

SECTION III

- **Gouvernance
climat
multi-niveaux
& la prise en
compte des
collectivités
territoriales**
-

1. Définition et enjeux d'une gouvernance multi-niveaux

A. Un besoin de coopération reconnu par les gouvernements nationaux

Le besoin de coopération entre les différents niveaux de gouvernance – plus particulièrement la prise en compte du potentiel des actions menées par les villes ou les régions –, est désormais largement reconnu comme étant un effort nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris et rendre plausible sa mise en œuvre. C'est le message clé transmis lors de la Conférence internationale sur l'action pour le climat (ICCA) tenue à Heidelberg en mai 2019, que le directeur du WRI (World Resources Institute) a résumé ainsi : « *exploiter pleinement le pouvoir des villes afin de parvenir à un avenir à faible émission de carbone et résilient au changement climatique, requière une action à tous les niveaux de gouvernement, avec des cadres politiques, des systèmes d'incitation et de solides ressources financières pour les infrastructures durables* » (WRI, 2019).

Les États ont reconnu à différentes occasions la nécessité de renforcer les capacités des collectivités territoriales et des autorités infranationales en matière d'action climatique et de coopérer davantage avec elles. Le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) tout d'abord, a clairement identifié la gouvernance multi-niveaux comme un levier permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris "Le renforcement des capacités des autorités nationales et infranationales, de la société civile, du secteur privé, des peuples autochtones et des communautés locales dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques peut favoriser la mise en œuvre de mesures ambitieuses permettant de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C" et précise plus loin « *La participation, la transparence, le renforcement des capacités et l'apprentissage peuvent être garantis pour les différents acteurs grâce à une coopération axée sur le renforcement d'une gouvernance multi-niveaux tenue de rendre des comptes, qui inclut des acteurs non étatiques tels que le secteur industriel, la société civile et des institutions scientifiques [...]* » (GIEC ; 2018).

C'est également ce que font les règles d'application de l'Accord de Paris, en proposant, entre autres, des orientations relatives à la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN)¹ et de « réaffirmer le rôle clé joué par un grand nombre de parties prenantes notamment les régions, les communes, le secteur privé, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales, les décisionnaires, les scientifiques, les jeunes, les femmes et les autochtones » (ONU-Habitat, 2020).

Au cours des dernières décennies, l'attention particulière portée au rôle spécifique des collectivités territoriales en matière de changement climatique a été motivée par divers arguments : elles sont mieux adaptées et plus agiles que les gouvernements centraux pour relever les défis du développement durable auxquels elles sont toutes confrontées (qualité de l'air, développement local, etc.) ; elles ont des capacités d'innovation, d'expérimentation et de stratégies sur-mesure ; la coopération intergouvernementale ainsi que le processus des COPs ont en partie échoués. (Hickmann, 2021). L'action au niveau municipal présente d'autres atouts, notamment la rapidité de la prise de décisions, la connaissance du contexte territorial, la proximité des citoyens et les résultats visibles (GIZ, 2021).

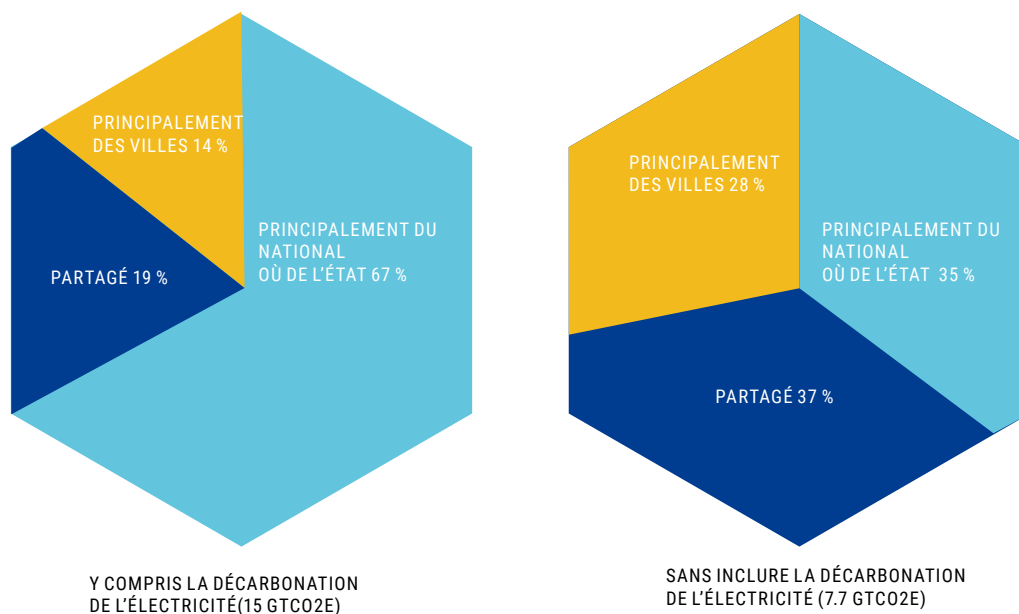
¹ Les CDN incarnent les efforts déployés par chaque pays pour réduire ses émissions nationales et s'adapter aux effets du changement climatique (CCNUCC).

Toutefois, d'après la Coalition pour les Transitions Urbaines, les collectivités territoriales contrôlent directement, en moyenne, moins d'un tiers du potentiel de réduction d'émissions de leurs villes (**fig. 1**). Les gouvernements nationaux et fédéraux ont le contrôle d'un autre tiers. Enfin le dernier tiers dépend de la capacité des différents niveaux de gouvernements à coopérer pour réduire les émissions, rendant indispensable l'effort de collaboration pour l'avenir des villes ([CUT, 2019](#)).

FIGURE 1

PROPORTION DU POTENTIEL DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS URBAINES EN 2050 SUR LEQUEL LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE GOUVERNEMENT ONT UNE AUTORITÉ OU UNE INFLUENCE DIRECTE.

Source : [Coalition pour les Transitions Urbaines, Stockholm Environment Institute, 2019. Méthodologie disponible à l'annexe 11.](#)



La manière de concrétiser cette coopération entre les gouvernements locaux, infranationaux et nationaux diffère grandement d'un pays à l'autre et dépend de l'histoire institutionnelle de chaque pays, des relations historiques entre ces différents niveaux. La question des moyens financiers, de l'expertise technique détenus par les gouvernements locaux détermine bien entendu grandement les possibilités. Dans cette section, Climate Chance analyse donc les questions liées à une meilleure intégration des processus de planification climatique locaux, régionaux et nationaux, et met en évidence des expériences pertinentes.

B. Dimensions et caractéristiques de la gouvernance

multi-niveaux des politiques climat

La gouvernance multi-niveaux est un système de coopération complexe entre tous les niveaux du gouvernement, avec plusieurs dimensions qui forment le processus de décision ([Odyssee-Mure, 2018²; fig. 2](#)). Nous nous concentrerons principalement sur l'intégration réciproque entre les niveaux local, régional et national, mais il existe d'autres dimensions de coopération pour une gouvernance efficace :

la capacité des gouvernements locaux à travailler ensemble ou à coopérer de manière transnationale

² Faberi, S (2018). Gouvernance multi-niveaux : relier les niveaux territoriaux, régionaux et nationaux pour mettre en œuvre des plans d'action et des projets intégrés en matière d'énergie durable. Projet Odyssee-Mure.

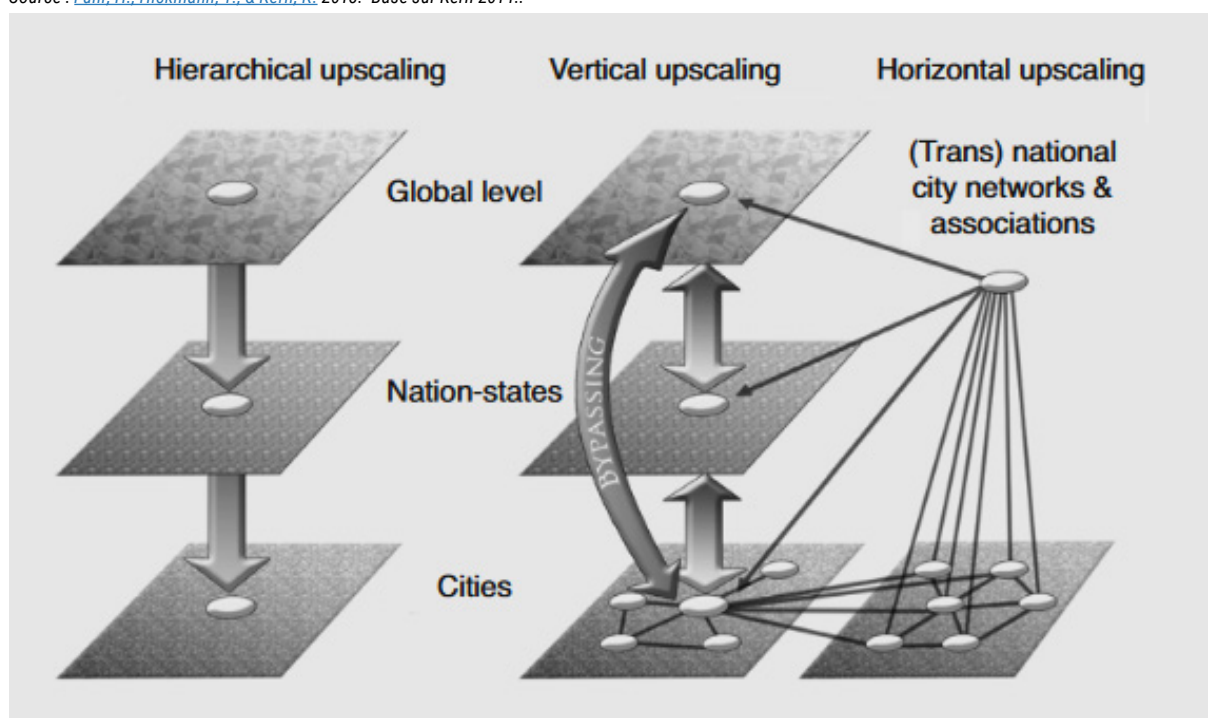
ou horizontalement. C'est notamment le rôle des initiatives et des réseaux décrits et analysés dans la Section I de ce Bilan Territoire 2021.

- la capacité à intégrer les citoyens ainsi que les acteurs privés et locaux dans la formulation d'une politique publique, mais également dans la mise en œuvre et le suivi de cette dernière. Les collectivités locales disposent souvent de ressources limitées et dépendent du soutien apporté par d'autres niveaux de gouvernement, mais aussi « *des financements internationaux, de l'engagement de la société civile et des entreprises privées qui opèrent tous dans le système de gouvernance multi-niveaux* » (Hickmann, 2021).

FIGURE 2

GOUVERNANCE CLIMAT POUR LA MISE À L'ÉCHELLE D'ACTION CLIMAT DE MANIÈRE INTÉGRÉE

Source : Fuhr, H., Hickmann, T., & Kern, K. 2018. Basé sur Kern 2014..



La troisième dimension qui nous intéresse est parfois définie comme « l'intégration verticale », soit « l'ensemble des efforts de coordination et de prise en compte réciproque des politiques climatiques par les différents niveaux de gouvernance administrative d'un pays, afin de développer, mettre en œuvre ou suivre conjointement une stratégie d'atténuation ou d'adaptation climatique » (GIZ, 2018).

