

## Coopération décentralisée et agenda 21 local : *deux démarches en synergie au service du développement durable des territoires*

Face aux défis planétaires et aux enjeux d'intégration du développement durable, la coopération décentralisée est une réponse à la nécessité de solidarité entre les territoires. En effet, chaque collectivité dispose de compétences et de savoirs, qu'elle peut utilement partager avec d'autres territoires. Elle s'enrichit en retour de ces échanges puisque, dans de nombreux domaines, les collectivités sont confrontées à des problèmes similaires et vivent les mêmes expériences.

L'intégration d'une démarche de coopération décentralisée à une demande de projet territorial de développement durable tel qu'un Agenda 21 favorise la rencontre des dimensions locale et globale. Ces démarches répondent toutes deux aux enjeux locaux, et la synergie entre elles renforce l'action en faveur de l'émergence de territoires plus durables, ici et là-bas.

La coopération décentralisée est une forme de partenariat entre deux collectivités de pays différents, unies dans un intérêt commun. Initiée à Rio en 1992 (encadré 1), elle est basée sur les quatre principes d'égalité, de solidarité, de réciprocité et de subsidiarité fixés par la Charte de la coopération décentralisée en 2004 [3]. Elle est matérialisée par une convention et peut prendre plusieurs formes : jumelage, aide au développement, relation technique d'appui à la décentralisation... Reliant des territoires à l'échelle infra nationale, la coopération décentralisée permet adaptation et réactivité ainsi qu'une grande proximité avec les citoyens et une démultiplication des actions.

L'agenda 21 local est un projet territorial de développement durable, qui articule enjeux internationaux - tels qu'affirmés depuis la Déclaration de Rio de 1992 (encadré 1) - et spécificités locales. Il comporte un diagnostic, une stratégie et un plan d'actions pluriannuel et couvre l'ensemble des champs de compétences des collectivités de façon transversale. Environ 60 % de la population française

est aujourd'hui concernée par au moins un agenda 21 local.

Dans le cadre d'un agenda 21, la coopération décentralisée prend tout son sens en matière de solidarité entre territoires.

### Une complémentarité des actions permise par des finalités et une méthode identiques

Projet de coopération décentralisée et agenda 21 répondent aux enjeux propres aux territoires identifiés lors d'une phase de diagnostic. Ils poursuivent tous deux les mêmes objectifs et s'appuient sur la même méthode (encadré 2). L'agenda 21 contribuant à répondre à des défis qui dépassent son territoire, une collaboration entre collectivités permet d'y concourir plus largement.

Il en est ainsi de la lutte contre le changement climatique qui ne peut se contenter d'une mise en œuvre dans les seules collectivités françaises, le réchauffement de la planète ayant des conséquences locales et globales : une coopération énergétique

#### Encadré 1 : Textes fondateurs de la coopération décentralisée pour un développement durable

##### Références internationales : déclaration de Rio (1992)

« Afin de relever les défis que représentent l'environnement et le développement [...] il est important de promouvoir un climat de coopération et de solidarité véritable » (chp2).

« Les représentants des collectivités locales sont encouragés à mettre en place des mécanismes permettant à ces collectivités d'accroître leurs échanges d'informations (...) ainsi que leur assistance technique mutuelle » (chp 28).

##### Références nationales

Loi du 6 février 1992 : première reconnaissance juridique de la coopération décentralisée

Loi Oudin-Santini (2006) : jusqu'à 1 % du budget des collectivités consacré à l'eau peut être affecté à des actions de coopération décentralisée

Loi Thiollière (2007) : l'action internationale est une compétence à part entière des collectivités territoriales

entre deux collectivités partenaires peut par exemple être envisagée pour favoriser la prise de conscience.

Si elle est ancrée sur les territoires, la protection des ressources naturelles gagne à être mise en perspective à l'échelle transfrontalière ou mondiale : une collaboration entre deux collectivités séparées par une étendue d'eau peut par exemple participer plus efficacement à la protection de ces milieux aquatiques.

Enfin, le choix d'une collectivité d'acheter des produits éthiques issus d'un commerce équitable avec sa collectivité partenaire agit en faveur d'un développement suivant des modes de production responsables. La solidarité entre les territoires et l'épanouissement de tous les êtres humains sont aussi des éléments de convergence.

