



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Service d'évaluation et d'audit
Section de l'évaluation

IOS/EVS/PI/145 REV.3

Original anglais

**Travaux menés par l'UNESCO sur la culture et le
développement durable
Évaluation d'un thème d'action**

PROJET DE RAPPORT

Septembre 2015

Barbara Torggler

Roya Murphy

Cyril France

Service d'évaluation et d'audit, Section de l'évaluation

Jordi Baltà Portolés

Expert en politiques culturelles

Table des matières

Résumé analytique	v
Acronymes	x
Chapitre 1 : Introduction et contexte	1
1.1 Objet, portée et méthodologie de l'évaluation	1
1.1.1 Objet de l'évaluation	1
1.1.2 Portée de l'évaluation	1
1.1.3 Méthodologie de l'évaluation	2
1.1.4 Limites de l'évaluation	3
1.2. Contexte : La culture et le développement durable	4
1.2.1 Évolution de la réflexion sur le développement	4
1.2.3 Le rôle de la culture dans le développement	5
1.2.4 Les implications opérationnelles du développement durable et de la "durabilité"	13
1.2.5 Différentes approches de la culture et du développement durable	13
1.2.6 Évolutions récentes : élaboration du programme de développement pour l'après-2015	16
Chapitre 2 : Cadre politique de l'UNESCO pour les travaux sur la culture et le développement durable	19
2.1. Messages politiques contenus dans les résolutions, les décisions, la stratégie et le programme de l'UNESCO	19
2.2. Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel	21
2.2.2 Cadre politique et stratégique	21
2.2.3 Vers une politique sur le patrimoine mondial et le développement durable	23
2.2.4 Résultats et conclusions	28
2.3. Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel	29
2.3.1 Cadre politique et stratégique	29
2.3.2. Résultats et conclusions	31
2.4. Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles	34
2.4.1 Cadre politique et stratégique	34
2.4.2 Résultats et conclusions	37
2.5. Autres travaux pertinents de l'UNESCO	39
2.5.1 Priorité Afrique	40
2.5.2 Programme sur l'Homme et la biosphère (MAB)	41
2.5.3 Systèmes de savoirs locaux et autochtones (LINKS)	41
2.5.4 Éducation à la citoyenneté mondiale	42
2.5.5 Éducation en vue du développement durable (EDD)	43
2.6. Contribution à l'élaboration du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015	44
2.7. Constatations et conclusions générales concernant le cadre politique	46
Chapitre 3. Mise en œuvre et résultats obtenus par l'UNESCO et ses partenaires	50
3.1. La culture en tant que moteur du développement durable	50
3.1.1. Développement social inclusif	50
3.1.2. Durabilité environnementale	61

3.1.3. Développement économique inclusif	67
3.1.4. Paix et sécurité	72
3.1.5. Développement culturel	75
3.2. La culture en tant que vecteur de développement durable	76
3.3. Respect des principes de développement durable	78
3.4. Réseaux et partenariats	82
3.5. Soutien de l'UNESCO aux politiques et à leur mise en œuvre	86
3.5.1. Appui technique et renforcement des capacités	86
3.5.2. Outils	88
3.5.3. Communication	91
3.5.4. Gestion et partage des connaissances	95
3.6. Constatations et conclusions générales sur la mise en œuvre	97
Chapitre 4. Observations finales et résumé des domaines et axes d'action stratégiques	100
4.1. Observations finales	100
4.2. Résumé des domaines et axes d'action stratégiques	100
Annexes	104
Annexe 1 : Mandat	104
Annexe 2 : Liste des personnes interrogées	108
Annexe 3 : Bibliographie	122