Dans un rapport plus récent, la même organisation définit le principe de Collaborative Climate Action (CCA) comme « une coopération souhaitée politiquement et bien organisée entre différents niveaux de gouvernement pour atteindre des objectifs climatiques précis, idéalement par une action conjointe ». Par « bien organisée », il est entendu que la coopération doit être capable de prévenir toute mesure contradictoire (GIZ, 2021).

Il est incontestablement mieux admis que les villes et les territoires constituent un niveau d'action incontournable tant pour la formulation que pour la mise en œuvre des politiques nationales d'atténuation et d'adaptation ; mais penser leur coopération au-delà de la simple approche descendante ou de l'approche respective de chaque niveau, et en identifiant mieux les ressources et les capacités de chaque autorité, a plusieurs bénéfices supplémentaires.

Une série de publications permettent d'identifier une série d'objectifs et de bienfaits ([Biermann et al., 2009](#); [Broekhoff et al. 2015](#); [Andonova et al., 2009](#); [Fuhr, H., Hickmann, T., & Kern, K. 2018](#); [GIZ, 2021](#)) dont les plus courants sont :

- une meilleure efficacité en matière de mise en œuvre territoriale, régionale ou nationale des programmes pour le climat ;
- la prévention de mesures contradictoires pour favoriser la cohérence entre politiques nationales et actions municipales ;
- un effet catalyseur sur la volonté et l'action des collectivités territoriales et des gouvernements régionaux, effet facilité par une appropriation accrue ;
- la possibilité d'éviter les différences entre les différents niveaux de planification pour le climat ;
- une meilleure allocation des ressources humaines et financières entre différents niveaux ;
- un partage d'informations et d'expériences entre différents niveaux de gouvernance.

Les expériences et les possibilités en matière d'intégration varient selon le contexte institutionnel, national et même régional. Cependant, toujours en nous basant sur les publications citées, nous avons identifié trois principales caractéristiques pouvant être utilisées pour évaluer la coopération entre les différents niveaux d'autorité.

1. LA CONSIDÉRATION RÉCIPROQUE DES AUTORITÉS

- Une approche descendante qui diffuse la stratégie nationale pour le climat au niveau local et infranational via l'adoption d'objectifs communs ou encore via la mise en œuvre et l'adaptation aux contextes locaux de priorités, de politiques et d'outils nationaux.
- Une approche ascendante avec l'intégration des politiques locales et infranationales dans les stratégies nationales, de la diversité des caractéristiques et atouts locaux pouvant être mise à profit avec des outils et politiques adaptés.

Les gouvernements locaux et infranationaux sont plus volontiers intégrés par les États, comme des acteurs de la mise en œuvre des objectifs nationales, comme vecteur à l'échelle locale des orientations nationales et souvent sectoriels.

La concertation avec les gouvernements locaux et infranationaux - et à travers eux les acteurs de leurs territoires - lors de la formulation des politiques nationales climat progresse comme le montre nos récents cas d'étude sur la gouvernance multiniveau dans les pays du G20 (cf. part 3). En revanche, peu d'expériences montrent une réelle prise en compte de leurs mises en œuvre et de leurs impacts pour contribuer aux cycles des politiques nationales, de leur évaluation et de leur renouvellement.

C'est l'objectif d'initiatives comme le Climate Action Aggregation Tool (CAAT). Cet outil en ligne distille étape par étape le processus exposé dans le [Guide ICAT d'actions non étatiques et infranationales](#) (« *Non-State and Subnational Action Guide* »). Il a été développé pour aider les gouvernements, les analystes et les décideurs politiques à identifier, quantifier et agréger l'impact des actions non étatiques et infranationales. Les actions peuvent ainsi être intégrées à des objectifs d'atténuation, de projection et de scénarios soutenant le développement et l'évaluation de politiques climat. Plus spécifiquement, l'outil CAAT permet aux utilisateurs (1) de mieux quantifier l'impact des efforts de réduction d'émissions des régions, des villes et des entreprises, (2) d'évaluer la manière dont ils se

superposent aux politiques nationales ou les complètent, et (3) de déterminer l'impact des efforts combinés nationaux et infranationaux en vue de leur intégration dans une définition plus globale des objectifs ([ICAT](#), n.d.).

2. ÉTAPES DE LA PLANIFICATION CLIMAT

L'intégration verticale peut être facilitée à différentes étapes de la mise en œuvre des politiques de lutte contre le changement climatique :

- Formulation : la forme la plus courante d'intégration consiste à adopter des objectifs en faveur du climat et des priorités similaires dictés par un niveau administratif supérieur.
- Mise en œuvre : certaines politiques peuvent bénéficier d'une implémentation commune entre différents niveaux pour préserver la cohérence à travers le territoire. C'est par exemple le cas des programmes de mobilité et des infrastructures de transport puisque les habitants peuvent traverser quotidiennement plusieurs collectivités. La coopération est aussi nécessaire pour mobiliser les compétences respectives de chacune.
- Suivi et évaluation (S&E) : intégrer le processus S&E des politiques locales aux niveaux intermédiaire et national permet d'avoir une vision plus précise des progrès et des difficultés de mise en œuvre par les autorités locales et régionales, vision souvent affaiblie au niveau national. Cela renforce également la cohérence des mesures et des outils de mesure et de comptabilité, car pour l'instant, la plupart des villes et des régions utilisent des systèmes de reporting différents de ceux utilisés par les gouvernements nationaux, ou d'une collectivité à une autre.

3. RÉGULATIONS NATIONALES ET COMPÉTENCES DÉLÉGUÉES AUX VILLES ET AUX RÉGIONS

Les gouvernements nationaux peuvent créer des conditions favorables pour l'atténuation du changement climatique au niveau local et infranational via des systèmes de reporting, des labels ou certifications, ou en augmentant les ressources municipales allouées aux mesures de lutte contre le changement climatique et en coordonnant les actions et la coopération entre les collectivités territoriales ([ONU-Habitat](#), 2020).

Les cadres techniques, juridiques et financiers nationaux influencent grandement le niveau de prise en compte des actions territoriales pour le climat dans la stratégie nationale ainsi que le niveau d'articulation entre les processus de planification locaux, régionaux et nationaux. Parallèlement, les compétences déléguées aux collectivités territoriales et aux autorités infranationales peuvent grandement différer d'un pays à un autre et peuvent plus ou moins entraver les interactions entre les niveaux.

2. L'intégration verticale des politiques d'adaptation

La coopération entre les autorités locales, infranationales et nationales – et à travers elle, tous les acteurs non étatiques – revêt une importance particulière pour la formulation et la mise en œuvre de stratégies nationales d'adaptation. Les impacts du changement climatique se manifestent au niveau local et peuvent grandement varier d'un territoire à un autre, tout comme les solutions et trajectoires d'adaptation. Ces stratégies d'adaptation ne doivent pas être limitées par des frontières administratives, mais plutôt rendues possibles par une compréhension des écosystèmes et de ses interactions (par exemple, les bassins versants transfrontaliers). Par conséquent, la mise en œuvre de mesures d'adaptation dépend largement des collectivités territoriales et des parties prenantes.

Acteurs et collectivités territoriales sont souvent peu associés quand il s'agit de définir le problème et de concevoir des mesures d'adaptation. À titre d'illustration, la Coalition pour les Transitions Urbaines a constaté que seuls 50 pays faisaient référence aux efforts d'adaptation et à la résilience urbaine dans leurs Contributions Déterminées au niveau National (CDN ; [CUT](#), 2019). En 2019, l'Observatoire Climate Chance a collecté les données les plus récentes pour démontrer qu'un nombre croissant de villes prenaient des engagements d'adaptation auprès d'initiatives et de réseaux internationaux, mais qu'elles éprouvaient des difficultés pour dépasser le stade du diagnostic pour celles de la planification et de la mise en œuvre. Nous soulignons aussi que « les adaptations silencieuses » survenant ailleurs dans le monde ne sont pas incluses dans les données agrégées. N'étant pas listées en tant que telles, ces actions peinent encore plus à obtenir des financements ([Climate Chance](#), 2019).

Pour considérer adéquatement les enjeux d'adaptation, il est important que les composantes d'adaptation des CDN, qui fournissent les orientations et des principes pour l'action climat, soient informées par des processus d'adaptation structurés – par exemple, les plans nationaux d'adaptation (PNA), qui élaborent des options d'adaptation et des stratégies de mise en œuvre ([Réseau mondial de PNA](#), 2019). Lors du premier cycle de CDN, bien que cela ne soit pas obligatoire, 131 pays sur 176 ont choisi d'inclure l'adaptation dans leurs premières CDN, mais seulement 57 CDN (44 %) comportant une composante d'adaptation ont fait référence aux PNA du pays ([GIZ](#), 2017), une tendance qui semble s'accélérer dans le nouveau cycle de CDN ([Réseau mondial de PNA](#), 2021).

Quant à ces plans nationaux d'adaptation, il est essentiel qu'ils reflètent les enjeux et les expériences des gouvernements locaux, et fournissent les informations, ressources et outils, qui renforcent tout particulièrement leurs actions. « *La question est maintenant de savoir comment garantir que les Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) établis à partir de ces expériences donnent plus de pouvoir aux acteurs ayant une capacité d'information et des ressources pour soutenir l'adaptation territoriale à l'avenir. Ce procédé appelé "intégration verticale" vise à créer des liens stratégiques entre la planification, la mise en œuvre et le S&E de l'adaptation* » ([Réseau mondial de PNA](#), 2017).

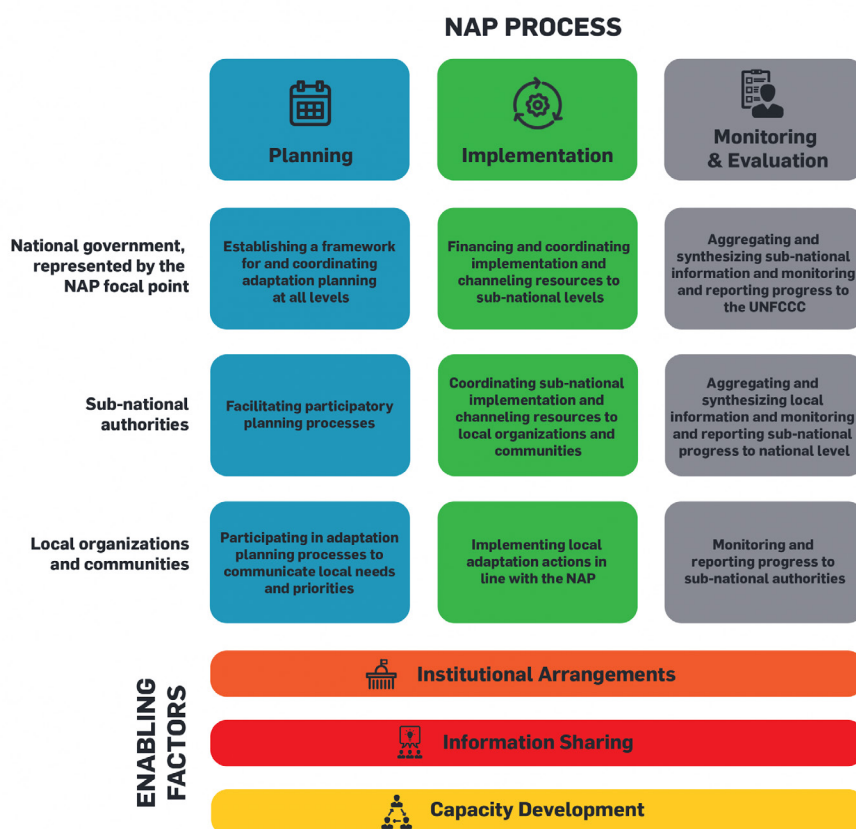
Le tableau suivant propose une sorte de répartition type des responsabilités facilitant la mise en place d'une stratégie intégrée d'adaptation à l'échelle nationale, pour chaque niveau de gouvernance et pour chaque étape (**tab. 1**).

