



SOUVENT MOTEURS DE L'ACCÉLÉRATION DE L'ACTION CLIMAT, LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX ADAPTENT LE TEMPO DE LA TRANSITION AUX BESOINS ET CAPACITÉS DE LEURS TERRITOIRES

Les engagements post-2020 des gouvernements locaux et régionaux (GLR) en font des acteurs clés de l'action climat



RACE TO ZERO

1 049 villes et 67 régions participent à la campagne Race to Zero, lancée par les Champions de Haut Niveau pour le Climat Nigel Topping (COP26) et Gonzalo Munoz (COP25) en 2020 pour mobiliser les acteurs non-étatiques sur la mise en oeuvre d'actions pour atteindre la neutralité carbone en 2050. [UNFCCC](#)



POTENTIEL D'IMPACT DES GLR

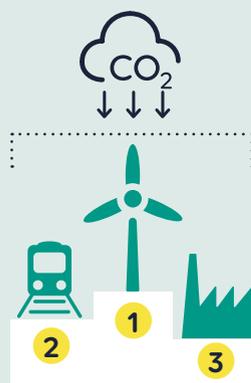
L'atteinte de tous les objectifs de réduction des émissions fixés par les villes de dix économies parmi les plus émettrices permettrait une réduction de plus de 500 MtCO₂e/an en 2030, et ceux des régions une réduction de plus de 1 000 MtCO₂e/an. [NewClimate Institute, 2021](#)

Les énergies renouvelables, facteurs de la baisse des émissions des villes et régions



VILLES AYANT ADOPTÉ UN OBJECTIF « RENOUVELABLES » DANS AU MOINS UN SECTEUR

Fin 2020, 834 villes couvrant un milliard de personnes avaient adopté un objectif en matière d'énergies renouvelables dans au moins un secteur. Parmi elles, 617 se sont fixées un objectif « 100 % renouvelable » pour leur approvisionnement en énergie. [REN21, 2021](#)



FACTEURS DE BAISSÉ DES ÉMISSIONS DES RÉGIONS EUROPÉENNES

Le déploiement des renouvelables est le principal facteur mis en avant par les régions européennes ayant déclaré une baisse récente de leurs émissions au CDP en 2021. Viennent ensuite le transport et l'industrie.

Climate chance, d'après [CDP, 2021](#)

Tirant les leçons de la Covid, les gouvernements locaux incitent au report modal vers la mobilité douce



NOUVELLES INFRASTRUCTURES CYCLABLES

1 441 km de nouvelles pistes cyclables ont été déployées en Europe entre mars 2020 et avril 2021, sur les 2 591 km annoncés par les villes.

[European Cyclists' Federation, 2021](#)

VILLES AVEC DES ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

231 villes, dont 225 se trouvent en Europe, ont une zone à faibles émissions. C'est 11 % de plus qu'en 2019. [REN21, 2021](#)

Dans le secteur des bâtiments, les réglementations locales accélèrent la décarbonation



VILLES CALIFORNIENNES AYANT ADOPTÉ DES MESURES FAVORISANT L'ÉLECTRIFICATION DU CHAUFFAGE DES NOUVEAUX BÂTIMENTS

En février 2022, le comté de Contra Costa est devenu le 54^e gouvernement local (villes et comtés) californien à adopter une mesure favorisant l'électrification ou interdisant le gaz pour le chauffage dans les nouveaux bâtiments. [Sierra Club](#)



NOMBRE DE VILLES QUI ONT RAPPORTÉ DES ACTIONS D'ATTÉNUATION DES ÉMISSIONS DES BÂTIMENTS AU CDP EN 2021

Ces actions peuvent être de la rénovation, l'adoption de codes, standards ou réglementations pour la construction ou la rénovation, ou encore la réalisation de reportings d'émissions.

Climate chance, d'après [CDP, up, 2021](#)

Face aux risques croissants liés au changement climatique, les GLR structurent leur action d'adaptation



ACTIONS D'ADAPTATION RECENSÉES PAR LA CONVENTION DES MAIRES EUROPÉENNE

2 376 actions d'adaptation ont été recensées par la Convention des maires européennes parmi ses 10 868 signataires. 73 % d'entre elles concernent l'agriculture.

[CoM Europe](#)



VILLES ET RÉGIONS AYANT UN PLAN D'ADAPTATION PARMIS CELLES AYANT RENSEIGNÉ LEUR ACTION AU CDP

Plus de la moitié des villes (57 %) ayant renseigné leur action auprès du CDP en 2020 et des régions (53 %) ayant renseigné en 2021 disposent d'un plan d'adaptation.

Climate Chance, d'après [CDP, 2021](#) et [CDP, 2021](#)

NOMBRE DE SIGNATAIRES DE L'INITIATIVE REGIONSADAPT

7 nouvelles régions ont rejoint cette initiative coordonnée par le réseau Regions4 en 2021, portant le total à 77. Elles s'engagent à élaborer, mettre en œuvre et suivre un plan d'adaptation.

Sept ans après leur adoption par les États, les Objectifs de Développement Durable infusent dans les villes et régions



NOMBRE DE VOLUNTARY LOCAL REVIEW (VLR)

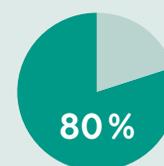
Le nombre de VLR, un processus évaluant l'avancée des ODD sur un territoire, a doublé en un an : d'une quarantaine en juin 2020, le nombre est passé à près de 100 en juin 2021. [UCLG, 2021](#)



NOMBRE DE VOLUNTARY SUBNATIONAL REVIEW

En 2019-2020, une trentaine de régions ont publié une Voluntary Subnational Review, une démarche nouvelle à cet échelon.

[Regions4, 2021](#)



PART DES RÉSEAUX DE COLLECTIVITÉS EUROPÉENS QUI CONNAISSENT LES ODD

Cette part est en très légère hausse par rapport à l'année dernière.

[CEMR, Platforma, 2021](#)



Les régions européennes, illustratives du rôle central des gouvernements locaux et infranationaux pour une transition juste vers une économie bas carbone

Les gouvernements régionaux et locaux dans le monde n'échappent pas à la tendance générale chez les acteurs non-étatiques : l'action climat se fait de plus en plus pressante, tout comme la nécessité d'anticiper les impacts du changement climatique qui se font de plus en plus visibles. Pris en étau entre ces injonctions, les collectivités innovent : plutôt que de séparer leurs actions d'atténuation du changement climatique de celles d'adaptation, de plus en plus d'entre elles mettent en place des mesures alliant les deux, que ce soit concernant l'approvisionnement en électricité, les transports ou encore la nature en ville. La première partie de cette analyse y est consacrée.

En Europe, cette période a été également un moment charnière pour les politiques climatiques, avec le lancement du Pacte Vert européen (European Green Deal) fin 2019, l'ouverture d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) en 2021, et la mise en place d'un plan de relance européen pour aider les Etats membres à affronter les difficultés économiques liées à la pandémie de Covid-19. Alors que le plan de relance européen, censé créer une Europe « verte et digitale », donne un rôle de premier plan aux États, la dimension climatique de la politique de cohésion, à destination des régions, se voit renforcée sous l'effet du Green Deal. La deuxième partie de cette analyse – la plus longue, a pour but de mieux comprendre à la fois le rôle que donne l'UE aux régions dans l'atteinte de la neutralité carbone, et l'action réelle des gouvernements régionaux et infranationaux européens pour baisser leurs émissions de gaz à effet de serre.



A l'échelle globale, la pandémie de Covid-19 pousse les collectivités à envisager de front l'atténuation de leurs émissions et leur résilience

Les gouvernements locaux et régionaux, acteurs clés de la réduction globale des émissions de gaz à effet de serre

D'après une étude du NewClimate Institute publiée en 2021, les objectifs agrégés de réduction des émissions fixés par les villes de dix pays émetteurs majeurs permettraient une réduction plus de 500 MtCO₂e/an en 2030, et ceux des régions une réduction de plus de 1 000 MtCO₂e/an¹. Selon la Coalition for Urban Transitions, les émissions de gaz à effet de serre dans les villes pourraient être réduites de presque 90 % d'ici 2050 avec des mesures techniquement réalisables et largement disponibles². De plus, les gouvernements locaux et régionaux (GLR) sont incontournables dans la mise en œuvre des mesures climatiques : 70 % des mesures d'atténuation et 90 % des mesures d'adaptation ne peuvent être mis en œuvre sans eux³. Que ce soit de manière directe (via les services proposés et les équipements qui leur appartiennent) ou indirecte (en tant qu'autorité organisatrice du territoire, pouvant influencer son développement), ils disposent de nombreux leviers pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sur leurs territoires.

De plus, de nombreux réseaux et initiatives nationales et internationales existent pour soutenir les GLR dans leur action climat (cf. **Partie 3**). Par l'échange de bonnes pratiques, le partage de ressources et la fixation d'objectif communs, ces structures de coopération incitent et aident à l'action. Selon le NewClimate Institute, l'atteinte des objectifs fixés par les initiatives de coopération internationales sur le climat (Global Covenant of Mayors, Under2 Coalition...) par l'ensemble de leurs membres permettrait une réduction de 2 GtCO₂e/an en 2030¹.

Des finances et des capacités d'action fragilisées par la pandémie

La pandémie de Covid-19 a provoqué un choc sans précédent pour les gouvernements locaux et régionaux (GLR). En les projetant en première ligne pour gérer l'urgence sociale et sanitaire, elle a montré leur rôle indispensable pour assurer l'accès aux services essentiels. Cependant, par ses nombreux impacts, la crise a diminué leurs revenus, notamment ceux

liés aux transports, et a augmenté leurs dépenses d'urgence (santé, protection sociale, services de base...). Dans son baromètre 2021, le Comité des régions de l'Union européenne (CoR) estime que la pandémie a provoqué une hausse des dépenses des gouvernements locaux et infranationaux^a européens d'environ 125 milliards d'euros, pour des mesures d'urgence de santé publique et de soutien aux individus et aux entreprises. En parallèle, le CoR observe une baisse de leurs recettes d'environ 55 milliards d'euros, à cause d'une chute de l'activité économique et donc des taxes collectées. Ce manque à gagner global de 180 milliards d'euros, soit 7 % de leurs revenus en moyenne, masque des différences nationales importantes : les GLR d'Allemagne, de Bulgarie et de Chypre ont été les plus touchés, avec des pertes représentant respectivement 15 %, 15,3 % et 25 % de leurs revenus⁴.

De plus, la Cities Climate Finance Leadership Alliance regrette que seul un faible volume, selon elle, des plans de relance ait été fléché vers les gouvernements locaux, et d'autant moins pour leurs dépenses d'investissements (que sont en général les dépenses liées à l'action climat) : en octobre 2020, sur les 20 500 milliards de dollars qui avaient été annoncés dans le monde pour la relance par les États, les banques de développement et le secteur privé, 1 100 milliards étaient fléchés en totalité ou en partie vers les villes, et principalement (80 %) pour combler leurs déficits à court terme⁵.

L'action climat des gouvernements locaux et régionaux ne s'est pas arrêtée pour autant. Elle semble même avoir légèrement mué pendant la pandémie : que ce soit dans le domaine de l'énergie, des transports ou de la nature en ville, plusieurs tendances d'action publique locale sont difficilement classifiables comme action d'atténuation du changement climatique (action visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre), action d'adaptation au changement climatique ou renforcement de la résilience face aux probables chocs futurs. Sur trois sujets (énergies renouvelables, transports urbains, nature en ville), l'Observatoire présente ici des tendances d'action récentes des gouvernements locaux qui innovent par le dépassement des silos qu'elles sous-tendent.

^a Les expressions « gouvernements régionaux », « gouvernements infranationaux » ou encore « gouvernements intermédiaires » seront utilisées ici indistinctement



Les PPA, nouvel outil des grandes villes pour sécuriser leur approvisionnement en renouvelables

La pandémie n'a pas freiné l'explosion des Power Purchase Agreements (PPA) observée depuis 2016. Les PPA sont, en général, des contrats à long terme, à prix fixe ou variable, négociés directement entre les producteurs et les consommateurs (acheteurs) d'électricité renouvelable, sans passer par un fournisseur intermédiaire. En 2021, les PPA ont représenté 31,1 GW de capacités de production d'électricité bas carbone installées (+30 % par rapport à 2020), soit environ 10 % des capacités renouvelables installées dans le monde⁶.

Très prisés des grandes entreprises, les PPA séduisent de plus en plus d'acteurs publics, en particulier de grandes métropoles qui disposent de moyens financiers importants. Au total, entre 2015 et 2020, le volume de PPA contractualisé par les villes aux États-Unis a plus que triplé, passant de 1 062 MW (2015) à 3 306 MW (2020)⁷, période pendant laquelle leur prix a également fortement augmenté⁸. Sur cette période, près de 90 % de l'électricité renouvelable achetée par ces villes a fait l'objet d'un PPA⁹. En Europe, Londres a signé un PPA d'une durée de 15 ans avec le producteur français d'énergies renouvelables Voltalia. La ville s'est engagée à acheter toute l'électricité d'une ferme solaire de 50 MW en construction dans le comté de Dorset (sud de l'Angleterre)¹⁰. En Australie, la municipalité de Melbourne couvre 100 % de la consommation d'énergie de ses infrastructures avec des énergies renouvelables depuis 2019 grâce à un PPA, et a facilité en 2020 la signature d'un deuxième PPA collectif avec sept acteurs locaux qui permettra d'éviter l'équivalent d'1 MtCO₂ sur les 10 ans de vie du projet¹¹.

