



Les collectivités territoriales, des acteurs clés pour la réussite de la COP21

Par Ronan DANTEC

Sénateur de Loire-Atlantique, Vice-président de la commission du Développement durable, des Infrastructures, de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, Groupe Écologiste du Sénat.

Depuis les années 1990, les collectivités territoriales se sont progressivement imposées comme des acteurs incontournables de la lutte contre le changement climatique. Cela s'explique notamment par le renforcement de leur « capacité à faire », lequel est lié aux processus de décentralisation observés dans plusieurs régions du monde, mais aussi par leur montée en puissance politique au travers de réseaux internationaux organisés, dans un contexte de blocage régulier du multilatéralisme.

Faisons d'abord un constat simple : le total des émissions des pays du monde n'est rien d'autre que la somme des émissions des territoires qui constituent ceux-ci. Il ne sera donc pas possible d'atteindre les objectifs nationaux, et globaux, de lutte contre le changement climatique sans l'action des collectivités, qui engagent au plus près des citoyens des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation des territoires. Leur marge de manœuvre est considérable, dans la mesure où elles ont la charge de politiques essentielles de la vie quotidienne (habitat, transports, alimentation, etc.), qui représentent la majeure partie des émissions de gaz à effet de serre. Très concrètement, on peut estimer que plus de 50 % des émissions mondiales sont directement en lien avec des décisions prises localement.

Porte-parole Climat de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), je porte ces messages depuis plusieurs années dans les Conférences des Parties (COP), aux côtés des autres réseaux internationaux, pour une meilleure reconnaissance du rôle des collectivités territoriales et pour un renforcement de leurs moyens d'action.

« De l'acteur local au facilitateur global »

Conscients du rôle décisif des collectivités et de la nécessité de mobiliser les territoires pour faire réussir la COP21, l'ancien Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, et l'ancien ministre délégué au Développement, Pascal Canfin, nous ont confiés (à Michel Delebarre, sénateur du Nord, et à moi-même) une

mission parlementaire, il y a de cela bientôt deux ans. Notre rapport intitulé « Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris 2015 : de l'acteur local au facilitateur global », que nous avons remis au gouvernement en septembre 2013, présentait 30 propositions, qui s'articulent autour de trois rôles majeurs que nous avons identifiés : les collectivités territoriales actrices de la lutte contre le changement climatique, les collectivités territoriales mobilisées et mobilisatrices pour la réussite de Paris 2015 et, enfin, les collectivités territoriales actrices et facilitatrices des négociations climatiques.

Sur le premier point, nous soulignons l'engagement des collectivités pour un accord ambitieux à Paris en 2015, fondé sur leurs actions de réduction des émissions sur leurs territoires, l'illustrant de plusieurs exemples de bonnes pratiques mises en œuvre à travers le monde. S'agissant de l'Europe, il est important de rappeler l'initiative pionnière de la Convention des Maires, qui, lancée en 2008, associe des autorités locales et régionales s'engageant volontairement à atteindre, puis à dépasser l'objectif européen de réduire les émissions de CO₂ de 20 % d'ici à 2020. La Convention des Maires (*Covenant of Mayors*) compte aujourd'hui plus de 6 000 signataires représentant 191 millions d'habitants !

Nous présentons donc dans notre rapport de nombreuses propositions pour renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales, notamment de celles du Sud, telles que l'évolution du cadre législatif et l'accès direct aux financements internationaux. Cette double approche entre prise d'engagements et demande de moyens d'action se retrouve





Photo©Bernard Revert / PHOTOSHOT-MAXPPP

« S'agissant de l'Europe, il est important de rappeler l'initiative pionnière de la Convention des Maires, qui, lancée en 2008, associe des autorités locales et régionales s'engageant volontairement à atteindre, puis à dépasser l'objectif européen de réduire les émissions de CO₂ de 20 % d'ici à 2020. La Convention des Maires (Covenant of Mayors) compte aujourd'hui plus de 6 000 signataires représentant 191 millions d'habitants ! », l'ancien gouverneur de Californie, Arnold Schwarzenegger, lors de la séance d'ouverture de la « Convention des maires », Bruxelles, juin 2013.

bien sûr dans la Déclaration mondiale des maires et des dirigeants territoriaux sur le changement climatique en vue de Paris 2015, qui a été adoptée à Nantes en septembre 2013 et par laquelle les réseaux de collectivités territoriales mondiaux et européens se fixent une feuille de route jusqu'à la tenue de la COP21. La Déclaration de Nantes réaffirme que les collectivités territoriales sont en première ligne dans la lutte contre la crise climatique, que leur action est au cœur de la réponse qui pourra y être apportée, mais que la qualité de cette réponse dépendra largement des moyens dont elles disposeront.

