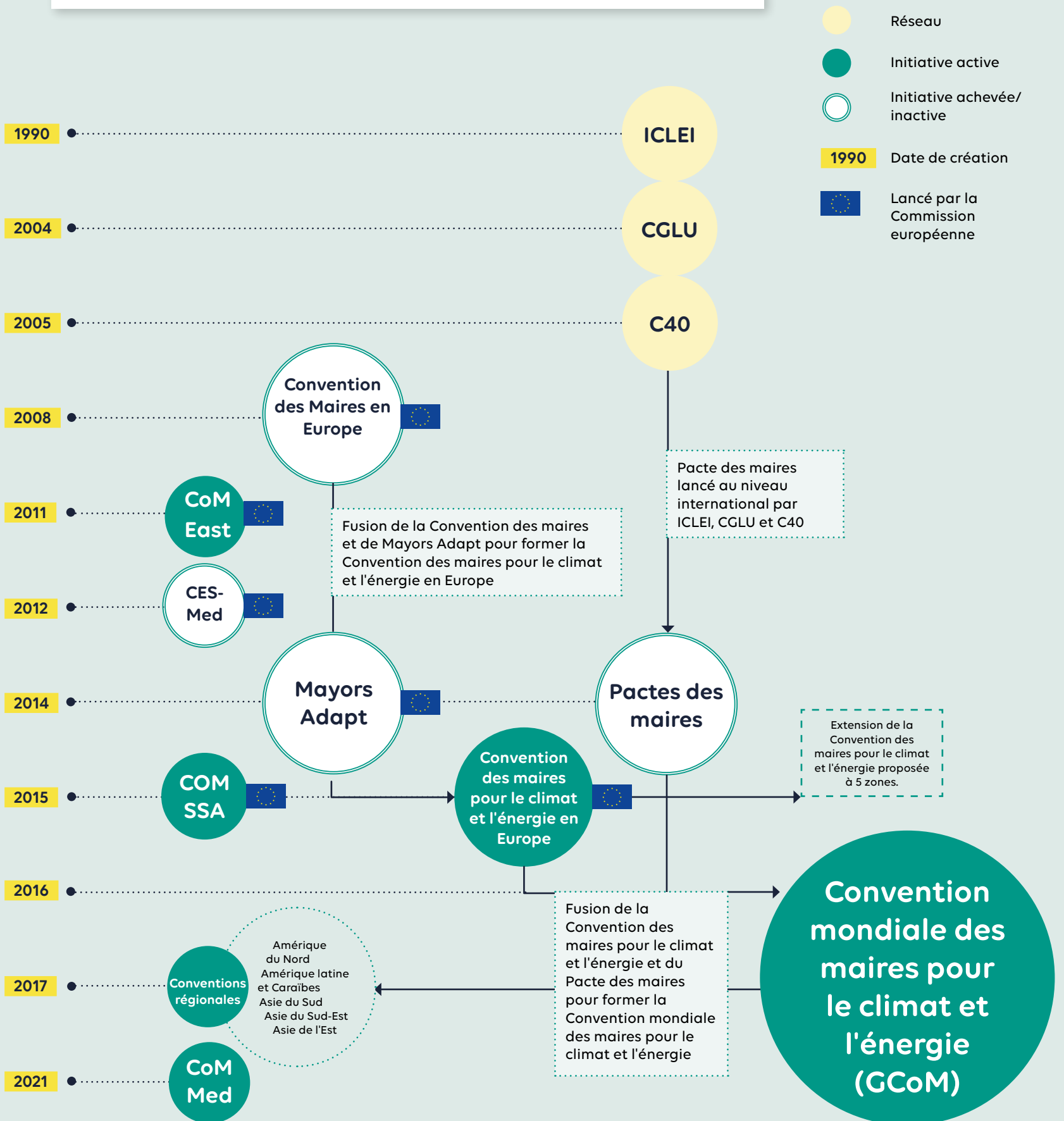




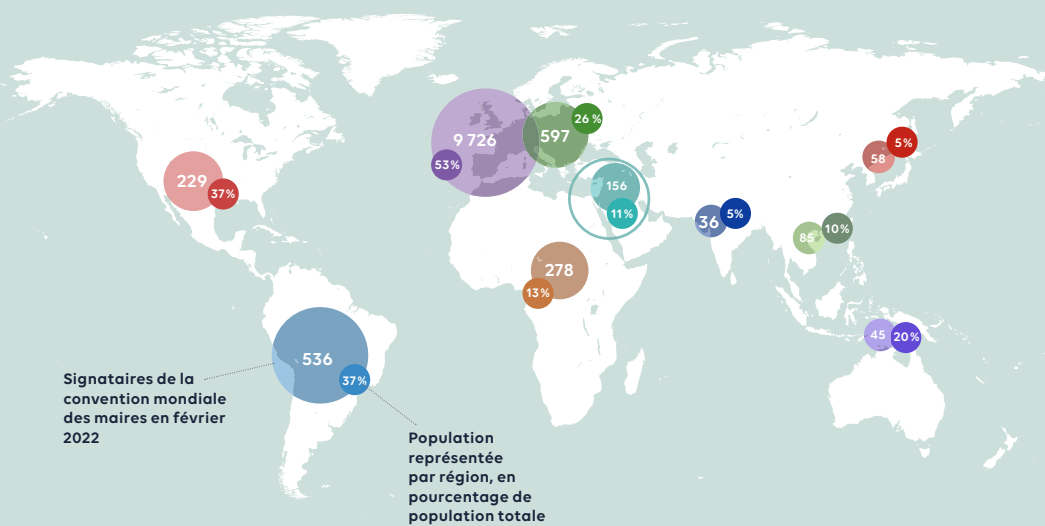
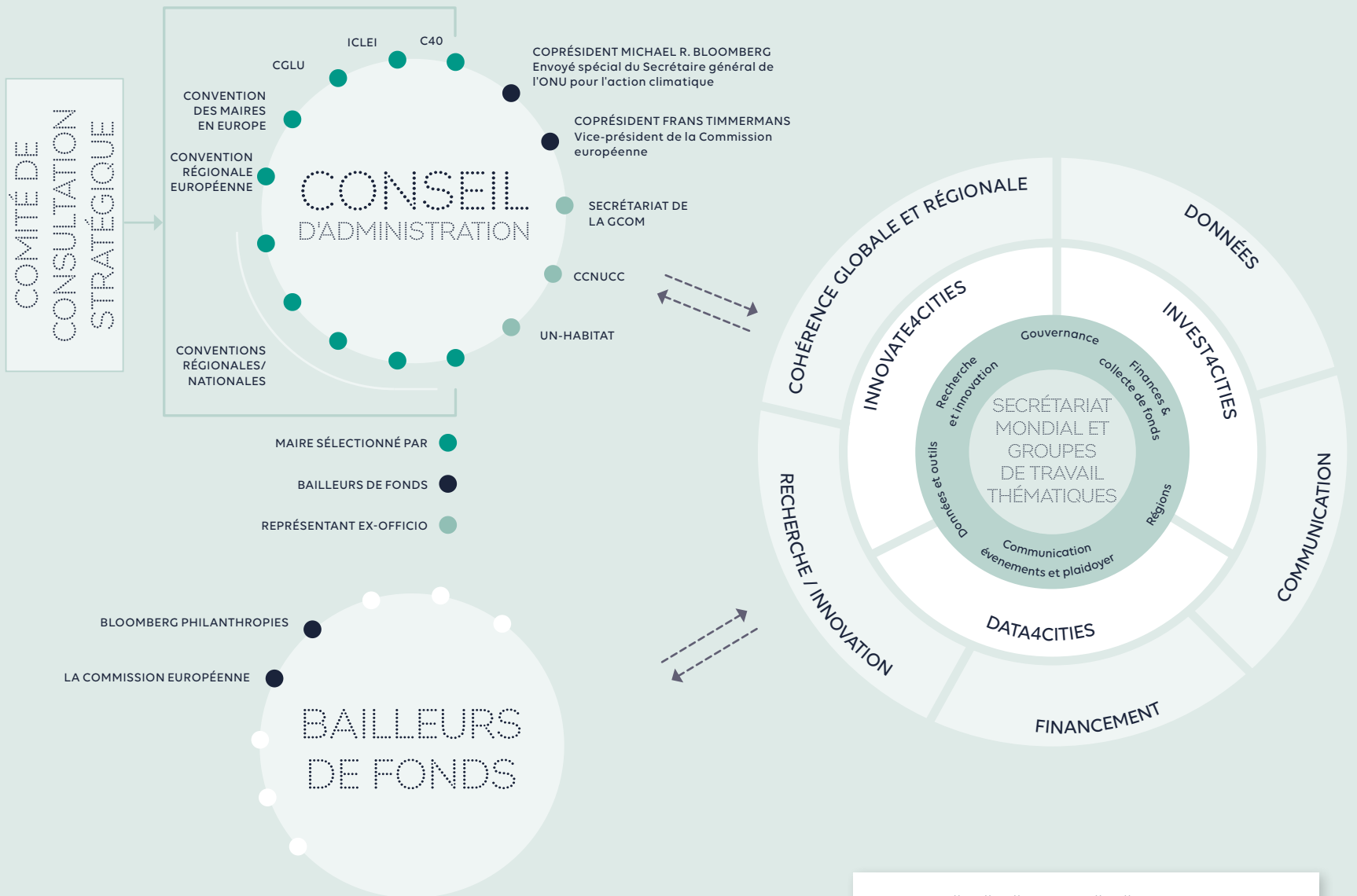
DE RÉSEAUX PIONNIERS À UNE INITIATIVE GLOBALE : L'HISTOIRE DE LA COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LE CLIMAT