Les PPA permettent d'allier réduction des émissions, baisse des coûts et sécurisation des approvisionnements. Dans la plupart des cas, les capacités qui font l'objet du PPA ne sont pas encore installées : le contrat aide l'entreprise productrice à financer le projet, tandis que l'acheteur économise de l'argent en coûts de fourniture (environ 3 millions de livres dans le cas de Londres¹²). Le PPA apparaît donc comme un moyen de sécuriser à la fois l'amortissement des investissements des développeurs d'installations renouvelables et l'approvisionnement de consommateurs désireux de se tourner vers les renouvelables, une sécurisation que la forte hausse des prix de l'énergie fin 2021 en Europe¹³ pourrait rendre d'autant plus intéressante.

Fragilisés par la pandémie, les transports publics diversifient leurs flottes et leur modèle de financement

De Hong-Kong à Sao Paulo, de Londres à San Francisco, la majorité des systèmes de transport public urbains ont été percutés de plein fouet par la crise¹⁴. Les gouvernements locaux ont déployé un large éventail de mesures visant à relancer les transports en commun vers des modes plus doux et assurer la résilience de leur système de services.

L'adoption de bus électriques a pris de l'ampleur sur tous les continents. En dépit de la crise sanitaire, les ventes mondiales de bus électriques ont largement augmenté entre 2019 et 2020 (+11,54 %)¹⁵. En Amérique latine, de nombreuses villes ont entrepris d'électrifier leurs flottes de bus : Bogotá a acheté 406 bus électriques en 2020, Mexico 193¹⁶. A travers la Cities Finance Facility, un outil de soutien technique et financier de projets climat, le réseau C40 a aidé au déploiement de flottes de bus électriques à Quito (Equateur), Guadalajara (Mexique), Jakarta (Indonésie) ou encore Bangalore (Inde) (cf. **Partie 3 - C40**). Dans l'Union européenne, selon le European Alternative Fuels Observatory, environ 8 000 bus électriques ou hybrides sont en circulation en 2021, un boom d'environ un tiers par rapport à 2020¹⁷. De la Finlande¹⁸ à l'Italie¹⁹, le constructeur chinois BYD remporte, comme en Amérique latine, une large part des appels d'offre passés par les grandes villes. Une étude sur la ville de Trondheim (Norvège) publiée en 2021 a montré que la conversion d'une partie de la flotte au biocarburant ou à l'électricité avait permis de réduire l'empreinte carbone de la flotte totale de 37 %²⁰.

En parallèle, la crise a accéléré considérablement le développement de mobilités individuelles alternatives aux transports en commun, au premier rang desquelles le vélo. La European Cyclists' Federation (ECF) a comptabilisé 2 591 km d'infrastructures favorables au vélo annoncées sur le continent européen depuis mars 2020, dont 1 466 km ont déjà été installées (fig. 1). Des infrastructures dédiées au vélo commencent aussi à voir le jour sur le continent africain, comme à Nairobi (Kenya) qui s'était engagé en 2015 à allouer 20 % de son budget pour les infrastructures routières aux transports non motorisés²¹, un déploiement certainement facilité par la nomination d'un Bicycle Mayor, chargé de développer le vélo dans la ville. Une telle fonction est désormais présente dans 109 municipalités dans le monde²². Ces mesures ont permis d'accompagner le boom du vélo dès la sortie des premiers confinements. En 2020, les ventes de vélo ont augmenté de 25 % en France, de 45 % au Royaume-Uni et de 65 % aux États-Unis²³. L'accélération des ventes de vélos électriques s'est également renforcée. En 2020, elles ont bondi de 29 % en France²⁴ et jusqu'à 145 % aux États-Unis²⁵. Des programmes d'aide à l'achat mis en place par des villes comme Paris, Vienne, Guernesey ou Madrid ont aidé cette dynamique.

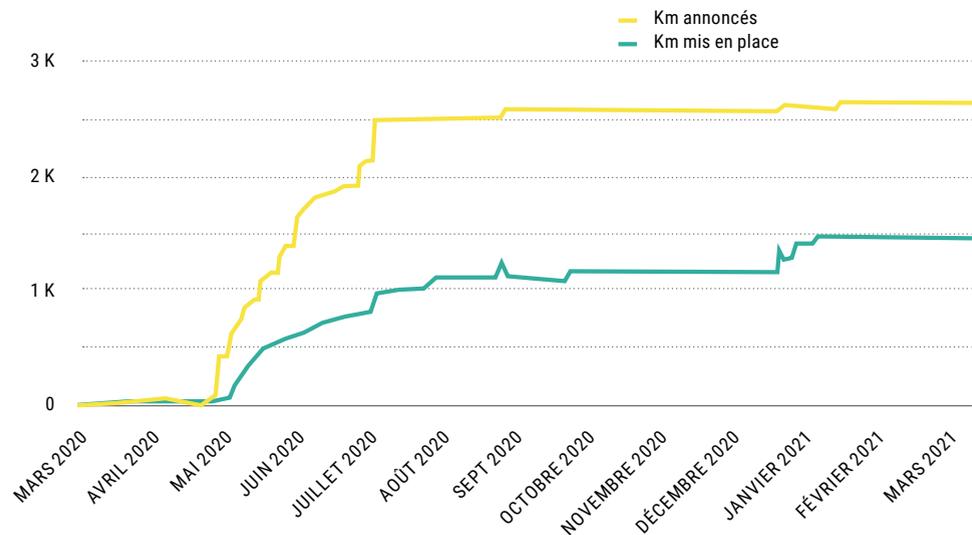
Ces efforts vont dans le sens d'une diversification des modes de transport et des modes de financement. Aux côtés des modes de transports publics « traditionnels », les désormais incontournables « micro-mobilités » explosent. Le marché mondial comprend environ 20 millions de véhicules en 2020, et devrait encore croître de 10 % par an jusqu'en 2025²⁶. Il est largement dominé par les vélos (98 % de la flotte de véhicules partagés en circulation), qu'ils soient organisés autour de stations de dépôt (souvent dans le cadre de systèmes publics de vélos partagés) ou en *free-floating* (sans station). Le « bikesharingblog » recense près de 2 000 systèmes de vélos partagés dans le monde (dont 765 en Europe, 673 en Chine et 203 en Amérique du Nord), en hausse par rapport à l'année précédente où pour la première fois les fermetures avaient été plus nombreuses que les ouvertures²⁷. Ces systèmes, dont beaucoup sont gérés par les municipalités, offrent de nou-



FIGURE 1

NOMBRE DE KILOMÈTRES DE PISTE CYCLABLE ANNONCÉS (EN JAUNE) ET MIS EN PLACE (EN BLEU) EN EUROPE DEPUIS MARS 2020

Source : [European Cyclists' Federation](#)



veaux modes de transports aux habitants et permettent aux villes d'élargir leurs sources de financement de la mobilité. Enfin, certaines villes aux Etats-Unis, en France, voire des pays comme l'Estonie ou le Luxembourg, ont rendu leurs transports gratuits, parfois en réaction à la pandémie.

Cependant, ces nouveaux modèles, s'ils ne sont pas correctement mis en œuvre et assortis d'une réflexion sur leurs effets sociaux, comportent aussi le risque d'accentuer les inégalités sociales. Aux États-Unis, le géographe John Stehlin a montré que le développement du vélo à Détroit, Philadelphie et San Francisco a accompagné des processus de gentrification et accru des divisions spatiales, mais aussi de genre et de race²⁸. De même, la gratuité des transports en commun peut avoir tendance à toucher davantage les populations de centre-ville, favorisées, ayant un accès privilégié aux transports en commun, et elle requiert d'importantes ressources financières qui ne peuvent pas être allouées à d'autres problématiques au moins aussi importantes pour les usagers (ponctualité, accès pour les personnes situées en périphérie des villes...)²⁹.

Des villes élaborent des politiques publiques de transports qui prennent en compte ces problématiques. Dans son nouveau Clean Transportation Electrification Blueprint, la ville de Seattle cherche à combiner le développement de l'électromobilité et son engagement envers l'équité raciale et la justice climatique. Le plan cherche à la fois à réduire les émissions dues aux transports, à promouvoir la mobilité électrique et les modes de transport actifs, tout en cherchant à développer une économie bas carbone et inclusive³⁰. A Bogota, alors que seulement 24 % des cyclistes sont des femmes, la ville s'est engagée à atteindre la [parité](#) dans l'usage de la bicyclette.

Des villes s'accrochent aux arbres pour retenir les gaz à effet de serre et la chaleur

Dans beaucoup de ville, l'introduction d'espaces verts et la plantation d'arbre permettent d'atténuer l'effet d'îlot de chaleur urbain et de gagner en résilience face à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur extrême due au changement climatique. Par exemple, l'augmentation de la surface occupée par des espaces verts est au cœur de la [2030 Resilience Strategy](#) adoptée en 2017 par Athènes, une des villes européennes les plus exposées aux fortes chaleurs. La ville a obtenu un prêt de €5 millions de la Natural Capital Financing Facility de la Banque d'investissement européenne en 2019 pour restaurer les espaces verts de ses parcs et de ses rues, créer des corridors verts entre les espaces verts et restaurer la colline de Lycabette. En juillet 2021, la ville a nommé une « Chief Heat Officer », pour organiser la résilience de la ville au fortes chaleurs, suivant ainsi l'exemple du comté américain de Miami-Dade ou de la ville de Freetown (Sierra Leone) (cf. **Partie 3 – C40**)³¹.

Mais souvent, ces espaces sont très inégalement répartis. En Europe, un rapport récent de l'Agence Européenne de l'Environnement a rappelé l'inégalité de l'accès à la nature en ville. D'une part, les villes du nord et de l'ouest de l'Europe ont plus d'espaces verts (rapporté à leur surface totale) que leurs consœurs de l'est et du sud. De plus, au sein même des villes, les espaces verts sont moins accessibles et de moins bonne qualité dans les quartiers pauvres³². Une situation similaire aux États-Unis : une étude publiée début 2021 a montré qu'en moyenne, les quartiers pauvres des villes américaines ont 15 % d'arbres en moins que les quartiers riches, ce qui mène à une différence de température moyenne d'environ 1,5°C³³.



Le Pacte Vert européen propulse les régions sur la scène de l'action climat

Dans l'Union européenne (UE), l'irruption du Covid-19 a coïncidé avec le lancement du Pacte Vert (*European Green Deal*), destiné à faire de l'Europe « le premier continent neutre en carbone à horizon 2050 ». Cette nouvelle stratégie avait pour but, entre autres, d'orienter le prochain Cadre Financier Pluriannuel (CFP), qui fixe les principaux financements de l'UE pour la période 2021-2027, et notamment sa politique de cohésion. À l'aube de ce nouveau cycle, l'Observatoire Climate Chance a décidé d'orienter son analyse spécifiquement sur l'Europe, pour tenter de comprendre comment le Green Deal influence l'action climat sur le continent. L'action climat des régions, principales destinataires de la politique de cohésion, fera l'objet d'une attention particulière.

L'Union européenne^b compte de nombreuses de régions, qui diffèrent grandement par leur taille, leur population, leur statut administratif, leur histoire et leur économie. Certaines sont des États fédérés, comme en Autriche ou en Allemagne, d'autres des collectivités territoriales au sein d'États fortement centralisés comme en France. À l'ouest de l'Europe, les régions correspondent à des territoires historiquement cohérents et à l'identité forte, qui assument, parfois encore aujourd'hui, une rivalité avec l'État central (comme par exemple les nations britanniques, le Pays basque ou la Catalogne). A contrario, à l'est, dans les pays ayant pour la plupart intégrés l'UE après 2000, les régions sont de simples entités administratives résultant pour l'essentiel de réformes exigées par l'UE³⁴. Cinq pays de l'UE ne sont pas divisés en régions : Chypre, l'Estonie, la Lettonie, le Luxembourg et Malte.

La Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) de l'Union européenne (UE), système de référence de découpage administratif de l'UE, compte 242 « NUTS 2 », échelon de référence pour sa politique régionale. Cette nomenclature ne correspond cependant pas dans tous les pays à l'acceptation usuelle du mot « région », comme en France où sont classées en NUTS 2 les anciennes régions, antérieures à la loi NOTRe de 2016, ou encore en Allemagne, où l'on désigne en général par « région » les Länder, alors qu'ils font parties de la catégorie NUTS 1.

Les régions, briques de base de la politique de cohésion européenne, au sein de laquelle le climat gagne en importance

Le projet de réduction des inégalités entre les territoires européens, affirmé dès le traité de Rome, fait de la région une entité avant tout économique dans la construction européenne. Les

États fondateurs de la Communauté Économique Européenne (CEE), dans le préambule du traité de Rome, soulignent le souci « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». À ce moment-là, le but de la CEE est de réduire les disparités entre régions pour faciliter l'émergence et l'expansion d'un marché commun européen. Trois ans plus tard, le Fonds Social Européen (FSE), axé sur l'aide à l'emploi, devient l'instrument financier de ce projet, suivi en 1975 par la création du Fonds Européen pour le Développement Régional (FEDER) pour aider au développement économique des régions les moins avancées. Ensemble, le FSE et le FEDER forment la « politique de cohésion », complétée en 1994 par le Fonds de cohésion (cf. **Pour mieux comprendre**).