En ce qui concerne la France, la future loi sur la transition énergétique reconnaît le rôle clé des collectivités territoriales à travers le Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE), qui devient prescriptif dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), et les Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET, avec désormais une dimension « Air »), qui deviennent obligatoires pour toutes les intercommunalités. Avec les autres outils d'intervention prévus dans la loi, notamment en termes de financement (prêts à taux réduit, tiers-financement, etc.), les élus locaux se voient dotés d'une véritable capacité d'action et il est maintenant de leur responsabilité de s'en saisir.

Nous insistons dans un deuxième temps sur l'enjeu de mobilisations s'appuyant sur le lien de proximité existant entre les habitants et leurs élus locaux. Au vu de ses implications

sur les modes de vie, la lutte contre le changement climatique ne peut être menée sans contrat collectif, et, à ce niveau, le rôle pédagogique et catalyseur des élus locaux est décisif. L'une des clés de la réussite de la sensibilisation passe par notre capacité à montrer les co-bénéfices des politiques de lutte contre le changement climatique. Sur ce point, notre principale proposition était de veiller à ce que les nouvelles équipes municipales mettent en place les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) de nouvelle génération sans attendre l'adoption de la loi sur la transition énergétique. Des plans qui sont le moyen le plus opérationnel de mobilisation, puisqu'ils permettent de réunir l'ensemble des acteurs du territoire (entreprises, associations, citoyens, etc.) autour de la table. Cela implique que l'État, par l'entremise de son levier principal qu'est l'ADEME, organise rapidement des formations pour ces nouveaux élus et dote l'Agence des moyens nécessaires pour pouvoir pousser dans ce sens. Cette proposition a été validée lors de la Conférence environnementale des 27 et 28 novembre 2014, et j'attends qu'elle soit confirmée dans la feuille de route gouvernementale qui sera présentée par le Premier ministre en janvier 2015.

Troisième rôle identifié dans notre rapport : les collectivités territoriales en tant qu'actrices et facilitatrices des négociations.

Les collectivités territoriales ne sont pas des acteurs à part entière des négociations climatiques qui restent des négociations entre États, elles sont l'une des neuf composantes

de la société civile (groupes majeurs ⁽¹⁾ et *constituencies* ⁽²⁾) au même titre que les entreprises et les ONG, par exemple. Mais leur rôle et la perception de leur action ont fortement évolué ces dernières années, notamment depuis la reconnaissance formelle de leur contribution à la lutte contre le changement climatique dans le Préambule de l'Accord de Cancún conclu en 2010 (COP16). Il est aujourd'hui pertinent de valoriser et de renforcer leurs capacités d'influence positive dans les négociations. Notre rapport souligne tout particulièrement l'opportunité pour la diplomatie française de s'appuyer sur la toile des relations de confiance qui se sont instaurées entre les élus locaux de différents pays pour en faire des facilitateurs des discussions entre les États et de l'Accord de Paris.

Vers une réelle prise en compte des dynamiques de terrain et des coopérations multi-acteurs ?

À un an de la tenue de la COP21, des évolutions positives sont à souligner dans la prise en compte de la mobilisation contre le changement climatique des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs de la société civile, ou des acteurs non-étatiques, présents sur les territoires.

