Agendas 21 et actions internationales des collectivités, quelles articulations ?

Savoirs communs n°10 AFD, Région Ile-de-France et ARENE, décembre 2010

décembre 2010

L'étude effectuée en 2009-2010 par Adéquations et Equinoxe Conseil pour l'Arene Île-de-France, Conseil régional d'Ile-de-France et Agence française de développement sur les articulations entre Agendas 21 et actions internationales des collectivités territoriales est parue en décembre 2010. Elle est téléchargeable sur le site de l'ARENE ou de l'AFD. Quelques extraits ci-dessous et liens pour le téléchargement du document imprimé (pdf).

Sommaire de cet article

- [Sommaire](#)
- [Préface](#)
- [Les enseignements : de la gouvernance à la cohérence des politiques](#)
- [L'enjeu climatique](#)
- [Cas pratiques étudiés dans l'étude](#)

Télécharger l'étude

- [Sur le site de l'ARENE](#) (pdf 104 pages)
- Consulter la [collection Savoirs Communs, AFD](#) (dix numéros téléchargeables)

Sommaire

- Table des encadrés « En pratique »
- Introductions du Conseil régional d'Ile-de-France, de l'Agence française de développement et de l'ARENE Ile-de-France
 - Michel Vampouille, vice-président chargé du développement durable, Conseil régional d'Île-de-France (CRIF)
 - Henry de Cazotte, directeur du département relations extérieures, Agence française de développement (AFD)
 - Marie Pierre Digard, conseillère régionale, Conseil régional d'Île-de-France et présidente de l'Arene Île-de-France
- Synthèse
- Introduction de l'étude
- 1. Diagnostic global issu des collectivités
 - 1.1 De nombreux éléments de convergence
 - Les principes et valeurs :
 - Les cadres de référence communs
 - Les éléments de méthode
 - 1.2 Des contraintes qui persistent
 - Des niveaux d'appropriation inégaux du développement durable

- Des services et des politiques souvent cloisonnés
 - Le manque d'outils d'évaluation et de capitalisation
 - Les agendas 21 : comment transposer /adapter le concept de développement durable ?
- 1.3 Les leviers et les opportunités
- Les prémices d'une culture commune
 - Des outils et des modes de gouvernance plus cohérents
 - La diversité des compétences et des échelles de territoire
 - Vers une meilleure mise en réseau des outils et des pratiques
 - Des leviers émergents
- 2. Les enseignements : de la gouvernance à la cohérence des politiques
- 2.1 Le mode de gouvernance interne des collectivités, facteur d'articulation
- Le portage politique et l'organisation institutionnelle
 - La formalisation de l'action internationale dans l'agenda 21
 - La transversalité
 - La participation
 - L'évaluation
- 2.2 Différents niveaux de cohérence
- La cohérence interne des politiques
 - La cohérence entre politiques et actions sectorielles internationales et territoriales
 - La cohérence des échelles de territoire
 - La cohérence des composantes du développement durable
- 2.3. Outils et réseaux
- 3. Des leviers à développer
- 3.1 L'enjeu climatique
- 3.2 Les agendas 21 au Sud
- 3.3 Economie sociale et solidaire, solidarité internationale et développement durable
- Annexes
- Annexe 1 : Liste des collectivités ayant participé directement à l'enquête
 - Annexe 2 : Grille de questionnements de l'étude
 - Annexe 3 : Programme de la Rencontre des acteurs de la coopération et du développement durable
 - Annexe 4 : Liste des participant-es à la journée du 23 novembre 2010
 - Annexe 5 : Charte du développement durable dans la coopération décentralisée
 - Annexe 6 : Schéma du développement durable HCCI / Adéquations
 - Annexe 7 : Ressources documentaires
 - Annexe 8 : Sites Web
 - Annexe 9 : Présentations de l'ARENE, de l'AFD, de la Région Île-de-France
 - Annexe 7 : Présentation d'Adéquations et Equinoxe conseil

Préface

Il y a bientôt 20 ans, le Sommet de la Terre de Rio consacrait le rôle prépondérant des autorités locales pour aborder avec efficacité les défis du 21^e siècle et les appelait à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable. S'interroger sur la pertinence d'un rapprochement entre politique de coopération décentralisée et mise en oeuvre du processus d'élaboration d'un Agenda 21 est, avouons-le, un objectif pour le moins ambitieux. Avec un risque réel : être plus prolifique en interrogations qu'en réponses précises. C'est pourtant ce choix qui nous a guidés pour proposer aux acteurs de la coopération décentralisée et du développement durable

une réflexion partagée sur les articulations entre l'Agenda 21 et l'action internationale des collectivités.

