

# **Culture et développement durable : quelle est la contribution de l'Agenda 21 de la culture ?**

**Jordi Pascual**

Coordinateur de l'Agenda 21 de la culture pour l'organisation mondiale de  
Cités et Gouvernements Locaux Unis - CGLU

*Jordi Pascual coordonne le processus « Agenda 21 de la culture » ([www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net)). Il enseigne politiques culturelles urbaines et management culturel à l'Université Ouverte de la Catalogne - UOC. Il a écrit des articles et parle souvent sur le rôle de la culture dans le développement durable. Il a été membre du jury de la Capitale Européenne de la Culture pour 2010, 2011, 2013 et 2016. Pour plus d'informations sur Jordi : [www.connectcp.org/JordiPascual](http://www.connectcp.org/JordiPascual).*

## **Résumé**

L'article explique l'origine et les premières années de l'Agenda 21 de la culture, document de référence des villes et des gouvernements locaux pour les politiques culturelles. L'article défend que les politiques culturelles doivent établir une relation étroite avec le développement durable pour innover, pour s'enrichir, pour être plus au centre de la gouvernance, et, surtout, pour répondre mieux aux besoins des citoyens.

## **Mots clé**

Politiques culturelles, gouvernance, développement durable, villes, gouvernements locaux

## **Introduction**

L'**Agenda 21 de la culture** est le premier document mondial qui établit une action menée par des villes et des gouvernements locaux en faveur du développement culturel. Il a été approuvé le 8 mai 2004 en tant que document de référence pour les politiques publiques culturelles et comme contribution au développement culturel de l'humanité. Le document remarque le rôle central de la culture dans le développement durable. Le processus a suscité l'intérêt des organisations internationales, des gouvernements nationaux et de la société civile. C'est une initiative des villes et gouvernements locaux.

La première idée d'écrire « un document susceptible de devenir une déclaration que les villes pourraient utiliser comme cadre pour l'élaboration de politiques locales » avait déjà vu le jour en septembre 2002, lors d'une réunion dans la ville de Porto Alegre, à laquelle assistaient des maires, des conseillers de culture et des directeurs de thèmes culturels de certaines grandes villes. Entre janvier 2003 et mai 2004, cinq brouillons de ce document ont été débattus au sein de réseaux municipaux tels qu'Interlocal, Eurocités, les Rencontres et Sigma. Les discussions les plus difficiles avaient trait à la longueur du document : les 67 articles sont une synthèse entre ceux qui souhaitaient un document plus long et ceux qui préféraient une courte déclaration. Le nom du document fut également l'objet d'un débat, on envisageait plusieurs propositions dont : « Agenda 21 de la culture », « Déclaration des villes en faveur de la diversité culturelle » ou « Un agenda pour le développement local culturel des villes », entre autres.

L'Agenda 21 de la culture fut finalement approuvé sous ce nom le 8 mai 2004 par le 4e Forum d'Autorités locales, réunies à Barcelone lors du Forum universel des cultures - Barcelone 2004.

L'organisation qui unit les villes du monde dans une seule organisation était née, exactement la même semaine, 3 jours plus tôt, à Paris. **Cités et Gouvernements Locaux Unis – CGLU** s'était impliqué stratégiquement lors des dernières étapes de rédaction de l'Agenda 21 de la culture. La plupart des villes qui avaient participé à la rédaction du document ne voulaient pas que « la déclaration soit remise dans un tiroir ou sur une étagère ». C'est pourquoi le premier Bureau exécutif de CGLU (qui s'était tenu à Sao Paulo en octobre 2004), avait adopté l'Agenda 21 de la culture comme document de référence pour ses programmes sur la culture et a accepté le rôle de coordination des processus qui découlent de son approbation. CGLU a constitué un Groupe de travail sur la culture en juin 2005 (Conseil mondial de Beijing) qui a été suivi de la Commission culture en octobre 2007 (Congrès mondial de Jeju), pour relever l'importance de la culture au sein de l'organisation mondiale. En novembre 2010, le Congrès mondial de Mexico a approuvée la déclaration « La culture est le quatrième pilier du développement durable » et marque une assomption des postulats de l'Agenda 21 de la culture par toute l'organisation.

L'Agenda 21 de la culture n'est pas née dans le vide. Il n'est que la synthèse de l'expérience de quelques villes et gouvernements locaux, le résultat de la distillation critique de cette expérience et une tentative de projeter l'expérience vers le futur. Une tentative de rapprocher les débats sur la diversité culturelle, ou le dialogue interculturel, à l'échelle locale. Une tentative de doter les villes d'un haut-parleur dans ces débats.

