

Bio

Chargé de mission à la Mairie de Paris depuis 2006 après avoir été pendant plus de douze ans consultant indépendant, Clément Cohen est un expert du développement des territoires à partir de démarches de développement durable, notamment celles d'agenda 21. Ses différentes missions, analyses et interventions de formateur l'ont doté d'une bonne connaissance et d'une pratique des politiques publiques de développement durable territorialisé.

Le développement durable fait rimer solidarité internationale et action locale

En 1992 à Rio de Janeiro, un nouvel « objet » a été consacré comme matière essentielle des relations internationales : la Terre. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a en effet proclamé que notre planète (d'où le nom souvent attribué de « Sommet de la Terre » à la Conférence de 1992) est non seulement le « foyer de l'humanité », mais plus encore « constitue un tout marqué par l'interdépendance ».

La proclamation d'une interdépendance systémique entre la nature, l'humanité et les constructions humaines (du siège global de l'humanité aux différents peuples, des sociétés humaines aux foyers-maisons individuels) était logiquement issue de l'objectif de Rio : établir sur les questions d'environnement et de développement « un **partenariat mondial** sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples ». Ainsi la Terre et l'urgence de sa préservation offraient-elles l'espace « naturel » d'une solidarité conventionnelle, voire contractuelle, donc en action, permettant ainsi de concilier et respecter « les intérêts de tous » et « l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement ».

Mais en même temps, dans le texte même de la Déclaration de Rio, le mot « solidarité » n'apparaissait qu'une seule fois, à la quasi toute fin du document, dans l'ultime chapitre (le 27^{ème}) qui déclare : « Les Etats et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable ». Certes, le second sommet de la Terre à Johannesburg, en 2002, a partiellement corrigé ce déficit, notamment lorsque le rapport final de la conférence reconnaît « combien il est important de renforcer la solidarité entre les hommes » et qu'il faut pour ce faire encourager « instamment la promotion du dialogue et de la coopération entre les civilisations et les peuples de la planète, sans considération de race, de handicap, de religion, de langue, de culture ou de traditions », mais il ne nous paraît pas neutre que les grandes textes internationaux du développement durable ignorent plutôt ce terme¹.

En effet, quand il est question de rapports entre le Nord et le Sud, et notamment de rapports juridiques inscrits dans les Traités et de partenariats, le terme de « **solidarité** » apparaît inadapté – et probablement plus encore dans son appréhension anglo-saxonne. La **solidarité** indique une relation entre personnes, ou groupes, ayant conscience d'une communauté d'intérêts, qui entraîne des obligations mutuelles, de manière que chacun réponde de ce tout. Il renvoie à la notion d'**interdépendance**, certes bien reprise par la Déclaration de Rio, mais dans un sens plus statique,

¹ Par exemple, la Charte d'Aalborg signée en 1994, sensée appliquer au niveau des villes européennes les principes et actions de durabilité avancés à Rio, ne traite pas de la coopération, autrement que celle entre les villes signataires ; elle n'indique rien sur la solidarité internationale. Ce que corrigent quelque peu les « Engagements d'Aalborg », dix ans plus tard, en soulignant (10^{ème} Engagement : « du local au global ») qu'il convient de « renforcer la coopération internationale des villes et développer des réponses locales aux problèmes globaux en partenariat avec les gouvernements locaux, communautés et acteurs concernés ».

d'état d'un système. Dans le champ du développement durable à l'échelle internationale, la solidarité entre acteurs du Nord et acteurs du Sud devrait plutôt être assimilée à la « **sympathie** », **affinité** entre individus ou groupes qui fait que les mêmes sentiments sont éprouvés de part et d'autres, voire à l'« **empathie** », qui indique une **identification** à l'autre, dans le sens que l'on trouve en anglais pour qualifier, par exemple, des mouvements sociaux qui ont pour but de manifester un accord, un soutien, une solidarité avec d'autres mouvements ou situations (grève de solidarité : *sympathy strike*).