Cette réflexion commune s'inscrit dans notre Agenda conjoint AFD et Région Île-de-France. Elle correspond à une volonté d'échanges et d'animation des porteurs de projets. Elle permet la rencontre et le débat d'idée sur des thématiques qui ne sont pas forcément évidentes. Elle est un signe fort de l'excellente collaboration que nous avons nouée depuis plusieurs années, avec en partenaire complice et actif, l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies IDF (ARENE). Nous sommes confrontés à des demandes de partenariat des collectivités étrangères du Nord et du Sud. Cette diversité géographique nous oblige à un cheminement intellectuel et technique prenant en compte les différences de situations, de cultures et de concepts de développement. Cette prise en compte est salutaire et nous oblige à une approche empreinte de beaucoup de modestie dans ce qui constitue l'un des fondamentaux de la coopération décentralisée : le transfert de savoir-faire et son accompagnement, qu'il soit technique ou institutionnel.

S'agissant de la radioscopie des Agendas 21, l'exercice est singulièrement périlleux. Lorsque l'on sait - répondant en cela à la recommandation issue du Sommet de Rio - à quel point les États et les Gouvernements, les collectivités ou les grandes entreprises ont bâti leur propre Agenda 21, on ne peut qu'appeler à la plus grande prudence, face à tentation d'exportation de ce concept. Les pages suivantes sont le fruit d'une étude¹ qui nous aura permis d'alimenter notre réflexion. Elle apporte des éléments concrets sur l'articulation entre les deux démarches. Nous voyons que la coopération internationale figure dans les Agendas 21 en tant qu'élément de l'axe stratégique de la solidarité, et presque toutes les collectivités la font figurer comme une ou plusieurs actions de leur Agenda. Mais nous voyons aussi que l'enjeu pour une cohérence effective des démarches réside dans les éléments de gouvernance (portage, acteurs, participation, transversalité) : articulation entre les actions sectorielles ici et là-bas, outils méthodologiques communs.

Les témoignages recueillis montrent de nombreux développements positifs, comme le développement des expériences croisées entre acteurs du Sud et du Nord ou l'adoption de grilles d'analyse de projets au regard des principes du développement durable. Ils soulignent l'importance de la participation des acteurs des territoires, comme élément structurant de cohérence et de pérennité des démarches.

Si cet exercice qui fait l'objet de ce Savoirs Communs permet de mettre plus de cohérence et de planification dans l'ensemble des éléments constitutifs du concept de développement durable - c'est-à-dire : le développement local, l'aménagement de l'espace, la gestion des ressources, l'élévation du niveau de vie des populations, par l'accès aux besoins de base (eau, assainissement, énergie...) - alors nous pourrions considérer que les recommandations proposées dans cet ouvrage s'inscrivent bien dans une démarche pouvant répondre aux enjeux du moment.

Jérôme Peyrat, directeur du département des relations extérieures et de la communication, Agence Française de Développement

Philippe Kaltenbach, vice-président chargé des affaires des relations extérieures et de la communication internationales et européennes, Région Île-de-France

Les enseignements : de la gouvernance à la cohérence des politiques

Trois grandes problématiques émergent : la gouvernance, la cohérence, les outils et réseaux. Celles-ci sont issues de différentes expériences concrètes et permettent d'approfondir des questionnements et de tirer des enseignements. (Voir schéma dans le document en pdf)

2.1 2.1 Le mode de gouvernance interne un facteur d'articulation

La structure organisationnelle interne aux collectivités en ce qui concerne les politiques d'Agenda 21 et internationale a des répercussions directes sur l'articulation de ces politiques : positionnement des deux services dans l'organigramme, hiérarchie des services et des responsables, existence de structures

transversales, modes de concertation, par exemple, dans le cadre d'un Agenda 21 interne ou de son évaluation...