A la fin des années 1980, l'Acte unique européen (1986) et la réforme des fonds structurels (1988) donnent à la politique régionale de l'UE une nouvelle dimension : les régions deviennent des partenaires politiques. Il ne s'agit plus seulement d'aider les régions considérées comme économiquement en retard, mais également de les impliquer dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE, en partenariat avec la Commission européenne et les administrations nationales. En fonction de l'organisation politique des États membres, les régions peuvent même devenir les autorités de gestion des fonds structurels. Le fonds Interreg fait son apparition en 1990, au sein du FEDER, pour promouvoir et financer des projets de coopération entre régions et ou entre plusieurs échelons de décision sur les priorités de l'Union européenne en matière de développement économique (actuellement : la recherche et l'innovation, la compétitivité des PME, l'économie bas carbone et l'efficacité de l'utilisation des ressources). Deux ans plus tard, le traité de Maastricht crée le Comité des régions, chargé d'émettre des avis (non contraignant) sur les initiatives et propositions législatives entraînant des répercussions sur les échelons régionaux et locaux.

Avec le Pacte Vert pour l'Europe (European Green Deal), la stratégie de la Commission européenne pour atteindre la neutralité carbone en 2050, les régions gagnent en légitimité pour mettre en œuvre l'économie bas carbone de leur territoire. De plus en plus, les enjeux environnementaux et climatiques intègrent la politique de cohésion : 20 % des fonds devaient être consacrés à des projets d'atténuation ou d'adaptation sur la période 2014-2020, ce qui a représenté un montant d'environ 78 milliards d'euros environ, et jusqu'à près d'un tiers des fonds du FEDER³⁵. Pour la période 2021-2027, le Green Deal, adopté fin 2019, et ses nombreuses déclinaisons sectorielles (économie circulaire, rénovation des bâtiments (*Renovation Wave*), alimentation, énergies renouvelables...), a fixé l'objectif de porter ce chiffre global à

^b L'action climat des nations britanniques sera également évoquée dans cette analyse.



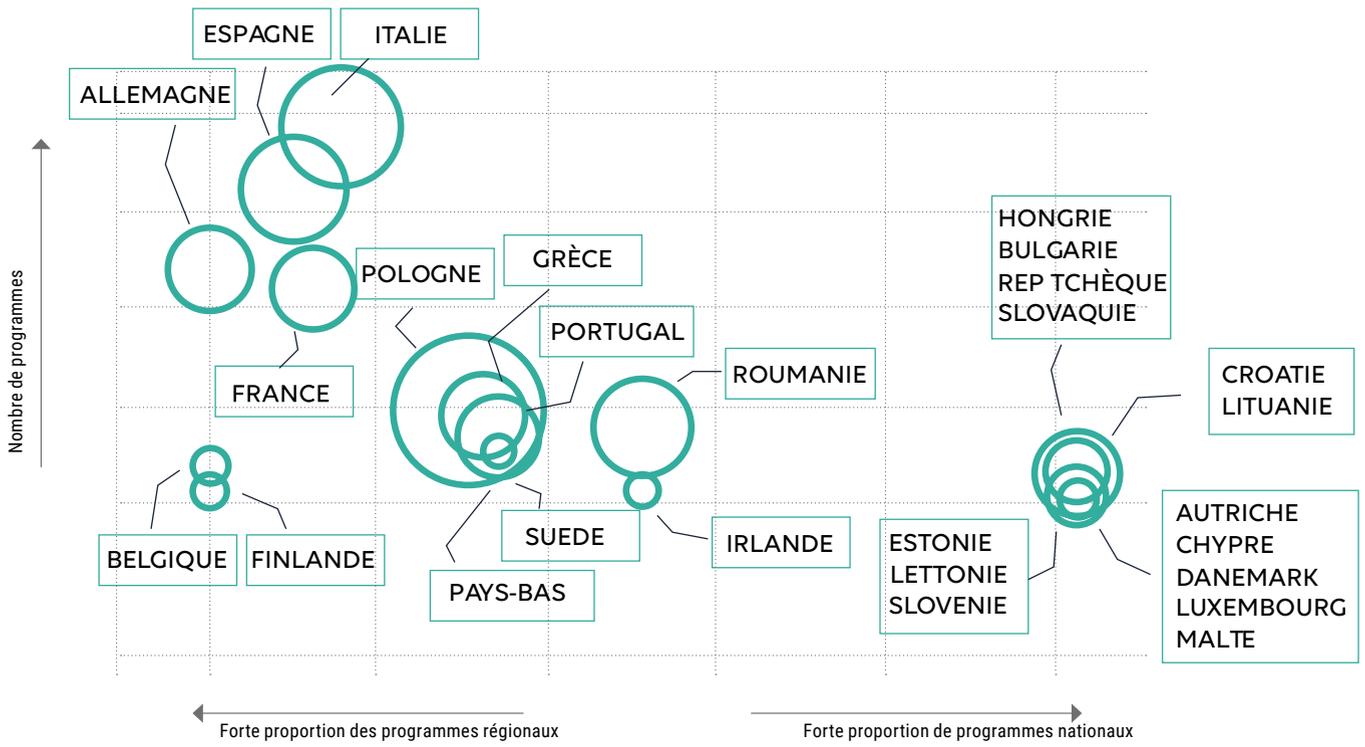
30 %, le reste étant soumis à un principe de « do no harm ». De plus, 10 % des dépenses annuelles du budget de l'UE en 2026 et 2027 devront être consacrées à la lutte contre l'érosion de la biodiversité³⁶. La place des régions dans la politique de cohésion européenne en fait donc un échelon majeur dans la mise en œuvre du Pacte Vert européen. Pour concrétiser ce rôle central, le Comité des régions a constitué un groupe de travail « Green Deal Going Local » pour renforcer le rôle des régions dans la mise en œuvre du Green Deal, et mettre en avant leur action. Dans ce cadre, une [cartographie](#) recense déjà plus de 200 actions de gouvernements locaux pour la décarbonation.

Le concept de « transition juste », concrétisé récemment par la mise en place d'un « fonds de transition juste » (FTJ) par l'Union européenne, consacre le rôle des régions pour atténuer les impacts économiques négatifs de la transition sur leur territoire. Mis en place dans le cadre du cycle 2021-2027, le nouveau « fonds de transition juste », doté de 17,5 milliards d'euros, vise à aider les populations affectées par la perte d'activités émettrices sur leur territoire. Il fait partie du « mécanisme de transition juste » (MTJ), aux côtés d'un programme au sein de InvestEU et d'une facilité de prêt gérée en partie par la Banque européenne d'investissement. L'obtention de ces financements est conditionnée à l'élaboration par les régions d'un « plan territorial pour une transition juste » devant analyser les complémentarités entre ce fonds et les autres fonds de la politique de cohésion (FEDER et FSE+ notamment) et à la traduction de l'objectif de neutralité carbone dans les politiques nationales. La reconversion de la Ruhr, région

allemande connue historiquement pour son bassin minier et son industrie du charbon et de l'acier, est souvent citée comme un exemple de transition juste réussie grâce à une planification à long terme et un dialogue continu entre toutes les parties prenantes³⁷. Aujourd'hui, les regards sont tournés vers les régions charbonnières de la Pologne (**cf. cas d'étude Silésie**), qui devrait être le premier bénéficiaire de ce fonds, avec un peu plus de trois milliards d'euros (20 % du fonds), devant l'Allemagne (13 %) et la Roumanie (11 %)³⁶.

Les États seront également des acteurs clés pour soutenir les travailleurs et les ménages touchés par les mesures de transition. Au sein du nouveau « Paquet climat » pour atteindre l'objectif de réduction de 55 % de ses émissions par rapport à 1990 (« Fit for 55 »), la Commission européenne a proposé la création d'un fonds social pour le climat, financé à parties égales par l'extension du système d'échange de quotas d'émissions au transport routier et au chauffage des bâtiments et par les États membres. Doté de 144,4 milliards d'euros, ce fond pourrait permettre d'aider les États membres à financer des mesures visant à atténuer les impacts sociaux de ce nouveau marché carbone européen. Dans un communiqué de presse publié peu après l'annonce du paquet « Fit for 55 », le Comité des régions plaide pour que les régions et les villes soient « reconnues au sein du Fonds social pour le climat, aux côtés du Fonds pour la transition juste, car une centralisation excessive peut menacer la cohésion territoriale et l'équité sociale de la transition »³⁸.

FIGURE 2
ÉQUILIBRE ENTRE PROGRAMMES RÉGIONAUX ET NATIONAUX POUR LE CFP 2021-2027
Source: [Committee of the Regions, 2021](#)





POUR MIEUX COMPRENDRE

LES FONDS EUROPÉENS ET LA « POLITIQUE DE COHÉSION » DE L'UE

La politique de cohésion européenne vise à réduire les inégalités régionales au sein de l'UE en apportant un soutien financier à des projets liés à l'emploi, l'environnement, le climat ou encore l'innovation, à travers trois « fonds structurels ». Le plus important est le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui cofinance des projets pour le développement des régions. La coopération territoriale, ou Interreg, qui vise à promouvoir et à financer des projets de coopération entre régions et/ou entre différents niveaux de décision sur les priorités de l'UE en matière de développement économique (actuellement : recherche et innovation, compétitivité des PME, économie à faible émission de carbone et utilisation efficace des ressources), fait partie intégrante de ce fonds. Ensuite, le Fonds social européen, devenu récemment Fonds social européen plus (FSE+) en intégrant l'initiative pour l'emploi des jeunes, le fonds européen d'aide aux plus démunis et le programme pour l'emploi et l'innovation sociale, a pour but de soutenir l'emploi et l'éducation. Enfin, le Fonds de cohésion est réservé aux pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE, dans le but de promouvoir la croissance, l'emploi et le développement durable.

La politique de cohésion s'organise sur des cycles de sept ans, selon des « Programmes Opérationnels » soumis par les autorités de gestion de ces fonds dans les pays membres (État, collectivités, agence dédiées...). Pour la période 2021-2027, elle est dotée de 372 milliards d'euros partagés entre les 27, dont 226 pour le FEDER, 98,5 pour le FSE+ et 48 milliards d'euros pour le Fonds de cohésion. C'est le deuxième poste de dépense de l'UE (30,5 %), juste après la PAC (30,9 %). Cinq grands objectifs ont été pour la période 2021-2027 : les fonds doivent contribuer à une Europe « plus intelligente », « plus verte et à zéro émission de carbone », « plus connectée », « plus sociale » et « plus proche des citoyens ».

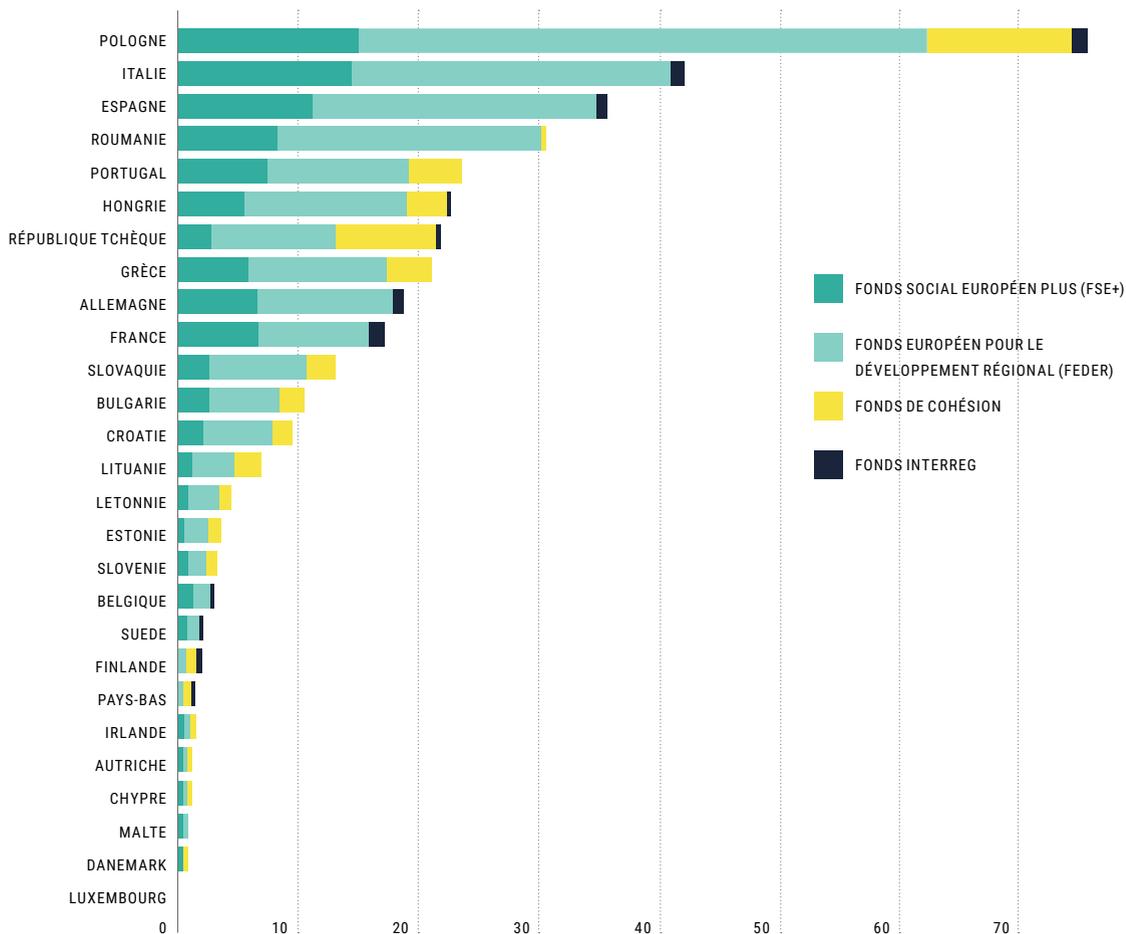
L'allocation de ces fonds se fait en fonction des caractéristiques socio-économiques des régions « NUTS 2 ». De même, ces caractéristiques déterminent le niveau de cofinancement de la politique de cohésion : plus une région est développée, plus le taux de cofinancement de l'UE (part du financement apporté par l'UE sur un projet) est bas.

