

CLIMATE
CHANCE
2021

OBSERVATOIRE MONDIAL
DE L'ACTION CLIMAT
NON-ÉTATIQUE

Résumé pour
décideurs

BILAN TERRITOIRES

BILAN MONDIAL DE L'ACTION CLIMAT DES TERRITOIRES





PUBLIÉ PAR L'ASSOCIATION CLIMATE CHANCE - AVRIL 2021

Citation

CLIMATE CHANCE (2021). BILAN DE L'ACTION CLIMAT DES TERRITOIRES. OBSERVATOIRE MONDIAL DE L'ACTION CLIMAT NON-ÉTATIQUE.

Le texte de la présente publication peut être reproduit en tout ou en partie à des fins pédagogiques et non lucratives sans autorisation spéciale de la part du détenteur du copyright, à condition de faire mention de la source. Les données utilisées sont de la responsabilité de la source citée, l'Association Climate Chance ne peut être tenue responsable de leur inexactitude.

DIRECTEUR DE PUBLICATION

Ronan Dantec, *président de l'Association Climate Chance*


ÉQUIPE DE RÉDACTION CLIMATE CHANCE

Amaury Parelle, *coordinateur Observatoire Climate Chance*
Antoine Gillod, *chargé de recherche Observatoire Climate Chance*
Samuel Laval, *assistant de recherche, Observatoire Climate Chance*
Tania Martha Thomas, *assistante de recherche, Observatoire Climate Chance*

CONTRIBUTEURS

Nous remercions les organisations suivantes pour leurs précieuses contributions :
Agnès Rivet, Mikaël Lux, Yves Zimmermann (**Eurométropole de Strasbourg**) ; Roland Ries (**ex-Maire de Strasbourg**) ; Anahi Reyes Gomez (**Fédération canadienne des municipalités**) ; Anne Barre (**Women Engaged for Common Future - WECF**) ; Ariane Luttenauer (**European Energy Award**) ; Daniel Morchain (**International Institute for Sustainable Development - IISD**) ; Dini Laraswati (**Cités et Gouvernements Locaux Unis Asie Pacifique - CGLU-ASPAC**) ; Eric Vesine (**ADEME**) ; Henry Quintana (**The Climate Group**) ; Iryna Horodyska (**Convention des Maires - Europe de l'Est**) ; Jimena Eyzaguirre, Andrew Thompson, Caitlin Semmens (**ESSA**) ; Johanna Theilmann (**Rhénanie du Nord-Westphalie**) ; Mayra García-Blásquez (**Regions4**) ; Michel Ramonet, Thomas Lauvaux (**LSCE-Institut Pierre-Simon Laplace**) ; Myriam Makdissi (**Clima-Med**) ; Lisa Keusen, Lia Weitz, Julika Davideit (**Adelphi**) ; Pedro Bizarro, Sébastien Lecléf (**Conseil des Communes et Régions d'Europe - CEMR**) ; Rebecca Borges (**International Urban Cooperation Latin America and the Caribbean - IUC-LAC**) ; Simeran Bachra, Arminel Lovell (**CDP**) ; Thomas van Laake, María Camila Lozano (**Despacio**) ; Vaia Tuuhia (**Association 4D**) ; Victor P. Goncalves, Débora Luisa (**I-Care Brazil**).

CRÉATION GRAPHIQUE ET MISE EN PAGE

Elaine Gressant-Guillemot  L'ATELIER DE L'ESTUAIRE.COM

Hewan Goethals

TRADUCTION

Eva Radek, Traduction Français-Anglais
SOLTEN

COUVERTURE

Photo libre de droits de Bavaria Pictures sur Shutterstock



PRÉSENTATION

Rendre compte de l'action climat des villes et des régions dans un contexte de pandémie et à l'heure du renouvellement des contributions nationales à l'Accord de Paris.