La ville de Rosny-sous-Bois s'est ainsi dotée d'une mission des relations internationales et du développement durable, cellule transversale dirigée par un même responsable au statut hiérarchique de directeur (Cf. « En pratique » n°5). Dans d'autres collectivités, l'élu peut être chargé à la fois de l'Agenda 21 et de la coopération (Conseil général des Côtes d'Armor, Vice-président chargé de l'Agenda 21, la prospective et la coopération internationale, Cf. « En pratique » n°7). Le portage et la volonté politiques sont essentiels et peuvent être mesurés par leur traduction opérationnelle : moyens mis en oeuvre, financiers, humains, en termes de communication... La dimension plurisectorielle de la coopération internationale et le fait que des directions diverses aient la possibilité de co-construire des projets et d'aller « sur le terrain » est un facteur très favorisant de l'articulation. La transversalité de la coopération internationale peut être un nouvel outil de management et de motivation des services. Si la coopération décentralisée est perçue positivement, l'investissement des services et des personnes peut constituer un nouveau levier de motivation ou de gratification. Plusieurs collectivités expérimentent différentes modalités notamment les coopérations entre services impliqués dans des actions à l'international, ainsi Angers, (Cf. « En pratique » n°3) et le Conseil général de l'Isère, (Cf. « En pratique » n°12) ou les congés solidaires proposés aux agents (Conseil général du Cher, Cf. « En pratique » n°2, Conseil général d'Ille-et-Vilaine). Ce problème de la mobilisation des experts territoriaux n'est pas ignoré. Ainsi la région Île-de-France mène une réflexion sur la mise en place d'un fichier d'experts territoriaux disposant de compétences spécifiques et consultables par des bailleurs potentiels (Cf. « En pratique » n°1). Malgré cette nécessaire transversalité, les collectivités doivent cependant veiller à ce que l'action internationale ne s'éparpille pas entre services, au risque de perdre sa cohérence et sa vision politique globale.

La formalisation de l'action internationale dans l'Agenda 21

Le positionnement et les objectifs des relations internationales dans l'Agenda 21 territorial auront des répercussions sur les modes d'articulations et de cohérence. L'action internationale peut être déclinée comme une finalité en soi. A Bordeaux par exemple, il a été choisi d'adapter le cadre de référence proposé par le MEEDDM et d'y inclure deux finalités supplémentaires, « l'éducation au développement durable » et « le développement des coopérations internationales et de la solidarité Nord-Sud ». Ce choix positionne l'action internationale comme une priorité de la collectivité. De manière transversale, la ville de Lille envisage de décliner son action internationale sur l'ensemble des finalités de l'Agenda 21. De fait, l'action internationale apparaîtrait donc comme une déclinaison de la politique territoriale de la collectivité et la transversalité serait ainsi assurée. La collectivité d'Angers formalise l'action internationale comme un programme au service du rayonnement de la collectivité. De son côté, Nantes veut la positionner comme une réponse à l'objectif du « vivre ensemble de la collectivité ».

Ces différents positionnements et objectifs témoignent de la richesse de l'action internationale et de sa transversalité, et de la souplesse de l'Agenda 21 comme outil de convergence et de cohérence. Dans le cadre de référence du MEEDDM8, la coopération décentralisée est une des déclinaisons de la finalité « Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ». La transversalité des démarches territoriales de développement durable comme l'action internationale impliquent une transversalité à la fois politique, technique et fonctionnelle. Cette transversalité se retrouve également dans la diversité des acteurs et dans l'articulation des échelles de territoire. Invoquer la transversalité dans une politique territoriale ou internationale revient à interpellier l'ensemble des services et des acteurs des territoires concernés afin de développer leur capacité à mettre en oeuvre des programmes et actions cohérents. La réussite de l'Agenda 21 et de son articulation avec d'autres politiques territoriales déjà existantes et internationales passe par la capacité de la collectivité à mettre en oeuvre cette transversalité.