Comme lors de la période précédente, la Pologne est la principale bénéficiaire de la politique de cohésion (en volume) pour la période 2021-2027, avec environ 75 milliards d'euros, loin devant l'Italie (42,1 milliards d'euros), l'Espagne (35,4 milliards d'euros) et la Roumanie (30,3 milliards d'euros) (**figure**).

Source : [European Commission](#) et [Toute l'Europe](#)

MONTANT DE LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE (PÉRIODE 2021-2027) DONT BÉNÉFICIE CHAQUE ETAT MEMBRE (EN MILLIARDS)

Source: [Toute l'Europe](#)





Des équilibres inégaux entre les différents échelons dans la gestion des fonds européens

Dans les pays de l'ouest de l'Europe, les programmes de cohésion sont davantage ciblés sur les régions que dans les pays de l'est. Pour la période 2021-2027, certains pays ont des programmes de cohésion seulement au niveau national : la Hongrie, la Bulgarie, la République Tchèque, la Slovaquie, la Croatie, la Lituanie, l'Autriche, Chypre, le Danemark, Malte et le Luxembourg. Les autres pays membres ont présenté des programmes régionaux. En particulier l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et la Belgique en ont présenté un grand nombre (fig. 2)³⁹. Une situation semblable à la période de financement précédente. Au total, selon une enquête menée par le Comité des régions auprès de personnes impliquées dans l'élaboration des programmes opérationnels pour la période 2021-2027, 45 % de ces programmes considèrent des spécificités locales et régionales à propos de la mise en œuvre du Green Deal, et un peu plus de 15 % proposent les instruments spécifiques aux contextes locaux et régionaux.

La gestion des fonds structurels européens est, elle aussi, davantage laissée aux régions dans les pays de l'ouest de l'Europe que dans ceux de l'est. Les régions sont les autorités de gestion d'au moins une partie des fonds européens en France, en Belgique, en Irlande, en Italie, en Pologne, tout comme les Länder autrichiens et allemands ou les provinces

néerlandaises. Par exemple, en France, le FSE est géré par les conseils régionaux (35 %) et l'État (65 %), tout comme le FEDER (75 % par les conseil régionaux, 25 % par l'État). En revanche, dans d'autres pays comme la Bulgarie, la Croatie, le Danemark ou la République Tchèque, c'est l'État qui est la principale autorité de gestion des fonds européens⁴⁰.

La primauté de l'échelon régional peut masquer des disparités locales et priver certains territoires de financements européens.

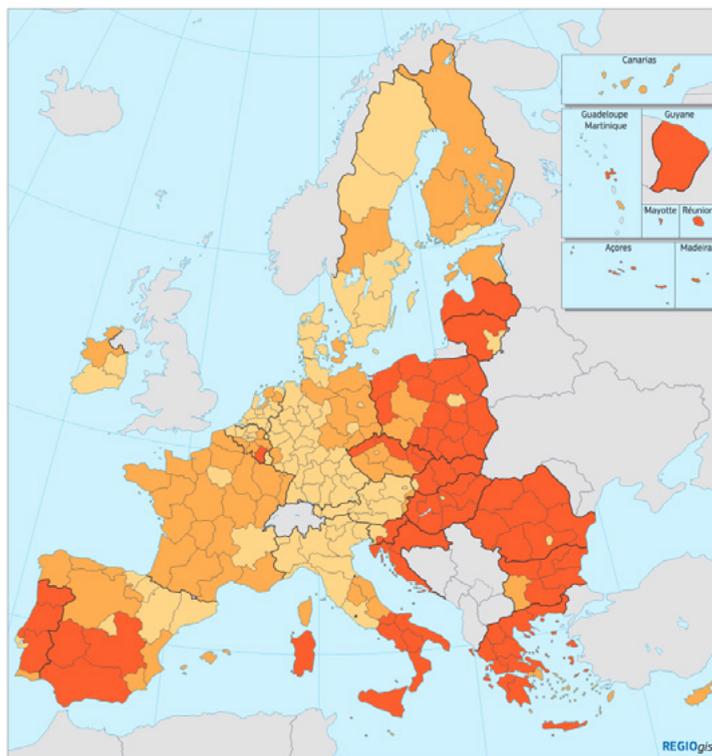
La répartition des fonds issus de la politique de cohésion se fait en fonction du niveau de développement des régions NUTS 2 (fig. 3). Cela peut donc défavoriser les régions NUTS 3 peu développées situées dans une région NUTS 2 globalement développée. Dans le nouveau « fonds de transition juste », la méthode d'identification des régions concernées prend en compte le niveau économique, l'intensité carbone de l'économie ainsi que l'emploi dans les secteurs émetteurs au niveau des régions NUTS 2. Un rapport commandé par la commission du budget du Parlement européen pointe le risque que cette méthode défavorise les régions NUTS 3 vulnérables situées dans une région NUTS 2 identifiée comme peu vulnérable, et donc non identifiée par l'UE comme prioritaire pour le fonds⁴¹.

Au moment de la pandémie de Covid-19, l'importance des fonds de relance débloqués par l'UE à destination des États a renforcé leur rôle, parfois au détriment des échelons régionaux et locaux. En réponse à la pandémie et à l'arrêt des activités économiques qu'elle a provoqué, en particulier en 2020, l'UE a mis en place NextGenerationUE, un instrument financier

FIGURE 3

ELIGIBILITÉ DES RÉGIONS AUX INVESTISSEMENTS POUR L'EMPLOI ET LA CROISSANCE (FEDER ET FSE+) POUR LA PÉRIODE 2021-2027

Source: [Commission européenne](#)



CATÉGORIES DE RÉGIONS

- Régions les moins développées (PIB/hab. < 75 % de la moyenne UE)
- Régions en transition (PIB/hab. entre 75 % et 100 % de la moyenne UE)
- Régions les plus développées (PIB/hab. au-dessus de la moyenne UE)



doté de 750 milliards d'euros^c, emprunt à long terme sur les marchés financiers, constitué d'un fonds de relance (*Recovery and Resilience Facility*) de 672,5 milliards d'euros qui octroie des prêts (€360 milliards) et des subventions (€312,5 milliards) aux États, et de 77,5 milliards d'euros pour renforcer les fonds structurels européens (le fond REACT-EU, doté de 47,5 milliards d'euros, vient par exemple renforcer la politique de cohésion, en particulier pour faire face aux conséquences du Covid-19). Pour bénéficier de ces fonds, les États doivent présenter un plan national de relance et de résilience où au moins 37 % des dépenses doivent contribuer à l'objectif de neutralité carbone de l'UE et 20 % à la digitalisation de l'économie. Or, d'après une étude du Comité des régions, les gouvernements régionaux et locaux n'ont été que peu associés à l'élaboration des plans de relance nationaux européens, et ces plans ne leur réservent dans l'ensemble qu'une place passive de mise en œuvre *top-down*. En particulier, ils ne font que peu référence à la politique de cohésion, ratant ainsi une occasion d'exploiter les synergies entre ces différents fonds^{d2}.

Des compétences centrales pour la mise en œuvre de la transition vers une économie bas carbone

Au sein des États membres, les régions, provinces et États fédérés ont souvent des compétences clés liées au climat et à l'environnement. En général, les régions sont compétentes sur l'énergie, le transport, l'aménagement du territoire, le logement, la gestion des risques, la gestion des ressources naturelles et la santé. Le **tableau 1** montre les compétences reliées au climat et à l'environnement des régions de 16 pays membres de l'UE, telles que déclarées au sein du [rapport TERRI](#) publié par le CCRE début 2022. Résultant de multiples contributions de réseaux de collectivités dans les pays membres, ce tableau souffre de lacunes courantes de tels processus et n'est pas entièrement complet (par exemple, les Länder allemands ont bien des compétences relatives aux transports). Cependant il permet d'avoir un premier aperçu des compétences largement partagées par les régions en Europe. Ainsi, l'environnement, le transport puis l'aménagement du territoire semblent être des compétences partagées par presque toutes les régions européennes. En revanche, les régions semblent moins compétentes en termes de recherche et d'énergie, ou en tout cas sont moins identifiées comme telles.

Par exemple, en Espagne^d l'importante autonomie politique et financière des 17 Communautés Autonomes (CCAA), chacune dotée d'une assemblée législative et d'un gouvernement, en font des acteurs clés dans de nombreux domaines liés à l'environnement et au climat. Les CCAA disposent de compétences législatives et exécutives exclusives pour tout ce qui concerne les services sociaux, l'agriculture et l'élevage, la pêche intérieure, l'industrie, le commerce, le tourisme, la jeunesse et les sports^{d3}.

En Italie, les transports, les travaux publics, la culture, le tourisme et l'urbanisme relèvent principalement des régions. Cependant, en ce qui concerne les renouvelables, les mesures de soutien à la production incombent à l'État. Le rôle des régions se borne à faciliter les démarches d'autorisation administrative^{d4}.

La marge de manœuvre des régions varie cependant fortement entre les pays. Le **tableau 2** permet de comparer les compétences des régions en France, pays historiquement fortement centralisé, avec celles des Länder en Allemagne, État fédéral.

- Dans ces deux pays, les régions ont des compétences clés dans le domaine de l'énergie, du transport et de l'aménagement du territoire.
- Cependant, leurs marges de manœuvre sont très différentes. Par exemple, tandis que les Länder allemands définissent leur stratégie de déploiement des énergies renouvelables, laissant à l'État fédéral la gestion du réseau national et la mise en place de programmes de soutiens financiers, les régions françaises se contentent de décliner sur leur territoire la programmation pluriannuelle de l'énergie décidée au niveau national.
- Illustration de cette différence de marge de manœuvre, le budget moyen d'un Land est plus de dix fois supérieur à celui d'une région française.

Dans beaucoup de pays membres de l'UE, les régions ont un rôle central dans la mise en œuvre des politiques climatiques nationales.

- En France, elles sont « cheffes de file » de l'action climatique et de la transition énergétique. Elles sont chargées d'élaborer le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui doit décliner la stratégie nationale bas carbone (SNBC) à leur échelle.
- En Allemagne, la législation sur l'énergie, l'environnement, et le changement climatique est une fonction partagée avec les Länder, ce qui leur laisse une grande marge de manœuvre. De plus, aucune loi fédérale n'oblige les gouvernements locaux à mettre en place un plan climat ou des mesures climat : les Länder sont donc l'échelon de référence pour l'action climat territoriale. Enfin, la loi fédérale Climate Change Act garantit explicitement que les Länder peuvent adopter leur propre législation en matière de changement climatique : en 2021, dix avaient adopté une loi climat, dont huit fixant des trajectoires quantitatives d'émissions de CO₂^{d5}.
- En Espagne, l'État central est chargé d'établir la législation de base et les CCAA de la décliner sur leurs territoires, de mettre en place des règles de protection supplémentaires, et de réaliser des rapports annuels pour mesurer l'impact de ces mesures^{d3}.

c Les montants des fonds sont indiqués dans les prix de 2018

d A cause de leur importance tant politique qu'historique, de l'accès aux données et des biais naturels des auteurs de cette analyse, les compétences des régions situées à l'ouest de l'Europe sont davantage traitées ici.



TABLEAU 1

PANORAMA DE COMPÉTENCES RÉGIONALES SUR CERTAINS SECTEURS CLÉS DE 16 PAYS MEMBRES DE L'UE, DÉCLARÉES AU CCRE

Source: 6 premières colonnes : [CEMR, 2022](#). Dernière colonne : analyse de l'Observatoire Climat Chance.

NB: une case en vert signifie que les régions de ce pays ont des compétences reliées au thème de la colonne. Une case blanche ne signifie pas qu'elles n'en ont pas.

	Environnement	Aménagement du territoire	Transport	Recherche	Énergie	Gestion des fonds structurels européens
Belgique						
Croatie						
République Tchèque						
Danemark						
Finlande						
France						
Allemagne						
Grèce						
Italie						
Malte						
Pologne						
Roumanie						
Slovaquie						
Espagne						
Suède						
Pays-Bas						

RETOUR D'EXPÉRIENCE

UTILISATION DES FONDS EUROPÉENS : DES RÉGIONS EUROPÉENNES JETTENT LEUR DÉVOLU SUR L'HYDROGÈNE

Peu d'études ont tenté d'analyser l'utilisation que font les régions des fonds européens pour baisser les émissions de gaz à effet de serre. Une étude de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CPMR) a montré que les 35 régions interrogées utilisaient entre 20 et 35 % des fonds du FEDER pour le climat, majoritairement dans le domaine de l'énergie et de la mobilité.

Depuis 2020, dans le sillage des plans de relance et d'investissements des États, de plus en plus de régions lient ces deux secteurs et investissements de l'argent européen dans des projets liés à l'hydrogène, notamment pour la décarbonation des transports.

Dans son plan de relance soumis à la Commission européenne, la Belgique prévoit la mise en place d'un cadre réglementaire pour le marché de l'hydrogène ainsi que des investissements pour construire un réseau de transport d'hydrogène. La Belgique confie aux régions wallonne et flamande la mission de développer une chaîne de valeur industrielle pour la transition vers l'hydrogène et son utilisation dans des processus industriels et le transport lourd. Selon le Comité des régions, c'est un des seuls plans de relance à donner à ses régions un rôle majeur dans sa mise en œuvre.