L'Observatoire Climate Chance propose chaque année une synthèse des progrès réalisés en termes d'action climat et publiés par les villes et régions dans le monde. Si l'absence de données consolidées et comparables reste encore une difficulté, cela ne signifie pas pour autant l'absence d'action ni de mobilisation. L'analyse de l'évolution des émissions dans des territoires exemplaires, le suivi du développement des principales initiatives internationales portées par les réseaux de collectivités, et les publications de la littérature académique et spécialisée, permet ainsi de dessiner des tendances mondiales.

La formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions climat locales est un processus complexe qui nécessite tant l'appui des États que la bonne prise en compte des besoins des habitants, c'est pourquoi notre suivi s'accompagne d'analyses sur la gouvernance multiniveaux et la localisation des Objectifs du Développement Durable.

Climate Chance

Depuis 2015, l'Association Climate Chance participe à la mobilisation dans la lutte contre le dérèglement climatique. Il s'agit de la seule association internationale se proposant de réunir à égalité l'ensemble des acteurs non-étatiques reconnus par l'ONU (9 groupes d'acteurs : collectivités locales, entreprises, ONG, syndicats, communauté scientifique, représentants du monde agricole, de la jeunesse, des peuples autochtones et des femmes) pour faire émerger des priorités et propositions communes, et pour renforcer des dynamiques d'acteurs par la mise en relation (coalitions thématiques, sommets, portail de l'action).

L'association Climate Chance et son Observatoire sont soutenus par :





Grands enseignements du Bilan Territoires 2021



1 La réduction des émissions de GES des villes européennes est encourageante. Toutefois, dans un contexte d'adoption massive d'objectifs de neutralité carbone, le suivi de l'impact des politiques climat locales demeure épars et peu consolidé, même au niveau national.

L'action des villes européennes est particulièrement bien documentée. Après 10 ans de la Convention des maires pour le Climat et l'Énergie en Europe, une initiative volontaire lancée par la Commission Européenne en 2008, la consolidation des données de 1 800 villes et 90 millions d'habitants démontre une réduction de 25 % de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) entre 2005 et 2017, surpassant l'objectif 2020 des États européens de -20 % (CCR, 2020). Ces villes, qui représentaient 15 % des émissions de l'UE-28 en 2017, sont également en bonne voie pour dépasser leur propre objectif, soit -30 % d'ici 2020. Par exemple, Turin en Italie a réduit ses émissions de 44 % entre 1990 et 2017, du fait de sa tertiarisation mais également de ses politiques de mobilités et de décarbonation du réseau de chauffage urbain. Plus généralement, les petites villes recourent davantage aux leviers internes (marchés publics, demande d'énergie), quand les villes plus peuplées utilisent davantage la réglementation et les outils financiers. Toutes ont recours aux politiques de sensibilisation, témoignant d'une participation active des citoyens (Palermo V. et al., 2020).

Beaucoup de villes dans le monde calculent depuis peu leur inventaire d'émissions de GES, ou affinent leurs méthodes et leurs données. Par ailleurs, les données entre villes ou d'une année sur l'autre ne couvrent pas les mêmes périmètres et sont difficilement consolidables. Ainsi, depuis 2015 près de 150 villes ont rapporté au moins 4 fois leurs données d'émissions auprès du CDP mais, malgré une appropriation croissante des outils de comptabilité carbone, ces données ne permettent pas de tirer beaucoup de conclusions : Porto a, par exemple, réduit ses émissions de 30 % entre 2004 et 2017, Chicago de 7 % entre 2010 et 2015, ou encore Wellington de 26 % entre 2013 et 2017.

Enfin, 86 régions, provinces et autres gouvernements infranationaux, réunis au sein de l'initiative Under2MoU affichent une réduction moyenne de leurs émissions territoriales de 7 % entre leur année de référence, différente d'une région à l'autre, et leur dernier inventaire d'émissions. Elles représentent 600 millions d'habitants et 10 % des émissions mondiales. Certains sont en bonne voie pour atteindre leurs objectifs 2020 comme l'Andalousie qui visait une réduction de 26 %, l'Écosse de 75 %, ou encore l'Australie du Sud de 50 %.