D'après l'Observatoire national des Agendas 21 et des pratiques territoriales de développement durable, les instances de pilotage de ces démarches sont composées de la manière suivante : (voir schéma dans le pdf)

C'est à cette organisation politique que revient la responsabilité de définir les lignes stratégiques de la

collectivité en matière de développement durable. L'action internationale y est-elle intégrée ? Détient-elle la place qu'elle mérite ? Dispose-t-elle de ses propres instances de pilotage ?

En matière d'action internationale, la transversalité est souvent réalisée à un niveau plus technique que politique au travers des comités techniques, voire de manière essentiellement opérationnelle par des réunions spécifiques centrées sur les actions. L'absence de transversalité politique explique en partie les difficultés accrues à mettre en place une transversalité technique et opérationnelle dans l'action internationale. La transversalité technique commence souvent par une mobilisation en interne à la collectivité des différentes compétences jugées nécessaires. Ainsi, il est demandé à d'autres services de s'impliquer dans la conception ou la réalisation d'une action internationale. L'implication en amont de ces autres services est souvent une condition sine qua non de réussite du programme. Mais, la transversalité bute sur de nombreuses difficultés.

En premier lieu, elle ne peut se limiter à l'intégration des services internes. Ainsi un projet de coopération de commerce équitable, par exemple, demande que les associations de migrants, les entreprises de commerce équitable, les ONG du territoire, les distributeurs soient engagés au côté du service achat de la collectivité ou d'autres institutions du territoire... Or l'intégration de nouveaux acteurs et de nouvelles compétences implique de croiser des manières différentes d'appréhender les problématiques, ce qui exige du temps.

De plus, la transversalité nécessite des compétences en gestion de projet. Et certaines collectivités, faute de moyens humains, peuvent être confrontées à cette problématique du management transversal. Elle implique également un mode de pilotage non hiérarchique, qui lui même induit un transfert d'autorités à d'autres acteurs. L'émergence d'une autre sphère de pouvoir est de nature à freiner la mise en place de la transversalité.

Enfin, l'action internationale des collectivités se heurte à son propre cloisonnement inhérent au fait que le service oeuvre aussi sur d'autres territoires que le territoire local. C'est dans la mise en oeuvre de ces démarches de transversalité que se jouent les articulations d'échelle de territoire. En effet, que ce soit pour des compétences complémentaires ou par des acteurs communs, différentes échelles de collectivités peuvent être intégrées dans les projets et programmes internationaux.

La participation

La problématique de la gouvernance intègre l'enjeu fondamental de la participation des acteurs des territoires dans leur diversité (organisations de la société civile, acteurs économiques, chambres consulaires, entreprises, administrations, autres collectivités...). Cette participation est un facteur de décloisonnement interne des actions internationales et de cohérence territoriale accrue. Des collectivités ont mis en place des instances de participation : conseil départemental de la coopération, observatoire, comité de pilotage Nord-Sud... Des expériences innovantes en matière de participation existent : le conseil des sages ou les réunions-promenades de la ville de Bessancourt, les ambassadeurs de la solidarité du Conseil général de Seine-et-Marne (Cf. « En pratique » n°6), les budgets participatifs (à Saint-Denis et Plaine Commune en Seine-Saint-Denis).

La participation, au Nord comme au Sud, doit prendre en compte les différentes catégories d'acteurs, notamment ceux qui, d'après certaines collectivités, sont plus difficiles à toucher, comme les jeunes, les populations défavorisées, les migrants... Elle doit aussi intégrer l'objectif d'égalité entre femmes et hommes, et de ce point de vue des outils convergents peuvent être utilisés tant au Nord qu'au Sud (Charte de l'égalité dans la vie locale, approche genre pour l'autonomisation des femmes dans le développement au Sud). Certaines collectivités intègrent l'égalité femmes-hommes dans leurs documents de développement durable territoriaux et dans les grilles de sélection ou d'évaluation des projets à l'international, mais cela ne semble pas encore très fréquent.