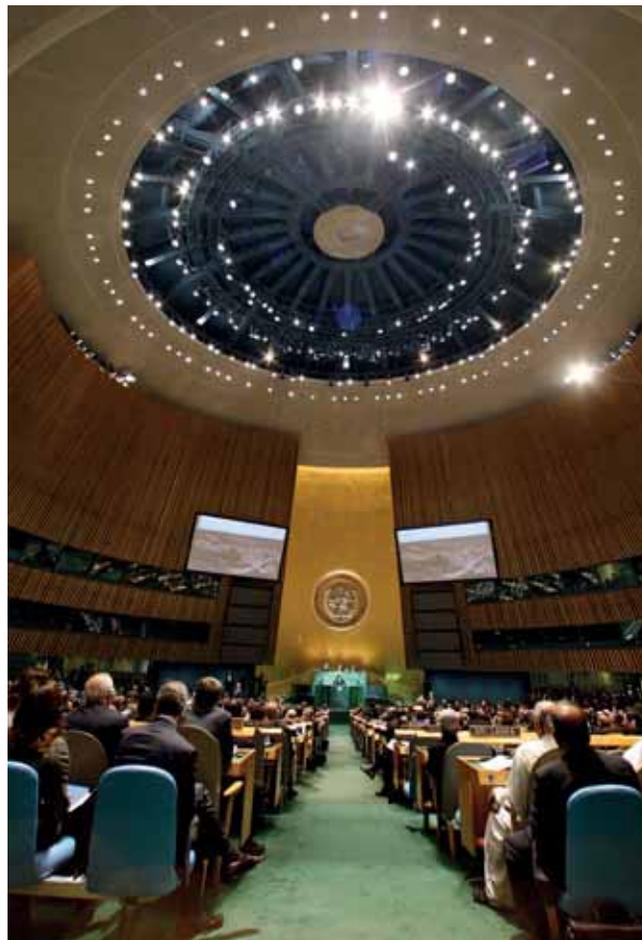
La future présidence française de la COP21 en a fait une priorité de sa stratégie à travers l'« agenda des solutions ». Mais cette reconnaissance croissante se perçoit aussi dans plusieurs initiatives prises à l'échelle internationale. Il semble désormais admis que même si un accord multilatéral satisfaisant est trouvé à Paris en 2015, il ne pourra être mis en œuvre efficacement sans la contribution des dynamiques d'acteurs sur le terrain, et que, comme cet accord n'entrera en vigueur qu'en 2020 et que les acteurs non-étatiques agissent dès maintenant sur les territoires, ils sont à même de jouer un grand rôle dans la réduction du « fossé d'ambition ».

Dans les négociations, la création (en décembre 2011) de la Plateforme de Durban (ADP) a permis d'intégrer cette dimension, avec la mise en place de deux canaux de négociation : le *workstream* 1 pour le processus sur l'accord post-2020, et le *workstream* 2 sur l'ambition pré-2020, qui conforte le rôle majeur des acteurs non-étatiques.

Le Sommet de New York, organisé à l'initiative du Secrétaire général des Nations-Unies, M. Ban Ki-moon, le 23 septembre dernier, a lui aussi permis d'avancer en matière de valorisation des contributions des acteurs non-étatiques : ainsi, une trentaine d'initiatives multi-partenariales couvrant neuf secteurs majeurs a été présentée. Parmi ces initiatives, nous citerons le Pacte des maires (*Compact of Mayors*) conclu sous l'impulsion de M. Ban Ki-moon, et de son Envoyé spé-

(1) Les 9 groupes majeurs coordonnent les organisations membres des négociations internationales sur le développement durable (post Rio+20/Objectifs de Développement durable).

(2) Les 9 constituencies coordonnent les organisations membres des négociations climatiques organisées sous l'égide de la CCNUCC. Elles représentent les 9 groupes de la société civile mondiale reconnus par l'ONU : ONG, entreprises, gouvernements locaux, syndicats, jeunes, femmes, agriculteurs, communautés scientifiques et peuples autochtones.



Photo©Eskinder Debebe / UN Photo

« Le Sommet de New York, organisé à l'initiative du Secrétaire général des Nations-Unies, M. Ban Ki-moon, le 23 septembre dernier, a lui aussi permis d'avancer en matière de valorisation des contributions des acteurs non-étatiques. », séance plénière du Sommet des Nations Unies sur le changement climatique destiné à préparer la Conférence de Copenhague, New York, septembre 2009

cial pour les villes, Michael Bloomberg, en partenariat avec CLEI, CGLU et C40, et avec le soutien d'ONU-Habitat. Par ce Pacte, les maires de plus de 2 000 villes du monde entier s'engagent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 454 mégatonnes d'ici à 2020. Il vise donc à aider les villes à s'engager dans la réduction de leurs émissions et à faire annuellement un rapport précis sur leurs progrès.

Par ailleurs, des dynamiques multi-acteurs, et donc plus transversales, ont vu le jour à l'initiative des gouvernements locaux, qui ont montré une capacité importante à rassembler et à établir un dialogue entre les autres acteurs non-étatiques. Ainsi, en s'appuyant sur la Déclaration de Nantes qui appelait à renforcer le dialogue entre les gouvernements locaux et les acteurs non-étatiques dans les négociations internationales, CGLU a coordonné deux initiatives multi-acteurs assez inédites au cours de ces derniers mois. Dans les deux cas, l'objectif était de rassembler différents types d'acteurs non-étatiques autour de messages communs pour peser davantage et influencer positivement des négociations dominées par les États, tout en appelant ces derniers à plus d'ambition.