Résumé analytique

Objet de l'évaluation

1. La relation entre la culture et le développement durable a fait l'objet de débats pendant trois décennies, qui ont donné lieu à quatre résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur ce thème, confirmant le rôle de la culture comme étant à la fois un catalyseur et un moteur du développement durable, et appelant à intégrer la culture dans le programme de développement international.
2. En tant qu'institution spécialisée des Nations Unies pour la culture, l'UNESCO a un rôle clé à jouer pour ce qui est, entre autres, de mettre en évidence les liens qui existent entre la culture et le développement durable, de montrer comment ces liens peuvent être soutenus par la mise en œuvre de politiques, et de les promouvoir et de les rendre visibles. Elle remplit ce rôle en élaborant des politiques et des normes au niveau mondial, y compris l'action de plaider qu'elle mène pour faire inclure la culture dans le programme de développement pour l'après-2015, et en appuyant des programmes et des projets au niveau national.
3. S'appuyant sur les précédentes évaluations de l'action normative de l'UNESCO dans le domaine de la culture ainsi que sur d'autres études, le présent exercice vise à fournir des indications critiques qui aideront l'UNESCO à intensifier sa recherche d'un thème d'action susceptible de demeurer une priorité à l'avenir.
4. L'objectif général de l'évaluation est triple :
 - donner un aperçu de la pertinence, de l'efficacité et de la cohérence de la politique menée par l'UNESCO en matière de culture et de développement ;
 - produire des conclusions et des recommandations concernant la valeur qu'ajoute l'action culturelle menée par l'UNESCO au développement durable au niveau régional/national ; et
 - faire des recommandations qui aideront l'UNESCO à positionner les travaux qu'elle mène sur la culture et le développement pour l'après-2015.
5. L'évaluation a également pour but d'approfondir les connaissances organisationnelles sur les liens entre la culture et le développement durable, étant reconnu que la culture contribue à d'autres dimensions du développement durable, tout en ayant une valeur intrinsèque.
6. Plus particulièrement, les résultats de l'analyse devraient éclairer la gestion et la mise en œuvre des activités qui seront menées durant les six années restantes de la Stratégie à moyen terme sur huit ans (C/4) de l'UNESCO pour 2014-2021.

Portée de l'évaluation

7. Les travaux menés par l'UNESCO sur la culture et le développement durable sont généralement associés au Secteur de la culture. Toutefois, l'examen des liens entre la culture et les dimensions sociales, environnementales et économiques du développement durable, la paix et la sécurité est par définition un exercice transdisciplinaire qui exige de transcender les frontières traditionnelles de chaque secteur. Par conséquent, l'évaluation ne s'est pas limitée à une analyse de l'engagement du Secteur de la culture, mais a fourni également un aperçu de certaines activités menées par les autres secteurs. Le but était d'offrir un tableau plus complet de l'engagement de l'UNESCO dans ce domaine, et de souligner certains liens (ou liens potentiels) entre ces différents axes de travail. L'objectif a consisté par ailleurs à démontrer que la culture, parfois comme

patrimoine ou expressions créatives, mais aussi souvent sous la forme de dimensions intérieures englobant des visions du monde, des valeurs et des moyens d'interprétation (qui se manifestent à leur tour dans des modes de vie spécifiques), joue aussi un rôle dans d'autres domaines. Il a néanmoins été choisi d'axer cette évaluation sur le cadre stratégique et les activités de mise en œuvre des politiques du Secteur de la culture. Au sein de ce dernier, l'accent a été mis sur l'application des conventions de 1972, 2003 et 2005.

8. Les données ont été recueillies par le biais d'un ensemble de méthodes, parmi lesquelles une étude de documents, des entretiens par téléphone/Skype et des entretiens personnels avec plus de 250 partenaires de l'UNESCO, des gouvernements et de la société civile, des experts, etc., ainsi que six missions sur le terrain dans les pays suivants : Bosnie-Herzégovine, Équateur, Éthiopie, Palestine, Sénégal et Viet Nam.