L'évaluation

La question de la crise économique, de la réforme des institutions, des restrictions budgétaires et des

restructurations rend plus aiguë la problématique de la légitimité de l'action internationale qui exerce son activité sur d'autres territoires que le territoire local. Cette critique peut trouver des éléments de réponse dans l'évaluation des projets d'action internationale, dans les études d'impacts au Nord et au Sud des actions réalisées au Sud et la diffusion de ces évaluations par une communication efficace sur les enjeux et les objectifs de l'action. C'est en effet au travers de démarches continues d'évaluation, au regard du développement durable, que ces impacts seront les plus flagrants. Si l'évaluation de la politique territoriale de développement durable est inscrite au sein même de sa conception, le travail sur les indicateurs étant au coeur de la recherche en ingénierie du développement durable, elle reste toutefois assez peu appliquée dans le cadre de l'action internationale des collectivités. Pourtant, les évaluations des programmes permettent souvent :

- de rendre compte de l'impact sur le territoire de l'action internationale : impact sur les citoyens et citoyennes, création de structures associatives, renforcement des connaissances interculturelles, sensibilité au développement durable et conscience environnementale, dynamisme d'autres politiques sectorielles ;
- de montrer qu'elle répond aux objectifs qu'elle s'était fixée dans une logique d'interdépendance des sphères du développement durable ;
- de mettre en exergue la qualité du processus : la transversalité nécessaire au bon fonctionnement de la collectivité, le type de gouvernance mis en place, la participation, la non-discrimination...

Toutefois la mise en place d'évaluations et/ ou de suivis nécessite le recueil d'un nombre important de données. Il est donc important dès l'amont du projet de réfléchir aux indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts nécessaires à sa future évaluation, et ce particulièrement pour les actions avec les pays du Sud où le recueil et la disponibilité de données sont moins habituels. L'évaluation permet de légitimer une politique internationale tant sur son territoire propre que sur le territoire partenaire et permet de se prononcer sur la poursuite de nouveaux programmes.

Il convient évidemment que les services des collectivités ou bureaux d'étude en charge de l'évaluation des programmes d'action internationale soient en capacité d'intégrer les concepts et les modalités du développement durable et de la solidarité internationale dans l'élaboration des termes de références et dans l'évaluation elle-même.

Le nouveau référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux consacre une partie à l'évaluation des coopérations décentralisées sous l'angle du développement durable. (Voir schéma du référentiel dans le pdf).

2.2 Différents niveaux de cohérence

Fondamentalement les Agendas 21 posent la question de la cohérence des politiques en vue d'un objectif de développement durable. Même si les démarches visant explicitement cette cohérence restent apparemment parcellaires, l'objectif de mettre en oeuvre une stratégie de développement durable intégrée et transversale apparaît comme un facteur de renforcement de la cohérence, et donc, sans doute, de l'efficacité des politiques par de meilleures synergies. Il s'agit ainsi de la cohérence interne à la politique sectorielle elle-même, de la cohérence entre différentes politiques sectorielles, de la cohérence entre les actions mises en oeuvre à différentes échelles de territoire.

La diffusion et la mise en pratique de principes et méthodes de développement durable sont de nature à contribuer à ces différents niveaux de cohérence.

La cohérence interne des politiques

La culture et les méthodes du développement durable peuvent constituer un facteur de meilleure intégration des différents volets de l'action internationale au sein d'une collectivité : financements des associations locales, jumelages, coopération décentralisée avec les pays du Sud et émergents, « diplomatie climatique des collectivités », rayonnement international et partenariats économiques... Ainsi, les outils pratiques et les grilles de critères d'attribution de fonds ou d'évaluation des projets intégrant le développement durable sont un facteur de renforcement de l'efficacité des différents projets et aides, en

permettant de formuler des exigences communes basées sur une vision plus claire de ce que doit être l'objectif et la finalité de l'aide au développement.