Un guide développe plus amplement les facteurs capacitant cette intégration verticale, que sont les **arrangements institutionnels** (décentralisation, espaces de dialogues et de coopération, répartition des rôles etc.), le **partage d'information** (mesurer le besoin d'information, la rendre accessible

et maniable etc.) et le **développement de capacité** (intégrer la formation et la maîtrise d'outils par les acteurs dans tout le processus etc.), mais également les **financements** (outils pour canaliser le financement vers les autorités locales) ([Réseau mondial de PNA, 2016](#)).

TABLEAU 1

RÔLES ET FONCTIONS DES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE GOUVERNANCE DANS LE PROCESSUS D'UN PLAN NATIONAL D'ADAPTATION (PNA) - Source : [WeAdapt, 2017](#)



Plusieurs facteurs peuvent favoriser un processus d'intégration verticale, selon le Réseau mondial de PNA. Il s'agit notamment de l'octroi de mandats explicites aux organes chargés de promouvoir les droits des groupes vulnérables et des populations marginalisées, d'une large représentation des minorités, de la reconnaissance du fait que les processus de décentralisation peuvent donner de l'importance aux acteurs infranationaux, de l'attention à la nature des connaissances mobilisées dans l'adaptation (scientifiques, autochtones, etc.) et de la création d'opportunités permettant à la recherche et aux partenariats de s'épanouir.

Le Pérou a particulièrement intégré les parties prenantes durant son processus de développement de PNA en organisant une dizaine d'ateliers en 2019 et 2020, pour garantir l'intégration des points de vue des autochtones, de la société civile, du secteur privé, du monde académique, des gouvernements régionaux, mais aussi des différents ministères nationaux. Malgré la pandémie, ces ateliers ont continué, confirmant ainsi l'engagement pris par le Pérou de rendre son PNA et son processus d'adaptation aussi participatifs que possible ([Réseau mondial de PNA, 2020](#)).

Le poids du système institutionnel sur la capacité des gouvernements locaux, nationaux, ainsi que les acteurs concernés, à coopérer est également relevé dans un rapport de l'OCDE qui montre qu'une décentralisation avancée des pouvoirs et des responsabilités facilite l'intégration verticale des stratégies d'adaptation puisque des mécanismes de prise de décision à l'échelle des gouvernements locaux existent déjà et se révèlent d'autant plus pertinents quand il s'agit de prendre des mesures d'adaptation adaptées localement. ([Bauer et al., 2012](#)). Dans les 10 pays observés par l'étude, l'intégration et l'appui aux collectivités territoriales est particulièrement forte dans les pays fédéraux tels que l'Allemagne ou l'Australie, où ces dernières détiennent des compétences liées à l'adaptation, ou bénéficient de commissions ou de groupes de travail sur l'adaptation réunissant tous les niveaux de gouvernance. Les pays unitaires tels que le Danemark, la Finlande ou la Norvège montrent comparativement une centralisation plus forte de ces compétences.

Deux pays, le Royaume-Uni et la Suède, utilisaient dès les années 2000s le suivi-évaluation comme moyen d'intégrer les politiques locales d'adaptation. Le Royaume-Uni est un cas intéressant car il est l'un des rares pays où il existe une obligation de reporting sur les risques climatiques ([Nachmany et al., 2020](#)). Dans les années 2000, le gouvernement a investi dans la recherche pour améliorer la qualité et l'accessibilité à l'information sur le climat. Il a aussi donné aux collectivités territoriales la possibilité d'évaluer les risques et opportunités du changement climatique. Cependant, cette meilleure connaissance du sujet n'a pas été traduite en actions d'adaptation tangibles et « *les coupes budgétaires ainsi qu'un manque de soutien de la part du gouvernement central ont sapé la capacité institutionnelle et le désir politique de traiter les vulnérabilités climatiques sur le long-terme* ». ([Porter, J. et al., 2015](#)). Entre 2007 et 2010, le National Indicator 188 a joué un rôle clé, familiarisant les collectivités territoriales dans l'ensemble du Royaume-Uni avec l'adaptation en leur demandant de communiquer sur les mesures d'adaptation prises localement. Cela donne une idée des progrès réalisés par les acteurs et gouvernements locaux en matière d'évaluation et de gestion des risques sur leurs territoires. Le National Indicator 188 a été aboli en 2011 (désormais sur la base du volontariat), les processus d'adaptation locaux ont diminué et la demande de soutien a décliné en conséquence ([Clair, C. Steuner, R., 2018](#)).

La décentralisation des prises de décision peut conférer une importance évidente aux acteurs locaux et infranationaux, mais les impacts réels de la décentralisation doivent être déterminés au cas par cas. Dans tous les cas, lorsqu'un programme ambitieux pour le climat n'est pas accompagné des ressources adéquates (budget, personnel, renforcement des capacités) ou ne prend pas en compte les différences de capacités entre elles, il atteint difficilement le stade de la mise en œuvre. Pour remédier à ce problème, le gouvernement fédéral allemand finance depuis 2008 plus de 760 « *climate managers* » dans les municipalités du pays. Ces experts sont engagés pour une durée allant jusqu'à 6 ans afin de coordonner les activités climat locales ([Climate Chance, 2021](#)).

Suite à une enquête menée en 2019 auprès de 33 régions membres et portant sur les obstacles à la mise en œuvre, et sur leur expérience de l'adaptation, de la planification, de la mise en œuvre et du suivi, le réseau Regions4 et des gouvernements infranationaux ont fait des observations similaires ([Regions4, 2019](#)) :

- La plupart des régions ont formulé un plan d'adaptation et disent avoir les compétences dans les secteurs relatifs à l'adaptation. Toutefois, si la plupart d'entre elles ont pu participer à l'élaboration de la stratégie nationale, 20 % n'ont pas été associées et 30 % ont reçu peu d'appui dans leur processus de formulation.
- La mise en œuvre commune d'action est rare, et le financement ainsi que les capacités techniques sont les principales barrières identifiées par les régions et qui pourraient être davantage faire l'objet de l'intervention du gouvernement national

- Le suivi évaluation est prévu dans 50 % des plans régionaux, et pour les régions les plus expérimentées ce suivi de la mise en œuvre inclut également l'évaluation des résultats. Ici, l'absence de métriques communes et de méthodes est naturellement le plus grand défi que le gouvernement national pourrait en partie résoudre en proposant une coordination des données de suivi-évaluation et des processus à travers les différents niveaux.
- Le Grantham Institute a récemment mené un sondage dans 100 pays pour s'intéresser à leurs cadres juridiques et à leurs politiques d'adaptation. Il estime que près de la moitié d'entre eux délègue explicitement certaines responsabilités de gestion de l'adaptation aux collectivités territoriales. Environ 50 % d'entre eux incluent des mesures réglementaires pour encourager l'adaptation (code de construction, exigences en matière d'utilisation des terres, etc.), mais seulement 10 % comprennent des incitations économiques telles que des subventions pour les technologies résilientes ([Nachmany et al., 2020](#)).

3. Gouvernance multi-niveaux dans les pays du G20 : Allemagne, France, Canada et Brésil

Les pays du G20 sont responsables de 80 % des émissions mondiales de GES ([German Watch](#), n.d.), une base de connaissances plus solide est donc nécessaire pour comprendre comment les gouvernements nationaux intègrent les actions menées par les collectivités locales et infranationales dans leur stratégie climatique. Qu'elles soient volontaires ou obligatoires, les politiques nationales peuvent encourager l'adoption de plans climat par les collectivités territoriales de manière plus ou moins structurée : avec des méthodes, des outils ou des plateformes de reporting.

Nous proposons donc un aperçu des différents contextes institutionnels qui facilitent l'articulation entre les politiques climat à différents niveaux (local, infranational et national), et comprendre si les pays qui émettent le plus créent le cadre législatif nécessaire à leurs collectivités territoriales pour que ces dernières puissent concevoir, mettre en œuvre et suivre leurs plans d'action.

Pour le moment les cas de l'Allemagne, de la France, du Canada et du Brésil ont été réalisés ([Climate Chance](#), 2021). Nous vous proposons ici une synthèse de ces cas soulignant les points forts et sur la base des analyses réalisées par nos partenaires nationaux : ESSA au Canada, adelphi en Allemagne, I-Care au Brésil. Ces analyses n'ont pas vocation à comparer l'efficacité d'arrangements institutionnels en particulier, ni des stratégies nationales de lutte contre le changement climatique, mais de comprendre les moteurs d'action des villes et régions dans ces différents contextes.

A. Dans les États fédéraux, la capacité et les compétences climat des municipalités dépendent principalement de l'ambition des gouvernements infranationaux.

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 certaine marge de manœuvre. Mais 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. La loi fédérale Climate Change Act garantit explicitement que les Länder peuvent adopter leur propre législation en matière de changement climatique, et que les lois existantes continueront à s'appliquer tant qu'elles sont compatibles avec la loi fédérale.

Au Canada, les compétences des collectivités locales sont établies par la législation de chaque province/territoires et la mise en place et le suivi de leurs actions pour le climat est une tâche qui incombe également. Il est donc difficile de synthétiser et de comparer les approches, et les collectivités locales doivent se soumettre aux régulations provinciales/territoriales dont le champ d'action, l'approche et les exigences diffèrent. Cependant, il a été constaté qu'un soutien accru à la planification climat au niveau provincial et l'adoption d'objectifs d'émissions provinciaux étaient associés à une planification climat locale et des objectifs de réduction plus ambitieux (Zukowski, 2016). Afin de rationaliser les efforts pour atteindre les objectifs climat du Canada, le gouvernement fédéral a créé en 2016 le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Ce cadre laisse aux provinces/territoires une certaine flexibilité pour mettre en œuvre leurs propres systèmes de tarification du carbone, du moment qu'ils respectent les objectifs fédéraux.

Au Brésil, où le gouvernement fédéral a réduit ses efforts pour lutter contre le changement climatique, chaque entité cherche à s'emparer du sujet. Cependant, le manque de régulation descendante ne permet pas une articulation claire et explicite entre les entités fédérées ; et ni le plan national, ni la politique nationale, ni aucune autre politique n'établit de paramètres clairs dans aucun secteur pour atteindre les objectifs, ni la manière dont les objectifs nationaux seront répartis aux niveaux étatique et territorial. Au même titre que l'Allemagne, le gouvernement fédéral du Brésil s'est surtout concentré sur des stratégies climatiques sectorielles, plutôt que de définir les rôles et les responsabilités des gouvernements infranationaux (États) et des municipalités.

B. Quelques rares collectivités ont l'obligation d'adopter un plan pour le climat dans les pays fédéraux où l'action climat dépend des programmes de financements.

En France, pays unitaire, l'État impose depuis 2010 des obligations de planification aux régions comme aux intercommunalités de plus de 20 000 habitants. Il ne fixe pas les objectifs de réduction des émissions mais la méthode et le contenu des plans climat, les secteurs d'émissions qui doivent être couverts, et la régularité des inventaires de GES. À l'origine volontaires, de nombreuses obligations ont été progressivement étendues à plus de collectivités territoriales. Cela concerne plus de 760 intercommunalités aujourd'hui.