Résultats et conclusions

Discours en matière de culture et de développement durable

9. En l'absence d'une politique ou d'une stratégie globale à l'échelle de l'Organisation pour les travaux sur la culture et le développement durable, l'évaluation a passé en revue les politiques, stratégies et documents de programme censés fournir la plupart des messages pertinents, tels que les documents C/4 et C/5, ainsi que le cadre politique de trois des conventions relatives à la culture (conventions de 1972, 2003 et 2005). Elle a également inclus quelques autres domaines d'action qui ne sont souvent pas reconnus comme relevant de la culture et du développement durable, tels que la culture de la paix, le MAB et le projet LINKS, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives du secteur de l'éducation.

10. Comme l'ont démontré les données collectées dans le cadre de cette évaluation, différents messages et discours d'orientation sur la culture et le développement durable coexistent dans le Secteur de la culture et à travers l'Organisation. Certains sont exprimés, d'autres sont implicites. Une partie d'entre eux renvoient au rôle de la culture en tant que moteur du développement durable, tandis que d'autres concernent son rôle de facilitation. Le Secteur de la culture fait généralement la distinction entre ces deux rôles, bien que celle-ci ne soit pas toujours explicitement mentionnée. Les concepts fondamentaux qui sous-tendent cette approche apparaissent également dans les documents et les matériels de communication des autres secteurs, sans nécessairement utiliser la même formulation.

11. L'UNESCO devrait être davantage informée des discours en matière de culture et de développement durable qui circulent au sein de l'Organisation, et des hypothèses qui les sous-tendent, de façon à prendre acte des tensions et des contradictions qui prévalent, d'en discuter et de les résoudre si nécessaire. Cela contribuerait à sensibiliser l'ensemble de l'Organisation à certains aspects de la culture souvent ignorés ou survolés. Il faudrait également davantage préciser les interconnexions conceptuelles et pratiques qui relient certaines initiatives, par exemple les initiatives gérées par le Secteur de la culture dans le cadre de son action normative et les activités du Département Afrique. Ce processus pourrait aider l'Organisation à renforcer davantage son message sur la culture et le développement durable en offrant un tableau plus complet, tenant compte des différents points de vue sur le sujet.

Coopération intersectorielle

12. Les travaux sur la culture et le développement durable sont, par définition, intersectoriels. Cela semble évident, et pourtant, en réalité, la coopération intersectorielle (ou même transsectorielle) entre la culture et les autres secteurs est rare, à la fois dans l'élaboration des

politiques et leur mise en œuvre. La coopération intersectorielle au sein de l'UNESCO a toujours été un défi, et bien que plusieurs tentatives aient été faites dans le passé pour trouver des solutions à ce problème (plates-formes intersectorielles, etc.), les exemples de travaux intersectoriels durables et fructueux allant au-delà de la coopération dans le cadre d'une manifestation ou d'une publication restent rares. La coopération intersectorielle est freinée par le cloisonnement des différents secteurs de l'Organisation, qui possèdent chacun leur propre structure hiérarchique et leur propre budget. Au sein du Secteur de la culture, la coopération entre les conventions est jugée difficile pour plusieurs raisons qui ont trait notamment à la manière dont l'action normative est organisée, chaque convention ayant son mécanisme de gouvernance et sa structure de financement propres. Le Secteur a déployé des efforts considérables pour améliorer la coopération sectorielle, notamment en créant un groupe de coordination de la Convention composé de différents groupes de travail thématiques ad hoc et d'une plate-forme de service commune chargée de rationaliser certaines tâches administratives.

13. À l'échelle de l'Organisation, il a également été observé que le personnel disposait de moins en moins de temps pour participer à des activités intersectorielles. Ce constat vaut particulièrement pour le Secteur de la culture, où la plupart des ressources sont consacrées au soutien des mécanismes de gouvernance des conventions et à leur gestion quotidienne.