L'Agenda 21 de la culture est crée dans un contexte intéressant. Les organisations intergouvernementales reconnaissent le rôle de la culture comme sujet émergeant de la gouvernance internationale: Convention de l'Unesco sur la Diversité Culturelle (2005), Alliance des Civilisations (2006), Agenda Européenne pour la culture (2007)... Approuvée en 2004, l'Agenda 21 de la culture est devenu la principale (originelle et multilatérale) contribution des villes à la gouvernance culturelle mondiale. L'Agenda 21 de la culture doit transmettre les messages des villes portant sur des questions culturelles mondiales. La « Commission de culture » de CGLU est un point de rencontre unique et avec valeur ajoutée. Il n'existe aucune autre instance qui rassemble les villes, les gouvernements locaux et les réseaux qui développent la relation entre politiques culturelles locales et développement durable.

### **Quelques données**

Afin d'apporter des informations précises sur l'Agenda 21 de la culture, voici quelques données sur le document.

- L'Agenda 21 de la culture présente 67 articles, divisés en trois grandes parties. La partie des « principes » (16 articles) expose le rapport entre la culture et les droits de l'Homme, la diversité, la durabilité, la démocratie participative et la paix. La partie se rapportant aux engagements (29 articles) s'intéresse au domaine des compétences des gouvernements locaux et expose en détail la demande d'un rôle central pour les politiques culturelles. La partie « recommandations » (22 articles) insiste sur l'importance renouvelée de la culture et demande que cette importance soit reconnue dans les programmes, les budgets et les organigrammes des différents niveaux de gouvernement (local, national/étatique) et par les organisations internationales.
- Les contenus de l'Agenda 21 de la culture peuvent également être divisés par thèmes : Culture et droits de l'Homme, Culture et gouvernance, Culture et économie, Culture et inclusion sociale, et Culture et territoire.
- L'adhésion formelle à l'Agenda 21 de la culture revêt d'une forte importance : elle exprime l'engagement avec les citoyens de faire de la culture une dimension clé des politiques locales, et montre un signe de solidarité et coopération avec les villes et les gouvernements locaux du monde entier.

- En 2006 le Groupe de Travail sur la Culture de CGLU approuve deux documents: « Conseils sur la mise en œuvre locale de l'Agenda 21 de la culture » et « Indicateurs culturels et Agenda 21 de la culture ».
- Le document « Conseils sur la mise en œuvre locale de l'Agenda 21 de la culture » énonce des concepts et considérations générales, et suggère quatre outils concrets : stratégie culturelle locale, charte des droits et responsabilités culturelles, Conseil de la culture, et évaluation de l'impact culturel.

Des informations complémentaires sur les activités culturelles de CGLU avec l'Agenda 21 de la culture sont nécessaires pour bien saisir la situation actuelle.

