Politiques & Pratiques de développement

GRET
Professionnels du développement solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du Gret et de ses partenaires.

NUMÉRO 19 ★ NOVEMBRE 2015

Les villes dans la lutte contre le dérèglement climatique

Comment construire la viabilité des territoires ?

Les villes sont au cœur de l'agenda international du développement durable et de la Conférence climat à Paris en 2015 (Cop 21). À l'origine de 75 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) mais également particulièrement sensibles aux évolutions brusques de leur environnement naturel ou socio-économique, elles représentent un échelon pertinent pour des actions d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. D'ici 2030, la population urbaine dans les pays en développement devrait passer de 2 à 4 milliards d'individus, soit plus de la moitié de la population mondiale. Le Gret accompagne le développement urbain et territorial dans ces pays depuis plus de 30 ans et émet des recommandations pour la construction de l'action publique locale dans le domaine du climat.

Légitimation, mobilisation, portage politique : facteurs de réussite de toute politique climat

Les stratégies territoriales d'atténuation et d'adaptation au changement climatique sont nécessaires pour bâtir des villes résilientes, sobres en carbone, inclusives et performantes. Ces politiques, qui restent largement à inventer, supposent d'articuler les échelles et les secteurs d'action publique, de se doter d'outils de planification et d'aide à la décision tenant compte des incertitudes des scénarios climatiques et de leurs impacts, et d'associer un grand nombre d'acteurs aux intérêts hétérogènes.

L'action des responsables locaux pour le climat dans les pays en développement dépend de nombreux facteurs externes : leur marge de manœuvre réelle dans la conception des politiques locales ; l'adoption et la déclinaison d'une politique nationale climat sur les plans législatif, réglementaire et instrumental ; la cohérence et la coordination des politiques sectorielles au niveau central par rapport aux enjeux climat ; l'application de la loi dans les domaines ayant un impact sur le climat ; des financements nationaux et internationaux (systèmes redistributifs, programmes spécifiques ou appels à projets) et la disponibilité de l'expertise ; la stabilité et la consistance des outils (comptabilité carbone, modélisation technico-économique) dont les méthodes « importées » des pays du Nord nécessitent une forte adaptation (ex. : Convenant of Mayors, European Enery Award, ICLEI, etc.).

Au sein du territoire, les politiques climat supposent une adhésion de l'opinion publique et la mobilisation de tous les acteurs, y compris en interne à l'autorité locale.

★ **Sur le territoire, la construction de représentations collectives favorables et la reconnaissance du dérèglement climatique comme enjeu public** est un préalable indispensable. La lutte contre le changement climatique est souvent perçue comme non prioritaire, voire contradictoire avec le développement économique et la modernité « rêvés ». Les leviers existent pour transformer la perception des enjeux et légitimer l'action publique, sans attendre que des événements climatiques aux conséquences

Fondé en 1976, le Gret est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 30 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

parfois tragiques viennent révéler les vulnérabilités d'un territoire : diagnostic d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et de vulnérabilités, mise en débat public à travers les médias, mobilisations de la société civile, visibilité des actions portées par le niveau central et les organisations internationales, etc.

* **Mobiliser, convaincre et impliquer tous les acteurs est d'autant plus indispensable que les autorités locales ne peuvent agir que sur une part limitée des émissions de GES** sur leur territoire, directement (les émissions d'une autorité locale dépassent rarement 5 % des émissions globales du territoire qu'elle couvre) et indirectement (*via* des politiques coercitives, la collectivité peut agir sur environ un quart des émissions du territoire). L'animation territoriale est déterminante, d'autant plus dans les contextes de gouvernance fragmentée. C'est dans le cadre de processus de sensibilisation, de concertation, de mise en débat et de coconstruction multi-acteurs que se jouent la définition de consensus politiques, l'engagement et la contribution des acteurs, la confiance dans les pouvoirs publics locaux dans un contexte d'incertitude des scénarios climatiques et de leurs impacts.

* **Un portage politique fort et une appropriation des enjeux au sein de l'autorité locale, à tous les échelons**, est nécessaire pour créer un effet d'entraînement sur l'ensemble des élus et des services. L'intégration de nouvelles contraintes et manières de faire, la complexité supplémentaire, la concurrence (réelle ou perçue) entre une stratégie climat et les politiques publiques préexistantes peuvent expliquer des résistances des élus et des services. La création d'une équipe énergie-climat peut permettre de concevoir des propositions programmatiques pertinentes mais elle ne suffit pas : les politiques « climat » trouvent d'autant mieux leur déclinaison opérationnelle que leurs responsables sont situés en inter-service, ont des prérogatives d'animation transversale et sont parties prenantes du pilotage des planifications sectorielles et urbaines.

« Climatisation » des politiques ou planification stratégique à objectif climat ?

Dans les villes des pays en développement, les enjeux climatiques viennent renforcer des vulnérabilités existantes. Beaucoup des adaptations nécessaires renvoient à des besoins existants et à des défaillances des politiques publiques locales (urbanisation informelle, ségrégation spatiale, gouvernance fragmentée, faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, etc.). **L'adaptation apparaît comme un axe primordial et indispensable de toute politique de développement économique et social durable et inclusif.**

Des institutions publiques nationales et des collectivités ont développé des approches permettant de concevoir des stratégies climat en tenant compte des interactions entre les dimensions environnementales, économiques, sociales et culturelles et en s'articulant avec les politiques locales sectorielles, la planification et la gestion urbaines. En France, par exemple, l'Ademe a développé la méthode « Plan climat énergie territorial » (PCET).