14. Le fait que le lien entre la culture et le développement durable n'ait pas été consolidé au niveau de l'Organisation affaiblit considérablement les efforts de plaidoyer de l'UNESCO en faveur de l'intégration de la culture dans le développement social, environnemental et économique durable, aux échelles mondiale, nationale et locale. Dans l'ensemble, le message de l'UNESCO sur l'importance de la culture pour le développement durable aurait davantage de poids auprès des acteurs extérieurs au secteur si ces efforts étaient systématiquement appuyés par les secteurs de l'éducation, des sciences exactes et naturelles et de la communication et de l'information de l'Organisation. Le Secteur de la culture ne devrait pas être considéré comme le seul responsable de la promotion de l'importance de la culture pour le développement durable.

Intégration des conventions relatives à la culture

15. Des efforts importants sont actuellement déployés afin d'améliorer le cadre politique des travaux sur la culture et le développement durable des conventions culturelles de 1970, 2003 et 2005. Pour chaque convention, le rapport met en évidence des initiatives susceptibles d'accroître l'efficacité des politiques de l'UNESCO à l'avenir, ainsi qu'un certain nombre d'axes d'action stratégiques.

16. Il est également nécessaire de renforcer l'intégration des différentes conventions culturelles, à la fois en termes de politiques et de mise en œuvre. Il s'agit notamment de porter davantage d'attention aux aspects culturels dans la mise en œuvre des activités ayant trait aux sites du patrimoine mondial naturel, ainsi qu'à l'intégration systématique du patrimoine culturel immatériel dans les initiatives en faveur du patrimoine mondial (sites culturels, naturels et mixtes ; doubles inscriptions sur la Liste du patrimoine mondial et la Liste représentative de la Convention de 2003) ; de poursuivre l'exploration des interactions entre le patrimoine, la créativité et le genre ; de déployer des efforts conjoints afin de démontrer à quel point l'association du patrimoine matériel et du patrimoine immatériel fait progresser le développement durable ; et d'étudier et d'identifier les liens entre le patrimoine culturel immatériel et matériel et les expressions créatives (par exemple, comment le patrimoine matériel et immatériel peut être une source d'inspiration pour la créativité contemporaine, et quelles mesures pourraient être nécessaires pour prévenir l'exploitation déséquilibrée et non durable d'un secteur au détriment des autres, dans certains contextes), etc.

La valeur intrinsèque de la culture en tant que dimension du développement durable

17. L'étude de la relation entre la culture et le développement durable, notamment des valeurs culturelles et de la valeur intrinsèque de la culture, ainsi que de la culture en tant que pilier potentiel distinct du développement durable, est en cours depuis plusieurs dizaines d'années. Cette question a été quelque peu éclipsée ces dernières années par les efforts déployés par l'UNESCO pour démontrer comment la culture pouvait favoriser le développement social, environnemental et économique ainsi que la paix et la sécurité. On pourrait, bien sûr, avancer que la valeur intrinsèque du patrimoine et des expressions culturelles sont l'objet même des trois conventions culturelles examinées dans ce rapport, que la valeur intrinsèque est donc assez évidente et que, du fait que le lien entre la culture et le développement durable est moins évident, l'accent est mis actuellement sur la démonstration de ce lien. Cet argument est différent que de dire que la culture est un but en soi, pas seulement pour le patrimoine/la créativité, *mais aussi du point de vue du développement durable*. En d'autres termes, la culture, en contribuant au bien-être intellectuel, émotionnel, moral et spirituel des individus, et en permettant à chacun de faire valoir ses droits humains, notamment ses droits culturels, contribue aussi au développement durable.

18. L'UNESCO est la seule institution du système des Nations Unies capable de démontrer ce point. Cela pourrait donc être une occasion manquée, si l'on n'insistait pas suffisamment sur la culture, c'est-à-dire sur la sauvegarde du patrimoine, sur le rôle de la créativité et sur la diversité culturelle, comme moyen d'améliorer le bien-être et la qualité de vie des individus en tant que dimension essentielle du développement durable.