2 La mobilisation des territoires et la structuration de leur action climat se poursuit. Si les initiatives internationales témoignent d'un dynamisme particulier en Amérique latine, en Europe ou en Afrique du Nord, elles ne permettent pas de rendre compte de l'action des villes et régions asiatiques.

La relative stabilité du nombre de villes engagées auprès de la Convention mondiale des maires (~10 500 en 2021) cache une progression rapide des adhésions et livrables des Conventions régionales des maires, initiées principalement par l'Union européenne et en coordination avec la Convention mondiale et les principaux réseaux de collectivités. Les villes signataires représentent aujourd'hui près de 14 % de la population mondiale, contre 11 % en 2019. La dynamique est particulièrement forte en Amérique latine et Caraïbes, où plus de 100 villes ont rejoint l'initiative depuis 2019 pour un total de plus de 519 signataires et 31 % de la population. À l'inverse, en Asie les villes signataires ne représentent que 8 % de la population du continent.

La réalisation de plans d'atténuation et d'adaptation progresse plus lentement, mais dans certaines régions l'initiative de la Convention des maires structure de manière significative l'action

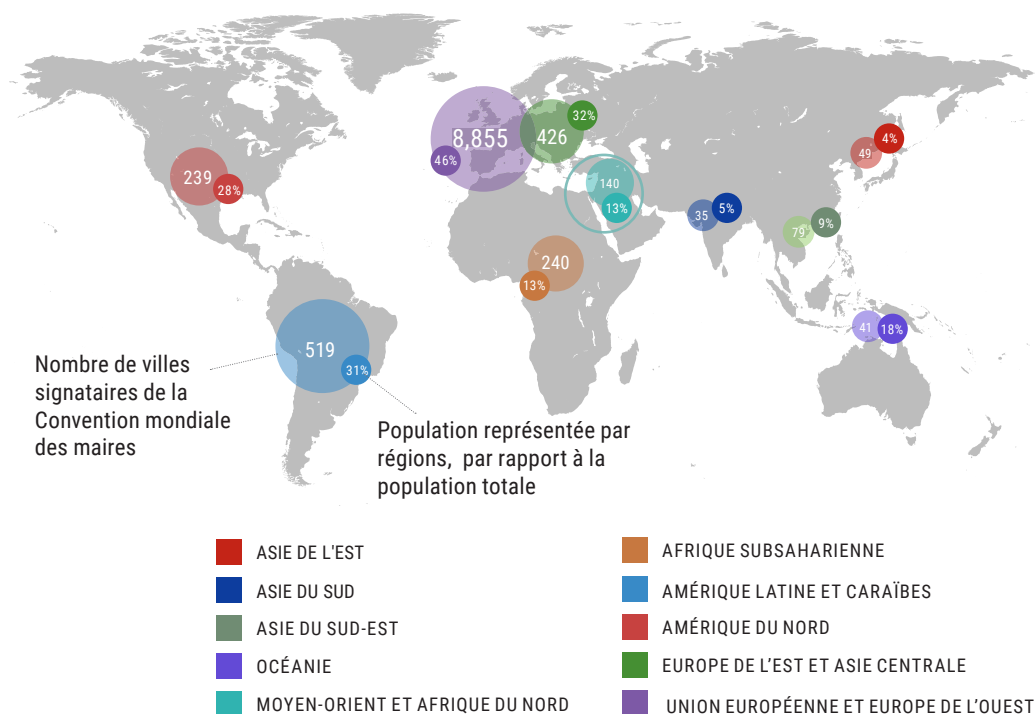
climat des villes comme au Maghreb et Machrek¹ où plus de 100 villes s'apprêtent à publier leur plan climat comprenant un volet atténuation et adaptation. Les pays de la région se dotent également d'une base de données commune pour les signataires de la convention, témoignant d'une structuration rapide du suivi-évaluation de leurs actions. En Amérique latine l'adoption de plans d'action marquent également une progression nette avec plus de 50 plans d'atténuation et d'adaptation ont été publiés depuis 2019. En Asie du Sud-Est et en Afrique Subsaharienne, peu de villes au-delà de projets pilotes financés ont pu réaliser un plan d'atténuation/adaptation.