Cette capacité à ressentir, éprouver, ce que l'autre ressent, et exprimer ce ressenti partagé, sans parler proprement de solidarité (interdépendante), nous amène à évoquer, en mai-juin 2008, au moment où est écrite cette contribution, en plein Festival international du Cinéma de Cannes, une double actualité : 1968 (quel moments de solidarités et sympathies diverses !) et le cinéma « militant », témoin. *Sympathy for the Devil* est une chanson des Rolling Stones, qui ouvre leur disque enregistré en **1968**, il y a quarante ans, et qui s'appelle *Le Banquet/Festin des Mendiants* (*Beggars Banquet*), offrant un vertige de mots (sympathie-solidarité, diable, festin, mendiants,...) plus rimbaldien que politiquement militant, mais aussi bon reflet de l'époque. Mais c'est aussi un film de JL Godard (*One + One*), qui y reconstruit en quelque sorte un système de solidarité entre le rock et les Black Panthers. En 1970, le magazine américain Newsweek considérait ce film comme « une puissante métaphore du développement », où alternent du rock (scènes de répétitions des Stones) et du « pop politique » (sic).

Mais revenons à notre propos : même si il ne la désigne pas en tant que telle, le développement durable « transpire » la solidarité internationale par tous ses pores. C'est ce que nous allons exposer d'abord. Nous allons présenter ensuite la question de la solidarité environnementale dans les Objectifs de Développement du Millénaire (ODD), qui sont, en quelque sorte, la transposition et la déclinaison des principes du développement durable « pour » les pays et les territoires les plus défavorisés de la planète. Nous montrerons ensuite comment ces éléments porteurs de solidarité internationale peuvent constituer un volet décisif d'un agenda 21 local—ce qui renvoie à ce que l'on pourrait appeler « penser la solidarité internationale au niveau global, la mettre en œuvre au niveau local ».

Et nous ouvrirons, sans conclure, une nouvelle interrogation sur la faible prise en compte de la question des droits écologiques parmi les droits humains, dans le développement durable.

1. Le développement durable et ses implications en termes de solidarité internationale

Il faut d'abord rappeler que le développement durable (face au mode largement dominant de développement non-durable) part du constat que la Terre forme un tout aux ressources naturelles limitées, et que cette limite porte le risque que l'humanité toute entière « construise » ses propres limites et risques. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement postule donc en même temps que nous sommes dans un système global mais que ni la planète ni la gouvernance du développement ne dispose en soi de moyens de sauvegarde. Il faut les construire et **seules des coopérations et solidarités** équilibrées, partenariales, le « partenariat mondial », peuvent préserver la Terre face aux crises écologiques (climat , biodiversité, eau,...).

Ainsi la première « solidarité » doit-elle être celle de l'humanité avec le reste de la nature. C'est ce qu'affiche, en exergue, le **premier principe de la Déclaration de Rio** : « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* ». Et voilà que la solidarité devient « harmonie », c'est-à-dire un accord solidaire et en même temps **parfait** et **agréable** entre l'ensemble des êtres humains, leur santé, leur travail (ou production) et la nature. En quelque sorte, le développement durable est dans ses principes forcément solidaire, empathique et harmonieux, pour les êtres humains et entre eux et la nature.

Mais proclamer l'harmonie ne suffit pas et les textes fondateurs du développement durable ont insisté pour que les Etats et les peuples agissent de « bonne foi » pour rendre efficaces et le droit international et le développement durable », dans le dialogue et la coopération².

Cette solidarité et cette coopération se manifestent bien entendu également au niveau des **collectivités locales**. La Déclaration proclame le rôle général des collectivités locales dans le développement durable (principe 22). ACTION 21, programme d'actions destinées à traduire dans les faits les 27 principes de la Déclaration, lui-même adopté à Rio par les 178 Etats signataires, précise dans son chapitre 28 que : [paragraphe 28.1] « *ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable* ».