En Allemagne, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation ont, jusqu'à un certain point, été intégrées dans le cadre législatif fédéral comme dans celui des Länder qui ont à leur tour influencé le champ d'action des municipalités, même s'il n'existe pas d'obligations au niveau municipal. Le niveau fédéral cherche simplement à « *examiner comment réussir à convaincre les gouvernements régionaux et les collectivités locales d'accorder une plus grande importance à l'action climatique et comment les activités de ces autorités peuvent être renforcées* » (BMU, 2016). 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-Westphalie (cf. **cas d'étude n°10**). Mais de manière générale, les Länder s'abstiennent de définir des obligations en la matière puisqu'en Allemagne, toute nouvelle compétence dévolue aux municipalités doit s'accompagner d'un transfert financier correspondant. C'est pour cette raison que la plupart des plans climat municipaux sont basés sur des programmes de financement comme au Canada.

La plupart des villes canadiennes ne sont pas soumises à des obligations, elles abordent leur action climat donc de manière inégale (Guyadeen et al. 2019). La Nouvelle-Écosse est la seule province qui oblige les municipalités à élaborer un plan climat. Le Plan de Réduction des GES de l'Ontario établit lui des méthodes communes pour la planification municipale climat. Au Québec, le programme Climat municipalités finance et soutient 235 collectivités territoriales pour qu'elles réalisent des inventaires de GES et élaborent des plans d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

La majorité des plans territoriaux pour le climat ont été élaborés avec le soutien du programme volontaire Partenaires dans la Protection du Climat (PPC), un programme géré par ICLEI et la FCM (Fédération canadienne des municipalités). Il attribue des ressources financières (fédérales et d'ICLEI Canada) aux municipalités membres qui élaborent des plans d'action. Plus de 500 municipalités (soit 70 % de la population) sont devenues membres, et 85 d'entre elles ont atteint l'objectif final : quantifier et rapporter des réductions d'émissions de GES résultant de la mise en œuvre d'un plan d'action.

Au Brésil, malgré les progrès en matière de politiques climatiques, très peu de liens ont été faits entre la politique climatique nationale et celles des États et des municipalités. Le pays fournit certaines lignes directrices aux États et aux municipalités, mais ne les oblige pas à élaborer des plans d'action ni à adopter des objectifs spécifiques. Les politiques pour le climat varient selon les États et les municipalités, et aucun État n'a donné l'obligation aux municipalités d'adopter des objectifs de réduction d'émissions ou un plan climat. Depuis 2001, les municipalités de plus de 20 000 habitants ont l'obligation d'élaborer un plan directeur qui constitue l'instrument de base de la politique de développement urbain. Certaines villes y intègrent des priorités climatiques et environnementales de manière volontaire. De même, aucun plan national sectoriel de lutte contre le changement climatique, nombreux au Brésil, d'obligation et ne fournit d'orientation pour les États ni les municipalités.

Gouvernance climatique multi-niveaux en Ontario

Pour en savoir plus sur la gouvernance multi-niveaux au Canada, consultez notre [cas d'étude](#).

En 2007, le Plan d'action d'Ontario (Go Green) définit des objectifs de réduction des émissions de GES par rapport à 1990 de -15 % d'ici 2020 et -80 % d'ici 2050. La *Climate Change Strategy* de 2015 ajoute l'objectif de -37 % d'ici 2030 et institue un système de plafonnement et d'échange des émissions. Un plan d'action connexe impose l'intégration de politiques d'atténuation et d'adaptation dans les plans d'action des municipalités, mais ne précise pas les exigences en matière de reporting. Malgré l'audit conduit en 2016 sur la stratégie climat d'Ontario, qui estime que les municipalités devraient disposer de plus de ressources pour la mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'adaptation, en 2018 *Made in Ontario Environment Plan* ne définit toujours pas clairement leur rôle. En 2017, le *Community Emissions Reductions Plan* établit des méthodes de planification communes aux municipalités et en 2019 l'Ontario introduit des exigences spécifiques pour les municipalités du Grand Toronto, incluant des inventaires d'émissions et des plans de réduction en phase avec les objectifs provinciaux. Mais les financements des municipalités demeurent incohérents : par exemple, le Fonds atmosphérique n'est accessible qu'aux collectivités du Grand Toronto et d'Hamilton. Les municipalités sont aussi éligibles à des financements dans le cadre du Plan d'Action Climat d'Ontario, mais ne sont pas libres dans la manière de les dépenser ([Hill and Perun, 2018](#)).

Suivi de la politique d'atténuation

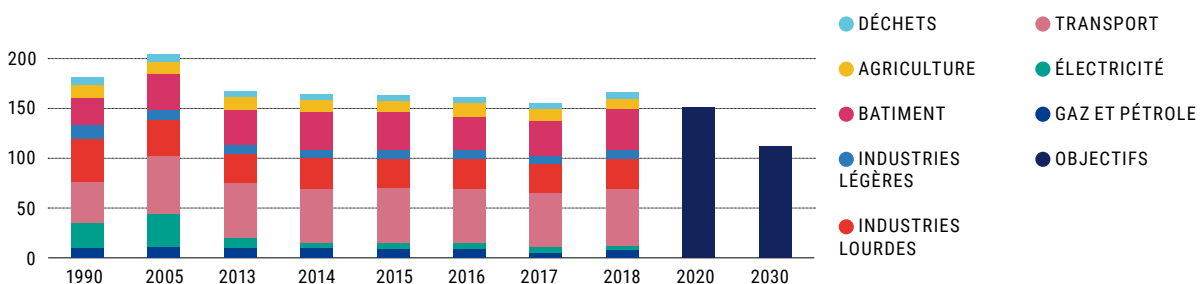
Les émissions ont fortement baissé dans la production d'électricité (divisées par 8 depuis 2005), et dans l'industrie lourde (-20 % depuis 2005 et -46 % depuis 1990). L'Ontario a pris l'initiative de sortir progressivement de la production d'électricité au charbon, pour l'interdire de manière permanente en 2015. Quant aux émissions du transport et des bâtiments, elles sont stables depuis 2005.

L'Ontario est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs 2020, si la hausse de 6 % en 2018 demeure une exception. Mais l'annulation en 2018 du programme de plafonnement et d'échange d'émissions et d'autres programmes de soutien visant à influencer les choix des consommateurs - comme GreenON (primes pour la rénovation énergétique des foyers) ou Green Commercial Vehicle (primes à la conversion des camions diesel à l'électrique) - pourraient entraver certains efforts pour limiter la hausse des SUV, ou maintenir le taux des rénovations ou des renouvelables (*Environmental Defence, 2020*). En 2018, l'hiver très froid et l'été très chaud ont aussi engendré une hausse de l'utilisation de gaz naturel et de climatisation. Lancé en 2019, le Programme des normes de rendement à l'égard des émissions (NRE) est apparu comme une alternative à la « taxe carbone et dividende », une mesure fédérale à laquelle l'Ontario s'oppose fortement ([Climate Chance, 2018](#)). Le NRE contraint les industries émettant plus de 50 000 tCO₂e/an à réduire leurs émissions ou à acheter des unités de conformité pour compenser les émissions au-delà. En 2020, le prix de ces unités commence à 20 \$CAD/tCO₂e et atteindra 50 \$CAD d'ici 2023.

Adaptation

Le *Climate Risk Institute* (CRI) d'Ontario propose des services relatifs à l'évaluation des risques climatiques, à la planification et à leur évaluation. Le CRI comprend aussi trois programmes phares : *Infrastructure Resilience Professional* (IRP) forme des ingénieurs et autres professionnels ; le comité pour l'ingénierie et la vulnérabilité des infrastructures publiques (PIEVC) ; et la Communauté de pratique sur l'adaptation, une plateforme en ligne sur laquelle les chercheurs, décideurs et praticiens de tout le Canada peuvent se réunir pour partager leurs connaissances (CRI, n.d.).

ÉMISSIONS DE GES DE L'ONTARIO EN KTCO₂E. Source : [Gouvernement du Canada, 2020](#).



C. La coordination se concentre sur la consultation, bien moins sur la mise en œuvre ou le suivi

En Allemagne, la loi fédérale sur le climat déclare que des programmes nationaux pour le climat seront élaborés en collaboration avec les Länder et les collectivités locales, ainsi qu'avec les entreprises et les acteurs de la société civile. Rien de plus précis n'a été spécifié à ce jour. Des conférences sectorielles semestrielles réunissent les ministres responsables au niveau fédéral et au niveau des Länder, par exemple la Conférence des ministres sur l'environnement (Umweltministerkonferenz). Ces conférences sont préparées par des comités techniques multi-niveaux et des groupes de travail qui facilitent la discussion et l'émission de recommandations communes par secteur. Les conférences conjointes et les comités de travail sont d'importants mécanismes de coordination verticale qui offrent également la possibilité de discuter de la meilleure façon de tirer parti de l'action climatique au niveau municipal. Les gouvernements des Länder ont tous mis en place des unités de coordination interministérielles sur le changement climatique et/ou des agences pour le climat et l'énergie (Klima- und Energieagenturen).

En France, la loi prévoit une instance de concertation nationale avec les associations de collectivités, mais l'articulation entre les plans est généralement prévue par la loi, qui prédéfinit différents niveaux de conformité entre les plans locaux, régionaux, nationaux et sectoriels. Il en va de même pour les autres outils de planification locaux ou régionaux. La loi prévoit également la validation des plans locaux par l'administration centrale, mais pour le Haut Conseil pour le Climat (HCC) « *Le principe constitutionnel de non-tutelle limite la capacité des régions à organiser les actions portant sur les compétences des autres collectivités territoriales et de leurs regroupements, et donc à concrétiser les orientations qu'elles établissent sur le climat* » (HCC, 2020). Le HCC recommande de renforcer le dialogue au niveau régional sur les sujets liés à la transition, tant pour alimenter la stratégie régionale que pour faciliter son acceptation par les parties prenantes et assurer leur coopération. Sur la mise en œuvre et le suivi, bien que les plans locaux et régionaux soient perçus par la Stratégie Nationale Bas-Carbone comme "outils efficaces" pour décliner cette stratégie, les calendriers d'élaboration parallèles de ces plans limitent leur pleine articulation une fois adoptés.

Le Brésil a institutionnalisé depuis 2000, un certain nombre de forums sur le changement climatique. En 2000, le gouvernement central a créé le « forum brésilien sur le changement climatique », un corps scientifique hybride (composé de membres du gouvernement fédéral, des gouvernements locaux et infranationaux, et de la société civile). Ce corps scientifique a été créé pour assister la Présidence de la République en matière de politique climatique. Compte tenu des nombreuses répliques à travers le pays (environ 23 forums étatiques ou municipaux), le forum brésilien s'efforce d'articuler les autres forums et de coordonner les agendas et les politiques climatiques des différentes régions. Il coordonne le comité interministériel sur les risques climatiques avec la Présidence de la République pour assurer la participation des acteurs locaux.

En 2013, le Centre fédératif d'articulation pour le climat (Núcleo de Articulação Federativa para o Clima, NAFC) a brièvement tenté de coordonner les politiques nationales sectorielles sur le climat, avec celles des États et des municipalités. Les résultats n'ont jamais été intégrés par le gouvernement et ce projet a pris fin en 2014. Plus récemment, le secteur privé a gagné en représentation dans les mécanismes de concertation existants (par exemple, les forums, les fonds nationaux...) et les organes collégiaux de l'administration publique fédérale ont été affaiblis. C'est le cas notamment du fonds Amazone dont les projets visent à soutenir les gouvernements locaux et infranationaux dans la gestion des forêts.

Rhénanie du Nord-Westphalie (RNW) Allemagne

Gouvernance climatique multi-niveaux en RNW

Pour plus d'informations sur la gouvernance multi-niveaux en Allemagne, consultez notre [étude de cas](#).