Alors qu'en octobre 2020 plus de 900 villes et régions dans le monde s'étaient dotées d'une forme d'engagement à la neutralité carbone ([NewClimate Institute, 2020](#)), suivre avec attention l'évolution des outils de mesure sera important pour crédibiliser ces engagements.

FIGURE 1

VILLES SIGNATAIRES DE LA CONVENTION MONDIALE DES MAIRES EN FEVRIER 2021

Sources - GCoM portal, n.d.; données recueillies auprès des Conventions régionales



1. 10 pays concernés : Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Israël, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie

3 Même en période de Covid-19, les territoires restent des lieux d'innovation et d'expérimentation pour les politiques climat. À l'échelle des villes, la densification des services se pense désormais comme le remède aux crises sanitaire et climatique.

De la planification à la réglementation, en passant par l'investissement direct et la commande publique, les instruments à disposition des villes et régions pour piloter leur transition sont de plus en plus variés et mobilisent tout l'éventail de leurs compétences. En toile de fond, la gestion de la pandémie a accéléré la réflexion sur la densification des services urbains et leur gouvernance locale.

Le concept de « ville du quart d'heure », où tous les services essentiels sont à portée de tous à vélo ou à pied, fut au cœur de la campagne municipale à Paris, mais fait aussi des émules outre-atlantique (Portland, Minneapolis), jusqu'à être déclinée en « ville de la minute » dans les métropoles suédoises de Stockholm et Göteborg. Si les craintes soulevées par la pandémie sur la sécurité alimentaire ont été levées en Europe par la résilience du système agro-industriel, l'engagement de 31 villes dans la Déclaration de Glasgow sur l'Alimentation et le Climat rappelle que le défi climatique exige de reconnecter nos centres urbains avec les terres agricoles, comme s'y essaient Rufisque dans la région de Dakar avec son futur Plan Alimentaire Local, ou le projet Edinburgh Fish City pour inciter la pêche écossaise à vendre en local des produits de la mer issus de pratiques plus durables.

Le symbole de la réactivité des villes à la pandémie aura été le large déploiement et surtout la pérennisation partout dans le monde de pistes cyclables qui, de mesure de résilience sociale peu coûteuse, se révèlent être un véritable instrument d'atténuation des émissions du transport urbain à long-terme, dans un contexte où la fréquentation et les finances des transports publics ont beaucoup souffert.

En 2020, 617 villes à travers le monde s'étaient engagées à s'approvisionner à 100% en énergies renouvelables, la plupart en Europe et aux États-Unis et comprises entre 100 000 et 500 000 habitants ([REN21](#), 2021). Fin 2019, 58 villes et régions, dont 44 en Europe, rapportaient s'approvisionner à 100 % en énergie renouvelable ([IRENA](#), 2020). Melbourne est l'une d'entre elles et s'illustre par son recours aux contrats d'achat d'électricité qui s'affirment comme des outils stratégiques pour assurer l'approvisionnement des villes en énergies renouvelables tout en garantissant un financement stable aux projets locaux de production d'électricité.

Le budget carbone de Manchester, qui échelonne sa trajectoire de réduction des émissions jusqu'en 2050, ou le budget climat local d'Oslo, qui vote chaque année des objectifs d'atténuation sectoriel chiffrés dans le cadre de sa procédure budgétaire, sont autant d'approches novatrices qui témoignent de la professionnalisation de l'action publique climat territoriale.

4 Parmi les contributions nationales à l'Accord de Paris renouvelées par les pays en 2020, peu font état de mécanismes de gouvernance intégrant les gouvernements locaux, sauf en Amérique latine. Leur approche sectorielle pour aborder la réduction des émissions dans les territoires masque le potentiel lié à l'aménagement spatial et à l'animation locale.