Tandis que « leur coopération et leur coordination » doivent permettre de « renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales » [28.2], c'est sous forme de « **concertation** » que doit être développée « la coopération technique entre les collectivités locales » [28.3]. Sans revenir sur les distinctions, parfois subtiles, entre coopération, concertation ou coordination, les échanges et progrès mutuels doivent s'inscrire à travers des **partenariats**, soit **directs**, soit à travers les **réseaux de collectivités** « entre organes et organismes compétents tels que le PNUD, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), le PNUE, la Banque mondiale, les banques régionales, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, l'Association mondiale des grandes métropoles, le Sommet des grandes villes du monde, la Fédération mondiale des cités unies et villes jumelées et autres partenaires appropriés dans le but de mobiliser un appui international accru au bénéfice des programmes des collectivités locales. Un des objectifs importants serait d'aider, de développer et d'améliorer les institutions existantes qui s'intéressent au renforcement des capacités des collectivités locales et à la gestion de l'environnement à l'échelon local »³.

² La Conférence de l'ONU de Johannesburg, en 2002, promue « Sommet pour le développement durable », renforce cet aspect, comme beaucoup d'autres proclamés à Rio 10 années avant : « Nous sommes déterminés à faire en sorte que notre riche diversité, qui constitue notre force collective, soit mise à profit pour nouer des partenariats constructifs axés sur le changement et visant à atteindre notre objectif commun, à savoir le développement durable. - Reconnaisant combien il est important de renforcer la solidarité entre les hommes, nous encourageons instamment la promotion du dialogue et de la coopération entre les civilisations et les peuples de la planète, sans considération de race, de handicap, de religion, de langue, de culture ou de traditions ».

³ Rappelons que cette indication d'organismes et de réseaux date de 1992.

Au cœur du développement durable : la satisfaction des besoins essentiels

La prise en compte de l'environnement dans une situation de pénurie interpelle à un double titre. D'abord, on n'est plus du tout dans l'interdépendance, mais dans l'assistance à « peuples en danger » et donc dans la solidarité au sens propre, mais bien dans l'empathie. Ensuite, le développement durable stipule que ce mode de développement doit d'abord répondre aux **besoins essentiels**. Il n'y a donc pas a priori de contradiction entre besoins essentiels et développement durable/environnement.

Satisfaire les besoins essentiels du point de vue du développement durable, c'est donc non seulement satisfaire les besoins en logement (abri), alimentation, eau, etc., mais c'est aussi agir sur des questions d'urgence telles que :

- déforestation,
- énergies domestiques,
- agriculture périurbaine,
- salubrité,
- maîtrise des eaux,
- déchets,
- éclairage municipal,
- etc.

Cependant, on peut se demander si la **question de la paix** –élément fondamental de la solidarité internationale- est un besoin essentiel. En tout cas, le développement durable, qui implique la sécurité et la tranquillité des biens et des personnes, et des milieux, apprend que « la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables » [principe 25 de la Déclaration]. En outre, « les Etats doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément à la Charte des Nations Unies » [principe 26]. Mais Rio a aussi reconnu qu'en matière d'environnement, les rapports entre le Nord et le Sud peuvent être déséquilibrés, notamment sous l'impact des **normes** : « Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié » [principe 11]. Cette « guerre des normes » est donc susceptible d'entraîner des conflits économiques, avec des impacts sociaux.

On peut donc là encore relever le rôle potentiel important des collectivités locales : à défaut de lancer des initiatives de paix telles qu'on les entend sur le plan diplomatique, les villes peuvent consolider des liens entre elles qui sont de facto favorables à la paix entre les peuples. Le développement durable est un mode de développement qui pousse à donner aux collectivités locales des rôles de plus en plus importants, probablement y compris sur les questions diplomatiques ou encore de conciliation internationale ou, du moins, d'évitement des conflits. Le rapport de Mme Brundtland prescrivait en 1987 que plus encore que la promulgation de « lois sévères » en matière de responsabilité des acteurs, « la participation effective des communautés locales aux **processus de prise de décisions** peut aider celles-ci à mieux définir et à mieux faire respecter leurs intérêts communs » [Notre avenir à tous –chapitre 2 : *Vers un développement durable* »].

2. Les ODM : une approche complémentaire d'intégration de l'environnement dans le développement

L'approche d'un développement durable solidaire se retrouve dans les Objectifs du Millénaire (ODM). Ces objectifs, au nombre total de huit, visent à réaffirmer et renforcer la nécessité pour les pays et territoires **les plus défavorisés de la planète** de bénéficier pleinement du développement

durable global que prône l'ONU⁴. C'est globalement qu'ils forment un système interdépendant de développement durable.