En 2013, la RNW a promulgué sa *Loi sur la protection du climat*, rendant les objectifs d'atténuation juridiquement contraignants et définissant des objectifs d'adaptation. Le plan de protection du climat approuvé en 2015 est l'actuelle feuille de route de la RNW pour réduire ses émissions de GES de 25 % d'ici 2020, et de 55 % d'ici 2030, par rapport aux émissions de 1990. Il comprend 154 mesures, élaborées grâce à un processus de participation innovant : six groupes de travail animés par des groupes de réflexion indépendants ont organisé des ateliers pour les municipalités, les citoyens et les entreprises. Ces derniers peuvent également suivre l'état d'avancement de ces 154 mesures ([RNW](#)). Début 2021, la RNW a adopté la première loi d'adaptation au changement climatique à travers le pays, ainsi qu'un "audit de protection du climat", un nouvel instrument permettant de poursuivre le plan actuel et de vérifier l'efficacité des mesures. ([RNW, 2020](#)). La RNW n'a pas rendu les plans climat obligatoires aux municipalités, mais les soutient fortement et 358 sur 396 municipalités ont développé un plan d'action et/ou ont engagé un « manager pour la protection du climat ». Elles bénéficient aussi de directives, d'outils gratuits et d'un accès aux données par l'intermédiaire de l'Agence de l'énergie de RNW ([EnergyAgency.RNW](#)) ou de l'Agence Nationale pour la Protection de la Nature, de l'environnement et des consommateurs (LANUV). Le Land ne finance pas directement les plans d'action, mais l'appel à projets « plan communal de protection du climat » (160 millions d'euros de fonds publics nationaux et européens), a sélectionné 28 projets en 2018 devant être réalisés d'ici 2021 ; des projets qui « ont une stratégie holistique et une approche modèle » ([KKS.RNW](#)). L'exposition sur le climat de la RNW, la KlimaExpo.RNW, se

tient de 2014 à 2022 et présente les projets pour le climat de quelque 500 municipalités et entreprises.

Suivi de la politique climatique de la RNW

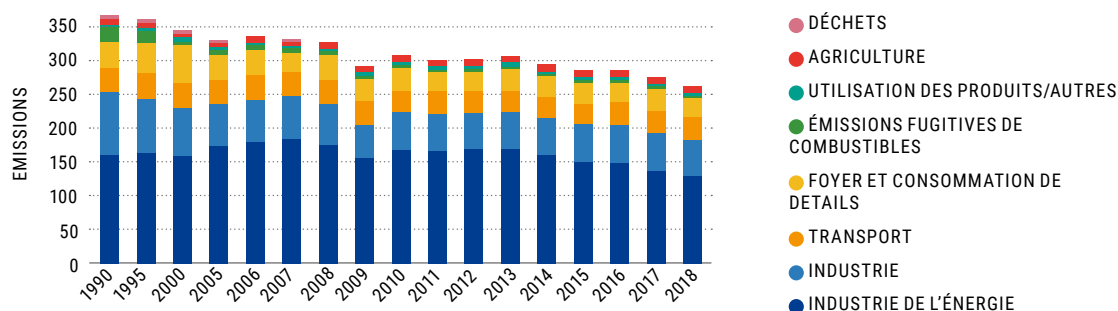
Productrice d'une grande partie de la houille et de la lignite en Allemagne, la RNW est responsable d'environ un tiers des émissions nationales. En 2018, 261,2 MtCO₂e ont été émises en RNW, soit 5 % de moins qu'en 2017 et 29 % de moins qu'en 1990 ([RNW, 2020](#)). La moitié des émissions de 2018 proviennent du secteur énergétique, qui émet plus que l'industrie (21 %), le transport (12,5 %) et les ménages (11 %).

Depuis 2014, les émissions liées à la production d'électricité ont globalement diminué, sauf en 2016, avec l'ouverture de nouvelles centrales thermiques à gaz. Grâce à une amélioration de la qualité des carburants et des normes d'émissions de gaz d'échappement, les émissions dues au secteur du transport ont baissé de 3 % en 2018. Le nombre de véhicules hybrides et électriques a aussi augmenté de manière significative depuis 2018. Les émissions des foyers ont baissé de 12 % en 2018, en raison d'une plus faible consommation énergétique, de la douceur du climat et des gains d'efficacité énergétique. À l'inverse, les émissions liées à l'utilisation de produits ont augmenté de 13 %, notamment à cause de l'utilisation de climatiseurs.

Adaptation

L'impact du changement climatique dans tous les domaines de l'environnement et de l'être humain est suivi grâce à plus de 30 indicateurs liés à sept domaines : l'atmosphère, l'eau, les écosystèmes et la biodiversité, le sol, l'agriculture et les forêts. La RNW est donc capable de suivre l'évolution de l'humus, des nuits tropicales, des intempéries, etc. ([LANUV, 2021](#)).

ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE RNW PAR SECTEUR (MTCO₂E) - Source : [RNW, 2020](#)



Gouvernance multi-niveaux en Occitanie :

Pour en savoir plus sur la gouvernance multi-niveaux en France, consultez notre [étude de cas](#).

En France, les collectivités territoriales ont l'obligation d'adopter un plan pour le climat. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) doit prendre en compte la stratégie nationale et intégrer ses objectifs. De l'autre côté, les plans d'action locaux, doivent être compatibles avec le SRADDET. En 2020, la région Occitanie a adopté son nouveau plan SRADDET, et souhaite couvrir 100 % de ses besoins en énergie avec des énergies renouvelables d'ici 2050 (contre 20 % en 2020). Le plan vise aussi à réduire la consommation d'énergie de l'ordre de 40 % dans le secteur du transport et de 20 % dans le secteur de la construction, tout en atteignant l'objectif « zéro artificialisation nette ».

Avant son adoption, une consultation publique s'est tenue avec les collectivités locales, les entreprises, l'État, etc., ainsi qu'une convention territoriale citoyenne qui a pu soumettre ses propositions au conseil régional. Au niveau territorial, l'Agence Régionale Énergie Climat (AREC) cofinance avec l'État et coordonne des projets visant à réduire la consommation d'énergie. L'AREC copilote également l'observatoire régional énergie-climat (OREO), un outil de suivi et d'une plateforme de discussion réunissant les différents acteurs régionaux de l'énergie et capable de faire des propositions. Il a aidé 84 municipalités d'Occitanie à entreprendre un plan climat local, dont le suivi demeure une compétence nationale.

Suivi de la politique climat en Occitanie

En 2017, un Occitan a émis en moyenne 3,6 tCO₂e/an. Après avoir considérablement augmenté entre 1990 et 2005, les émissions de CO₂ liées à l'énergie ont diminué depuis 2005 (-9 %), avant de stagner. Alors que le secteur du bâtiment, deuxième secteur émettant le plus, s'est stabilisé, l'industrie a réduit ses émissions de plus de 50 % depuis 1990. Les efforts en matière d'efficacité énergétique et le remplacement du fioul par les énergies renouvelables expliquent facilement cette diminution.

La consommation d'énergie continue d'augmenter, mais plus lentement que les émissions de GES, grâce au taux de renouvelables dans le mix électrique qui atteint 33,5 % désormais – principalement l'énergie hydraulique et le bois.

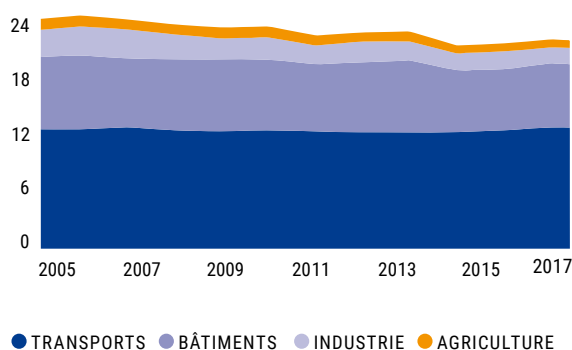
Dans le secteur agricole, l'Occitanie a créé un « Parlement de la mer » et un « Parlement de la montagne » réunissant

les acteurs et les collectivités locales pour leur permettre de contribuer aux plans « Littoral 21 » et « Montagne », deux plans conçus sur mesure pour ces deux écosystèmes économiques. Dans le secteur du logement « l'éco-chèque logement » aide les foyers modestes à financer les travaux de rénovation (à hauteur de 1500 €), cumulable avec les aides nationales. Dans la mobilité, les trajets en train ont augmenté de 60 % depuis 2002. Pour maintenir le cap, « l'Assemblée Générale pour l'Intermodalité », une grande consultation effectuée en 2016, a identifié 10 projets à mettre en œuvre d'ici 2030 pour améliorer l'intermodalité, renforcer le réseau territorial, conserver les petites lignes et harmoniser les tarifs. L'Occitanie a aussi mis en œuvre « Rezo Pouce », un réseau régional de covoiturage utilisé par 1500 utilisateurs et proposant 500 arrêts pour couvrir les courtes distances.

Adaptation

L'initiative « H2O 2030, l'eau en partage », lancée conjointement en 2017 par les agences régionales pour l'eau, l'État, les départements, les parcs naturels, a donné naissance à un plan d'intervention de gestion intégrée de l'eau pour préserver les ressources, réduire les risques, et à terme, créer un service public régional des eaux. Elle identifie 21 projets prioritaires comme la création d'un système régional d'information sur l'eau (SIRE) ou encore l'optimisation du stockage et des ressources souterraines. Plus récemment, le réseau d'expertise sur les changements climatiques en Occitanie (RECO) a été créé afin de mobiliser des réseaux de chercheurs et d'acteurs locaux pour informer et aider à la prise de décision en matière d'adaptation.

ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES ENTRE 2005 ET 2017 EN OCCITANIE (EN MTCO₂E) - Source : OREO, 2020



D. L'harmonisation des méthodes de comptabilité carbone et de suiv-évaluation est rare. L'information est aussi rarement centralisée.

En Allemagne, les politiques nationales n'ont à ce jour pas harmonisé leurs objectifs, ni leur processus de planification, ni leurs méthodes de comptabilité entre les niveaux de gouvernement. Il n'existe aucune base de données centralisée recensant le nombre de collectivités locales ayant adopté des plans d'action et des inventaires pour le climat, ni de mécanisme spécifique de reporting permettant aux municipalités de rendre compte des objectifs atteints auprès des Länder ou du gouvernement fédéral. Les obligations de reporting existent uniquement pour les collectivités territoriales qui sont soutenues financièrement par un fonds régional ou national comme le « Masterplan 100 % Climate Protection ».

En France, les plans climat locaux ont eu l'obligation de se conformer aux ambitions et aux échéances définies par les objectifs nationaux et européens. Les objectifs et les priorités du plan doivent explicitement s'articuler autour du plan régional existant, et ses indicateurs doivent stipuler comment cette contrainte est respectée. Mais les mécanismes de suivi utilisés par les régions ou les municipalités varient, rendant difficile l'intégration des données locales et régionales dans le mécanisme de suivi national.

En ce qui concerne la méthode comptable, la loi stipule : « *La méthode de calcul est définie par voie réglementaire de manière à être facile à appliquer, à vérifier et à comparer avec d'autres territoires* » (LTECV, 2015), mais cet article de loi n'a à ce jour pas été appliqué. Cependant, l'Agence nationale de la transition écologique (ADEME) soutient l'utilisation de la méthode « Bilan carbone » et anime « Territoire & Climat », une plateforme qui recense les plans climat locaux validés ou mis en œuvre, ainsi que d'autres initiatives nationales ou internationales (eea, Convention des maires). Comme en Allemagne, presque toutes les régions françaises disposent d'un observatoire énergie-climat qui renforcent les inventaires d'émissions de GES, de consommation d'énergie, de puits de carbone, de pollution, etc. au niveau régional. Mais ils ont été créés de différentes manières selon la région. Cela a pour conséquence d'empêcher la standardisation des inventaires d'émission de GES entre les régions, et de multiplier les méthodes de calcul et sources de données.