Les analyses du premier cycle de contributions nationales des États (CDN) à l'Accord de Paris en 2015 montrent que peu de pays ont suffisamment associé les acteurs locaux et infranationaux dans la définition de leurs stratégies climat. Seuls 10 % des pays déclarent avoir intégré leurs objectifs climat nationaux dans les politiques climat locales et régionales et dans leurs budgets (UNDP, 2019). Elles soulignent également que les pays ne reconnaissent pas les villes en tant que systèmes dans leurs stratégies, mais adoptent des approches sectorielles qui ne tiennent pas compte du potentiel d'atténuation associé à la concentration spatiale des personnes, des infrastructures et de l'activité économique.

L'observation du second cycle de CDN actualisé par une quarantaine de pays et l'UE-27 en 2020 mène à des conclusions similaires : une poignée d'entre elles mentionnent les gouvernements locaux, souvent comme exemple et non en lien avec la gouvernance de la stratégie nationale. C'est le cas de grands pays émetteurs comme l'Australie, le Brésil, le Royaume-Uni ou la Russie. Le Rwanda, le Vietnam ou encore la Corée du Sud mentionnent des mécanismes de concertation des gouvernements locaux mais c'est en Amérique latine que la pleine intégration de leur potentiel et leurs besoins est la plus évidente (Pérou, Chili, Argentine, Cuba, Colombie, Mexique), pour certains déjà lors du 1^{er} cycle. L'État péruvien a mis en place un « Groupe de Travail Multisectoriel » pour intégrer les contributions des différents ministères mais aussi des acteurs non étatiques dans la nouvelle contribution du Pérou en 2020, approuvée par la Présidence du Conseil des Ministres, treize ministères, mais aussi par l'Assemblée Nationale des Gouvernements Régionaux et l'Association des Municipalités du Pérou (AMPE).

Même si cela n'a pas encore de conséquence directe sur les CDN, les Conventions des maires régionales ont aussi donné lieu à des expériences intéressantes. Pour assurer le financement et la mise en œuvre des plans climat formulés par les villes au Maghreb et Mashreq, des groupes de coordination nationaux forment des espaces de concertation dans chaque pays rassemblant ministres, associations et tous les autres acteurs clés. De ces groupes ont émergé des stratégies d'action climat qui guident l'action des villes en lien avec les stratégies d'atténuation et d'adaptation de chaque pays.

5 Dans les systèmes de gouvernance climat examinés (Allemagne, Canada, France, Brésil) peu de villes sont soumises à des obligations climat. Leur action repose par conséquent sur le soutien disparate des États. L'harmonisation limitée des méthodes de suivi explique en partie la faible intégration du potentiel des villes dans les stratégies nationales.

Ces analyses ne cherchent pas à comparer l'efficacité des arrangements institutionnels ou de la stratégie d'un pays, mais plutôt à fournir une compréhension de ce qui motive l'action climat des gouvernements locaux dans différents contextes. Une première conclusion porte sur les obligations imposées à ces derniers. En Allemagne, au Canada et au Brésil, l'État fédéral légifère peu ou pas sur les obligations et les compétences climat des municipalités dont l'action dépend bien plus du niveau d'ambition et des politiques disparates des gouvernements intermédiaires, et des appels à projets ou des fonds spécifiques disponibles, et le plus souvent sectoriels. Peu d'entre elles sont donc tenues d'adopter et de suivre la mise en œuvre d'un plan climat. Par exemple, les villes canadiennes ont réalisé la plupart de leurs plans climat dans le cadre d'une initiative volontaire. L'Ontario impose des plans d'action pour la seule région de Toronto, quand le Québec finance leur formulation dans plus de 200 villes sans que cela soit une obligation. Seule Nova Scotia l'impose à ses municipalités. En Allemagne, aucun Land n'a rendu obligatoire l'adoption d'un plan climat. Toutefois, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie apporte par exemple un fort soutien menant de nombreuses municipalités à adopter des objectifs contraignants et un plan d'action. Elles bénéficient de lignes directrices, d'outils gratuits et d'un accès aux données régionales.

