

# L'AGENDA 21 DE LA CULTURE EN FRANCE : QUELLE VALEUR AJOUTÉE POUR LES POLITIQUES CULTURELLES ?

Christelle Blouët

**En mai 2004, l'organisation internationale Cités et Gouvernements Locaux Unis<sup>1</sup> (CGLU) adoptait l'Agenda 21 de la culture comme document de référence de ses programmes en culture. À travers cette organisation, ce sont plus de deux cent cinquante collectivités territoriales dans le monde qui déclaraient se rallier à une démarche liant politiques culturelles et développement durable. Quelles étaient les collectivités françaises concernées et comment ont-elles mis en œuvre cette adoption ? Une enquête<sup>2</sup>, réalisée de juin 2007 à avril 2008 auprès des collectivités françaises inscrites sur les listes de CGLU<sup>3</sup>, propose d'en faire un état des lieux. Des dix-huit collectivités française répertoriées au 30 juin 2007, dix ont été repérées comme ayant engagé une réelle démarche dans ce sens. Cette étude a permis de mettre en lumière la valeur ajoutée que représente l'Agenda 21 de la culture pour les politiques culturelles françaises, mais également l'étendue du travail à venir pour favoriser son réel développement.**

Véritable programme d'action pour les politiques culturelles, l'Agenda 21 de la culture repose sur la conviction que la culture est le quatrième pilier du développement durable et propose de jeter des ponts solides avec les autres domaines de gouvernance. Les politiques culturelles françaises peuvent y trouver de manière très concrète des ressources d'innovation importante.

## PROTÉGER ET PROMOUVOIR LA DIVERSITÉ CULTURELLE

La diversité culturelle est entendue dans l'Agenda 21 de la culture dans le sens défini par la déclaration et la convention sur la diversité culturelle de l'Unesco<sup>4</sup>. L'ampleur de cette définition recouvre de multiples compréhensions pour les acteurs locaux, mais place sans ambiguïté la question des droits culturels au centre des préoccupations. Cette vision de la culture, étendue au-delà de la culture savante, trouve difficilement

sa place dans le modèle français, qui a toujours préféré réserver cette vision à ses relations internationales, en l'ignorant le plus souvent au sein de ses propres frontières.

L'enquête réalisée a cependant permis de mettre à jour que la réflexion autour d'un autre positionnement de l'intervention publique émerge depuis quelques années, sans doute avec plus de facilité au sein des collectivités de taille moyenne. Dans les très grandes villes, les institutions exercent leur pouvoir de manière plus indiscutable et laissent moins de place à l'ouverture de ce débat. La crainte du communautarisme, du renoncement à l'excellence et de l'instrumentalisation de la culture pèse ainsi de tout son poids sur l'évolution des politiques. Nombreux sont ceux qui restent obstinément dans la défense et le développement du modèle de démocratisation culturelle. Tout en reconnaissant se retrouver dans les valeurs de l'Agenda 21 de la culture, certaines collectivités s'illustrent paradoxalement

dans l'absence de prise en compte de la question des droits culturels, tels qu'ils sont énoncés par l'Unesco et plus récemment par la déclaration de Fribourg<sup>5</sup>. L'Agenda 21 de la culture leur propose de faire bouger ces repères, dans une démarche de complémentarité des politiques et non d'opposition. À Roubaix, Michel David le résume très bien ainsi<sup>6</sup> : « Les politiques de démocratisation culturelle ont eu des effets utiles mais limités dans l'enjeu de l'élargissement des publics de "la culture légitime". La reproduction sociale est la règle. Il faut donc aller dans une autre voie complémentaire de "démocratie culturelle" qui s'appuie sur la reconnaissance et le droit d'expression de toutes les cultures. »

## DÉVELOPPER LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Dans l'enquête réalisée, le premier constat concernant la démocratie participative fait état de craintes sur la diffi-

culté à mettre en place des processus « sincères » au niveau politique. Lorsque le débat public a lieu, quelle est la réalité de sa prise en compte dans les arbitrages politiques ?