- La Commission culture de CGLU est composée de 64 membres officiels et de 40 observateurs.
- La commission culture est présidée par la Ville de Barcelone, et vice-présidée par la Ville de Montréal, la Mairie de Lille (France), la municipalité de Stockholm et le Gouvernement de la Ville de Buenos Aires (Argentine)
- 409 villes, gouvernements locaux et organisations du monde entier étaient liées à l'Agenda 21 de la culture au 1er septembre 2010.
- L'Agenda 21 de la culture est disponible en 19 langues : albanais, allemand, anglais, arabe, catalan, bulgare, espagnol, français, galicien, italien, japonais, perse, polonais, portugais, russe, serbe, suédois, turc et ukrainien.
- Le site web officiel est [www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net) et a un bulletin des nouvelles.
- Tous les documents sont d'accès gratuit.
- CGLU a été accepté officiellement comme observateur auprès des organes de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO.
- La Commission culture de CGLU a publié cinq rapports : « Politiques locales pour la diversité culturelle » en 2006, à la demande de l'UNESCO, « Culture, gouvernements locaux et objectifs du millénaire pour le développement » en 2009, « L'Agenda 21 de la culture en France. État des lieux et perspectives » en 2008, « Culture et développement durable » en 2009, aussi à la demande de l'UNESCO, et « Villes, cultures et développements » aussi en 2009 et comme témoin du cinquième anniversaire de l'Agenda 21 de la culture.
- L'Agenda 21 de la culture est pris comme document de référence pour les villes et gouvernements locaux (Montréal, Barcelone, Accra, Dakar, Lille, Perm, Medellín, Mexico, Buenos Aires...). Le Québec est devenu le premier gouvernement ayant pris l'initiative de développer un Agenda 21 de la culture à l'échelle nationale.
- CGLU a créé un fonds pour la gouvernance de la culture en 2010. Le Fonds avait été promu par la Commission culture de CGLU, le Secrétariat Mondial de CGLU et la Mairie de Barcelone, avec le soutien de l'AECID – Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement. L'Appel à projets de 2010 était doté de 675.000 euros et fut ouvert à projets des villes et des gouvernements locaux membres directs ou indirects de CGLU, des pays d'Afrique, Amérique Latine et de la Méditerranée; les projets devaient être basés sur l'Agenda 21 de la culture, document de référence de CGLU pour les politiques culturelles locales. L'Appel à projets de 2010 a reçu 78 expressions d'intérêt, 26 projets livrés et 11 projets gagnants.
- L'objectif de la Commission culture de CGLU pour 2011-2013 est « Promouvoir la culture comme quatrième pilier du développement durable, à travers la diffusion internationale et l'implantation locale de l'Agenda 21 de la culture », et des points importants de notre Programme de travail pour 2011-2013 sont :
  - Obtenir une large diffusion de la Déclaration (ou Orientation Politique) de Mexico (novembre 2010) sur la culture comme quatrième pilier du développement durable.

- Être présent au Sommet Mondial sur le Développement Durable (2012) en insistant pour que la culture devienne le quatrième pilier du développement durable.
- Mettre en œuvre le processus d'approbation d'un nouvel Agenda 21 de la culture en 2014.
- Développer des projets spécifiques dans le domaine de l'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de culture et de développement durable
- Consolider un fonds pour le développement culturel, qui soit spécialement consacré à la gouvernance de la culture et à l'implantation locale de l'Agenda 21 de la culture
- Consolider la relation stratégique avec l'UNESCO.

### **Un nouveau cadre pour les politiques culturelles**

Malgré la volonté de nombreux chercheurs et responsables de la prise de décisions, malgré les déclarations et les conventions...la diversité culturelle et le dialogue interculturel ne sont pas considérés comme des dimensions ni des éléments importants du développement durable. La relation entre la culture et le développement durable est encore ambiguë : les principes de la diversité culturelle, ou du dialogue interculturel, ou de la créativité, ne sont pas au centre des politiques pour le développement durable. En résumé, la culture est une composante marginale du développement durable. (Pourrait-il en être autrement ? Pendant des décennies —voire des siècles— la plupart des sociétés humaines ont considéré la diversité culturelle comme une menace pour l'avenir de la nation ou le groupe).

*Eppur si muove.* Les **débats** sur la relation entre la culture, les communautés locales et le développement durable gagnent peu à peu du terrain dans l'agenda. Les villes et les gouvernements locaux sont en train d'incorporer la culture au cœur de leurs politiques urbaines. Les gouvernements locaux et la société civile sont en train de développer des exemples d'innovation institutionnelle. Les processus de développement basés sur le territoire ne peuvent désormais plus négliger la dimension culturelle. Les agents de la gouvernance locale, nationale et internationale découvrent que sans une dimension culturelle, le développement ne peut pas avoir lieu, et cherchent des manières d'articuler la relation entre développement durable et culture.

En janvier 2009, la Commission de culture de Cités et Gouvernements Locaux Unis a été chargée par la Division des Politiques Culturelles et du Dialogue Interculturel de l'UNESCO, de contribuer au processus du "nouveau cadre pour les politiques culturelles" qui avait été défini de la façon suivante (citations extraites de la proposition préliminaire présentée par la Division des Politiques Culturelles et du Dialogue Interculturel) :

- Le nouveau cadre pour les politiques culturelles élaboré actuellement par l'UNESCO apportera une réponse aux enjeux de développement durable et de paix, à travers une double approche. D'une part, en développant le secteur culturel proprement dit (autrement dit le patrimoine, la créativité, les industries culturelles, les activités artisanales et le tourisme culturel), notamment en répondant aux besoins en matière de législation, de formation à l'administration culturelle, de médiation et de gestion des ressources culturelles. D'autre part, en veillant à ce que la culture occupe sa place légitime dans toutes les politiques de développement, en particulier dans celles en rapport avec l'éducation, les sciences, la communication, l'environnement et la cohésion sociale.
- Le nouveau cadre cherche à proposer des concepts novateurs, des méthodes de planification et une infrastructure stratégique flexible pour fournir une nouvelle orientation dans le domaine de la conception et de la programmation de politiques publiques aux fins du développement durable, et une compréhension mutuelle basées sur la juste considération des principes de

diversité culturelle et de dialogue interculturel, tels qu'ils figurent en particulier actuellement dans un ensemble de normes reconnues internationalement dans le domaine de la culture.