Le Canada tient un inventaire annuel des émissions de GES prévoyant que toutes les provinces sont tenues de soumettre leurs données pour la comptabilisation annuelle des émissions ([Fédérale Government, 2020](#)). Les gouvernements fédéraux et infranationaux travaillent avec le conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) pour garantir la cohérence du reporting sur les progrès et les émissions. Un audit collaboratif des plans climat fédéraux et provinciaux, a évalué leur contenu et leurs progrès par rapport à leurs objectifs. L'audit a conclu que de nombreux provinces/territoires n'atteignaient pas leurs objectifs climat et formulaient peu de directives concernant leur mise en œuvre. Il a aussi signalé que la plupart des provinces/territoires ne rendaient pas compte régulièrement ou à temps des progrès réalisés. Il n'existe pas de plateforme similaire pour articuler les données des municipalités.

Au Brésil, la décentralisation ou le manque d'un « pilotage » fédéral génère un problème de comptabilité et de comparaison entre les stratégies climat. Au niveau fédéral, l'absence de mécanismes de suivi et le plan national ne permettent pas de mesurer les impacts du plan. Les États conçoivent des lois et des plans climat via leurs départements environnementaux, sans recevoir de directives fédérales précises. Les villes et les États utilisent différents outils de planification et de calcul des émissions, principalement ceux d'initiatives internationales. Néanmoins, l'observatoire sur le climat

du Brésil a développé un système d'estimation des émissions de GES (SEEG), qui estime les émissions de chaque État et de chaque ville sur la base des lignes directrices du GIEC, des inventaires brésiliens de GES compilés par le ministère des Sciences, Technologies et Innovations (MCTI), et des données obtenues dans des rapports gouvernementaux, des instituts et centres de recherche, des entités sectorielles et des organisations non gouvernementales ([SEEG](#), n.d.). L'Inde et le Pérou ont adopté le système SEEG en se basant sur l'expérience du Brésil.

E. Aucun de ces pays n'imposent ou ne proposent de méthode pour analyser la compatibilité des dépenses et des investissements publics locaux avec les objectifs climat locaux, et par extension nationaux.

Des expériences sont conduites en France et en Allemagne. En France, l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE) conduit en ce moment différents projets pilotes avec des villes françaises (Lille, Paris, Lyon et Strasbourg) dans le but de co-développer une méthodologie commune permettant d'évaluer un budget territorial à travers le prisme des défis climatiques ([I4CE](#), n.d.). En Allemagne, des municipalités ont pris l'initiative de vérifier la comptabilité de leurs actions et dépenses sur la base de critères climatiques. La stratégie nationale allemande de développement durable souligne l'importance des marchés publics durables ([Gouvernement fédéral](#), 2018), et les réglementations des Länder incluent des critères contraignants pour les processus de marchés publics durables municipaux. De nombreuses municipalités choisissent également d'adopter de plus ambitieuses procédures de passation de marchés, certaines se conforment à des normes telles que « Eco Management and Audit Scheme » ([Hermann et al.](#), 2019).

Gouvernance multi-niveaux à Bahia

Bahia a établi sa politique climat dès 2011. Dans le cadre de son renouvellement, l'État a souhaité réactiver le « Forum de Bahia sur le changement climatique et la biodiversité » ([Inema, 2020](#)). Au Brésil, depuis 2000, 23 forums étatiques ou municipaux ont été créés et sont coordonnés par le "Forum brésilien sur le changement climatique" au niveau fédéral pour assister la présidence de la République. À Bahia, ce Forum renouvelé sera composé de 14 organismes gouvernementaux et de 14 représentants d'entreprises, d'universitaires et de la société civile organisée, chargés d'élaborer les lignes directrices de la politique et d'approuver le nouveau plan de Bahia de lutte contre le changement climatique ([Gouvernement de Bahia, 2020](#)).

Aucun représentant de municipalités ne semble être associé au Forum, mais la capitale de Bahia, Salvador, a également lancé son premier plan d'action climat en 2020 avec 57 actions d'atténuation et d'adaptation à court, moyen et long terme, et avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2049. En raison de la faible mobilisation fédérale, chaque gouvernement cherche à piloter le sujet, mais l'absence de régulation descendante ne facilite pas leur articulation ([Climate Chance, 2021](#)).

Suivi de la politique d'atténuation de Bahia

Bahia entreprends un suivi annuel de ses émissions territoriales avec sa nouvelle politique. En attendant, l'outil de spatialisation créé par l'Observatoire du climat au Brésil estime que Bahia, avec 61 MtCO₂e en 2019, concentre environ 3 % des émissions de GES du Brésil. ([SEEG](#)). En 2019, les émissions ont diminué de 30 % depuis 1990 et de 17,5 % depuis 2005. Les émissions provenant de l'utilisation des terres et de la sylviculture ont fortement diminué à Bahia, de 66 % depuis 2005, ce qui est encourageant car 7 des

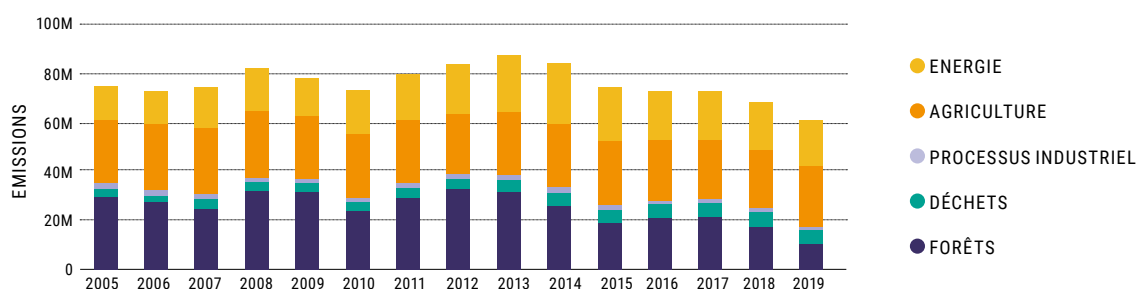
10 villes brésiliennes ayant les émissions les plus élevées sont situées dans le nord du pays, et ces émissions sont le résultat d'activités liées principalement à la déforestation ([ICLEI, 2020](#)). Le Salvador, par exemple, au-delà de son programme Dial Atlantic Forest, qui fournit des graines indigènes aux habitants, a planté plus de 51 230 arbres, revitalisé et étendu les parcs locaux et les zones protégées. ([Cityfix, 2019](#)). La récente tendance nationale pourrait avoir inversé cette progression.

A l'inverse, les émissions liées à l'énergie ont augmenté de 40 % sur la même période, principalement en raison des transports, qui représentent plus de 50 % de ces émissions. Pour la production d'électricité, Bahia a été l'un des premiers États à cartographier le potentiel solaire de son territoire il y a une dizaine d'années, et a adopté une stratégie offensive pour faciliter les investissements dans l'éolien (normes de régularisation foncière, incitations fiscales) ([Inema, 2020](#)) comme le projet en cours de Statkraft d'une capacité éolienne de 520 MW ([Statkraft, 2021](#)), mais pas sans conséquences sur l'utilisation des sols ([Turkovska, O; and al., 2021](#)). Bahia souhaite désormais diversifier son mix et investir dans la biomasse pour la production d'électricité et de biogaz.

Adaptation

L'impact croissant du changement climatique a été un facteur de motivation pour renouveler la politique d'adaptation de Bahia. 87 % du territoire se trouve dans la zone soumise à la désertification (ASD), la plus grande du Brésil, où se trouvent 289 municipalités et 4 millions de personnes. La sécheresse qui a sévi entre 2012 et 2018 dans le Nordeste du Brésil a été la plus longue de l'histoire. Bahia compte avec 1 100 km de littoral, est également soumis à l'érosion côtière. ([PBMC, 2019](#)).

EMISSIONS DE GES DE BAHIA 2005-2019 PAR SECTEUR (MTCO₂E) - Source : [SEEG, n.d.](#)



F. Tableau résumant les principales caractéristiques de la gouvernance climat au sein des pays mentionnés dans ce document.

	Allemagne	France	Canada	Brésil
Aspects généraux de la gouvernance				
Gouvernance historique du pays	Fédérale Le pouvoir étatique est partagé entre le gouvernement fédéral et celui des Länder. Les municipalités bénéficient d'une autonomie gouvernementale.	Unitaire Le gouvernement a entamé un processus de décentralisation à partir des années 1980.	Fédérale La Constitution ne définit pas les compétences des municipalités, seulement des provinces/territoires.	Fédérale Les États dépendent du gouvernement central et les municipalités dépendent des États.
Autorités de régulation des municipalités	Länder La compétence de régulation des collectivités territoriales est attribuée exclusivement aux Länder.	National State L'État régule les compétences des municipalités et des régions.	Provinces/Territoires Les compétences municipales sont exclusivement définies par les provinces et les territoires.	Local Les collectivités territoriales doivent respecter les lois fédérales étatiques, mais ne sont pas des créations des États, elles ont un statut fédéral et se soumettent à la loi organique.
Part des investissements publics réalisés par les gouvernements nationaux et infranationaux	62 %	58 %	87 %	75 %
Compétences en matière de climat pour les collectivités territoriales et autorités infranationales	Volontaire L'énergie, l'environnement et le changement climatique sont des fonctions partagées entre l'État fédéral et les Länder. Les municipalités ne disposent d'aucune compétence spécifique en matière de climat.	Obligatoire De nombreuses compétences en matière de climat ont été définies par le gouvernement central, à la fois pour les régions et les municipalités	Volontaire Provinces/Territoires Chaque province/territoire a la responsabilité de développer sa propre politique climat. Les municipalités ne disposent d'aucune compétence spécifique en matière de climat	Volontaire Chaque État peut définir son propre plan pour le climat, sa propre politique et ses propres lois, mais il est obligatoire de le faire. Aucune compétence spécifique n'est définie en matière de climat.
Obligations réglementaires liées au climat et intégration verticale				
Obligations émanant du gouvernement central	NON Les Länder/municipalités doivent se conformer au cadre juridique fédéral et peuvent promulguer leur propre politique climatique sans être soumis à aucune obligation (objectifs, etc.).	OUI Les régions et les municipalités de plus de 20 000 habitants doivent élaborer un plan climat incluant les émissions territoriales et les émissions patrimoniales pour les régions	NON Les provinces/territoires doivent établir un budget carbone, mais ils disposent d'une certaine liberté du moment qu'ils atteignent les objectifs fédéraux. Aucune obligation fédérale n'est imposée aux collectivités territoriales	NON Les politiques nationales fournissent les orientations pour les États et les municipalités. Les États doivent formuler une politique climat mais aucune obligations pour les municipalités..
Obligations émanant des autorités infranationales	PLUTÔT NON L'intégration du climat dans les politiques locales est soutenue par les Länder au moyen d'outils et de lignes directrices. Les Länder s'abstiennent de mandater les municipalités et les plans climat locaux sont principalement motivés par les programmes de financement nationaux ou étatiques	NON Les obligations auxquelles sont tenues les municipalités sont définies par le gouvernement national.	PLUTÔT NON Seule la Nouvelle-Écosse a rendu obligatoires les plans pour le climat pour les municipalités. L'Ontario et la Colombie-Britannique imposent d'inclure des objectifs climatiques dans les plans municipaux.	NON Aucun État n'a obligé les municipalités à adopter des objectifs en matière de réduction d'émissions, ni de plan climat.
Budgets carbone nationaux	OUI Nombreux plans sectoriels pour le climat	OUI Les budgets carbone sont contraignants pour des périodes de 4 ans.	NON	NON Nombreux plans sectoriels pour le climat
Harmonisation des objectifs/de la planification/du suivi pour le climat	NON / NON / NON À ce jour, les politiques nationales pour le climat n'ont pas harmonisé la définition d'objectifs de réduction, de planification, de mise en œuvre et de reporting entre les niveaux de gouvernement..	OUI / OUI / NON La loi impose aux plans pour le climat l'adoption d'objectifs quantitatifs en phase avec les engagements pris par la France. Les régions définissent des objectifs dans 11 secteurs, cohérents avec les objectifs nationaux. La méthode de planification est imposée tant pour les villes que pour les régions. Pas de suivi harmonisé.	OUI / NON / NON Les provinces peuvent définir des objectifs tant qu'elles atteignent ceux fixés par le gouvernement fédéral. Aucune méthodologie de planification ni processus de suivi n'est harmonisé.	NON / NON / NON Aucun objectif minimum n'est imposé aux États ni aux municipalités. Aucune méthode de planification ou de suivi proposée.
Reporting et centralisation de l'information	NON Aucune modalité de reporting n'a été définie pour les municipalités ou les Länder. Aucune base de données centrale ne suit le nombre de collectivités territoriales ayant adopté des plans d'action pour le climat.	OUI Le site web Territoire & Climat offre un aperçu national des plans pour le climat mis en œuvre, mais elle n'évoque pas les émissions...	NON Aucune base de données nationale ni de résumé des plans locaux pour le climat n'existent au Canada. Les provinces et les collectivités territoriales n'ont aucune obligation de reporting au niveau fédéral.	OUI La plateforme en ligne SEEG offre une spatialisation des données climatiques par états et villes régulièrement mise à jour. Les provinces et les collectivités territoriales n'ont aucune obligation de reporting.
Obligations en matière de comptabilité carbone	NON Au niveau national, aucune obligation de mécanismes de comptabilité carbone pour les collectivités territoriales ou Länder. Standardisée Méthodologie proposée par certains Länder pour les municipalités.	OUI Les régions et les collectivités territoriales doivent régulièrement présenter un bilan de leurs émissions de GES.	OUI Seules les provinces doivent transmettre des données dans le cadre du rapport fédéral annuel. Les collectivités locales n'ont aucune obligation.	NON Mais des estimations sont disponibles dans le cadre du programme SEEG.