Une fois expérimentée avec méthode, la démarche semble plébiscitée par la collectivité qui en a fait l'expérience. L'approche du développement durable, dans le cadre des Agendas 21 locaux, y a fortement contribué. Cette évolution permet d'avoir une vision optimiste de son développement, même s'il est balbutiant et difficile à mettre en œuvre. Élus et service public ont traditionnellement gardé une maîtrise complète des débats et arbitrages, alors que la démocratie participative implique un partage des responsabilités. Comme le souligne Pascale Bonniel-Chalier<sup>7</sup> à Lyon, le sujet est encore plus sensible en matière de politiques culturelles dans un contexte de face à face entre les professionnels du secteur et la sphère politique, où les habitants ont le plus souvent été exclus du dialogue.

À l'époque actuelle, la prise de conscience du déficit de démocratie locale prend une réelle ampleur. Cependant, la vigilance reste de rigueur et l'incitation à la citoyenneté ne doit pas faire oublier la nécessaire expertise du service public et des élus.

ques publiques sont également investies mais les nombreuses initiatives en la matière restent des actions assez isolées ne donnant pas encore la mesure d'un projet global de collectivité qui aurait pensé la culture intrinsèque à tous les autres secteurs. C'est pourtant une vision qui recueille une grande adhésion de la part des personnes interrogées dans cette enquête, conscientes qu'elle recèle un fort potentiel de renouveau des politiques publiques.

L'Agenda 21 de la culture partage ses méthodologies de travail et ses grands principes avec les Agendas 21 locaux. Les opportunités de dialogue et de maillage sont évidentes. Il paraît important de développer davantage de points de rencontre avec ces programmes et de bénéficier ainsi de l'effet tremplin impulsé par leur fort développement dans les collectivités françaises.

À Saint-Denis, Laurence Dupouy-Verrier, souligne l'importance que ce développement peut prendre dans l'évolution de nos politiques culturelles<sup>8</sup> : « La transversalité est la marge de manœuvre la plus intéressante qu'on aura dans les années à venir dans le domaine culturel. Ce n'est qu'une méthodologie interne qui ne nécessite pas d'argent supplémentaire. C'est de l'intelligence collective, une culture commune à créer et à diffuser. »

## MOBILISER LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT

Le faible nombre de collectivités françaises réellement engagées dans un processus de déclinaison locale d'Agenda 21 de la culture pose la question de la portée politique de cette adoption. Les collectivités se sentent-elles engagées par leur signature au forum de Barcelone en 2004 ? Même si les adjoints à la culture et au développement durable sont impliqués, les autres élus de la collectivité n'ont pas toujours connaissance de la démarche de cette adhésion ou n'en mesurent pas les enjeux. Il est pourtant primordial que l'information et la concertation aient lieu si l'on veut imaginer un développement concret.

Au-delà des collectivités qui ont adopté cette démarche, c'est au sein des réseaux que devrait être portée l'information. Or, le terrain des « porte-drapeaux » de l'Agenda 21 de la culture et de sa promotion est presque vierge en France. Les collectivités concernées ne font pas de prosélytisme. Si elles sont investies, elles se consacrent au développement de leur propre démarche, trop prématurée sans doute pour faire école. Peu d'initiatives collectives ont lieu et peu d'acteurs professionnels du secteur se sont emparés de l'outil. Pour le moment, seuls les

## ENCOURAGER LA TRANSVERSALITÉ

La notion de durabilité promue dans le cadre de l'Agenda 21 de la culture ne saurait être appréciée à travers un autre prisme que celui d'une approche globale. Certains secteurs sont pourtant davantage concernés par ces expériences de transversalité. Ainsi, l'éducation et le social ont historiquement noué des liens importants avec les politiques culturelles. Malgré le consensus sur la nécessité de ces passerelles, leur mise en œuvre se heurte souvent à l'immobilisme des institutions. D'autres politi-