- Le nouveau cadre alimentera un nouveau débat public sur les politiques culturelles en tenant compte de la relation dialectique entre diversité culturelle et dialogue interculturel. Il cherche à capturer et à axer le dialogue sur les nouvelles formes qu'adoptent les politiques et l'action pour donner réponse aux enjeux actuels de diversité culturelle et de dialogue interculturel, la "nouvelle" langue utilisée dans ce domaine par les différentes institutions, communautés de recherche, pays et régions.
- Le nouveau cadre proposera par conséquent un instrument utile pour que les responsables de la prise de décisions, ainsi que tous les agents des institutions publiques et de la société civile, convertissent les principes de la diversité culturelle et du dialogue interculturel en des options politiques nationales et des initiatives concrètes.

La Commission culture de CGLU a consulté ses membres sur le contenu du rapport.<sup>1</sup> Le rapport a été présenté le rapport à l'Unesco en juillet 2009. La partie finale du résumé exécutif du rapport est reproduite ci-dessous.<sup>2</sup>

### **Culture, et développement durable, un paradigme qui naît ?**

La Commission culture de CGLU considère que la partie finale du rapport exprime d'une façon succincte les tensions entre ces deux concepts et apporte des arguments intéressants pour que les politiques culturelles adoptent la relation entre culture et développement durable comme le paradigme pour les prochaines années.

#### **A. Le rapport suggère que le nouveau rôle de la culture dans le développement durable consiste à inclure une perspective culturelle dans toutes les politiques publiques.**

Toute autre réponse paraît simpliste. "La culture dans le développement durable" ne consiste pas uniquement à "utiliser des artistes pour faire prendre conscience du changement climatique" ou à "construire des centres culturels efficaces du point de vue de l'utilisation de l'énergie et les ressources naturelles". Il ne s'agit pas seulement des recettes que les industries culturelles peuvent apporter à l'économie. Il ne s'agit pas d'en "demander davantage" aux cercles culturels. Ces questions sont très importantes et doivent être résolues, mais elles ne sont pas au cœur du débat. Le rôle de la culture dans le développement durable consiste principalement à inclure une perspective culturelle dans toutes les politiques publiques. Il s'agit de s'assurer que tout processus de développement durable ait une âme. Et c'est là que réside la question fondamentale.

---

<sup>1</sup> Il faut remercier Elisenda Belda, Marie-Ève Bonneau, Pascale Bonniel-Chalier, Jean-Robert Choquet, Kim Dunphy, Nancy Duxbury, Irena Guidikova, Julie Hervé, José-Ramón Insa, Eduard Miralles, Joëlle Oudard et Hector Pose pour les commentaires critiques et utiles qu'ils ont apportés au rapport préliminaire.

<sup>2</sup> Sur [www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net) vous pouvez consulter le rapport (seulement en anglais) et le résumé exécutif complet.

**B. Le rapport suggère qu'un nouveau cadre pour les politiques culturelles pourrait se fonder sur l'argument de la culture comme quatrième pilier du développement durable.**

Les politiques culturelles sont en train de prendre une telle importance dans la société qu'il est impensable qu'elles ne reçoivent pas un traitement équivalent à celui d'autres sphères de la gouvernance (économie, inclusion sociale et environnement). Les concepts qui articulent les politiques culturelles (qui sont les valeurs intrinsèques de la culture : mémoire, créativité, diversité, dialogue, ritualité, etc.) sont trop importants (pour un individu et pour une société) pour ne pas leur permettre d'influer sur les processus généraux qui conforment les avènements de nos sociétés, au niveau global et au niveau local. Une masse critique de chercheurs de divers pays du monde entier (principalement Australie, Canada et Europe) utilise déjà cette image. Certaines villes articulent leurs politiques pour la culture autour de cette image, fondamentalement celles en connexion avec la Commission de Culture de CGLU et sa déclaration, *l'Agenda 21 de la culture*.