Une seconde conclusion porte sur la manière d'organiser l'articulation des différentes politiques climat et notamment leur suivi-évaluation. Les gouvernements locaux sont plus volontiers associés lors des phases de formulation et en tant que vecteurs des politiques nationales et sectorielles. Peu d'expériences témoignent d'une prise en compte de leurs réalisations pour réévaluer et ajuster les politiques nationales, empêchée par des méthodes de suivi-évaluation faiblement harmonisées et une information peu centralisée. Au Brésil, le gouvernement fédéral a réduit ses efforts de lutte contre le changement climatique, et chaque ville et État fédéré cherche à prendre en charge le sujet. Cependant, l'absence de réglementation fédérale ne permet pas une articulation claire et explicite entre les entités fédérées, et ni la politique nationale, ni aucune autre politique n'établit de paramètres clairs dans tous les secteurs pour atteindre les objectifs, ni la manière dont les objectifs nationaux seront distribués aux niveaux étatique et local. En France, la quasi-totalité des 760 entités soumises à l'obligation de se doter d'un plan climat, sont désormais engagées dans leur mise en œuvre. Pour articuler ces plans climat, les plans régionaux, nationaux et sectoriels, la loi prédéfinit des niveaux de conformité différents. Toutefois, le suivi d'indicateurs communs aux villes et régions n'est pas requis et les différents calendriers de révision rendent difficile leur articulation. Les observatoires régionaux climat-énergie pallient en partie à l'échelle des régions ce manque d'harmonisation, mais peuvent également être un espace de concertation et de propositions pour les municipalités comme le montre l'exemple d'« OREO » en Occitanie.

6 Agenda 2030 : après quelques années en phase d'appropriation, les territoires se saisissent des Objectifs du Développement Durable (ODD) pour amortir les chocs socio-économiques des politiques climat.

Selon l'ONU, la pandémie a inversé les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté, de soin de santé, d'éducation ou encore d'accès à l'énergie. Néanmoins, plusieurs signaux témoignent d'une localisation accrue des ODD à la faveur du rôle clé des collectivités pour assurer l'accès aux services essentiels pendant les mesures de confinement et comme interlocuteur privilégié des citoyens et des acteurs économiques territoriaux.

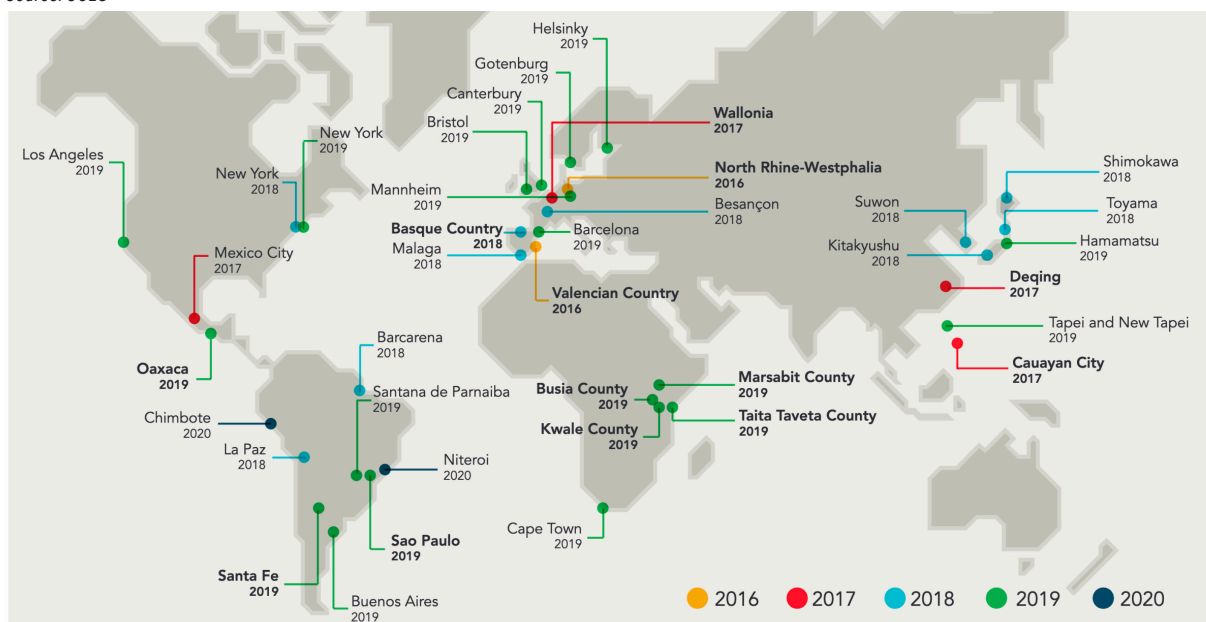
En Europe, sur les 34 réseaux de collectivités issus de 28 pays européens interrogés, 82% connaissent les ODD et y font régulièrement référence dans leurs activités, alors qu'ils n'étaient que 31% l'année précédente (CEMR, PLATFORMA, 2020). Les ODD permettent de casser les silos entre les services et les compétences, grâce à la formulation de nouveaux plans stratégiques basés sur les ODD, l'adaptation de plans existants ou bien l'évaluation de projets en œuvre au prisme de l'Agenda 2030. D'autre part, les gouvernements