Transversales, elles nécessitent toutes deux un fort portage politique. Pour garantir l'appropriation du projet par tous les acteurs des territoires, ici et là-bas, la participation de tous les citoyens, des entreprises, des associations locales, des jeunes, du début à la fin du projet, est essentielle. Cette participation est la condition de la pérennité et de la réussite du projet, au-delà des mandats politiques. Elle renforce aussi le sentiment d'appartenance au territoire, d'où un double intérêt, pour chacune des deux démarches. Enfin, coopération décentralisée comme agenda 21 doivent veiller à s'améliorer régulièrement, afin de répondre au mieux à leurs objectifs et éventuellement de réorienter certaines actions. Pour ce faire, une évaluation partagée par les porteurs de projets et les citoyens est nécessaire. Dans les deux cas, une réflexion ex-ante - c'est-à-dire avant le lancement du projet - sur l'évaluation et les éventuels indicateurs associés est recommandée.

### La coopération décentralisée, une contribution aux objectifs de l'Agenda 21

#### Une ouverture à d'autres cultures

Inclure une dimension internationale à un agenda 21 favorise une ouverture sur le monde et la découverte d'autres cultures. Le lien culturel renforce en effet la cohésion sociale entre les territoires et fait donc partie intégrante de la démarche de développement durable mise en œuvre dans un agenda 21.

Généralement sous forme de jumelages Nord-Nord, l'association de deux communes permet par exemple des échanges culturels, linguistiques ou artistiques, souvent à destination des jeunes. Lorsqu'elle se réalise entre pays d'Europe,

elle permet de faire se rencontrer des jeunes européens et de leur faire prendre conscience de leur appartenance à l'Union Européenne, de se sentir réellement citoyens européens.

Des voyages d'études sont également organisés entre régions de pays frontaliers, permettant aux élus ou aux techniciens d'envisager d'autres manières de procéder et de prendre du recul quant à leurs pratiques.

#### Aide au développement

La coopération décentralisée peut avoir pour objectif l'aide au développement de manière durable. En soutenant les ONG et associations installées sur son territoire, via son agenda 21, une collectivité française peut par exemple contribuer à la lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud. Par des échanges d'agents volontaires, éventuellement pendant leurs congés, elle peut participer à assurer aux citoyens de sa collectivité partenaire au sud l'accès aux services essentiels (santé, éducation, eau potable, etc.).

Mouans-Sartoux, dans les Alpes Maritimes, consacre chaque année une part de son budget au financement de projets d'assainissement dans les pays en développement. Cette action fait partie de son agenda 21, dans l'orientation « promouvoir la solidarité et l'éducation pour l'épanouissement des êtres humains ».

Ces démarches peuvent également participer au renforcement des capacités et des compétences des collectivités partenaires.

Orléans a contribué à la création d'une structure de micro-crédit à Parakou au Bénin, en collaboration avec PlanetFinance. Grâce à une coopération et à des échanges entre les hôpitaux, les villes de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo ont amélioré l'accès aux soins de santé des habitants de la capitale béninoise.

Grâce à une participation massive des jeunes des deux communes et à la forte mobilisation des associations locales, Romans sur Isère et Taroudant ont co-construit une nouvelle bibliothèque dans la ville marocaine et ont restauré ses remparts.

#### Mutualisation des savoir-faire ici et là-bas

D'autres projets, basés sur le principe d'égalité et de réciprocité, enrichissent les deux territoires partenaires, du Sud comme du Nord.

En renforçant l'attractivité des deux territoires, certains favorisent le développement économique des deux parties, en accroissant les échanges scientifiques et techniques.

### Encadré 2 : 5 finalités, 5 éléments de démarche et 4 principes

Permettre l'épanouissement de tous les êtres humains ;	La participation de la population et des acteurs ;	Principe d'égalité
Préserver la biodiversité, protéger les milieux et les ressources ;	L'organisation du pilotage ;	Principe de solidarité
Lutter contre et anticiper le changement climatique et protéger l'atmosphère ;	La transversalité de la démarche ;	Principe de réciprocité
Assurer la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;	L'évaluation ;	Principe de subsidiarité
Fonder les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.	Une stratégie d'amélioration continue.	

Sources : Cadre de référence pour les agendas 21 locaux, l'article L-110-1 du code de l'environnement et la charte de la coopération décentralisée [3]

C'est le cas du Havre, jumelé avec Dalian, un des principaux ports du Nord de la Chine et un grand pôle commercial et économique.

D'autres peuvent favoriser un échange d'expériences, notamment pour un mode de production durable dans le bâtiment.

Par exemple, grâce au financement par la ville de Dunkerque d'un projet scientifique de recherche, des experts cubains ont mis au point un procédé de réhabilitation des toitures à partir de matériaux locaux, puis ont transmis ce procédé d'auto-construction auprès des professionnels dunkerquois du bâtiment.