Convention des maires, s.d. & compilation des auteurs

LA GOUVERNANCE ET L'ADMINISTRATION DE LA GCOM : PLACER LES MAIRES AU CŒUR DU DISPOSITIF AVEC LE SOUTIEN DU SECRÉTARIAT ET DES PRINCIPAUX BAILLEURS DE FONDS

Source : GCoM, s.d.



LA GCOM COUVRE PRÈS DE 13% DE LA POPULATION MONDIALE, AVEC UNE FORTE PARTICIPATION DE L'EUROPE ET DES AMÉRIQUES

SIGNATAIRES DE LA CONVENTION MONDIALE DES MAIRES EN FÉVRIER 2022

Sources : Signataires et populations représentées : GCoM, 2022 ; estimations de la population : INED, 2022

- ASIE DU SUD
- ASIE DE L'EST
- ASIE DU SUD-EST
- OCÉANIE
- MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD
- AFRIQUE SUB-SAHARIENNE
- AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES
- AMÉRIQUE DU NORD
- EUROPE DE L'EST ET ASIE CENTRALE
- EUROPE DE L'OUEST



La gouvernance internationale des réseaux et initiatives de coopération pour le climat

Le paysage mondial des acteurs locaux du climat est marqué par une constellation de réseaux et d'initiatives, soutenus par des organisations et des plateformes partenaires. En complémentarité avec l'infographie, cette partie s'intéressera dans un premier temps aux différentes échelles auxquelles ces réseaux et initiatives opèrent, et aux liens de plus en plus complexes qui les unissent. À travers l'exemple de la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie et de sa gouvernance, l'initiative la plus importante qui implique la plupart des réseaux à différents niveaux, cette partie donnera également une idée de la manière dont la collaboration des acteurs locaux prend forme à l'échelle globale.

L'action climat, un catalyseur pour la coopération transnationale entre les gouvernements locaux et régionaux

La coopération transnationale est un instrument d'« orchestration » souvent utilisé pour traiter des problématiques qui recoupent divers domaines politiques et impliquent des acteurs à des niveaux étatiques et non-étatiques, ainsi qu'à des niveaux géographiques différents, le changement climatique en constituant un excellent exemple ([Hale, Roger, 2014](#)). Outre leur capacité d'initiative individuelle au niveau local, les réseaux de gouvernements locaux et régionaux (GLR) jouent un rôle central dans la gouvernance transnationale du changement climatique de trois manières :

- En soutenant les processus d'apprentissage et d'échange entre les collectivités locales et les autres structures territoriales ;
- En rassemblant les ressources et les connaissances locales pour fournir des solutions complètes ;
- En renforçant le rôle des villes dans les agendas internationaux en engageant les acteurs politiques et privés ([Castán Broto, 2017](#)).

Depuis les années 1980, l'expansion de ces réseaux nationaux, régionaux et internationaux et des initiatives internationales de coopération (IIC) des GLR (cf. encadré « Pour

mieux comprendre ») a conduit à la construction d'une « gouvernance transnationale du changement climatique » étendue ([Bulkeley et al, 2014](#)). En conséquence, il y a eu « une poussée de partenariats transnationaux » cherchant à aborder divers aspects de la politique climatique, depuis la collecte d'informations, le partage de bonnes pratiques et d'expériences, le renforcement des capacités et la mise en œuvre, jusqu'à l'établissement de règles et de normes communes ([Streck, 2021](#)).