Mise en œuvre

19. De nombreuses bonnes pratiques associant la culture et le développement durable existent au sein de l'Organisation, notamment les actions menées à la fois par le Secteur de la culture et d'autres secteurs, au Siège et sur le terrain. Dans de nombreux pays, l'UNESCO et ses partenaires ont réussi à fournir des preuves concrètes du potentiel de la culture en tant que moteur du développement durable, et à sensibiliser les individus au fait que le développement, s'il n'est pas durable, peut nuire à la culture. Cette réussite est due en grande partie au Fonds pour la réalisation des OMD (F-OMD) et à son volet « Culture et développement », mis au point par l'UNESCO, qui a considérablement stimulé l'engagement de l'Organisation dans ce domaine et lui a donné beaucoup de visibilité.

20. À la fois le F-OMD et les résultats d'autres programmes et projets ont permis d'identifier par ailleurs un certain nombre de difficultés auxquelles l'UNESCO, la communauté des Nations Unies et leurs partenaires se trouvent confrontés dans le cadre de leurs travaux sur la culture et le développement durable. Des enseignements importants doivent être tirés de chacune d'elles. Des éclairages complémentaires ont été apportés par le travail normatif actuellement mené par le Secteur de la culture, notamment l'expérience que les Parties à la Convention ont acquise dans le cadre de leurs efforts de mise en œuvre des conventions, ainsi que par les différentes initiatives que les bureaux hors Siège de l'UNESCO soutiennent dans le monde entier.

21. La plupart de ces difficultés ne sont pas spécifiques aux travaux sur la culture et le développement durable. On les retrouve également dans les autres activités traitant des enjeux complexes de développement durable. Il s'agit notamment des questions suivantes :

- la structure de l'Organisation en cinq secteurs différents au Siège, possédant chacun leurs propres budgets, liens hiérarchiques, priorités, etc., qui rend difficile la coopération intersectorielle et transversale (comme il est expliqué plus en détail dans le chapitre sur les politiques, et souligné à plusieurs reprises tout au long du rapport) ;

- la composition structurelle des activités normatives des conventions, chacune d'elles ayant notamment un système de gouvernance, un conseil consultatif, une composition et un système d'établissement de rapports spécifiques, qui complique leur collaboration et crée parfois une rupture entre elles, limitant ainsi la recherche de synergies entre les sujets traités par chaque convention ;
- la tension entre l'inflexibilité inhérente et la nature statique d'un grand système bureaucratique et d'un modèle de développement normatif, d'un côté, et de l'autre, les besoins de flexibilité, d'innovation, et d'évolution dynamique ;
- la difficulté de fournir un appui politique qui soit fondé sur des données et des expériences acquises aux niveaux local, provincial, national et mondial ; et
- les ressources humaines et financières limitées à la fois au Siège et sur le terrain, qui freinent la capacité de l'Organisation à s'engager aux niveaux mondial, national et local, à promouvoir la collaboration intersectorielle, à expérimenter, à innover et à apprendre, etc.

Après 2015

22. Pour remédier à ces difficultés, il faudrait prendre des mesures à l'échelle de l'Organisation fondées sur une analyse approfondie des enjeux, en se demandant notamment si la structure et les ressources actuelles de l'UNESCO peuvent permettre de faire face à la complexité, à l'interconnectivité et à la nature dynamique du monde d'aujourd'hui. Comme cette évaluation l'a démontré dans une certaine mesure, il existe des raisons de penser que ce n'est pas le cas. Dans l'attente d'une réforme de grande ampleur, et considérant que l'Organisation n'est peut-être pas prête pour une telle réforme à ce jour, l'évaluation propose d'introduire, entre-temps, les changements qui peuvent être apportés dès maintenant et au cours des quelques années à venir, afin de déterminer également si ces mesures seront suffisantes pour améliorer considérablement les capacités d'action de l'UNESCO dans le domaine de la culture et du développement durable.