Les collectivités ayant engagé un agenda 21 rencontrent souvent une difficulté à mobiliser les citoyens, et en particulier les jeunes.

La coopération de Montreuil-en-Bresse avec Kothiyari au Sénégal lui a permis de bénéficier de l'expérience de la ville africaine, modèle de démocratie participative parvenant à mobiliser sa population efficacement. En prenant du recul sur ses pratiques, elle a pu repenser ses modes de concertation et de gouvernance. Le partenariat entre Montreuil et Yelimané a également favorisé l'intégration des citoyens sur leur territoire, au Nord et au Sud. En effet, les immigrés maliens de la commune francilienne se sont investis aux côtés de la ville dans le projet de coopération visant à aider les communautés rurales de leur pays d'origine autour de problématiques d'assainissement ou d'éducation. Ils se sont sentis mieux intégrés dans leur commune et leur sentiment d'appartenance au territoire a augmenté. Le projet a ainsi favorisé l'épanouissement des êtres humains en France et au Mali, et a développé la gouvernance locale. De ce partenariat et de la coopération entre Montreuil et Hai Duong au Viêt-Nam est d'ailleurs née une coopération triangulaire, puis une coopération Sud-Sud entre la commune asiatique et la commune africaine, concernant des enjeux agricoles.

## L'agenda 21, cadre de référence de la coopération décentralisée

### L'agenda 21, outil de cohérence

Les territoires mènent souvent des projets de coopération décentralisée dans plusieurs pays en parallèle, sans parfois qu'il y ait dialogue ou coordination entre les différents porteurs de projet. L'Agenda 21 peut alors être le lieu de rencontre de ces projets, qui s'articulent ainsi davantage et gagnent en cohérence et donc en efficacité. Ce rapprochement permet

également d'identifier des porteurs d'actions issus de la collectivité ou de la société civile, et peut ainsi favoriser la naissance de partenariats public-privé, avec des entreprises locales par exemple. A l'échelle d'un groupement de communes, l'Agenda 21 peut aussi devenir un outil de mise en cohérence des diverses démarches internationales des territoires qui le composent. L'association agenda 21 – coopération décentralisée encourage ainsi de nouveaux processus de gouvernance locale. Elle oblige par ailleurs à s'interroger sur l'apport de ces projets au développement durable, et à vérifier qu'il n'existe pas de contradiction ou de réponses divergentes à l'une des finalités visées.

Le partenariat entre deux collectivités peut être noué autour de leur agenda 21 respectif. L'agenda 21 devient alors le centre de la coopération, l'objet même de la collaboration.

La ville de Lille et celle de Saint-Louis, au Sénégal, ont travaillé conjointement à l'élaboration de l'agenda 21 de la commune africaine. Certaines réflexions, concernant les déchets ou la participation, ont ensuite enrichi l'agenda 21 de la métropole française.

### Leviers possibles

Plusieurs leviers permettent d'impulser une démarche internationale. Il peut s'agir de soutenir des associations locales existant sur le territoire, ou de faire renaître un jumelage oublié depuis plusieurs années. Le commerce équitable et l'économie sociale et solidaire, en commençant souvent par des achats publics éthiques de la collectivité montrant l'exemple, sont d'autres possibilités.

### Des ajustements parfois nécessaires

Tout d'abord, pour pouvoir articuler les deux démarches, un dialogue entre les services en charge de l'agenda 21 et de la solidarité internationale de la collectivité est nécessaire. Or, ces services sont bien souvent cloisonnés et une collaboration est complexe. Apparaît donc l'importance de trouver de nouvelles manières de travailler ensemble, en mode projet.

Par ailleurs, la vision du développement durable n'est pas la même dans tous les pays, et l'agenda 21 ne couvrira pas les mêmes priorités. Ainsi, si l'aspect environnemental est central dans les pays d'Europe du Nord, c'est le développement économique qui prime dans les pays de l'hémisphère sud. De même, les manières d'appréhender les enjeux et de transmettre des idées sont très différentes selon les régions du monde, et un travail commun nécessite une adaptation culturelle.

Enfin, la coopération décentralisée peut sembler complexe et onéreuse, en particulier pour de petites collectivités.