En Occitanie (France), un Plan régional pour le développement de l'hydrogène vert doté de 150 millions d'euros a été adopté en 2019. Partie de ce plan, le projet Corridor H2 vise à décarboner le transport de marchandises et de passagers sur un axe allant de la mer Méditerranée à la Mer du Nord, via le déploiement de transport à hydrogène. Il prévoit de déployer d'ici fin 2023 deux unités de production d'hydrogène vert, huit stations de distribution d'hydrogène ainsi que 40 camions et 15 autocars régionaux à propulsion hydrogène. Il est financé par un prêt de 40 millions d'euros de la Banque Européenne d'Investissement et d'une subvention de 12,5 millions d'euros de la Commission européenne. La région dispose déjà d'une petite unité de production d'hydrogène sur l'aéroport Toulouse Blagnac, et a commandé trois rames de trains à moteur mixte électricité/hydrogène à Alstom.

C'est un Land allemand qui est le pionnier des trains à hydrogène : l'usine de production des *Coradia iLint*, trains à hydrogène de la firme, est située à Salzgitter, en Basse-Saxe, et plusieurs rames vont pouvoir entrer en service sur des lignes régionales après une phase pilote de deux ans. Le Land est également partenaire de son voisin Brême pour le projet Hyways for future, qui vise à lancer un écosystème de production d'hydrogène vert. De plus, en partenariat avec l'île néerlandaise de Ameland, la Basse-Saxe a bénéficié de fonds Interreg pour préparer l'économie de la région à l'arrivée de l'hydrogène.

Autre exemple, à travers H2Wielkopolska, la région de Grande-Pologne soutien des petites et moyennes entreprises pour développer l'hydrogène.

Source : [Comité des régions](#)



- Les gouvernements de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord doivent contribuer à la mise en œuvre des mesures décidées à l'échelle du Royaume-Uni, dont le Climate Change Act de 2008 et les budgets carbone correspondant. Mais ils peuvent aussi élaborer des politiques climatiques dans leurs nations respectives. En particulier, ils sont en charge des plans d'adaptation⁴⁶.

En tant que gestionnaires des fonds européens dans plusieurs pays, en particulier de l'ouest de l'Europe, les régions contrôlent l'utilisation de ces fonds par les gouvernements locaux et les orientent vers leurs priorités politiques. De plus, les lois nationales obligent souvent les gouvernements locaux envers les régions en ce qui concerne leur action climat :

- En France, les plans climat locaux (PCAET) ont une obligation de *compatibilité* envers les SRADDET régionaux. Cela implique une obligation de non-contrariété des PCAET aux orientations fondamentales du SRADDET, avec une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer ces orientations.
- En Allemagne, le pouvoir de réglementer l'action des collectivités locales appartient exclusivement aux Länder. Le niveau fédéral ne peut pas légiférer sur les questions concernant les collectivités territoriales ni leur transférer directement des obligations. Certains Länder imposent d'intégrer des objectifs climat dans les outils de planification urbaine comme à Brême, ou des outils spécifiques tels que des plans d'approvisionnement en chaleur pour atteindre la neutralité carbone comme le fait le Land Bade-Wurtemberg. D'autres les soutiennent techniquement dans la planification et dans le suivi, comme en Rhénanie du Nord-Westphalie⁴⁵.

Cependant, ce rôle d'échelon intermédiaire est parfois entouré de flou dans les compétences allouées et de concurrence avec les autres échelons.

- En Espagne, malgré un large corpus législatif au niveau national, un certain flou entoure la dévolution des compétences liées au climat, qui peut générer à des conflits d'interprétation sur les limites des compétences de chaque niveau. Au niveau régional, l'adoption inédite depuis trois ans de lois de transition énergétique aux Baléares, en Catalogne et en Andalousie prend une dimension politique dans la quête d'autonomie des régions vis-à-vis du pouvoir central. En particulier, à l'été 2019, le Tribunal constitutionnel espagnol a censuré quinze articles de l'ambitieuse loi sur le changement climatique du gouvernement régional de la Catalogne, considérant qu'il n'avait pas le pouvoir de fixer des objectifs de réduction d'émissions ou de transition énergétique. La loi prévoyait notamment un calendrier de réduction des émissions de GES de la Communauté Autonome de - 40 % en 2030, - 65 % en 2040 et - 100 % en 2050, et d'obtenir un mix électrique 100 % renouvelables en 2050⁴³.
- En Allemagne, les Länder ont la possibilité d'obliger les échelons inférieurs sur les sujets climat et environnement, mais ils s'en abstiennent en général puisque toute nouvelle compétence dévolue aux municipalités doit s'accompagner d'un transfert financier correspondant.

La concurrence entre échelon régional et étatique peut avoir des effets bénéfiques pour l'ambition climat.

- En Allemagne par exemple, les Länder peuvent adopter des politiques climatiques plus ambitieuses que l'État fédéral, initier leurs propres projets climat et mettre en place des programmes de financement. Cette marge de manœuvre mène parfois à une course à la plus haute ambition climat entre les Länder, ce qui peut en retour rehausser l'ambition au niveau fédéral⁴⁷.
- Un constat également observé au Royaume-Uni, où les politiques climatiques ambitieuses de l'Écosse et du Pays de Galles ont pu forcer l'État central à rehausser ses propres ambitions⁴⁸.
- À partir d'une enquête auprès de 35 de ses régions membres, la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CPMR) a montré que parmi les régions qui visent la neutralité carbone, plus d'un tiers (37 %) ont pour objectif de l'atteindre avant 2040 (2035, 2040 ou 2045), soit plus ambitieux que leurs États. Au total, plus de 80 % des régions interrogées ont un objectif de neutralité carbone⁴⁹.

Les régions européennes affichent des résultats climatiques encourageants

Contrairement à la tendance au niveau mondial, les émissions déclarées par les régions européennes au CDP sont pour la plupart en baisse ces dernières années. La **figure 4** montre les régions ayant déclarées leurs émissions au CDP en 2021, qui sont pour la plupart signataires de l'initiative RegionsAdapt. En 2021, l'Europe est le continent qui regroupe le plus de ces régions. Plus de la moitié d'entre elles ont indiqué une baisse de leurs émissions (15/28) par rapport au dernier inventaire. Cinq ont indiqué une hausse de ces émissions, et trois une stagnation (certaines ne sont pas en mesure d'évaluer l'évolution). Au niveau mondial, 26 régions ont déclaré une baisse d'émissions sur les près de 100 régions déclarantes, contre 22 ayant fait état d'une hausse.

Les régions fortement engagées sur les énergies renouvelables voient leurs émissions baisser depuis quelques années.

Le développement des renouvelables en remplacement de l'électricité produite à partir d'énergie fossile est le principal facteur explicatif des baisses d'émissions des régions européennes ayant déclaré leurs émissions auprès du CDP, mis en avant pour cinq d'entre elles (**fig. 4**).

- Par exemple, l'Andalousie (Espagne) indique une réduction de 10 % de ses émissions entre 2018 et 2019, qu'elle attribue à la baisse de la production d'électricité à partir de charbon couplée à une hausse des renouvelables. Le développement des renouvelables est également le principal responsable de la baisse des émissions de la région entre 2005 et 2017 (-21,7 %). En 2017, les renouvelables représentaient 38,8 % de la production électrique totale de la région. En particulier, l'Andalousie est pionnière et leader mondiale du solaire thermodynamique : ses 22 centrales assurent à elles seules 22,77 % de la production électrique nationale⁵⁰.



TABLEAU 2

COMPARAISON DES COMPÉTENCES DES RÉGIONS FRANÇAISES AVEC CELLES DES LÄNDER ALLEMANDS

Source: *Climate Chance*, cas d'étude sur la gouvernance multi-niveaux

	18 Régions françaises	16 Länder allemands
ÉNERGIE	<ul style="list-style-type: none"> • Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables • Actions pour la maîtrise de l'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie et législation sur la transition énergétique • Soutien à des programmes pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables • Promotion de l'efficacité énergétique via des régulations sur les bâtiments ; l'aménagement du territoire ; des directives pour les municipalités • Régulation et planification du chauffage urbain • Gestion de l'énergie en milieu urbain
TRANSPORT	<ul style="list-style-type: none"> • Schémas régionaux de l'inter-modalité (SRI) et des infrastructures de transports (SRIT), et transports scolaires • Aéroports civils et ports commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Planification du transport urbain • Construction et maintenance des routes régionales • Gestion des transports publics, cours d'eau régionaux et ports
HABITAT	<ul style="list-style-type: none"> • Co-financement du logement 	
DÉCHETS, EAU ET ASSAINISSEMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Plan régional de prévention et de gestion des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion de l'eau • Gestion des réserves d'eau et des côtes • Gestion des déchets
ÉCONOMIE	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration du plan de développement économique et d'innovation régional (SRDEII) • Sélection des entreprises à aider dans la région (création, reprises ou en difficulté) 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien au développement économique régional (conseil, soutien financier)
AMÉNAGEMENT URBAIN ET RURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des fonds européens pour le développement rural et pour l'agriculture • Gestion interrégional des littoraux et des massifs • Protection des eaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Planification et régulation de l'aménagement du territoire (Raumordnungspläne) • Régulation sur les bâtiments, fixation de seuils d'efficacité énergétique • Financements pour les logements sociaux • Financements pour le développement urbain
CLIMAT / ENVIRONNEMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires • Aires protégées et parcs régionaux • Plan Régional Forêt Bois - Actions en faveur de la biodiversité 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des aires régionales protégées et des ressources naturelles • Planification de la protection de l'environnement, gestion des paysages, gestion de la conservation du sol • Planification de l'action climat (9 Länder ont une loi climat) • Sensibilisation et conseil sur l'environnement et le climat • Promotion de l'éducation au développement durable • Supervision, contrôle et suivi de la pollution de l'air • Commande publique durable
BUDGET (milliards d'euros)	32,26 (2018)	417,203 (2019)



- L'essor des renouvelables est également le facteur avancé par la région de la vallée de la Kymi (Finlande) pour expliquer la baisse de ses émissions en 2019.
- L'Écosse (Royaume Uni) attribue la baisse de 43 % de ses émissions entre 1990 et 2019 au passage d'une électricité carbonée à un mix qui repose désormais fortement sur l'éolien, facteur également déterminant des baisses récentes des émissions (-2,3 % entre 2018 et 2019)⁵¹.
- A l'inverse, la Catalogne (Espagne) explique la légère hausse de ses émissions entre 2018 et 2019 par une baisse de la production hydroélectrique et une hausse de la production d'électricité à partir de centrale à gaz à cycle combiné, très répandues en Espagne depuis le début des années 2000⁴³.

Au-delà des régions déclarantes au CDP, d'autres régions semblent avoir bénéficié de l'essor des renouvelables pour baisser leurs émissions :

- En Pays de la Loire (France), la méthode *Basemis* a permis un suivi des émissions régionales depuis 2008. Les résultats montrent que pour une consommation énergétique restée relativement stable entre 2008 et 2018, les émissions de gaz à effet de serre ont baissé d'environ 8 %. Sur la même période, la production d'énergie renouvelable a plus que doublé, permettant une baisse de 10 % de l'intensité carbone de l'énergie⁵².
- De même, au sein du Land de Thuringe (Allemagne), 57 % de la production d'électricité est issue des renouvelables (éolien 22,4 % et biomasse 20 %). Un tiers de son électricité consommée est importée, et les renouvelables assurent 24 % de la consommation énergétique de Thuringe. Plus de 30 000 systèmes photovoltaïques de ménages, entreprises et municipalités y fournissent environ 12 % de l'électricité. C'est également le Land avec le deuxième plus grand nombre de coopératives énergétiques. Grâce à ce fort développement des renouvelables, mais aussi au secteur résidentiel et du transport routier, les émissions du Land ont baissé de 23 % entre 2000 et 2015⁵³.

L'industrie est également un fort déterminant de l'évolution des émissions des régions. Quatre régions déclarantes au CDP (Grand Est en France, Kronoberg en Suède, l'Écosse au Royaume-Uni, les Abruzzes en Italie) estiment que le recul de leur industrie, en particulier sidérurgique explique la baisse récente de leurs émissions. Selon leurs propres indications, ce recul est davantage le fait de difficultés économiques que d'efforts climatiques. A l'inverse, le Land de Haute-Autriche a déclaré une hausse de ses émissions en 2018, qu'il attribue à une hausse de la production d'acier, tout comme le pays de Galles, qui voit dans son industrie sidérurgique le premier facteur de hausse récente des émissions.

Des régions mettent également en place des programmes de décarbonation des bâtiments. Deux régions (Pays basque et les Abruzzes) mettent en avant des gains d'efficacité énergétique des bâtiments pour expliquer la baisse de leurs émissions déclarées au CDP, sans pour autant donner de détails

sur les politiques concrètes qui ont permis ces résultats. Deux exemples notables de telles politiques ont été observés par l'Observatoire ces dernières années :

- En vue de réduire de 60 % la consommation d'énergie finale d'ici 2050, la région Nouvelle Aquitaine (France) accompagne les particuliers avec 10 000 rénovations suivies (audit, tiers-financement) représentant 84 000 tCO₂eq évitées. Elle cherche ainsi à stimuler le marché de la rénovation énergétique en fournissant un modèle aux professionnels du bâtiment et aux banques. La région est par ailleurs fer de lance dans la structuration de la filière éco-matériaux avec l'appel à projets « Bâtiment du futur » afin d'accompagner techniquement et financièrement les projets de rénovation et de construction les plus exemplaires. Par ailleurs, la région accompagne les entreprises de toute taille pour améliorer d'au moins 10 % l'efficacité énergétique des procédés industriels en 3 ans⁵⁴.
- En Lombardie (Italie), 96 millions d'euros, provenant du FEDER, ont été alloués à l'efficacité énergétique des bâtiments publics dont 52 % appartiennent à la classe G (les plus consommateurs d'énergie). Ils doivent permettre de réduire la consommation d'énergie entre 1,7 et 2,7 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) sur une consommation d'environ 24 Mtep, soit une baisse comprise entre 7 et 11 %⁴⁴.