“Le faible nombre de collectivités françaises réellement engagées dans un processus de déclinaison locale d'Agenda 21 de la culture pose la question de la portée politique de cette adoption. Les collectivités se sentent-elles engagées par leur signature au forum de Barcelone en 2004 ?”

verts semblent s'y investir en organisant des rencontres au sein du parti et des colloques publics. Leur programme national pour les élections municipales y faisait également référence. L'absence de prise en compte de ce document dans les autres partis politiques français est à souligner. On pourrait pourtant s'attendre à ce que le parti socialiste, à travers ses figures importantes élues à Lille, Lyon, Nantes et de nouveau à Strasbourg, quatre villes investies dans la démarche, contribue à sa promotion.

## CLARIFIER LES OBJECTIFS

La variété des contextes nationaux dans lesquels l'Agenda 21 de la culture est appelé à se développer donne à ce cadre de référence une lecture à chaque fois différente selon l'héritage dans lequel il vient s'inscrire. Est-il possible dans cette situation internationale de souligner ses principes généraux de manière plus saillante ? L'enquête a pu mettre en lumière à maintes reprises que sa cohabitation avec le modèle français des politiques culturelles peut faire le lit d'incohérences dans la mise en œuvre de ses grands principes. Aborder les déclinaisons locales comme un Agenda 21 de la culture à la carte fait courir le risque d'annuler le bénéfice de la démarche, car c'est bien dans sa vision globale et transversale que l'Agenda 21 de la culture représente une valeur ajoutée sans précédent. Il semble pourtant que les débats autour d'une analyse partagée de ces enjeux n'aient pas encore eu lieu.

À ce sujet, Jordi Pascual<sup>9</sup> pense qu'il faut faire confiance aux collectivités qui disent : « Nos politiques sont en phase avec les grands principes de l'Agenda 21 de la culture » et affichent une modération toute diplomatique à la non-considération de certaines questions, notamment celle, toujours épineuse, des droits culturels en France. C'est sans doute le rôle de la société civile et des acteurs professionnels de la culture d'attirer l'attention des collec-

tivités sur le respect des principes fondamentaux des textes qu'elles ont adoptés et ne pas leur en laisser le bénéfice du simple affichage politique.

## DÉVELOPPER LES MÉTHODES OPÉRATIONNELLES

L'actuelle organisation institutionnelle de l'Agenda 21 de la culture au sein du secrétariat mondial de CGLU s'articule avec la présidence de la commission culture par la ville de Barcelone. C'est elle qui, jusqu'à aujourd'hui, a financé toutes les dépenses qu'implique la promotion de l'Agenda 21 de la culture. La contribution financière multilatérale, inexistante pour le moment, apparaît être un point crucial pour permettre aux méthodes opérationnelles d'accompagnement de prendre plus d'envergure.

L'expertise professionnelle liée à « la place centrale de la culture dans les politiques publiques<sup>10</sup> » doit également se développer, tant pour les élus que pour les cadres et agents du service public. La possibilité de faire appel à une expertise extérieure, intéressante à envisager, ne doit cependant pas faire l'économie des compétences internes et de l'appropriation de la démarche par les acteurs eux-mêmes, étape incontournable et fondamentale.

Une fois la déclinaison locale de l'Agenda 21 de la culture amorcée, c'est au cœur d'un observatoire de bonnes pratiques et de mécanismes de « peer review<sup>11</sup> » que les différents acteurs pourront en assurer le bon développement. Des démarches qui nécessitent des gens pour l'animer et des financements pour permettre aux personnes de bouger et d'aller à la rencontre les unes des autres. Les relations entre toutes ces collectivités sont appelées à se développer au sein de nos frontières mais surtout dans la dimension internationale que l'Agenda 21 de la culture revendique. Ces échanges n'ont pas

encore lieu de manière concrète avec la majorité des collectivités françaises interrogées dans cette enquête, mais leur développement pourrait être l'une des principales sources d'enrichissement des politiques publiques.