23. À cet effet, les axes d'action stratégiques ont été intégrés dans différentes parties du présent rapport. Il s'agit de mesures visant notamment à :

- faciliter la coopération et l'apprentissage sur la culture et le développement durable entre les secteurs, afin de mieux intégrer la culture dans les activités éducatives et scientifiques, et renforcer ainsi les messages politiques de l'UNESCO grâce à des exemples concrets tirés des secteurs non culturels ;
- intégrer davantage les instruments normatifs dans le domaine de la culture par le biais des mécanismes et forums pertinents, en prêtant notamment une attention particulière à la dimension culturelle de la protection de la nature, aux liens entre le patrimoine matériel et immatériel, à l'interaction entre le genre, la culture et la créativité, et globalement, aux exigences politiques et opérationnelles relatives à la création d'un écosystème culturel solide, intégrant le patrimoine culturel matériel et immatériel et les expressions culturelles, et contribuant au développement durable ;
- compléter les activités « en amont » liées à l'établissement de normes, au renforcement des capacités et à l'aide à la formulation des politiques dans le domaine de la culture et du développement durable par des activités « en aval » visant à renforcer les capacités et à soutenir des initiatives au niveau local, qui soient en mesure d'influencer l'élaboration des politiques, et qui disposent d'une visibilité suffisante et d'un potentiel multiplicateur. Il convient de laisser les activités qui ne remplissent pas ces critères à d'autres parties prenantes ;
- améliorer l'exploitation, le transfert et l'utilisation des connaissances générées par les programmes et les projets mis en œuvre ou appuyés par l'UNESCO, notamment celles contenues dans les rapports de recherche et d'évaluation, les manuels de formation, les

sites Web, etc. Il convient de s'assurer que les outils existants dans ce domaine soient mieux connus et diffusés, et de créer des espaces dédiés au transfert des connaissances ; et

- faire en sorte que les projets et programmes menés sur le terrain soient conçus, mis en œuvre, suivis et achevés de manière appropriée. Il faudrait privilégier les approches intégrées qui abordent les préoccupations liées à la durabilité sous différents angles, en partenariat, et à long terme. Dans le même temps, il est recommandé d'améliorer les stratégies en matière de ressources humaines qui facilitent le transfert de responsabilités entre les membres du personnel et la continuité de la mise en œuvre.

Remarques finales

24. Le discours sur la culture et le développement durable a beaucoup évolué ces 25 dernières années, non seulement, mais aussi, grâce à l'UNESCO. Beaucoup de choses ont été écrites à ce sujet, et des exemples de mise en œuvre existent également. Toutefois, les relations entre la culture et le développement durable sont encore un domaine d'étude relativement récent, lorsqu'il s'agit de mettre en pratique les connaissances théoriques sur le terrain. L'UNESCO est particulièrement bien placée pour montrer comment on peut y parvenir, et renforcer par des exemples et des résultats concrets la pertinence du discours de l'Organisation. En fait, beaucoup d'autres parties prenantes se tournent vers l'UNESCO pour lui demander de fournir des orientations.

25. Pour aller plus loin et permettre à l'UNESCO de se maintenir au premier plan, quelques expérimentations et innovations seront nécessaires, qui pourraient consister à apprendre de nouvelles choses, tester de nouvelles approches et établir de nouveaux types de partenariats. Les contraintes de temps et de ressources, les délais de mise en œuvre serrés, la pléthore d'exigences administratives, le manque d'incitations à l'innovation, etc., ne créent pas les conditions favorables pour sortir des sentiers battus et essayer de nouvelles solutions. Des efforts conscients sont donc nécessaires pour créer délibérément des espaces d'innovation et d'expérimentation.

26. L'évaluation a donné lieu à la formulation d'un grand nombre d'axes d'action stratégiques orientés vers différents secteurs de l'UNESCO. Ces axes d'action sont présentés dans les chapitres correspondants du présent rapport, et récapitulés au Chapitre 4. Observations finales et résumé des domaines et axes d'action stratégiques.