissance⁹. Enfin, en matière de protection des ressources naturelles ou de culture, il n'est pas certain que l'appel à la participation de tous soit compatible avec les options défendues par les organisations les plus attachées à ces causes... Manque d'information et de formation des « masses », dit-on. Peut-être. Mais la nécessaire mise à niveau du plus grand nombre aura alors un coût considérable, tant en moyens financiers exigés qu'en temps à y consacrer.

Une dernière remarque à ce sujet : plus que la participation de tous, c'est la mise en débat des choix collectifs qui paraît être un objectif réalisable. L'implication du citoyen ordinaire, souvent dit « lambda », dans des processus décisionnels complexes et exigeants, est de façon assez compréhensible, un objectif extrêmement ambitieux. En revanche, la mise en délibération publique de choix trop souvent faits dans des cercles restreints constitue une perspective plus envisageable, même à court terme. Les organisations de la société civile sont suffisamment nombreuses et expertes pour s'y prêter volontiers, à condition de bien vouloir

⁸ Voir à ce sujet : L. Blondiaux, Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002. ; M. H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.

⁹ Cf. la thèse de J.P. Gaudin in. *La démocratie participative*, Armand Colin, 2007.

admettre que le suffrage universel n'est pas la seule condition pour s'exprimer publiquement au nom d'une population¹⁰.

Le développement durable : trop consensuel pour être honnête ?

Le DD est, de deux façons au moins, porteur d'une vision déconflictualisée de l'action publique. D'une part, il postule la possible résolution de conflits ou de contradictions, entre développement économique, écologie et équité sociale. Or, l'écologie politique est née au contraire de l'opposition au développement économique considéré comme combinant productivisme, recherche de profits et épuisement des ressources naturelles. Sans avoir ici à rappeler la structure agonistique de la vision du social qu'ont porté, au cours de son histoire, les principales organisations du mouvement ouvrier, on peut aussi se souvenir que dans une période, pas si ancienne, les industriels et aménageurs ont été en lutte contre les mouvements sociaux environnementaux. Le DD semble au contraire envisager ces conflits comme des pathologies sociales qu'un traitement approprié devrait pouvoir traiter efficacement. Le pari ainsi fait sur une concorde quasi universelle, sur la possibilité d'un vaste consensus autour d'impératifs majeurs n'est, pour l'instant, pas encore parvenu à lever les doutes à son sujet : le DD sera-t-il effectivement cette matrice de compromis longtemps jugés improbables ou un moyen de coloniser l'une de ses dimensions par une autre ?

D'autre part, le DD suppose que la majorité des acteurs sociaux pourrait s'accorder sur des enjeux prédominants : le développement économique, la préservation des ressources naturelles, la justice sociale et, désormais, la diversité culturelle. Or, si ces perspectives lointaines (la préservation de la diversité biologique, un développement harmonieux et respectueux, le bonheur des générations futures, etc.) fédèrent aisément, à court terme, en revanche, la défense des intérêts matériels ou symboliques peut rendre plus difficile la conclusion d'un accord entre des groupes sociaux que ces intérêts, justement, séparent. Le DD est souvent présenté comme un projet où tout le monde serait gagnant (logique du « gagnant / gagnant »). Il échapperait ainsi (miraculeusement ?) à cette caractéristique fondamentale des choix publics consistant à faire inéluctablement des « victimes » : les arbitrages rendus au cœur de chaque décision lèsent certains intérêts (des profits sont limités, des libertés restreintes, des opportunités réduites, des pratiques contrôlées voire prohibées, des entreprises réglementées et taxées, etc.). Le DD serait alors une étrange exception ne faisant ni victime ni perdant ?

Conclusion :

C'est en observant le développement durable, moins par son contenu ou par ses ambitions, que par les processus qu'il oblige à mettre en œuvre, que nous avons pu en souligner la double dimension politique. En prenant le cas des politiques publiques de la culture et de leurs acteurs (du moins de certains d'entre eux), on comprend alors l'intérêt dont il bénéficie : le DD permet en effet de redonner à ce champ d'intervention un sens politique qui, au cours du temps, technicité et professionnalisation obligent, s'était perdu. Les débats de la présidentielle de 2007 l'ont bien montré : les milieux culturels sont nostalgiques d'époques révolues, celles durant lesquelles André Malraux et Jack Lang dans une moindre mesure, avaient intégré les politiques dont ils étaient responsables dans un grand dessein et au cœur des changements que leurs gouvernements respectifs entendaient impulser. Pour qui souhaite

¹⁰ Voir à ce sujet : A Rehfeld, « Towards a General Theory of Political Representation », *The Journal of Politics*, vol. 68, N°1, février 2006, p. 1-21.

retrouver ce souffle et ce sens perdu, le DD est incontestablement un chantier à la fois pertinent et exaltant.

Mais il a aussi de fortes exigences. Il est sans doute possible de repeindre aux couleurs du DD des projets artistiques et culturels dont l'identité, le cœur, seraient en vérité quasi inchangés. C'est d'ailleurs ce qui peut s'observer dans le cadre de projets portés par des collectivités publiques. Au-delà du cynisme possible en la matière ou d'une volonté de s'ajuster aux valeurs du temps, une telle situation peut être plus simplement due aux coûts qu'imposent une telle transformation de l'action publique et des pratiques de ceux qui y participent. Coûts économiques, mais aussi intellectuels (apprendre à penser et à faire autrement), les obstacles ne manquent pas pour renoncer aux changements les plus contraignants. Comme dans bien des domaines, une solution existe à ce problème. L'évaluation des politiques publiques (que portent d'ailleurs les Agendas 21) est un bon moyen en effet d'éviter cet usage cosmétique du DD et d'inviter à des mesures plus efficaces. Un vaste chantier est alors ouvert pour les politiques culturelles dont les pratiques évaluatives sont peu développées (à l'image de ce qu'elles sont plus généralement en France). L'élaboration d'A21 pour des équipements ou manifestations culturels, mais aussi celle d'A21 culture, sont de bonnes occasions pour imaginer des dispositifs d'évaluation participative, d'activités de notation au regard d'indicateurs partagés, voire d'évaluations croisées entre organisations d'un même secteur ou réseau.

On remarque, au final, que les acteurs des musiques actuelles sont plus investis dans ces problématiques que ceux intervenant dans d'autres domaines des politiques culturelles. Leur intérêt pour le développement durable témoigne ainsi, une fois de plus, de ce qui constitue leur véritable enjeu. En effet, il ne s'agit pas seulement d'œuvres, de consommation, de délectation ou de divertissement, mais avant tout du sens de leur action.