Enfin, le secteur du transport routier est cité par trois régions auprès du CDP pour expliquer la baisse de leurs émissions.

Les compétences des régions liées aux transports en font en général des acteurs clés pour les transports de moyenne distance et l'intermodalité. En France, les régions sont « cheffes de file » de l'intermodalité et de la complémentarité entre les différents modes de transports.

Les réseaux de régions engagées pour le climat portent la voix des régions, mettent en avant leurs résultats climatiques et renforcent leur rôle auprès des institutions internationales et étatiques.

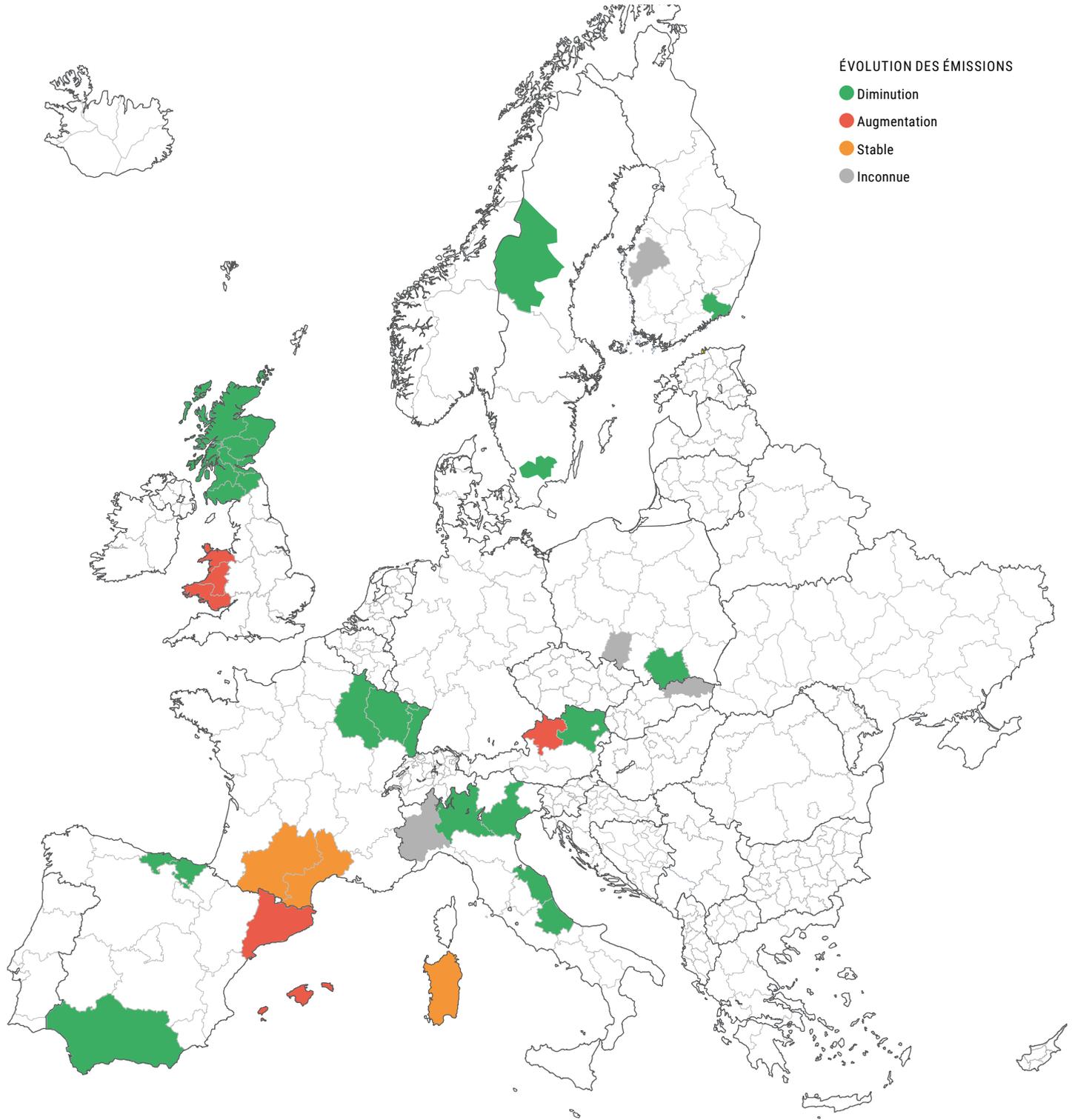
Regions4, par exemple, organise le reporting de ses membres (et des signataires de son initiative RegionsAdapt) auprès du CDP, et met en avant leurs résultats auprès des instances internationales. A travers son projet #RegionsVoice, le réseau porte la voix des gouvernements régionaux aux événements majeurs des négociations climatiques internationale (**cf. Partie 3**). En 2021, avec Under2 Coalition, le plus grand réseau de régions engagées à s'aligner avec l'Accord de Paris (260 membres en 2021 – **cf. Partie 3**), Regions4 a fait entendre les priorités et aspirations régionales à la COP26, ainsi que les résultats des régions dans la lutte contre le changement climatique. Dans sa déclaration à la COP 26, le réseau souligne l'importance d'instaurer une gouvernance multi-niveaux pour l'action climat, par exemple en associant les gouvernements régionaux à l'élaboration, la coordination et l'implémentation des CDN ainsi que des Plans nationaux d'adaptation⁵⁵.



FIGURE 4

ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS PAR RAPPORT AU DERNIER INVENTAIRE DES RÉGIONS AYANT DÉCLARÉES LEURS ÉMISSIONS AU CDP

Source : figure de l'auteur à partir de la base de données [CDP States and Regions Dataset](#)





Espaces géographiques climatiquement homogènes, les régions organisent la résilience de leurs territoires

A travers RegionsAdapt, Regions4 aide les régions à organiser leur action sur l'adaptation. Regions4 coordonne l'initiative RegionsAdapt, qui vise à faciliter l'accès aux innovations, outils et bonnes pratiques d'adaptation au changement climatique pour 77 régions sur les cinq continents. 87 % de ses membres sont désormais dotés d'un plan d'adaptation au changement climatique (cf. **Partie 3 - Regions4**). De plus, RegionsAdapt organise le reporting des émissions et des actions climat de ses membres auprès du CDP. En plus de promouvoir l'adoption de mesures d'adaptation au changement climatique par les gouvernements régionaux, RegionsAdapt permet donc d'améliorer le suivi des progrès des régions, leur visibilité et leur agrégation⁵⁶.

Dans un article de 2020 étudiant le rôle de RegionsAdapt dans l'action climat régionale, Setzer et al. constatent que les régions occupent une place importante dans les politiques d'adaptation pour au moins trois grandes raisons⁵⁶:

- **Les compétences des régions en font des acteurs indispensables pour l'adaptation au changement climatique.** L'Observatoire soulignait en 2019 le caractère intrinsèque de l'échelon local dans le concept d'adaptation, qui en fait un domaine naturellement relié aux gouvernements régionaux et locaux⁵⁷. Dans les faits, les compétences des régions sur l'énergie, le transport, l'aménagement du territoire, le logement, la gestion des risques, la gestion des ressources naturelles et la santé en font effectivement des échelons clés pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation, y compris dans les États fortement centralisés⁵⁶.
- **De plus, grâce à leur positionnement entre l'échelon national et les gouvernements locaux, les régions sont un échelon privilégié pour les actions d'adaptation.** Par exemple, lorsqu'ils sont en charge de décliner une action ou une stratégie d'atténuation nationale sur leur territoire, souvent construite dans une logique sectorielle, ils sont obligés d'adopter une logique territoriale et de prendre en compte les acteurs effectivement présents sur leur territoire. De même, ils peuvent favoriser la réplique de politiques locales qui ont fait leurs preuves dans d'autres territoires similaires⁵⁸.
- **Enfin, les régions recouvrent en général des espaces géographiques relativement homogènes, pertinents donc pour élaborer des mesures d'adaptation adaptées à un contexte particulier.**

Des fonds européens sont accessibles aux régions pour mettre en œuvre leurs actions d'adaptation. Pour la période 2021-2027, le programme européen LIFE, dédié au financement des projets en faveur de l'environnement et du climat et destiné aux entreprises, collectivités, associations, universités, fait de l'adaptation une de ses trois « priorités » du volet climat, aux

côtés de l'atténuation et de la gouvernance. Au sein du fond Horizon Europe pour la recherche et l'innovation, la Commission européenne a lancé cinq « missions » en 2021, visant à financer des actions concrètes pour répondre à cinq défis pour 2030 : améliorer les conditions de vie de trois millions de personnes atteintes d'un cancer, restaurer les océans, atteindre la neutralité carbone dans 100 villes, financer 100 projets de restauration des sols, aider 150 régions à devenir résilientes. Cette dernière mission « [Adaptation](#) » est dotée de 122,38 millions d'euros, et sera destinée à des gouvernements régionaux (ou intermédiaires), éventuellement unis en consortium avec d'autres acteurs de leur territoire. Dans son plan de mise en œuvre, elle prévoit de « *contribuer à renforcer* » la *Policy Support Facility*, un outil d'accompagnement et de financement pour les gouvernements régionaux et locaux pour la mise en œuvre de leurs plans climat ou d'actions d'adaptation, qui sera coordonné par la Convention des Maires européennes pour le Climat et l'énergie⁵⁹. De plus, le FEDER a permis de financer des projets régionaux sur l'adaptation. Par exemple, entre 2012 et 2015, le projet [SEAP-Alps](#), financé à hauteur de plus d'1,6 millions d'euros par l'UE, a permis de construire un Sustainable Energy Action Plan (SEAP) spécifiquement pour les communautés alpines italiennes, qui a ensuite pu être décliné dans 46 municipalités. Entre 2016 et 2019, le fond Interreg a permis la réalisation d'un projet similaire, cette fois dans les Pyrénées : le projet OPCC2 a permis d'affiner la connaissance des impacts climatiques auxquels pourrait être confronté le massif d'ici à 2100, et ainsi de fournir des données précieuses aux décideurs locaux de la région.

A travers des interfaces science-politique, les régions anticipent les bouleversements climatiques futurs et organisent leur résilience. Les observatoires régionaux climat-énergie fleurissent dans l'UE pour évaluer les risques climatiques propres aux régions et devenir des espaces de concertation et de propositions. Plusieurs régions françaises disposent d'un groupe régional d'experts sur le climat (GREC), chargé d'anticiper les effets du changement climatique sur le territoire régional, voire de conseiller la région sur des politiques publiques : RECO en Occitanie, AcclimaTerra en Nouvelle Aquitaine, GREC SUD en PACA, Ouranos-AuRA en Auvergne-Rhône-Alpes... En Allemagne aussi : le Land de Thuringe a par exemple créé un [Conseil consultatif pour la protection du climat et l'adaptation au changement climatique](#), qui conseille le Ministère pour l'environnement, l'énergie et la conservation de la nature. Juridiquement inscrit dans sa loi sur la protection du climat et l'adaptation aux effets du changement climatique votée en 2018 (ThürKlimaG), ce conseil est composé de scientifiques nommés pour cinq ans issus d'un large éventail de disciplines (hydrogéologie, météorologie, biogéochimie, bioénergie). De tels observatoires énergie-climat ont également été mis en place outre Atlantique, à l'instar d'Ouranos (Québec) ou du New York City Panel on Climate Change.

Enfin, en relation avec l'élaboration de leur SRADDET, plusieurs régions françaises ont organisé leur « COP régionale », pour rassembler des représentants de tous les types d'acteurs de leur territoires et faire émerger des mesures communes, comme le Centre Val de Loire, la Bretagne ou encore l'Île-de-France. Ces processus de démocratie participative visent à



sensibiliser les citoyens et mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire pour le climat. En Centre Val de Loire par exemple, il est possible pour toutes les organisations privées ou publiques de prendre un engagement volontaire, de monter une coalition, d'organiser un évènement labellisé par la COP, de financer des évènements ou des projets liés à la COP, etc.

Les régions peuvent également financer des programmes de recherche scientifique pour améliorer les connaissances sur les conséquences du changement climatique sur leur territoire. En Espagne, par exemple, l'Andalousie a consacré plus d'un milliard d'euros au financement de recherches sur l'adaptation de l'agriculture au changement climatique entre 2014 et 2020⁵⁰. Au Pays basque, cinq centres de recherches et de technologies prennent part au projet Urban Klima 2050 aux côtés de gouvernements locaux de la région, qui vise à développer des sites pilotes pour préparer l'adaptation de la région au changement climatique (cf. **Partie 3 – Regions4**).

À la suite des villes, les régions s'approprient les ODD et les intègrent à leurs politiques

Déjà analysée dans le Bilan de l'action climat des territoires 2021, l'appropriation des Objectifs de Développement Durable (ODD) par les GLR est croissante depuis leur adoption par les États en 2015. Plus qu'une simple grille d'analyse de plus pour communiquer sur leur action, cette appropriation contribue à allier l'action climat avec d'autres dimensions de la vie publique (genre, économie, inégalités...).

Les Objectifs de Développement Durable (ODD) sont utilisés par les gouvernements régionaux et locaux pour la relance.