## ÉVALUER LE PROCESSUS

L'évaluation est une des principales perspectives de l'Agenda 21 de la culture. La démarche consiste pour l'essentiel dans la mise en place de procédures adaptées au monde de la culture qui a longtemps résisté à l'idée même de la mesure de son travail. Que peut-on évaluer et comment ? Toutes les collectivités interrogées reconnaissent la difficulté de l'exercice. Le regret le plus souvent formulé est de ne réussir à mettre en place qu'une évaluation quantitative. D'autres démarches sont quand même amorcées. La commission culture de CGLU<sup>12</sup> en fait une de ses principales missions dans les années à venir et a proposé un premier document intitulé « Indicateurs culturels et Agenda 21 de la culture<sup>13</sup> ».

Pour apporter du crédit aux initiatives à toutes les étapes de leur avancée, une labellisation pourrait également être envisagée dans le cadre de l'évaluation. C'est à travers sa crédibilité que le processus pourra se renforcer auprès de nouvelles collectivités, dès lors que les premiers acteurs pourront démontrer, de manière concrète qu'il est utile à la construction de leurs nouvelles politiques.

**“L'Agenda 21 de la culture et sa mise en œuvre permettent de tendre vers un projet de société où le « vivre ensemble » reprend la place centrale qu'il n'aurait jamais dû perdre. C'est une volonté politique forte qui rendra possible cet ambitieux projet.”**

Depuis de nombreuses années, le développement durable a investi ce travail d'évaluation et défini de vraies démarches méthodologiques dont il serait bien dommage de ne pas s'inspirer. Dans le contexte français actuel, si le milieu culturel ne s'en saisit pas, il risque de se retrouver dans la situation amorcée au niveau de l'État dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), où des indicateurs quantitatifs imposés par des acteurs extérieurs au secteur tendent à vider les politiques de leur sens. L'Agenda 21 de la culture et le travail de la commission culture de CGLU peuvent largement contribuer à la définition du cadre de l'évaluation, aussi profitable aux politiques culturelles locales que nationales.

## QUELLES PERSPECTIVES ?

L'enquête auprès des dix collectivités a permis de constater un enthousiasme important autour de l'Agenda 21 de la culture. Le regard critique qui a pu être porté sur l'outil, comme sur les amorces de déclinaisons locales, ne diminue en rien la pertinence et l'utilité de la démarche, mais définit ses marges de progrès. Le bilan et les perspectives de chacune des collectivités donnent une vision optimiste de son développement.

La question des liens entre tous les membres, français et étrangers, la nécessité du débat sur les enjeux fondamentaux, le partage d'expériences, le travail d'évaluation et l'éventuelle labellisation des démarches seront liés à l'animation du réseau, qui, pour le moment, manque encore d'acteurs fédérateurs et de moyens financiers.

L'opportunité de nouer des liens plus importants avec les acteurs du développement durable, très organisés en France, apparaît comme une ressource potentielle importante. Le développement de la démocratie participative et de la transversalité nous place à l'aune d'un changement de culture profond au sein du service public. Au cœur de cette évolution, les Agendas 21 locaux et l'Agenda 21 de la culture proposent de remettre la société en mouvement.