L'objectif 7 quant à lui qui porte sur la nécessité d'« assurer **un environnement durable** ». Il stipule que les questions de l'eau et de l'assainissement d'abord et les « autres problèmes écologiques » ensuite « supposent que l'on s'intéresse d'abord au sort des populations pauvres et que l'on renforce la coopération mondiale à un niveau sans précédent ». Cet objectif implique deux orientations : 1/ cibler des problématiques thématiques clés, et d'abord autour de l'eau et de l'amélioration des habitants vivant dans les taudis les plus insalubres ; 2/ élever la coopération à un niveau important, ce qui implique d'éviter toutes « petites » actions et de **fixer des objectifs quantitatifs élevés**.

Mais les ODM se situent au niveau des Etats. Si les collectivités locales ont aussi un rôle à jouer, cela ne semblerait efficace qu'en partenariat avec les Etats du Nord et/ou en intervenant de façon massive. On peut retenir dans ce cadre que la thématique de l'eau et de l'assainissement est pour elles aussi majeure, sinon imposée.

On pourrait aussi commencer à réfléchir et agir avec les pays et les populations les plus pauvres sur ce qu'est un « territoire carbone », et donc à la fois sur la production d'énergie localisée et adaptée à des besoins locaux et sur le renforcement de l'économie du recyclage et du réemploi.

3. Du global au local : le rôle des agendas 21 locaux en faveur de la solidarité internationale

Une fois posée comme composante du développement durable, la solidarité internationale peut-elle rendre convergentes « des réponses locales aux problèmes globaux » ? Quel peut ou doit être le contenu de ces réponses ?

C'est ici que s'impose l'agenda 21 local. C'est un **outil de programmation d'actions** qui reste encore, pour un territoire donné, la meilleure manière de progresser sur le sentier du développement durable. Il est tout à fait adapté à l'inclusion d'**actions** de solidarité internationale **pertinentes**, c'est-à-dire stratégiques pour le territoire concerné et pour les territoires de coopération qu'il institue.

Par exemple, la CGLU, qui vient de réaffirmer (Déclaration finale du Congrès 2007) : « la nécessité de favoriser dans nos villes et nos territoires un développement durable, **plus équitable, inclusif, et respectueux des droits de l'Homme fondamentaux et de l'égalité** entre les hommes et les femmes de toutes les races, cultures et religions » et qu'il faut également œuvrer pour **approfondir la démocratie et l'autonomie locale** pour contribuer à bâtir un monde en paix et solidaire, ouvre d'intéressantes portes pour l'action locale : parallèlement ou dans le cadre des composantes « strictes » du développement durable, on insistera sur les questions d'équité (justice), d'inclusion, de respect des droits, d'égalité, mais aussi d'approfondissement des processus démocratiques.

Plus concrètement encore, le domaine appelé « **Solidarité et coopération** » est reconnu comme un champ vaste d'actions relevant d'un agenda 21 local. Certes, la grande majorité des actions relèvera de l'« harmonie » territoriale au sein même du territoire engagé dans un agenda 21, mais la

⁴ Les huit objectifs sont : 1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim. 2. Assurer l'éducation primaire pour tous. 3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes. 4. Réduire la mortalité infantile. 5. Améliorer la santé maternelle. 6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies. 7. Assurer un environnement durable. 8 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

coopération et la solidarité peut aussi inclure des territoires plus lointains. Dans ce cadre, la lutte contre les changements climatiques et ses déclinaisons locales dans ces territoires de coopération apparaissent comme le domaine phare de l'action solidaire internationale.

En outre, comme on l'a dit, soucieux de cohésion sociale, de solidarité entre hommes, entre territoires et entre générations, et du bien-être de tous, le développement durable suppose, en priorité, d'assurer des conditions de vie satisfaisantes, en particulier aux personnes comme aux familles connaissant des difficultés. A l'échelle territoriale, poursuivre ces finalités suppose de requalifier les zones rurales et les quartiers fragilisés pour éviter l'installation de ghettos, et d'améliorer l'écoute des habitants par le développement d'actions de proximité et un accompagnement personnalisé, en France comme dans les territoires de coopération.