Beaucoup de collectivités se réfèrent aux objectifs du Millénaire pour le développement – même s'il est difficile de mesurer la portée de leur contribution pour atteindre ces objectifs. Mais peu d'entre elles inscrivent leur action à l'international dans des « feuilles de route » de développement durable plus globales comme la stratégie nationale ou européenne de développement durable. Il serait intéressant d'approfondir le croisement entre les principes et les indicateurs de l'efficacité de l'aide définie par les membres de l'OCDE et ceux du développement durable (subsidiarité, participation, appropriation). Sur le plan local au Sud, les collectivités qui inscrivent leur intervention en articulation avec des plans nationaux de mise en oeuvre des trois conventions de Rio (climat, biodiversité, lutte contre la désertification) gagnent en visibilité et en cohérence. De la même façon, le développement durable et tout particulièrement ses aspects d'articulation entre le niveau local et les enjeux internationaux sera un facteur de mise en cohérence des diverses politiques territoriales.

La cohérence entre politiques et actions sectorielles internationales et territoriales

L'intégration du développement durable favorise la cohérence interne aux actions sectorielles par des allers-retours et des enrichissements mutuels. L'exemple des actions pour freiner l'érosion de la biodiversité, objectif international de développement durable, en témoigne.

Ainsi, en Bourgogne, une coopération avec la province du Cap occidental en Afrique du Sud autour des enjeux de biodiversité favorise à la fois le rapprochement du service des relations internationales avec la direction de l'environnement et du développement durable, et le transfert d'expertise Sud-Nord (Cf. « En pratique » n°10).

Le développement durable favorise la synergie entre l'ancrage territorial et la dimension internationale : action d'éducation au développement, action d'éducation à l'environnement vers un développement durable, soutien au commerce équitable et aux achats éthiques, consommation responsable, politique de codéveloppement et intégration des migrants, agriculture de proximité et circuits courts... L'initiative « Territoires de commerce équitable » et ses seize collectivités pilotes comporte des « conseils locaux pour le commerce équitable », composés des acteurs engagés (collectivité, entreprises, associations, commerçants, Cf. « En pratique » n°28). En Bretagne, une démarche locale, européenne et internationale pour développer une filière de soja « non OGM » avec le Brésil et impliquant les acteurs économiques et sociaux du territoire breton en est un autre exemple (Cf. « En pratique » n°12).

La cohérence des échelles de territoire

Les Agendas 21 comme les actions internationales peuvent être le lieu d'expériences intéressantes d'articulation des politiques et des projets dans le cadre notamment des intercommunalités, et d'articulation « en cascades » entre communes, départements, région. Cette pratique peut aussi enrichir les partenariats de coopération, même si les croisements d'Agenda 21 Nord-Sud sont encore rares. Les collectivités s'efforcent de plus en plus de s'investir dans des coopérations à forte valeur ajoutée et en relation avec l'identité de la collectivité et du territoire. Ces coopérations sont d'autant plus perçues comme pertinentes et appropriées par les parties prenantes et la population quand les territoires ont des affinités (coopération transfrontalière, expertise maritime, agricole, identité fluviale, de montagne...). La coopération de fleuve à fleuve Loire/Niger en est un exemple, comme les coopérations euro-méditerranéennes. Le partenariat de longue date avec la ville de Saint-Louis du Sénégal a abouti en 2003 à un jumelage des Agendas 21 des collectivités respectives, ce jumelage aujourd'hui s'accompagne d'articulations entre échelles de territoire puisque la Communauté urbaine de Lille s'y adjoint également (Cf. « En pratique » n°26).

De la même façon, la coopération décentralisée Côtes d'Armor/Gouvernorat de Gabès s'inscrit dans leurs Agendas 21 respectifs. De son côté, la coopération du Conseil régional du Limousin avec Oubritenga au Burkina Faso intégrera les sept communes de la Province en lien avec sept communes ou communautés de communes du Limousin (Cf. « En pratique » n°13). Enfin, le Conseil Général de l'Essonne développe

une mise en réseau des collectivités territoriales françaises et maliennes « pour le développement durable des territoires », impliquant différentes échelles de territoires « ici » et « là-bas » (Cf. « En pratique » n°14).