Le terrain de la diversité, laissé vacant par les Agendas 21 locaux, souligne la pertinence de l'Agenda 21 de la culture qui l'a investi dans toutes ses dimensions. Cette diversité culturelle, portée par l'Unesco, vient conforter la nécessité de réinterroger le modèle des politiques culturelles françaises. L'Agenda 21 de la culture permettra-t-il de faire bouger les lignes, de définir de nouveaux repères et de se retrouver autour d'une culture

commune en la matière ? Manifestement, la dynamique qu'il impulse pourrait aider à combler les manques, mis à jour de plus en plus clairement dans une société française de plus en plus multiculturelle. Le cadre que propose l'Agenda 21 de la culture est en cela une opportunité exceptionnelle à saisir, tant pour se reconnaître de très nombreux fondements communs que pour interroger nos dissonances et découvrir les voix de convergence possibles et souhaitables. L'Agenda 21 de la culture et sa mise en œuvre permettent de tendre vers un projet de société où le « vivre ensemble » reprend la place centrale qu'il n'aurait jamais dû perdre. C'est une volonté politique forte qui rendra possible cet ambitieux projet. L'outil est entre nos mains.

**Christelle Blouët**

*Chargée de développement de projets culturels*

### *L'Agenda 21 de la culture en France : quelle valeur ajoutée pour les politiques culturelles ?*

#### NOTES

1- Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) représente et défend les intérêts des gouvernements locaux sur la scène mondiale, quelle que soit la taille des collectivités qu'elle appuie. Basée à Barcelone, l'organisation s'est fixée la mission suivante : « Être la voix unifiée et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, promouvoir ses valeurs, ses objectifs et ses intérêts, au travers de la coopération entre les gouvernements locaux, comme au sein de la communauté internationale ».

2- Enquête réalisée par Christelle Blouët dans le cadre du mémoire *L'Agenda 21 de la culture en France - État des lieux et perspectives* présenté en mai 2008 pour l'obtention du Master professionnel Direction d'équipements et de projets dans le secteur des musiques actuelles d'Angers, sous la direction de Philippe Teillet.

3- Liste de cités, gouvernements locaux et organisations répertoriant « les cités et gouvernements locaux qui utilisent l'Agenda 21 de la culture dans leurs politiques », document disponible sur [www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net).

4- La Déclaration universelle sur la diversité culturelle a été adoptée par la 31<sup>e</sup> session de la conférence générale de l'Unesco à Paris le 2 novembre 2001, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles par la 33<sup>e</sup> session de la conférence générale de l'Unesco à Paris le 20 octobre 2005.

5- La déclaration de Fribourg sur les droits culturels a été adoptée le 7 mai 2007 à Fribourg et au siège de l'ONU à Genève, avec pour objectif de promouvoir la protection de la diversité et des droits culturels au sein du système des droits de l'homme. Le texte a été présenté par l'Observatoire de la diversité et des droits culturels en partenariat avec la Francophonie et l'Unesco.

6- Entretien du 10 décembre 2007 avec Michel David, directeur Ville renouvelée et culture, ville de Roubaix.

7- Entretien du 15 novembre 2007 avec Pascale Bonniel-Chalier, adjointe au maire, déléguée aux événements et animations culturelles (mandat 2001-2008), ville de Lyon, enseignante à l'ENSAT sur les politiques culturelles, élue des verts.

8- Entretien du 3 mars 2008 avec Laurence Dupouy Verrier, directrice de la culture, ville de Saint-Denis.

9- Entretien du 25 mars 2008 avec Jordi Pascual, coordinateur de la commission culture de CGLU.

10- La commission culture de CGLU est présidée par la ville de Barcelone. Elle coordonne le processus de l'Agenda 21 de la culture.

11- Le document « Conseils sur la mise en œuvre locale de l'Agenda 21 de la culture » de la commission culture de CGLU (disponible sur le site [www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net)) propose notamment « La considération des nouveaux besoins formatifs en politiques/gestion/médiation culturelle, dérivés de la place centrale de la culture dans la société. »

12- Examen par les pairs.

13- Dans son article 49, l'Agenda 21 de la culture recommande de « Proposer, avant 2006, un système d'indicateurs culturels qui rende compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre du présent Agenda 21 de la culture, à partir de méthodes d'évaluation communes, de façon à en faciliter le suivi comparatif ». Ce document en constitue la première étape (disponible sur le site [www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net)).