Dans une enquête menée par le Comité des régions et l'OCDE en mai et juin 2021, près de la moitié des 86 régions et villes de 24 pays de l'UE interrogés déclaraient vouloir utiliser les ODD comme cadre pour leur politique de relance : 40 % les avaient déjà utilisés avant le Covid-19, et 7 % comptaient profiter de la pandémie pour commencer à les utiliser⁶⁰. Les conclusions du rapport annuel sur la localisation des ODD du CCRE et de Platforma vont dans le même sens : 15 % des associations de gouvernements locaux interrogées déclaraient être davantage impliquées dans les ODD qu'en 2019⁶¹.

À la suite des gouvernements locaux, les gouvernements régionaux s'approprient les ODD au sein de « revues volontaires ». Pendant que le nombre de « Voluntary Local Review », documents de gouvernements locaux faisant l'état des lieux de l'avancée des ODD sur leur territoire, a doublé entre 2019 et 2021, de nombreuses « Voluntary Subnational Review » (VSR), équivalent au niveau régional, ont émergé⁶². Regions4 en compte une trentaine rien que sur 2019-2020, dont 16 en Europe (par exemple, la Lombardie (Italie), la Catalogne, le Pays Basque, Valence (Espagne), la Normandie, l'Occitanie, le Pays de la Loire (France), les îles d'Aland (Finlande)...)⁶³.

Au-delà des VSR, plusieurs régions européennes ont récemment intégré les ODD dans leurs politiques publiques.

Au Danemark, la Région-capitale (Hovenstaden) a construit sa [Stratégie de développement régional 2020-2023](#) sur les ODD, dans laquelle elle s'engage par exemple à abandonner les énergies fossiles pour son chauffage et son électricité d'ici 2035. C'est également le cas de la région du Danemark du Sud, dans sa stratégie [Southern Denmark for the Future](#). Regroupées au sein de l'Association des régions danoises, les cinq régions du pays indiquent dans la Voluntary National Review (VNR) danoise collaborer pour définir des indicateurs communs permettant de suivre l'avancée des ODD sur leurs territoires⁶⁴. En Allemagne, une résolution a été adoptée en 2019 pour entériner le partage de l'atteinte des ODD entre le gouvernement fédéral et les Länder. Plusieurs organisations de gouvernements locaux mettent en avant les progrès et actions des villes, comtés et Länder allemands dans la mise en œuvre des ODD en annexe de la revue nationale publiée en 2021. Ils précisent en particulier que « *la plupart des Länder allemands ont adopté ou révisé leurs propres stratégies de durabilité en se référant aux ODD et ont mis en œuvre divers programmes et efforts, parfois pour soutenir leurs municipalités dans le développement et la mise en œuvre de leurs propres stratégies* »⁶⁵. Un [SDG-Portal](#) a été mis en place par ces organisations afin de pouvoir suivre l'avancée des ODD dans les territoires à l'aide de plus d'une centaine d'indicateurs, et de les comparer entre eux. En Suède, près la moitié des municipalités du pays et presque toutes les régions sont impliquées dans le projet Glocal, qui vise à former les élus et agents municipaux des collectivités⁶⁶.

Les gouvernements régionaux et locaux européens sont de plus en plus associés aux revues nationales.

Ils ont participé aux trois quart (6/8) des Voluntary National Review (VNR) de pays européens publiées en 2021, une nette progression par rapport à une moyenne de 57 % de 2016 à 2020. Par exemple, le gouvernement danois a collaboré avec l'Association des régions danoises et l'Association des gouvernements locaux (KL) pour élaborer sa VNR. Des contributions de six villes particulièrement actives sur les ODD sont présentées dans une section spécifique de la VNR. En Espagne, les gouvernements régionaux et locaux ont présenté leurs propres contributions pour la VNR et ont participé à une consultation pendant le processus d'élaboration. Au total, depuis les premières VNR en 2016, c'est en Europe où les gouvernements locaux et régionaux ont été les plus associés à leur élaboration⁶⁷.

Sur le même modèle que les revues volontaires pour les ODD, la localisation des CDN pourrait permettre une hausse de l'ambition climat et une plus grande synergie entre l'agenda climat et l'agenda 2030.

En effet, un rapport récent de la GIZ remarque qu'au niveau régional et local, la frontière est plus fine entre politiques pour l'avancée des ODD et les politiques climat qu'au niveau national. Mieux inclure les régions et les gouvernements locaux dans l'élaboration des stratégies nationales climat pourrait donc permettre de rapprocher ces deux agendas⁶⁸. C'est également l'avis du Comité des régions qui, dans un avis adopté en janvier 2022, estime que « *les collectivités locales et régionales sont les mieux placées pour intégrer les problèmes sociaux à l'action pour le climat* ».



car elles sont l'échelon de gouvernement le plus proche des citoyens et elles jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la législation »⁶⁹. Il plaide notamment pour l'intégration des enjeux liés au genre dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du Green Deal.



GRANDS ENSEIGNEMENTS

Malgré un impact négatif sur leurs finances, la pandémie n'a pas freiné les gouvernements locaux et régionaux dans leur action climat. En revanche, elle pourrait l'avoir légèrement modifié : la baisse des émissions de gaz à effet de serre tente de plus en plus d'intégrer le temps long et de sécuriser les financements dont elle dépend, et prêter peut-être davantage attention aux populations vulnérables afin de ne laisser personne de côté.

Dans ce tableau général, les régions européennes ne font pas exception. Alors que le Green Deal et le nouveau cadre financier de l'UE pour 2021-2027 leur donne de fait un rôle clé pour l'atteinte de l'objectif neutralité carbone à horizon 2050 de l'UE, elles démontrent leur capacité à enclencher la transition (sur les renouvelables, les transports, les bâtiments...) et à anticiper les bouleversements que va connaître leur territoire sous le dérèglement climatique (par exemple via des observatoires régionaux énergie-climat).

Ce panorama global masque cependant des disparités fortes, et ce sur au moins deux niveaux : géographique et économique. Tout d'abord, pour des raisons historiques principalement, l'échelon régional revêt une importance particulière dans les pays de l'ouest de l'Europe contrairement à leurs voisins de l'est. En France, Espagne, Allemagne, Italie, Autriche, Belgique, Pays-Bas etc., les régions sont des acteurs majeurs, parfois autonomes (en particulier en Espagne ou dans les pays fédéraux), et se retrouvent parfois en situation de concurrence avec l'échelon national. A l'inverse, à l'est, quand elles existent, les régions ont pour la plupart été créées au moment de l'intégration dans l'UE. Cette ligne est-ouest trace ainsi de fortes disparités en termes de compétences et de moyens, qui se retrouvent très concrètement dans la gestion des fonds européens - majoritairement nationale à l'est, mais aussi en termes d'action climat, davantage proactive, visible et suivie dans les régions situées à l'ouest de l'Europe.

Ensuite, les situations économiques des régions européennes en font des territoires très inégalement préparés et armés pour la transition. Il est en effet plus facile de construire une économie bas carbone dans une région riche, urbaine et tertiarisée que dans une région charbonnière, où l'économie parfois à bout de souffle s'articule autour des énergies fossiles. Le mécanisme européen de transition tente d'adresser ce défi, en aidant les régions les plus vulnérables, à l'image de la Silésie en Pologne.

Les Objectifs de Développement Durables, développés au départ à destination des Etats, prennent ainsi tout leur sens au niveau des régions. Car au niveau de ces territoires, relati-

vement uniformes en termes de conditions climatiques, mais protéiformes en termes d'acteurs et de besoins, il ne s'agit jamais seulement de baisser les émissions de gaz à effet de serre : les ODD fournissent alors un cadre pour penser l'action climat en intégration avec d'autres dimensions de la vie en société, comme la vie économique, la réduction des inégalités et l'inclusivité.



PAYS	REGION	POPULATION	EMISSIONS EN 2019	OBJECTIFS D'ATTÉNUATION
POLOGNE	VOÏVODIE DE SILÉSIE	4 620 624 HAB. (2012)	13,2 MTCO ₂ DUES À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ	ÉMISSIONS DE CO ₂ DUES À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ : -61,2 % EN 2030 (BASELINE : 2019)

En Silésie, une « transition juste » au centre de toutes les attentions

En 2015, 80 % de l'électricité et 86 % de la chaleur en Pologne provenait du charbon, pour la plupart issu d'une production domestique. La Silésie est une région stratégique de l'industrie charbonnière : elle concentre [environ la moitié](#) de la trentaine de mines de charbon polonaises restantes. La pollution de l'air [y est](#) en moyenne trois fois supérieur aux niveaux recommandés par l'OMS. Trois ans après la [Déclaration de Silésie sur la solidarité et la transition juste](#), signée par de nombreux pays lors de la COP24 à Katowice, la région est dotée d'un Plan territorial de transition juste, destiné à être irrigué par les fonds européens.

Bien que l'extraction du minerai noir en Pologne ait largement diminué depuis une trentaine d'année, le secteur du charbon représente encore 4,2 % de l'emploi de la Silésie. C'est le secteur où le taux de syndiqués est le plus haut : 72 % des travailleurs sont rattachés à un syndicat, alors que la moyenne tous secteurs confondus est de 11 %. Ainsi, à la nécessité de diminuer fortement les activités charbonnières de la région, émettrices de gaz à effet de serre et dangereuses pour la santé humaine, s'ajoute le défi de reconverter des travailleurs attachés à l'identité de leur région et dépendants de cette industrie.

Des plans nationaux centrés sur la « transition juste »

Un an après la COP24 de 2019 à Katowice, la capitale de la Silésie, le gouvernement polonais adopte son [Plan national 2021-2030 pour l'énergie et le climat](#) demandé par l'UE, où il fixe un objectif de hausse de 23 % de l'efficacité énergétique pour 2030 et où il prévoit d'utiliser des fonds européens pour la formation des travailleurs concernés par les fermetures de mines et leur reconversion dans d'autres secteurs. En 2021, la transition juste [est un des trois piliers](#) principaux de sa Politique énergétique d'ici à 2040.

La Pologne est destinée à être [le premier bénéficiaire](#) du Fonds de Transition Juste, mis en place par l'UE pour aider les régions fortement dépendantes aux énergies fossiles à accompagner socialement leur tran-

sition énergétique : 20 % des 19 milliards de fonds lui sont réservés, devant l'Allemagne (13 %) et la Roumanie (11 %). Trois régions polonaises ont été identifiées par la Commission pour recevoir ces fonds : Upper Silesia, Eastern Wielkopolska et Wałbrzych. Trois autres sont en négociation entre le gouvernement polonais et la Commission.

Un plan national de transition juste a été préparé par le Ministère du Climat et de l'Environnement polonais. En parallèle, les gouvernements de ces six régions [ont établi](#) un plan territorial de transition juste (PTTJ), en partenariat avec la Commission européenne, le gouvernement national, les gouvernements locaux, des organisations représentantes du secteur privé, de la recherche, des syndicats et de la société civile.

Un plan territorial de transition juste prêt

Le [plan territorial de transition juste](#) de la Silésie prévoit de fermer trois mines avant 2030 (Ruda, Boleslaw Smialy et Sosnica), ce qui permettra de baisser l'extraction de charbon de 30 Mt en 2021 à 23 Mt en 2030. Selon ce plan, ces fermetures entraîneront la perte de plus de 5 000 emplois directs, et d'environ 15 000 emplois indirects. Grâce aux fonds européens, la Silésie prévoit la création d'environ 30 000 emplois, par le soutien au développement et à la création d'entreprises. L'effort [devra être encore plus important](#) après 2030, puisque les onze mines restantes, dont dépendent plus de 100 000 emplois, seront fermées entre

2030 et 2049.

Normalement, l'attribution des fonds de transition juste par l'UE est conditionnée à un plan de fermeture des mines (ou de forte réduction de leur production) avant 2030, mais l'UE a toléré cet étalage des fermetures sur 30 ans en raison de l'importance de la région de Silésie pour l'approvisionnement en charbon de toute l'Europe.

Le PTTJ prévoit aussi une baisse de la production d'électricité au charbon de 80 % d'ici 2030 (de 14 403 GWh en 2019 à 3 079 GWh en 2030) grâce à la fermeture de quatre centrales à charbon (deux en 2028, deux en 2030), permettant ainsi une baisse de 62,1 % des émissions de CO₂ dues à la production d'électricité. Il prévoit aussi d'installer des énergies renouvelables capables de produire 189 827 MWh par an.

Un [rapport](#) du Bankwatch Network et du Polish Green Network analysant les plans territoriaux de transition juste en Pologne estime que dans l'ensemble, les plans prévoient des mesures adéquates pour la reconversion et la formation des travailleurs affectés par la fin d'activité émettrices, ainsi que pour aider les entreprises à employer. Cependant, dans le cas de la Silésie, ces organisations regrettent que la structure d'âge des travailleurs ne soit pas mentionnée dans le plan, alors qu'elle permettrait d'affiner les estimations de pertes et de besoins d'emploi.



PAYS	REGION	POPULATION	EMISSIONS EN 2019	OBJECTIFS D'ATTÉNUATION
ROYAUME-UNI	ECOSSE	5 453 400 (2019)	47 8 MTCO ₂ E	-75 % EN 2030 ; -90 % EN 2040 ; « NEUTRALITÉ CARBONE » EN 2045 (BASELINE : 1990/1995)

En Écosse, des liens étroits entre action climat et ODD

Au Royaume-Uni, la forte décentralisation permet aux villes et aux quatre Nations constitutives de fixer des objectifs plus ambitieux que le gouvernement central d'expérimenter des mesures et des modes de gouvernance pour l'action climat ([Climate Chance](#), 2019). C'est particulièrement le cas en Écosse : adoptée en 2009 et mise à jour en 2019, la loi écossaise sur le changement climatique fixe désormais l'objectif de zéro émission nette de tous les gaz à effet de serre d'ici 2045, l'objectif intermédiaire pour 2020 étant fixé à 56 % de réduction par rapport à 1990. De plus, l'action climat s'inscrit dans un cadre stratégique plus large et est l'objet de nombreux ponts avec l'action de l'Écosse en faveur des ODD.