La cohérence des composantes du développement durable

Il s'agit là d'un niveau de cohérence sur le plan conceptuel du développement durable, qui implique sur le plan opérationnel l'existence d'outils méthodologiques. La compréhension interne du développement durable, l'appropriation de sa complexité amènent différentes formes d'intégration de celui-ci dans les projets internationaux. Dans certains cas, l'interdépendance des thématiques du développement durable est recherchée dans toutes les actions mises en oeuvre à l'international : ainsi le projet de coopération entre Bessancourt et la commune rurale de Ze au Bénin (Cf. « En pratique » n°25) ou ceux de la Communauté urbaine de Dunkerque avec la ville de Vitoria au Brésil (Cf. « En pratique » n°16). En général, cependant, si les composantes sociales, environnementales, économiques font chacune l'objet d'au moins une action, elles ne sont pas nécessairement croisées entre elles pour autant, ce qui ne constitue pas en soi une réelle démarche de développement durable. L'intégration de la diversité culturelle comme « 4e pilier du développement durable » - conformément à l'évolution des textes internationaux (Programme d'action du Sommet mondial du développement durable de 2002, Convention internationale sur la diversité culturelle de 2005, entrée en vigueur en 2007) apparaît, au niveau territorial, comme un facteur de cohérence et de dynamisme accru de l'Agenda 21. Ici, les projets des collectivités à l'international comme au niveau interculturel dans les territoires, pourraient être un enjeu majeur à développer.

L'enjeu climatique

La lutte contre le réchauffement climatique global tend à devenir un axe prioritaire de coopération au niveau international. Cette priorité est susceptible de mobiliser des financements importants à partir des mécanismes de développement propre, des fonds de compensation, des taxes carbone... De plus en plus de collectivités territoriales s'engagent dans des plans climats territoriaux, qui s'intègrent, plus ou moins selon les cas, à l'Agenda 21, dont ils constituent une partie opérationnelle et environnementale. Certains plans climat développent une dimension internationale. Le débat reste ouvert sur ces articulations, sur la dimension participative ou non de ces démarches, notamment au niveau des pays du Sud, et sur l'expertise et les coopérations nécessaires pour la mise en oeuvre de la « finance carbone ».

Par ailleurs, la question climatique constitue un enjeu d'éducation citoyenne, y compris par la mise en oeuvre de projets de compensation interne à la collectivité ou s'adressant aux acteurs du territoire. Mais n'y a-t-il pas un risque d'une articulation insuffisante entre Agenda 21 et plan climat énergie territorial conduisant à des démarches parallèles ou un recentrage des Agendas 21 sur le volet environnemental au détriment du social, de la diversité culturelle et de l'économique ? Les collectivités doivent réussir ce nouvel enjeu dans la complexité du développement durable : intégrer le plan climat énergie territorial comme un volet opérationnel de l'Agenda 21 local, et intégrer la dimension de coopération internationale à cet ensemble.

Les plans climat et la finance carbone en débat

Ronan Dantec est vice-président de Nantesmétropole, président de la Commission « Environnement et développement durable » de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe et en charge des négociations sur le climat pour Cités et gouvernements locaux unis. Pour lui, « la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre positionne les collectivités territoriales comme un acteur clé de la solution collective que doivent trouver les États du monde entier pour lutter contre le dérèglement climatique. En effet, comment imaginer une politique nationale de lutte contre le changement climatique sans tenir compte de la politique des grandes villes ou des collectivités rurales en termes de transport, de logement ou de planification de leurs aménagements ? Cités et gouvernements locaux unis représente et défend les intérêts des gouvernements locaux sur la scène mondiale. A ce titre,

l'organisation se bat pour que soit reconnu dans le cadre des négociations climatiques, le rôle des collectivités locales et régionales dans la lutte contre le réchauffement de la planète. Cités et gouvernements locaux unis demande à ce que soit inscrite dans le registre des plans d'atténuations pour les pays du Sud, l'action des collectivités locales du Sud. De la même manière, l'éligibilité des programmes de coopération Nord- Sud aux nouveaux dispositifs de financements carbone mondiaux permettra aux collectivités territoriales d'entreprendre de nouvelles actions de coopération pour un développement durable.

Nous pouvons déjà affirmer que les questions climatiques seront au centre de nombre de problématiques des coopérations décentralisées dans les années à venir ».