Les réseaux de politique urbaine, une pratique vieille de plusieurs siècles qui s'est répandue dans le monde entier

En général, les réseaux de gouvernements locaux rassemblent des villes ou des régions membres pour collaborer sur des questions communes liées aux politiques urbaines. Les associations nationales de collectivités locales, dans leur forme la plus rudimentaire, existent depuis des siècles et ont adopté des structures plus formelles au cours des dernières décennies. La *Convention of Scottish Local Authorities* (COSLA), par exemple, remonte à [800 ans](#), à l'époque de la Convention of Royal Burghs. Les réseaux nationaux peuvent être compris comme résultant de la quête des GLR qui cherchent une « compréhension plus granulaire » des politiques, des outils et des financements à leur disposition dans leur pays ([Ryan, 2021](#)).

Les réseaux internationaux sont ainsi nés comme une réaction naturelle à la difficulté des GLR à se représenter sur la scène interna-



tionale, car le fait de se réunir dans des réseaux transitoires leur apporte la « masse critique » dont ils ont besoin pour acquérir une légitimité, une visibilité et une force internationales (Fernandez de Losada, 2019). Il existe actuellement plus de 200 réseaux de villes, chacun ayant sa propre myriade de liens avec et entre ses membres, les États, les organisations internationales et les entreprises (Acuto & Rayner, 2016).

Cités et Gouvernements Locaux Unis (cf. **Focus CGLU**), par exemple, est le plus grand réseau de ce type au niveau mondial, qui s'efforce de donner une plateforme aux voix locales et régionales. Il est né en 2004 de la fusion de l'Union internationale des autorités locales (IULA) et de Cités et Villages Unis (UTO), créés respectivement en 1913 et 1957. Il existe également des réseaux régionaux, rassemblant des membres d'une certaine région du monde, afin de créer des synergies régionales et de donner une voix aux autorités locales de la région. Eurocities et le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), la section européenne de CGLU, sont des exemples de tels réseaux au niveau européen. Les réseaux et initiatives transnationales d'acteurs locaux ont aussi souvent des « chapitres » ou des branches régionales ou nationales, à ne pas confondre avec les réseaux régionaux et nationaux indépendants.

POUR MIEUX COMPRENDRE

RÉSEAUX OU INITIATIVES ?

Dans cette analyse, comme dans l'ensemble du rapport, nous faisons la distinction entre les réseaux et les initiatives des GLR. Les **réseaux** désignent des organisations autonomes complètes, avec un système d'**adhésion**. Une fois membre du réseau, la ville ou la région peut bénéficier de ses services et participer à ses projets. Au niveau transnational, c'est le cas d'ICLEI, CGLU ou Energy Cities, par exemple.

Les **initiatives** internationales de coopération (IIC) sont des espaces de collaboration des gouvernements locaux et régionaux, avec un système d'**engagement**. Les signataires s'engagent volontairement à s'aligner sur un ensemble de principes et d'objectifs partagés. Leurs progrès peuvent être soumis à un processus de suivi et au respect de règles établies par l'initiative. Les initiatives internationales de coopération pour l'action climatique peuvent prendre de nombreuses formes. Certaines sont administrées par plusieurs réseaux de gouvernements locaux, avec des secrétariats distincts, comme dans le cas de la Convention mondiale des maires ; d'autres sont ouvertes mais administrées par un réseau, comme la Coalition Under2, dont Climate Group est le secrétariat, ou RegionsAdapt, coordonnée par Regions4 (cf. **Focus Under2 Coalition et Regions4**).

Par ailleurs, il existe des organisations hybrides qui soutiennent les différents réseaux et initiatives ou qui travaillent en complémentarité avec eux et s'engagent directement avec les GLR, que ce soit dans leur administration, en fournissant des recherches et un renforcement des capacités, ou une plateforme commune pour la déclaration des résultats – comme dans le cas du CDP (cf. **Focus CDP**).