Les actions mises ainsi en œuvre dans un agenda 21 local conduisent à la fois à tisser des liens entre les hommes et les femmes de toutes les générations, entre les quartiers et la ville, entre les villes et les espaces ruraux qui les entourent, entre le territoire et les territoires plus lointains et surtout entre les populations qui les habitent. Et une dynamique importante est alors que les agendas 21 locaux permettent à des villes ou territoires « avancés » en termes de développement durable de pouvoir coopérer avec des territoires non ou faiblement durables, à l'échelle de la « planète » entière.

C'est par exemple, le cas de Paris. La Ville est « engagée » sur plusieurs fronts. A la mi-2008 l'agenda 21 parisien est loin d'être achevé (seule a été finalisée la phase de « diagnostic partagé ») ; c'est pourquoi les grandes axes de coopération entre Paris et des villes du Sud se réfèrent d'abord aux **ODM**. Mais en même temps, ils déclinent et adaptent les défis ou urgences mis en exergue par la démarche d'agenda 21. Sans en exposer le détail (encore une fois pas encore vraiment déterminé), on peut dire que l'essentiel revient à mettre un savoir-faire de collectivité « au service » d'autres villes, principalement dans les champs suivants :

- accès à l'eau potable et l'assainissement, avec application de la loi Oudin-Santini, qui permet de mettre 1 million d'euros dans un programme de solidarité internationale, par l'intermédiaire d'ONG présentes à Paris et localement.
- Gestion des services publics locaux.
- Développement urbain (exemple : participation à l'élaboration du plan de déplacements de Phnom Penh).
- Accès à la santé (action de lutte contre le sida, en particulier).

Pour réaliser ce programme à partir de forces et mobilisations existantes **sur son propre territoire**, **Paris** a en outre été mis en place le label « Paris Co-développement Sud » : 6 bourses comprises entre 6 000 et 12 000 euros ont été ainsi attribuées entre 2001 et 2007. Autre volet important : la connaissance mutuelle des cultures et des artistes du monde, à Paris et dans les autres territoires de coopération⁵.

Ce qu'il est important de souligner enfin c'est que ces programmes de solidarité se font à partir de « valeurs » et d'objectifs qui concernent le territoire et les résidents parisiens, soit directement, soit en termes de politiques mises en œuvre ou à mettre en œuvre localement. Et parmi les motivations de la Ville, il ne faut pas oublier, dans de nombreux cas, celles de ses **propres agents**.

⁵ En plus de ces actions avec les villes et pays du Sud, la Ville monte ou soutient des projets de coopération entre villes européennes, ou encore de soutien à l'inter-culturalité et au cosmopolitisme de Paris.

Ouverture : les droits environnementaux : de la solidarité à la lutte ?

Sans vraiment aborder la question des droits relatifs à l'environnement, le développement durable proclame la nécessaire « **capacité** » des générations actuelles et futures à satisfaire leurs propres besoins. Cela implique de facto des droits et des devoirs pour les Etats et les acteurs du développement durable. Par exemple, en France, la Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, adoptée le 28 février 2005, mentionne les risques importants du développement actuel, qui « affecte » « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines » et donc la « capacité des générations futures et les autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Il s'ensuit qu'il y aurait une sorte de droit d'alerte (et d'action ?) pour arrêter et remédier aux effets de charge que provoquent la consommation et la production sur la nature, mais aussi sur le progrès social.

Le développement durable ouvre donc sur le parallélisme entre le devoir de sobriété au Nord et des droits environnementaux du Sud –mais ces derniers ne sont jamais réellement définis. N'y aurait-il pas là un nouvel espace d'action pour un agenda 21 local, tant pour des villes du Nord que du Sud ? Les agendas 21 locaux mettraient alors dans leurs programmes d'actions des axes de combat, de lutte pour les droits environnementaux et sociaux ... Voilà une nouvelle raison enthousiasmante pour les mener à bien !