La première initiative était un texte commun présenté à l'ONU en janvier 2014 lors du Groupe de travail intergouvernemental sur les Objectifs de Développement Durable (ODD) post-2015 en faveur d'un ODD spécifique sur l'urbanisation durable soutenu par plusieurs organisations de jeunes, de femmes, de gouvernements locaux, d'ONG, de chercheurs et d'entreprises.

Dans la suite de cette expérience réussie, un nouveau travail a été mené dans la perspective du Sommet Climat : une déclaration commune appelant les États à plus d'ambition dans la lutte contre le changement climatique, qui a été signée par des organisations membres de 8 des 9 groupes majeurs et *constituencies* reconnus par l'ONU, a été présentée à New York le 23 septembre et adressée officiellement à M. Ban Ki-moon et aux délégations nationales.

Étant donné l'importance et de la représentativité des organisations signataires, qui fédèrent parfois plusieurs centaines d'autres organisations, et de la diversité des origines géographiques et des secteurs d'intervention de ces organisations, il s'agit du texte le plus largement partagé que les acteurs non-étatiques aient jamais présenté dans le cadre des négociations climatiques. Cette déclaration souligne leur volonté de renforcer leur coopération à l'échelle mondiale en prévision de la COP21 et montre les consensus existant aujourd'hui entre ces acteurs. Elle souligne aussi l'interconnexion entre les négociations sur le climat et les Objectifs de Développement Durable, puisqu'il est très clair qu'il n'y aura pas d'accord sur le climat à Paris en décembre 2015, si aucun accord n'est trouvé sur les ODD à New York en septembre 2015. Elle rappelle qu'un accord entre États ne saurait suffire sans un engagement au quotidien, au niveau local et régional, de l'ensemble des acteurs non-étatiques, qui portent chacun une part de la réponse et dont les efforts seront essentiels. Cette déclaration porte également l'engagement des acteurs non-étatiques à agir et à assurer les gouvernements nationaux de leur soutien dans la réalisation des engagements ambitieux qu'ils doivent prendre.

Par cette déclaration, de nombreuses organisations mondiales d'acteurs non-étatiques parties prenantes des négociations ont donc exprimé un intérêt très fort pour d'autres

moments de dialogue et d'expression commune d'ici à la COP21.

C'est dans cet esprit que la Région Rhône-Alpes accueillera les 1^{er} et 2 juillet 2015 un Sommet Mondial Climat et Territoires visant à faire dialoguer les acteurs non-étatiques de territoires du Nord comme de territoires du Sud sur des propositions concrètes à porter ensemble en vue de la COP21. Cet événement sera organisé à la demande de la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée (CNCD) et de la présidence française de la COP21 sur la base de la proposition n°21 du rapport que j'ai réalisé avec Michel Delebarre. J'ai d'ailleurs l'honneur de co-piloter l'organisation de cet événement aux côtés de Bernard Soulage, le Vice-président de la Région Rhône-Alpes, délégué à l'Europe et aux Relations internationales.

Ce Sommet sera une étape nécessaire de dialogue et de travail à deux mois de la conclusion des ODD et à six mois de la COP21. Il devra poursuivre une dynamique productive avec des acteurs porteurs de propositions opérationnelles sur la base du pré-texte de négociations qui sera connu à cette date. Il devra déboucher sur des propositions concrètes, et portées collectivement, qui seront adressées à la Présidence française et à l'ensemble des États parties. Il comportera également une session d'engagements des collectivités territoriales sur leurs actions de réduction d'émissions en lien avec les initiatives déjà engagées (*Compact of Mayors, Compact of States and Regions, Covenant of Mayors*, etc.).

L'objectif est maintenant d'arriver à la Conférence Paris-Climat 2015 avec une feuille de route crédible pour les territoires – une feuille de route valorisant les contributions des acteurs non-étatiques –, et d'accélérer l'action. Nous avons une responsabilité collective, celle de pousser à la signature d'un accord qui soit à la hauteur des enjeux : les territoires, par les actions quotidiennes de tous ceux qui y vivent, s'inscrivent déjà dans une dynamique de changement, de transformation des modes de vie et de transition vers de nouveaux modèles de développement. Les ambitions des territoires pour eux-mêmes et pour le reste du monde sont aujourd'hui une raison d'espérer et de lutter contre un « climato-fatalisme » qui pourrait s'avérer bien pire que le climato-scepticisme.