Les réseaux axés sur le climat et l'environnement représentent près d'un tiers des réseaux mondiaux

La spécialisation thématique a été une étape plus récente dans l'évolution des réseaux. Environ 29 % des plus de 200 réseaux existant à différents niveaux ont un objectif environnemental explicite, et 12,4 % ont un objectif lié à l'énergie, tandis que la plupart d'entre eux pourraient être classés comme « polyvalents », en raison de la nature interconnectée des défis urbains (Acuto and Rayner, 2016). Des réseaux comme ICLEI – Local Governments for Sustainability, créé en 1990 (cf. **Focus ICLEI**), ou C40, créé en 2005, (cf. **Focus C40**) rassemblent des membres pour agir dans les domaines de l'environnement et du climat. Au niveau européen, qui présente le plus haut niveau de « municipalisation » (Fernandez de Losada, 2019), il existe des réseaux comme Energy Cities ou Climate Alliance, avec des domaines d'action spécifiques comme l'indiquent leurs noms (cf. **Focus Energy Cities et Climate Alliance**). En Amérique latine, le Réseau argentin des municipalités face au changement climatique (RAMCC) est l'un des réseaux nationaux les plus proactifs spécifiquement dédiés à la politique climatique, et compte parmi les partenaires de la coalition de la campagne Cities Race to Zero au niveau mondial.

Dans la mesure où les membres des réseaux nationaux opèrent tous dans les mêmes cadres réglementaires et politiques, les échanges de connaissances, la résolution collective des problèmes et le plaidoyer peuvent prendre une forme plus pratique et concrète ; ainsi, les réseaux nationaux ont montré qu'ils comblaient les lacunes de la gouvernance climatique à plusieurs niveaux dans les pays où ils existent (Ryan, 2021).

La création d'initiatives conjointes, la complexification des interrelations et l'efficacité de la gouvernance émergente

Un ou plusieurs réseaux peuvent lancer des initiatives spécifiques, dont les membres peuvent être signataires ou auxquelles ils peuvent participer, avec des objectifs plus spécifiques et souvent limités dans le temps. Dans l'écosystème des réseaux de collectivités locales et régionales et de leurs actions, les initiatives rassemblent souvent les réseaux, afin de canaliser davantage leurs actions. La Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie (GCoM), par exemple, est née en 2016 de la fusion de la Convention des maires pour le climat et l'énergie en Europe et du Pacte des maires, qui ont eux-mêmes été fondés par des réseaux d'acteurs locaux qui se sont réunis (**voir ci-dessous**).

La prolifération des réseaux de GLR et des initiatives de coopération a été poussée par un besoin de combler les lacunes de la coopération intergouvernementale existante. La multiplication, ces dernières années, des réseaux et des initiatives est également le résultat de l'importance croissante des acteurs locaux sur l'agenda mondial. Cette reconfiguration de l'écosystème présente à la fois des défis et des opportunités – des défis en termes de diffusion des efforts et de manque de coordination, et des opportunités, évidemment, en termes d'espaces accrus pour favoriser des alliances avec divers acteurs (Fernandez de Losada & Abdullah, 2019).



L'approche par la coopération au travers d'initiatives internationales a gagné du terrain au cours de la dernière décennie en tant que complément aux approches descendantes négociées au niveau international, afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions mondiales de GES. Cela implique une plus grande intégration de ces initiatives dans le système international de gouvernance climatique existant. La mesure de l'efficacité des IIC est cependant assez compliquée, et dépend de leur type, de leurs fonctions, de leurs membres et d'autres facteurs en général, et de l'existence d'objectifs quantifiables et de l'« additionnalité » en particulier^a ([Widerberg & Pattberg, 2014](#)).

Les organisations partenaires et de soutien complètent le tableau

La dernière pièce du puzzle est constituée d'organisations ou de structures qui ne sont pas à proprement parler des réseaux ou des initiatives, mais qui sont essentielles à leur fonctionnement et à leur coordination. Cela se fait souvent par le biais d'un large éventail d'activités, allant de l'hébergement des secrétariats et du soutien à leur fonctionnement quotidien, à un soutien scientifique ou basé sur la recherche, ou la mise à disposition d'une plateforme de reporting. Les rôles joués par ces organisations ajouteraient également à la légitimité et à l'adaptation institutionnelle des réseaux ou des initiatives – identifiés comme des facteurs importants influençant leur contribution à la gouvernance internationale du climat et à l'atténuation du changement climatique ([Widerberg & Pattberg, 2014](#)). Le CDP, par exemple, une « *organisation caritative à but non lucratif qui gère le système mondial de divulgation pour les investisseurs, les entreprises, les villes, les États et les régions afin de gérer leurs impacts environnementaux* », travaille en étroite collaboration avec les réseaux de GLR et les IIC pour soutenir leurs pratiques de suivi.

La Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie (GCoM)

La GCoM est la plus grande alliance mondiale de villes engagées dans l'action climatique. Elle a été créée en 2016 à partir de la fusion de la Convention des maires de l'Union européenne et du Pacte des maires, qui ont eux-mêmes été créés à partir de réseaux se réunissant à différents moments, comme expliqué dans l'**infographie**. Treize Conventions régionales ou nationales sont membres de l'alliance mondiale de la Convention des Maires, décrite dans l'**infographie** (et **voir ci-dessous**). L'objectif des Conventions régionales/nationales est d'adapter les principes communs aux réalités locales (GCoM, n.d.), en unissant tous les partenaires locaux, régionaux et nationaux. Les Conventions régionales et nationales mobilisent de nouveaux signataires autour d'engagements pertinents au niveau local, facilitent l'accès à des outils spécialement adaptés, à des conseils, au renforcement des capacités et au soutien technique, et permettent également de communiquer et de partager des expériences. Le Secrétariat mondial encourage la cohérence, identifie les synergies et facilite l'échange de bonnes pratiques entre les parties prenantes des Conventions régionales et nationales.

La gouvernance de la convention mondiale

Le conseil d'administration, qui définit l'orientation stratégique de l'initiative, est coprésidé par les deux principaux bailleurs de fonds de l'initiative : la Commission européenne, représentée par le vice-président exécutif chargé du marché vert européen, Frans Timmermans, et l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour l'ambition et les solutions climatiques, Michael Bloomberg, ancien maire de New York. Parmi les membres d'office figurent Patricia Espinosa, secrétaire exécutive de la CCNUCC, et Maimunah Mohd Sharif, directrice exécutive d'ONU-Habitat. Dix maires sont membres du conseil d'administration, représentant toutes les conventions régionales, et garantissant que la Convention est dirigée par des maires. Les maires membres du conseil d'administration ont un mandat de deux ans, renouvelable pour deux ans.

Le conseil est soutenu par un comité de consultation stratégique qui contribue à assurer la collaboration, à renforcer la gouvernance et à soutenir les maires, comme le montre l'**infographie**.

Le Secrétariat mondial de la GCoM, cofinancé par Bloomberg Philanthropies et la Commission européenne, assure le fonctionnement quotidien de la Convention, en collaboration avec les secrétariats régionaux et nationaux. Actuellement, le secrétariat de la GCOM soutient la coordination des partenaires du réseau de villes par le biais de cinq « groupes de travail techniques » sur les domaines suivants : (1) Cohérence globale et régionale ; (2) Gestion des données, suivi et rapports ; (3) Finances ; (4) Communications ; (5) Recherche et innovation.

^a L'additionnalité signifie ici que la réduction des émissions considérée comme résultant des IIC ne doit pas être un double comptage des réductions répertoriées ailleurs.



Les secrétariats régionaux et nationaux

La GCoM a également établi des alliances régionales/nationales en tant que chapitres régionaux de l'alliance mondiale. Certaines existaient déjà avant la création de la Convention mondiale. En tant que principal réseau fondateur en 2008, la Convention européenne compte le plus grand nombre de villes signataires de la GCoM. La Commission européenne, principal bailleur de fonds de la Convention européenne et cofondatrice de la GCoM, finance également la plupart des secrétariats régionaux et nationaux de la Convention mondiale.

La Convention des maires pour l'Afrique subsaharienne (CoMSSA), par exemple, est cofinancée par l'Union européenne (UE), le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et l'Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (**cf. Focus CoM SSA**). Son secrétariat et son service d'assistance technique sont dirigés par ICLEI Afrique avec le soutien de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-A) et du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la section européenne de CGLU. La CoMSSA a vu le jour en 2015, un an seulement avant la création de la GCoM.

Certaines conventions ont également été créées à la suite de projets multiacteurs. Parmi les exemples les plus récents, la Convention des maires pour la Méditerranée (CoM Med), a été lancée dans le cadre de Clima-Med, un projet financé par l'UE. Initialement financée par la politique européenne de voisinage (2018-2021), puis prolongée jusqu'en 2025 par le programme Cities4Climate, Clima-Med a établi la CoM Med pour fournir une assistance technique afin de soutenir la formulation et la mise en œuvre de plans locaux d'accès à l'énergie durable et d'action pour le climat (PAAEDC), conformément aux principes de la GCoM (**cf. Focus Clima-Med**).