4. Renouvellement des CDN et l'intégration des gouvernements locaux

A. L'ambition cumulée des CDN renouvelées

En 2021, tous les signataires de l'Accord de Paris pour le climat doivent soumettre une nouvelle Contribution Déterminée au niveau National (CDN) rehaussant leurs ambitions pour limiter le réchauffement climatique à 2°C, voire 1,5°C.

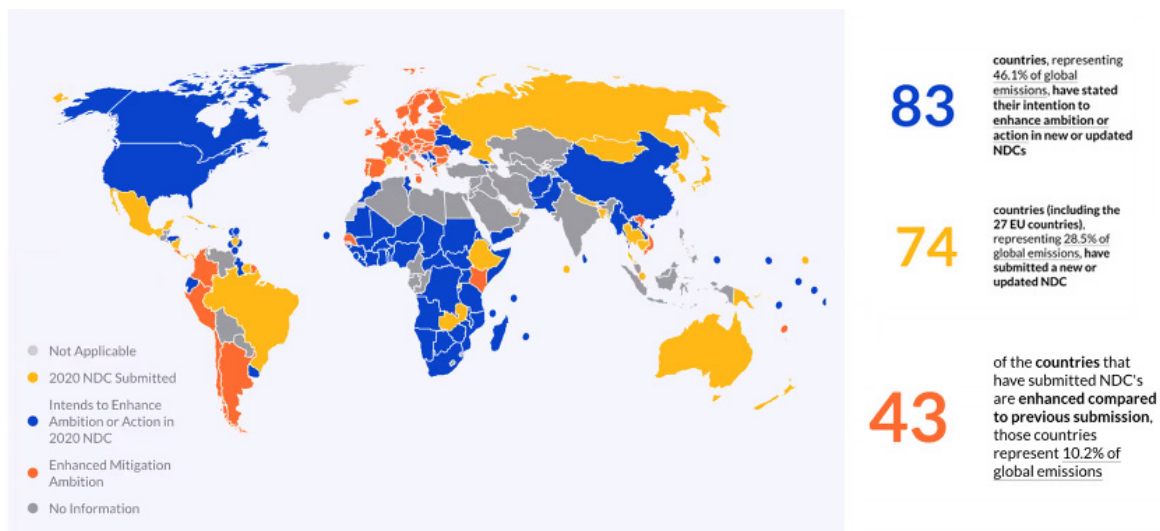
Le bilan annuel de de la Convention-Cadre des Nations Unies pour le Changement Climatique (CCNUCC) publié en février 2021 indique que très peu de pays ont déjà renouvelé leur CDN et que l'ambition cumulée de ces CDN est encore bien trop faible pour espérer atteindre les objectifs retenus dans l'Accord de Paris (UNFCCC, 2021). Seules 48 CDN ont été actualisées au 31 décembre 2020, représentant les engagements de 75 pays, soit 40 % des signataires de l'Accord de Paris et 30 % des émissions mondiales. Parmi les pays qui ont soumis une nouvelle CDN mais n'ont pas augmenté leur niveau d'ambition, on compte plusieurs grands émetteurs comme la Russie, l'Australie ou le Brésil (fig. 3).

Le message phare du rapport est plutôt maussade : si les nouveaux engagements de ces 75 pays sont tenus, les émissions mondiales de GES en 2030 ne seront donc inférieures que de 0,7 % par rapport à 1990, et de 0,5 % par rapport à 2010. Pour limiter le réchauffement à 1,5 °C, une diminution de 45 % est pourtant nécessaire d'ici 2030 par rapport à 2010, et de 25 % pour limiter à 2°C.

FIGURE 3

PROCESSUS DE SOUMISSION DES CDN 2020

Source : Climate Watch (WRI) Récupéré et modifié par les auteurs à partir de la présentation en ligne du WRI le 10 mars 2021



Pourtant, beaucoup de pays mentionnent la neutralité climatique ou carbone, ou une stratégie net-zéro d'ici 2050, et la plupart ont rehaussé leurs engagements de réduction des émissions d'ici 2025 ou 2030. Mais ces engagements supplémentaires ne conduiraient cette soixantaine de pays qu'à une réduction supplémentaire de 0,3 % des émissions d'ici 2025 comparé aux engagements

précédents, et de 2,8 % d'ici 2030. (UNFCCC, 2021). Enfin, notons que le rapport de synthèse ne fait aucune mention des mécanismes de suivi-évaluation prévus par les pays, très certainement absents de la plupart des stratégies nouvellement publiées.

B. Intégration des gouvernements locaux et infranationaux dans le processus de renouvellement des CDN

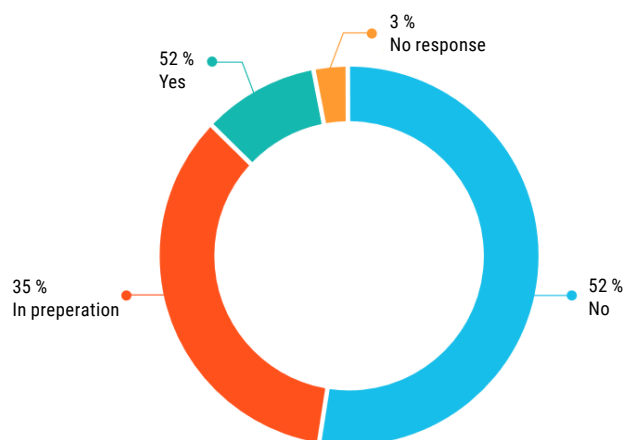
Le renouvellement de ces stratégies nationales à long terme offre également d'excellentes occasions de faire le point sur les actions en cours menées par tous les niveaux de gouvernement et sur leur potentiel d'action. Ces connaissances améliorent la qualité des stratégies à long terme et, à terme, des objectifs communs sont la meilleure condition préalable à la mise en œuvre conjointe de mesures (GIZ, 2021).

Pourtant, très peu de CDN initialement formulées en 2015 traitent de l'atténuation en milieu urbain par exemple - environ 20 seulement - même dans certains des pays les plus urbanisés (UN-Habitat, 2017; CUT, 2019). Également, seuls 10 % des pays ont déclaré avoir intégré leurs objectifs dans les politiques et les budgets locaux et infranationaux (fig. 4), et seuls 35 % sont en train de s'y préparer. « Les progrès sont moindres en ce qui concerne l'intégration des CDN dans les budgets, notamment au niveau régional, et dans la planification du développement régional. Cela suggère que les gouvernements n'ont pas encore réfléchi à la manière de financer une transition neutre en carbone à long terme et n'ont pas suffisamment impliqué les acteurs infranationaux. » (UNDP, 2019).

FIGURE 4

INTÉGRATION DES OBJECTIFS DES CDN DANS LES PLANS ET BUDGETS INFRANATIONAUX

Source : UN-Habitat, 2020, sur la base des données du « NDC Global Outlook Report 2019 » (UNDP, 2019).



La Coalition pour la transition urbaine (ou *Coalition for Urban Transition*) a souligné les limites de l'approche sectorielle, car de nombreux pays ont pris des engagements concernant les villes dans leurs CDN, promettant de réduire les émissions provenant des bâtiments, de la production d'électricité, des transports et des déchets. Cependant, « les approches sectorielles passent à côté de deux opportunités importantes dans les villes. Premièrement, elles ne tiennent pas compte du potentiel d'atténuation associé à la concentration spatiale des personnes, des infrastructures et de l'activité économique. Par exemple, des densités plus élevées permettent aux gens de marcher ou de faire du vélo plutôt que d'utiliser des transports motorisés. Deuxièmement, les approches sectorielles peuvent ne pas donner suffisamment de moyens aux gouvernements locaux pour mener une action climatique ambitieuse au sein de leurs juridictions. Il est donc important que les gouvernements nationaux reconnaissent explicitement les villes en tant que systèmes dans leurs politiques et plans climatiques. » (CUT, 2019).

Sur plus de 60 pays ayant déposé une CDN actualisée en 2020 et 2021 sur le portail de la CCNUCC, seule une poignée d'entre eux mentionne les gouvernements locaux et infranationaux comme acteurs de la mise en œuvre de leur stratégie. Plusieurs pays ne les mentionnent pas du tout ou simplement à titre d'exemple sans que cela ne concerne la gouvernance de leur stratégie climat comme l'Australie, le Bangladesh, la Colombie, l'Union européenne, le Brésil, le Royaume-Uni, la Russie, la Thaïlande, la Nouvelle-Zélande, le Liban, la Suisse, l'Angola.

Certains pays étayent la manière dont leur stratégie nationale impacte ou coordonne la stratégie des gouvernements locaux et infranationaux, ou plus simplement identifient le travail de planification entrepris par ces derniers et l'intégration du climat, mais sans nécessairement les intégrer. Ainsi, le ministère des gouvernements locaux au Rwanda (MINALOC) "*provides coordination oversight in facilitating local government data management flows to central level institutions*" ([Rwanda](#), 2020). Au Vietnam, le Département des Ressources naturelles et l'Environnement est chargé de conseiller et d'aider le Comité provincial du Peuple (Provincial People's Committee) à suivre et à évaluer la mise en œuvre des tâches au niveau local et communautaire dans la province. ([Vietnam](#), 2020).