locaux sont désormais associés à plus de la moitié (55%) des Revues Nationales Volontaires présentées en 2020 par les États pour témoigner des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 (contre 40% en 2019), signe d'une intégration verticale accrue des niveaux de gouvernance dans ce domaine également.

Pour le climat, cette intégration des ODD au plus près des territoires permet de renforcer l'alignement des politiques de transition bas-carbone avec les attentes de la population en matière de justice sociale. Ainsi à Bristol le plan climat est intégré à la stratégie de développement socio-économique de la ville, tandis que Strasbourg analyse la contribution de ses politiques climatiques à l'aune de chacun des 17 ODD. Bogotá, l'une des villes pionnières dans le déploiement de « coronapistes », s'est engagée à réduire les inégalités de genre dans la pratique urbaine du vélo.

GOVERNEMENTS LOCAUX AYANT SOUMIS UNE REVUE LOCALE VOLONTAIRE (VOLUNTARY LOCAL REVIEW - VLR) APRÈS DE L'ONU SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ODD SUR LEUR TERRITOIRE ENTRE 2016 ET 2020.

Source: UCLG



7 Malgré le manque de financements, mais portée par le dynamisme des interfaces d'échange entre scientifiques et décideurs, l'adaptation au changement climatique accélère au sein des régions et des villes

Une récente analyse des plans d'adaptation adoptés par près de 500 villes dans le cadre de la Convention des maires pour le Climat et l'Énergie en Europe montre qu'à ce jour, seuls 70 % d'entre elles disent mettre en œuvre un plan d'adaptation. Si la quasi-totalité de ces villes produisent des analyses des risques climatiques auxquels elles font face, seule la moitié formule des objectifs d'adaptation et moins de 350 d'entre elles dédient des financements à l'adaptation. L'intégration des compétences locales dans les plans nationaux d'adaptation progresse, mais l'accès aux financements et les technologies encore peu matures et coûteuses demeurent les principaux obstacles relevés par les villes.

En permettant de dépasser les frontières administratives locales, les régions se révèlent être l'échelle préférentielle pour planifier l'adaptation au changement climatique à des échelles écosystémiques. À l'image du RECO, créé en 2019 en Occitanie, ou du Climate Risk Institute en Ontario, le modèle des agences régionales pour l'adaptation essaime un peu partout pour renforcer les connexions entre la science et la politique. Parmi les 28 régions membres de l'initiative RegionsAdapt ayant rapporté sur leurs pratiques d'adaptation, 90 % des régions disent avoir subi un impact socio-économique dû aux changements climatiques, lié à la santé publique ou à l'augmentation des coûts économiques des catastrophes. 80 % ont déjà élaboré ou sont en train d'élaborer des évaluations de la vulnérabilité aux risques, et 70 % ont déjà mis en place un plan d'adaptation. Sept régions brésiliennes, cinq provinces canadiennes, cinq régions d'Afrique de l'Ouest et du Sud, deux États australiens, ou encore la Californie comptent parmi ces régions qui représentent au total 233 millions d'habitants dans le monde.



CLIMATE
CHANGE

www.climate-change.org