En 2007, l'Écosse a adopté le [National Performance Framework](#) (NPF), une stratégie globale pour faire de l'Écosse « un pays prospère offrant à tous la possibilité de s'épanouir grâce à un accroissement du bien-être global ». Le NPF définit onze objectifs associés à des indicateurs pour mesurer le développement du pays autrement que par le seul prisme du PIB. Une quatrième mise à jour de ce NPF est actuellement en cours.

En février 2020, l'Écosse a publié sa [Stratégie environnementale](#), pour définir le cadre global de son action environnementale et climatique. Une section de cette stratégie analyse les liens entre cette vision et d'une part, le NPF, et d'autre part, les ODD.

Une approche collaborative et intégrée pour l'action climat et les ODD

L'action climat de l'Écosse repose sur une approche collaborative : l'engagement du public est un pilier essentiel de la stratégie écossaise en matière de climat, avec les célébrations de la Semaine du climat chaque année et des consultations publiques à grande échelle comme la [Big Climate Conversation](#).

L'approche collaborative est également un pilier de la politique ODD de l'Écosse. Le [Scotland SDG Network](#), créé en 2017, est constitué de plus de 500 individus

et organisations, réunis pour participer à l'accélération de la mise en œuvre des ODD. Dans le cadre de l'élaboration de la Revue Nationale Volontaire (*Voluntary National Review – VNR*) du Royaume-Uni, document faisant l'état des lieux de l'avancée des ODD au niveau national, ce SDG Network s'est associé au réseau des autorités locales d'Écosse (COSLA) et au gouvernement écossais pour formuler la contribution de l'Écosse. Ce premier travail a ensuite mené à la publication d'une [VNR](#) propre à l'Écosse en 2020.

Le chapitre de cette VNR écossaise consacré à l'ODD 13 insiste sur les liens entre l'action climat et les ODD : « *L'éventail des engagements pris dans le cadre de notre plan sur le changement climatique signifie que notre action en faveur du climat contribue également à la réalisation d'autres ODD [que l'ODD 13]* ». Le lien est également fait avec le NPF : à la fin du chapitre, une rosace permet de visualiser l'alignement du Plan écossais d'adaptation au changement climatique avec le NPF et les ODD.

Un effort qui infuse au niveau local

En 2018, le SDG Network a publié une lettre ouverte demandant aux 34 municipalités d'Écosse (Councils) de rendre compte de leur travail de mise en œuvre des ODD. Cinq villes ont répondu : East Ayrshire, Fife, Aberdeenshire, Glasgow et Dundee. Dans

sa réponse, la ville de Dundee affirme par exemple prendre en compte les 17 ODD dans son City Plan, son Council Plan et son Sustainable Dundee Plan. Son [Plan d'Action Climat](#), publié quelques mois plus tard, dresse les liens entre les actions prévues par ce plan et les ODD dans un grand tableau présenté en annexe du document.

Un effort de transition juste

Convoquée en 2019, une Commission pour une transition juste, composée d'experts, a rendu son rapport final en mars 2021. En réponse, le gouvernement écossais a créé le National Just Transition Planning Framework, et a chargé une nouvelle commission d'élaborer un plan. Un [Accord de transition pour la mer du Nord](#) a été conclu en mars 2021 entre le gouvernement britannique et l'industrie pétrolière et gazière offshore afin de sauvegarder les emplois et de créer 40 000 emplois supplémentaires d'ici 2030 dans le CCUS et la production d'hydrogène dans la région.



BIBLIOGRAPHIE

PAGE PRÉCÉDENTE

- 1 NewClimate Institute, Data-Driven EnviroLab, Utrecht University, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), CDP, Blavatnik School of Government, University of Oxford (2021). [Global climate action from cities, regions and businesses](#). New Climate Institute
- 2 Colenbrander S. et al. (2019). [Climate Emergency, Urban Opportunity: The unique and crucial roles of national governments](#). *Coalition for Urban Transitions*
- 3 Martinos, H., Todtling-Schönhofer, H., Jeffrey, P. (2021). Equal opportunities and responsibilities in the implementation of the European Green Deal. *Committee of the Regions*
- 4 CoR (2021). [EU annual regional and local barometer](#). *Committee of the Regions*
- 5 Cities [Climate Finance Leadership Alliance \(06/2021\)](#). *2021 State of Cities Climate Finance*
- 6 Chediak, M. (31/01/2022). [Amazon Leads Corporate Clean-Energy Purchases in Record Year](#). *Bloomberg Green*
- 7 Abbott, S., Goncalves, T., et al. (2021). [Local Government Renewables Action Tracker](#). *Rocky Mountain Institute and World Resources Institute*
- 8 Sylvia T. (29/10/2021). [Les prix des PPA aux États-Unis pourraient continuer à augmenter jusqu'à l'émergence de nouvelles chaînes d'approvisionnement](#). *PV-magazine*
- 9 Gonçalves, T., Liu, Y. (24/06/2020). [How US cities and counties are getting renewable energy](#). *WRI Blog*
- 10 Voltalia (19/07/2021). [Voltalia starts the construction of South Farm solar plant to supply the City of London with green electricity](#).
- 11 City of Melbourne (n.a.). [Melbourne Renewable energy Project: A new generation of energy](#).
- 12 City of London (18/11/2020). [City's 'pioneering' green energy deal could be blueprint for local authorities](#).
- 13 Arnold, M. (07/01/2022). [Eurozone inflation hits new record as energy and food prices soar](#). *Financial Times*
- 14 Observatoire de l'action climat non-étatique (11/2021). [« En ville, les effets de la pandémie révèlent la concentration du marché de la mobilité bas carbone »](#) in Bilan mondial de l'action climat par secteur. *Climate Chance*
- 15 AIE (up. 29/04/2021). [Global EV Data Explorer](#). *Agence internationale de l'énergie*
- 16 UNEP (07/2021). [Movilidad Eléctrica. Avances en américa latina y el caribe](#). *United Nations Environment Programme*
- 17 EAFO (last consulted 09/02/2022). [BEV and PHEV Fleet in the European Union](#). *European Alternative Fuel Observatory*
- 18 Hampel, C. (11/08/2021). [BYD delivers 76 electric buses to Nobina in Finland](#). *Electrify*
- 19 Editorial staff (21/05/2021). [BYD in Turin, once again. The beginning of a 50-units delivery. Electric-Buses](#)
- 20 Lie, K.W., Synnevåg, T.A., Lamb, J.J., Lien, K.M. (2021). [The Carbon Footprint of Electrified City Buses: A Case Study in Trondheim, Norway](#). *énergies*, 14, 770
- 21 AFP (19/02/2021). [Dans la jungle urbaine de Nairobi, la pandémie alimente la fièvre naissante du cyclisme](#). *Le Point*
- 22 BYCS (03/2021). [Bicycle Mayor Network Presentation](#).
- 23 Lenglet, F. (09/07/2021). [Coronavirus : le vélo victime d'une pénurie mondiale pour cause de pandémie](#). *RTL*
- 24 Lelièvre, A. (08/04/2021). [Le marché du vélo électrifié par la crise sanitaire](#). *Les Échos*
- 25 Glusac, E. (02/03/2021). [Farther, Faster and No Sweat : Bike-Sharing and the E-Bike Boom](#). *The New-York Times*
- 26 PRNewswire (01/07/2021). [Global micromobility market to thrive with bike-sharing set to dominate by 2025](#). *PRNewswire*
- 27 The Meddin Bike-sharing World Map (10/2021). [Mid-2021 Report](#).
- 28 Stehlin, J. (2019). *Cyclescapes of the Unequal City: Bicycle Infrastructure and Uneven Development*.
- 29 Grabar, H. (23/06/2021). [Le problème des transports en commun gratuits](#). *Slate*
- 30 Under2 Coalition (06/2021). [Climate justice and equity at the core of Seattle's transport electrification](#). *Climate Group*
- 31 Hodgson, C. (30/04/2021). [Cities appoint 'heat officers' in response to warming threat](#). *Financial Times*
- 32 EEA (01/02/2022). [Who benefits from nature in cities? Social inequalities in access to urban green and blue spaces across Europe](#). *European Environment Agency*
- 33 Mahoney, A. (05/05/2021). [In America's cities, inequality is engrained in the trees](#). *Grist*
- 34 Pasquier R. (2015). [La fin de « l'Europe des régions » ?](#), *Politique européenne*, 2015/4 (N° 50), p. 150-159.
- 35 Dijkstra, L. (2017). [Ma région, mon Europe, notre futur. Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale](#). *Commission européenne*
- 36 Directorate General for Budget (2021). [The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU](#). *European Commission*
- 37 Galgoczi, B. (2018). [Transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous](#). *ACTRAV & BIT*
- 38 CoR (14/07/2021). [Press Release - Fair, just and deliverable: EU's "Fit for 55" climate package success hinges on bringing every city and region on board](#). *European Committee of the Regions*
- 39 Holstein, F., Böhme, K. (2021). [Application of the principals of partnership and multi-level governance in Cohesion Policy programming 2021-2027](#). *European Committee of the Regions*
- 40 European Commission (n.d.). [Managing authorities](#)
- 41 Cameron, A., Claeys, G., Midoes, C., Tagliapietra, S. (2020). [Fonds pour une transition juste – Comment le budget de l'Union peut contribuer au mieux à la transition nécessaire des combustibles fossiles vers l'énergie durable](#). *Bruegel*
- 42 Valenza, A. et al. (2021). [Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans](#). *European Committee of the Regions*
- 43 Observatoire de l'action climat non-étatique (2021). [Espagne – Après des années de vents contraires, les renouvelables se font une place au soleil](#). *Climate Chance*
- 44 Observatoire de l'action climat non-étatique (2018). [Bilan mondial de l'action climat. Cahier Territoires. Cas d'étude Lombardie](#). *Climate Chance*
- 45 Observatoire de l'action climat non-étatique (2021). [Cas d'étude sur la gouvernance climat multi-niveaux en Allemagne](#). *Climate Chance*
- 46 Observatoire de l'action climat non-étatique (2019). [Cas d'étude. Royaume-Uni : un modèle de décarbonation associant toutes les parties prenantes](#). *Climate Chance*
- 47 Münzner, M. (2014). [Énergie und Klima Ländersache? Landeskompentzen zur Förderung von energiewende und Klimaschutz](#).
- 48 Gillard et al., Can national policy blockage accelerate the development of polycentric governance ?, *Global Environmental Change* 45, pp 174-182, 2017.
- 49 CRPM (06/2021). [Regions Act! CPMR Regions acting for climate neutrality](#). *Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe*
- 50 Observatoire de l'action climat non-étatique (2019). [Bilan mondial de l'action climat. Cahier Territoires. Cas d'étude Andalousie](#). *Climate Chance*
- 51 Scottish Government (15/06/2021). [Scottish Greenhouse Gas Statistic: 1990-2019](#). *Scottish Government*
- 52 <https://data.airpl.org/visualisation/emission/ges/region/52>
- 53 Observatoire de l'action climat non-étatique (2019). [Bilan mondial de l'action climat. Cahier Territoires. Cas d'étude Thuringe](#). *Climate Chance*
- 54 Observatoire de l'action climat non-étatique (2018). [Bilan mondial de l'action climat. Cahier Territoires. Cas d'étude Nouvelle Aquitaine](#). *Climate Chance*
- 55 Regions4 (2021). [Regional Governments' Call to Action: What Ambition Should Look Like at COP26](#). *Regions4*
- 56 Setzer, J., Sainz de Murieta, E., Galarraga, I., Rei, F., Pinho, M.M.L. (2020). [Transnationalization of climate adaptation by regional governments](#)



[and the RegionsAdapt initiative](#). *Global Sustainability* 3

57 Observatoire de l'action climat non-étatique, Comité 21 (2019). [Bilan mondial de l'action climat. Cahier Adaptation](#). *Climate Chance*

58 Sainz de Murieta, E. (2021). [Raising ambitions on climate adaptation](#). *Regions4*

59 European Commission (07/2021). [European Missions. Adaptation to Climate Change. Implementation Plan](#).

60 European Committee of the Regions (2021). [2021 EU Regional and Local Barometer](#).

61 CCRE, Platforma (06/2021). [Les collectivités territoriales européennes localisent les ODD. Continuité et changement en période de Covid-19](#).

62 Global Taskforce of Local and Regional Governments (2021). [Towards the localization of the SDGs. Sustainable and Resilient Recovery Driven by Cities and Territories](#). *United Cities and Local Governments*

63 Regions4 (2021). [Regions Voice in UN reporting](#). *Regions4*

64 Danish Government (2021). [Voluntary National Review 2021](#). *Danish Ministry of Finance*

65 German Federal Government (2021). [Report on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development](#).

66 Government Offices of Sweden (2021). [Report on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development](#).

67 Global Taskforce of Local and Regional Governments (2021). [Towards the localization of the SDGs. Sustainable and Resilient Recovery Driven by Cities and Territories](#). *United Cities and Local Governments*

68 Lyden, P. (2021). [Localising NDCs with inspiration from the 2030 Agenda](#). *GIZ*

69 CoR (27/01/2022). [Égalité entre les hommes et les femmes et changement climatique: vers une intégration des questions d'égalité des sexes dans le pacte vert pour l'Europe](#). *Comité des régions d'Europe*