**C. Le rapport suggère que les cultures occidentales hégémoniques fassent un effort pour débattre la signification de la relation entre culture et développement durable.**

On ne connaît pas bien la signification du concept "culture" dans les langues non européennes. Il est intéressant de déconstruire l'idée occidentale de la culture (basée sur la fragmentation et l'instrumentalisation). On pourrait peut-être découvrir que "culture" signifie "vie" dans beaucoup d'autres langues et cultures ? On pourrait peut-être découvrir qu'une "politique culturelle", formulée dans la plupart des langues du monde, contribue d'elle-même au développement durable ? On pourrait peut-être découvrir que c'est l'Occident l'exception ?

**D. Le rapport se joint au mouvement de la diversité culturelle par le biais d'avertissements sur les limites de l'institutionnel.**

L'approbation par l'UNESCO de la Déclaration et de la Convention sur la Diversité Culturelle a généré ce mouvement. Mais l'institutionnel a ses limites. La tâche de déconstruction/reconstruction des identités collectives (que comportent de manière implicite la diversité culturelle et le dialogue interculturel) est très difficile pour l'immense majorité des états-nations. À moins que la société civile n'articule un mouvement global en faveur des droits culturels, de la diversité culturelle ou du dialogue interculturel, aucun progrès substantiel ne se produira.

**E. Le rapport suggère que tout nouveau cadre pour les politiques culturelles devrait pouvoir s'appuyer sur les compétences et les aptitudes des villes et des gouvernements locaux.**

Les villes ne peuvent pas défendre des discours téléologiques sur l'"identité culturelle" de leurs citoyens, comme le font (ou le faisaient traditionnellement) les états-nations. Les villes ont toujours été la destination des immigrés qui, au bout de quelques années, deviennent des habitants et des citoyens. L'identité des villes est, sans aucun doute, dynamique : elle a toujours équilibré l'expression des cultures traditionnelles à la création de nouvelles formes culturelles. Les citoyens demandent de la démocratie au niveau local, des services efficaces, des processus transparents, un gouvernement local conciliant, une ville comme système ouvert... Une ville qui crée des nouvelles significations avec ses habitants. Aujourd'hui, les villes sont prêtes à intervenir dans le monde aussi bien avec la formule universaliste "penser globalement, agir localement", qu'avec son complément *diversaliste* "penser localement, agir globalement". Le processus d'élaboration, et d'implantation, d'un nouveau cadre pour les politiques culturelles requiert l'implication des citoyens et des villes.

**F. Le rapport offre plusieurs exemples d'innovation institutionnelle dans la relation entre la culture et le développement durable.**

Les exemples ont été recueillis suite à un processus de consultation auprès de certains membres de la Commission de culture de CGLU et une analyse de la bibliographie récente dans ce domaine. Les exemples incluent (1) des villes comme Genève, Montréal, Barcelone ou Lille, (2) des gouvernements provinciaux comme le Québec, (3) des organisations comme le Conseil de l'Europe ou la Commission Européenne et (4) des réseaux comme Eurocités, le Réseau de Développement Culturel de Victoria (Australie) ou l'Observatoire des Politiques Culturelles en Afrique.

**G. Le rapport suggère que le nouveau cadre pour les politiques culturelles soit fondé sur l'argument du quatrième pilier, en donnant dix raisons.**

Ces dix raisons sont : (1) L'argument est nouveau. (2) Il offre un panorama plus large qui n'instrumentalise pas la culture. (3) Les valeurs intrinsèques de la culture (mémoire, créativité, diversité, dialogue, ritualité,...) sont préservées au noyau de l'argument. (4) Il encourage la relation entre les parties prenantes du domaine de la culture et de l'écologie. (5) Il contribue à relier la culture aux agents sociaux. (6) Il considère les industries culturelles et créatrices comme prioritaires. (7) Il donne du pouvoir au secteur culturel. (8) Il conduit à la participation de la société civile dans l'élaboration et l'implantation de politiques. (9) Il implique l'importance croissante de la culture dans les relations, la coopération et la diplomatie internationales. (10) C'est une image claire et belle.

**H. Le rapport suggère que le nouveau cadre pour les politiques culturelles comporte cinq chapitres principaux et inclue vingt-et-un domaines politiques.**

En annexe figure un graphique organisationnel de la proposition.

## Annex 1. Proposition d'un nouveau cadre pour les politiques culturelles