### Encadré 3 : Quelques données chiffrées (juin 2012)

Les agendas 21 en France	Les projets de coopération décentralisée
923 démarches Agenda 21 local, dont :	12 500 projets de coopération décentralisée, dont :
50 % des régions	10 000 jumelages
40 % des départements	4 800 collectivités territoriales françaises
70 % des communautés urbaines	10 000 collectivités locales étrangères partenaires
304 projets reconnus par l'Etat	141 pays
	Budget total : environ 12 M€

Sources : Bureau des territoires du MEDDE, le Comité 21 et l'Atlas du MAEE [4]

Pourtant, des territoires de petite taille, comme le Bassin Clusien par exemple, ont mis en œuvre ces démarches rassemblées au sein de leur agenda 21. Aussi, au-delà du budget, c'est bien l'engagement politique et la mobilisation des associations et des citoyens qui rendent possible l'action internationale pour un développement durable.

## Les outils de référence et d'accompagnement

### Outils méthodologiques

Lancée en 2004 par Cités Unies France, l'AFCCRE (Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe) et le comité 21, et ratifiée depuis par plus de 150 collectivités, la Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, qui pose les grands principes de la démarche, a pour ambition d'articuler coopération décentralisée et problématiques du développement durable. Elle est accompagnée d'un guide méthodologique facilitant son appropriation par tout type de collectivité.

Afin de rechercher une cohérence avec les projets de coopération décentralisée des territoires voisins et de ne pas entrer en contradiction avec des démarches

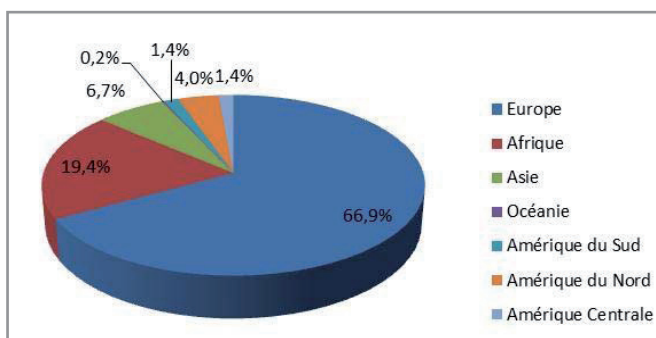
supra-territoriales de solidarité internationale, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes a mis en place un Atlas de la coopération décentralisée, recensant tous les projets à dimension internationale menés par les collectivités françaises (cf. encadré 3). Il apparaît que la grande majorité des projets se font avec des collectivités européennes (jumelages notamment) ou avec l'Afrique (cf. graphique).

Permettant entre autres d'échanger des bonnes pratiques et de diffuser les offres de formation, la lettre de la coopération décentralisée est une newsletter mensuelle publiée par l'agence « Coop Dec conseil ».

### Outils financiers

Des organismes internationaux offrent des soutiens financiers aux collectivités à travers des programmes dédiés à la coopération décentralisée. C'est, entre autres, le cas du programme de la FAO (Food and Agriculture Organization) pour la coopération décentralisée, ou du PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement).

### Les projets de coopération décentralisée avec les collectivités françaises, selon les continents



Source : MAEE

### Pour en savoir plus :

Cet article a été rédigé par Anne-Laure **CARLIER** et Sandrine **FOURNIS**

**Contact :** sandrine.fournis@developpement-durable.gouv.fr

### Sur les agendas 21 locaux et démarches locales de développement durable :

[1] « L'Agenda 21 local, projet de société du 21<sup>ème</sup> siècle pour des villes et territoires durables », MEDDTL/CGDD, Le point sur n°57, juin 2010

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Agendas-21-locaux.html>

### Sur la coopération décentralisée :

[2] « Solidarité internationale : les collectivités territoriales s'engagent aux côtés des associations », Cités Unies France, [http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/4\\_pages\\_VERSION\\_MAIL-2.pdf](http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/4_pages_VERSION_MAIL-2.pdf)

[3] Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable :

<http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/CharteCdddAvril2004.pdf>

[4] Atlas du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes,

<http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-monde.asp>

### Sur les interactions agenda 21 – coopération décentralisée :

[5] « Agendas 21 et actions internationales des collectivités : quelles articulations ? », Savoirs communs n°10, Agence Française de développement et ARENE Île-de-France, 2010

le  
point sur

Commissariat général  
au développement  
durable

Service de l'économie,  
de l'évaluation  
et de l'intégration  
du développement durable

Tour Voltaire  
92055 La Défense cedex  
tél. : 01.40.81.21.22

Directeur de la publication  
Xavier Bonnet

Rédactrice en chef  
Laurence Demeulenaere

ISSN : 2100-1634

Dépôt légal : Octobre 2012

conception graphique  
MEDDE/CGDD/SEEIDD



imprimé  
sur du papier  
certifié écolabel  
européen,  
[www.eco-label.com](http://www.eco-label.com)