Youssef Brahimi , coordinateur du programme Afrique du Nord et Coopération Sud-Sud, Mécanisme mondial de la Convention des Nations unies de lutte contre la désertification, revient sur les plans climats. « Quand on parle de coopération en matière de gestion durable des ressources naturelles, il s'agit aussi de tous les aspects socio-économiques liés à l'amélioration des conditions de vie des populations. C'est l'objet de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification, seule convention de Rio qui parle explicitement de développement. Le Plan climat, et d'une manière générale la priorité accordée au changement climatique par rapport à d'autres questions, notamment celles de développement local durable, peut susciter des inquiétudes, du fait des mécanismes financiers complexes gérés par les grandes institutions internationales financières. Des mécanismes nationaux comme les PANA, ont un contenu similaire aux Programmes d'action nationaux de lutte contre la désertification dans les pays arides. La seule différence est que ces Programmes de lutte contre la désertification ont mis des années à être élaborés de façon participative, et finalement n'ont pas trouvé de financements ! Les PANA élaborés en très peu de temps, parfois en six mois avec des check-lists d'actions types, sont financés. La dimension sociale et économique disparaît dans ces questions d'adaptation, avec le risque d'occulter la durabilité de l'action. »

Cas pratiques étudiés dans l'étude

- Conseil régional d'Île-de-France : valoriser à l'international l'expertise des ressources humaines interne
- Conseil général du Cher : les congés solidaires, facteurs de mobilisation interne
- Ville d'Angers : réussir la transversalité : un enjeu commun au développement durable et à l'action internationale
- La communauté d'agglomération de Cergy Pontoise : créer de nouveaux partenariats d'acteurs
- Ville de Rosny-sous-Bois : un partenariat développement durable / solidarité internationale pour un futur agenda 21.
- Conseil général de Seine et Marne : la solidarité internationale, un outil d'animation du territoire
- Conseil général des Côtes d'Armor : une ouverture internationale et européenne longue de plus de 20 ans, aujourd'hui inscrite comme un principe fort du projet territorial durable
- Brest Métropole Océane : des outils de suivi et d'évaluations inspirés de l'agenda 21
- Nantes Métropole / la commune urbaine d'Agadir : une coopération pour une nouvelle politique de transport, durable
- Conseil régional de Bourgogne : articulations internes et réciprocité Sud-Nord autour de la biodiversité
- Conseil général de l'Isère : un projet de réserve naturelle communautaire fédérateur « ici » et « là-bas »
- Conseil régional de Bretagne : l'agriculture durable, fil conducteur de partenariats internationaux
- Conseil régional du Limousin : nouveau programme de coopération axé sur le développement durable
- Conseil général de l'Essonne : mise en réseau d'acteurs franciliens, essonnien et maliens pour mutualiser les compétences
- Romans sur Isère : la culture au cœur de la coopération
- Communauté urbaine de Dunkerque : coopération avec le Brésil basée sur un projet partagé et une cohérence territoriale
- Charte de Sénart : un processus dynamique
- Conseil général de Loire-Atlantique : démarche d'évaluation et amélioration de la « qualité développement durable » des projets des acteurs du territoire

- Horizons solidaires : développer l'ancrage territorial pour intégrer la diversité des acteurs de la solidarité internationale
- Via le Monde au Conseil général de Seine-Saint-Denis : une logique de réseau
- Ancrer la solidarité internationale dans les territoires franciliens
- Des collectivités s'unissent pour une coopération climatique avec le Sénégal
- La Bretagne en partenariat avec le PNUD
- La compensation en discussion au Conseil général de l'Essonne La région Île-de-France et la filière « biochar » au Mali
- Bessancourt / Ze : Une coopération issue du croisement des agendas 21
- L'agenda 21 de Saint Louis du Sénégal à l'origine d'une articulation des échelles de territoire au Nord entre Lille et la communauté urbaine de Lille. -
- L'agenda 21 de Ouagadougou : une co-production de Ouagadougou, Lyon, le Grand Lyon et Urbalyon.
- Le commerce équitable : une articulation entre solidarité internationale, développement durable et économie sociale et solidaire
- Région Picardie, coopération décentralisé et réciprocité solidaire : un incubateur de développement durable
- Région Île-de-France : soutien à la mise en place d'une filière d'artisanat équitable à Madagascar