Le Japon dit promouvoir les actions proposées par les gouvernements locaux dans leurs plans d'action ([Japan](#), 2020), tandis que la CDN de la Corée du Sud reconnaît plus formellement l'importance du rôle des gouvernements locaux principalement pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation. C'est pour cette raison que le gouvernement a rendu obligatoire l'adoption d'un plan d'adaptation par les collectivités depuis 2012 ; à ce jour 226 gouvernements locaux ont établi et mis en œuvre leurs propres mesures d'adaptation ([Republic of Korea](#), 2020).

C'est en Amérique latine que la prise en compte mais aussi l'intégration de l'action des collectivités pour la mise en œuvre des CDN est la plus évidente à la lecture de leur contribution : le Pérou, Cuba, le Chili, l'Argentine, et le Mexique intègrent les collectivités dans leur gouvernance à des degrés divers mais tous mentionnent des espaces de coordination entre les différents niveaux.

- **Pérou** : l'État a mis en place un "Grupo de Trabajo Multisectoral" (GTM) pendant près de deux ans pour structurer le dialogue autour du renouvellement de la CDN et faciliter l'intégration des contributions des différents ministères mais également des acteurs non-étatiques. L'actualisation de la CDN en 2020 a été approuvée par la Commission de Haut-niveau pour le changement climatique composée par la Présidence du conseil des ministres, treize ministères, mais également par l'Assemblée nationale des gouvernements régionaux et l'Association des municipalités du Pérou (AMPE). (Pérou, 2020).
- **Chili** : l'Observatoire Climate Chance avait déjà analysé la gouvernance mult niveau mise en place par le gouvernement dans un cas d'étude sur la production d'énergie du pays ([Climate Chance](#), 2019). Le Chili fait des régions la clef de voûte de l'articulation national-local avec la création de comités régionaux pour le changement climatique (CORECC) qui contribue à la planification et la mise en place d'actions d'atténuation en collaboration avec les municipalités et le gouvernement. Quatre régions pilotes développent actuellement des Plans d'Action Régionaux pour le Changement Climatique. (Chile, 2020).
- **Argentine** : le Cabinet national pour le changement climatique anime un panel d'articulation provincial ou "Mesa de Articulación Provincial" chargé d'aider au développement de plans d'action régionaux. L'État envisage également la création de plateformes régionales pour faire face aux événements extrêmes en fonction des particularités de chaque région et territorialiser le système d'alerte précoce national. Enfin la CDN mentionne explicitement la

nécessité pour les autorités nationales et provinciales de travailler ensemble pour renforcer les capacités et les compétences spécifiques des gouvernements locaux dans la planification. (Argentina, 2020).

- **Colombie** : le Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), créé en 2016, est chargé de coordonner l'action de la Colombie du niveau infranational au niveau supranational. SISCLIMA comprend également une plateforme pour les acteurs locaux et infranationaux - les « nœuds régionaux pour le changement climatique », le principal réseau pour les politiques climats infranationaux de la Colombie, qui accompagne la mise en œuvre de ces dernières. D'autre part, les municipalités sont tenues par la loi de formuler des plans de gestion du changement climatique qui traitent à la fois de l'atténuation et de l'adaptation. Outre les gouvernements locaux et infranationaux, les nœuds régionaux peuvent inclure la société civile, les communautés indigènes et des institutions académiques pertinentes pour la région. (GIZ, n.d.).

Des exemples sont également notables sur le continent africain. La plateforme *Partnership for Collaborative Climate Action* analyse par exemple le renouvellement de la stratégie du Kenya et sa gouvernance multi-niveaux (GIZ, n.d.).

Le Kenya présente un système de gouvernance coopérative décentralisée, dans lequel les gouvernements des comtés ne sont pas nécessairement subordonnés au gouvernement national. Les plans d'action nationaux sur le changement climatique (NCCAP) intègrent le changement climatique dans la planification du développement national, sectoriel et infranational et, comme la CDN, sont mis à jour tous les cinq ans. La direction kenyane du changement climatique supervise leur mise en œuvre et apporte son soutien et son assistance technique à la coordination de la mise en œuvre des plans, à l'établissement de rapports et au renforcement des capacités au niveau des comtés.

Au niveau infranational, les comtés doivent mettre en place des unités de changement climatique (*Climate Change Units - CCU*), qui coordonnent l'action climat au niveau du comté. Dans le cadre du processus de révision de la CDN, le Kenya a réuni une large coalition de parties prenantes, issues de différents niveaux gouvernementaux, de la société civile, du monde universitaire et du secteur privé, afin de faciliter l'appropriation par les parties prenantes et de faciliter sa mise en œuvre.

Concernant le suivi, le reporting et la vérification (MRV), le Kenya a établi un système intégré, dans lequel les comtés doivent contextualiser et adapter les indicateurs dans leur planification. *« Cela montre comment, alors que les objectifs et les systèmes sont prescrits par le gouvernement national, les comtés s'approprient le système MRV, favorisant l'appropriation des actions de lutte contre le changement climatique. »* (GIZ, n.d.).

Sur le continent africain, Energies 2050 et le réseau Cités et Gouvernements Unis (CGLU) ont évalué les opportunités d'une territorialisation des CDN africaines via des Local Determined Contributions Déterminées localement "CDL" et le rôle mobilisateur que peuvent jouer les gouvernements locaux dans leur territoire pour se rapprocher des objectifs fixés à l'échelle nationale ([Energies 2050, CGLU Afrique](#); 2016). L'étude propose cinq domaines d'intervention pour renforcer l'articulation entre engagements nationaux et dynamiques locales, ainsi que les capacités des gouvernements locaux à formuler leurs propres contributions :

(1) Reconsidérer la gouvernance multi-niveaux et l'articulation horizontale entre les gouvernements locaux;

(2) Renforcer l'échange d'expérience (coutumières comme scientifiques) sur les aspects propres à chaque territoire;

(3) Réaliser des plans territoriaux climato-compatibles intégrés en quantité et en qualité;

(4) Financer le développement urbain climato-compatible en Afrique, ce qui nécessite de faciliter l'accès aux fonds internationaux, et fluidifier les démarches administratives;

(5) Mettre en place des systèmes de mesure, de notification et d'évaluation (MNE) pour les villes.

Ces CDL n'ont pas encore d'applications concrètes mais une approche similaire a été adoptée au sein de la Convention sur la diversité biologique (CDB), l'équivalent de la CCNUCC pour la biodiversité. En suivant la notion de Stratégies et Plans d'Action Nationaux pour la Biodiversité (NBSAPs), les gouvernements locaux et infranationaux ont développé le terme "LBSAPs", Stratégies et Plans d'Action Locaux pour la Biodiversité. Alors que les LBSAP doivent également (mais pas seulement) traduire les stratégies nationales de biodiversité en actions locales, les NBSAP doivent inclure les objectifs, plans, stratégies et actions locaux tout en les soutenant par des moyens nationaux (UNCBD, 2008 mentionné dans [GIZ](#), 2020).

C. Plans nationaux pour l'énergie et le climat (PNEC) en Europe

Le partenariat est l'un des principes clés de la gestion des fonds de l'Union européenne, puisque chaque programme « est élaboré dans le cadre d'un processus collectif associant des autorités européennes, régionales et locales, les partenaires sociaux et des organisations de la société civile. » pour assurer que les actions sont adaptées aux besoins et aux priorités locales ([European Commission](#), n.d). Mais qu'en est-il des outils des États membres tels que les plans nationaux pour l'énergie et le climat (PNEC) ?

Les États-membres de l'Union européenne doivent formuler des Plans nationaux énergie et climat (PNEC), une obligation établie par le [règlement \(UE\) 2018/1999](#) de 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie. Ces plans couvrent toute la période 2021-2030 et doivent à la fois comporter les objectifs nationaux climat-énergie en matière d'émissions de GES, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, ainsi que les politiques et mesures prévues pour les mettre en œuvre. Ces plans, qui doivent être révisés tous les 5 ans, sont l'occasion pour l'UE de mieux identifier sa capacité à rehausser son ambition de lutte contre le changement climatique dans le cadre de sa CDN.

Dans le nouveau cadre législatif adopté en mars 2019 "Paquet de l'énergie propre pour tous les Européens", le Parlement a exigé des États membres qu'ils établissent un dialogue multi-niveaux et qu'ils soient en mesure d'intégrer le potentiel d'atténuation et d'adaptation des acteurs locaux (cf. [article 11 of the Energy Union and Climate Action Governance Regulation](#)), en vue de les aider à formuler leurs plans nationaux pour l'énergie et le climat (PNEC).

Le réseau européen Energy Cities fait partie d'un projet PlanUp qui suit l'élaboration des plans nationaux pour l'énergie et le climat dans les États membres de l'UE. Leur première analyse en 2018 portait sur la première version des PNEC soumis en décembre 2019 et ont montré un manque de reconnaissance des gouvernements locaux de la part des États : seuls cinq PNEC (Belgique, Grèce, Lettonie, Roumanie et Royaume-Uni) soulignent explicitement au moins une action d'une ville, tandis que sept d'entre eux reconnaissent les actions locales sans mettre en évidence des actions spécifiques... ([Energy Cities](#), 2019). Quant à leur intégration pratique dans le processus d'élaboration, seuls cinq États ont mis en place des processus de consultation spécifiques pour les autorités locales (Estonie, Hongrie, Grèce, Lettonie, Portugal), tandis que sept autres les ont indirectement consultées par le biais d'associations de collectivités.

Une deuxième analyse en 2020 sur les PECN définitifs aboutit aux mêmes observations : les pays de l'UE ne parviennent pas à tirer parti du rôle clé des villes et la prévalence d'une perception descendante dans de nombreux plans. ([Energy Cities](#), 2020). Les autorités locales et infranationales sont principalement mentionnées pour leurs besoins techniques et financiers et leur rôle clé dans la mise en œuvre des lois et programmes nationaux. Finalement, PlanUp estime que seuls la Belgique, l'Irlande et le Luxembourg montrent une parfaite compréhension du rôle clé des autorités locales.

- 4 États mentionnent explicitement au moins une bonne pratique des autorités locales dans leur PECN final : Belgique, Lettonie, Italie et Roumanie.
- 12 États reconnaissent les actions des autorités locales dans la mise en œuvre de la transition énergétique et climatique dans leurs PNEC finaux : Belgique, Bulgarie, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque.
- 10 États mentionnent la Convention des maires, contre 4 lors de la précédente évaluation. Le Luxembourg mentionne également l'initiative European Energy Award (voir **section I** sur les initiatives de collectivités).

Ces bonnes pratiques ne sont pas encore systématiques et l'absence actuelle de dialogue multi-niveaux et de reconnaissance des gouvernements locaux dans les PNEC contraste avec les efforts déployés par les villes pour dépasser les méthodes traditionnelles descendantes. L'évolution de leurs pratiques prend deux formes : (1) l'implication directe des citoyens : des actions ponctuelles (protestations, etc.) aux projets citoyens et communautaires (coopératives d'énergie) et aux mouvements citoyens (Transition Towns, Alternatiba), jusqu'à la désobéissance civile (Ende Gelände) et (2) l'évolution du rôle des villes : d'un simple rôle de chef de projet à un rôle de facilitateur des projets d'acteurs locaux ([Energy Cities](#), 2019).