Toutefois, dans les villes des pays en développement, la maturité des institutions publiques, de la décentralisation, de la gouvernance, des politiques sectorielles et urbaines, ou la pénétration des enjeux climat dans le débat public sont souvent insuffisantes pour pouvoir adopter de telles approches globales et systémiques. Aussi, il apparaît plus réaliste et plus efficace pour elles d'adopter des **démarches progressives par l'intégration de l'enjeu climat dans les politiques sectorielles et urbaines existantes** (schémas et plans d'urbanisme, plans de mobilité, plans de développement de l'habitat, déchets, etc.). Cet exercice peut conduire à réinterroger les défaillances de la planification urbaine, de la gestion cadastrale, de l'offre de logements décents et de transport, etc., et à mettre en lumière les limites inhérentes aux politiques sectorielles et urbaines elles-mêmes, et la nécessité de conduire des réformes structurelles. Des actions ou projets démonstratifs climat ou à cobénéfices climat (déchets, éclairage public, pollution de l'air, transport) à effet tangible sur le quotidien des habitants permettent d'incarner rapidement les opportunités liées à ces enjeux, pour convaincre acteurs locaux et populations. Pour les collectivités ayant déjà franchi cette étape, l'approche par la planification à objectif climat permet de renforcer la cohérence d'ensemble des objectifs fixés en matière de climat et de leur déclinaison opérationnelle, et de donner une plus grande visibilité et lisibilité à une politique globale.

La question des ressources se pose inévitablement pour les autorités locales qui doivent réussir à combiner l'adoption de budgets propres à l'animation de leur politique climat et l'intégration progressive dans chaque politique sectorielle et urbaine des coûts liés à cette stratégie.

La disponibilité de financements externes nationaux et internationaux peut réduire au démarrage la concurrence entre politiques publiques et favoriser leur intégration.

* Dans le contexte de la Conférence climat à Paris (Cop 21) en 2015, les réseaux de collectivités locales demandent que les villes des « pays en développement aient un accès facilité aux fonds internationaux, comme le Fonds vert » (Déclaration du Sommet mondial Climat & Territoires à Lyon le 2 juillet 2015). **Il faut veiller à ce que les territoires les plus fragiles et les territoires ruraux en soient aussi bénéficiaires.** En effet, le dérèglement climatique accentue le déracinement, l'exclusion paysanne et le chômage de milliards de ruraux, provoquant des bouleversements sociaux et des pressions sur les villes : la reconnaissance de l'interdépendance entre espaces urbains et ruraux plaide pour des approches d'aménagement du territoire et pas seulement de planification au niveau des aires urbaines.

* **L'urgence est au financement de l'adaptation au dérèglement climatique dans les Pays les moins avancés (PMA),** bien souvent les plus vulnérables au changement climatique et les moins responsables des défis qu'ils vont devoir affronter. Les moyens publics restent pourtant très en deçà des besoins évalués : selon le rapport Canfin - Grandjean, ils seraient actuellement de 4 à 5 milliards d'euros par an contre un besoin dix fois supérieur. Les approches en termes de financement dans les débats actuels font une large place à des questions techniques sur des outils et montages complexes, et le recours aux fonds privés ou à des prêts des bailleurs internationaux, inadaptés et inaccessibles pour les PMA. Cette façon d'aborder les enjeux occulte la question des différences de responsabilités des sociétés dans le dérèglement climatique, et les écarts de capacités d'actions et d'adaptation selon les territoires. Des mécanismes adaptés doivent être mis en place pour les PMA, pour soutenir l'adaptation et l'intégration préventive de la résilience le plus en amont possible.

DES ACTIONS CLIMAT QUI CONTRIBUENT À LA VIABILITÉ SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES[1]

Les stratégies climat comportent en phase amont une série de diagnostics (bilan carbone, bilan hydrique, diagnostics de vulnérabilités, structure écologique), et des études prospectives (développement d'une économie sobre en carbone), à partir desquelles elles déterminent des plans d'action, comprenant des actions d'adaptation et d'atténuation, de sensibilisation, d'éducation, adaptations institutionnelles et organisationnelles, production et diffusion de connaissances.

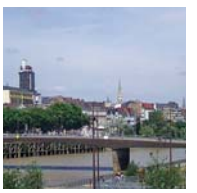
Les exemples tirés d'une étude « Projets urbains à impact climat : cinq cas d'études » montrent que les actions climat répondent aussi à des enjeux socio-économiques.

On peut citer en matière d'**atténuation**, le passage du gaz à la biomasse pour le chauffage urbain à Nantes, l'optimisation de la gestion des déchets, le développement de transports publics propres à Agadir ou Lima, l'éclairage public et énergies renouvelables à Agadir et Da Nang. En termes d'**adaptation** : l'agriculture urbaine et la réhabilitation de quartiers précaires et informels à Lima, l'amélioration de la résilience de l'habitat aux tempêtes à Da Nang, ou des plans de gestion des risques d'inondations et résilience à Londres, Nantes, Lima. Ces actions peuvent viser l'optimisation de l'utilisation des ressources du territoire, des circuits cours d'alimentation et d'approvisionnement, le développement des énergies renouvelables, la limitation de l'étalement urbain et du mitage des territoires, le développement de l'économie circulaire, la protection des zones agricoles et naturelles.

1. Exemples tirés de l'étude « Projets urbains à impact climat : cinq cas d'études ».

Recommandations

Pour la construction de l'action publique locale dans le domaine du climat, le Gret défend la création d'outils de planification participative et d'aide à la décision adaptés aux contextes locaux, des dispositifs d'aide prioritairement dédiés à l'adaptation des territoires dans les PMA, et la reconnaissance de l'interdépendance entre espaces urbains et ruraux par la promotion des approches d'aménagement du territoire.



Le Gret recommande aux autorités locales des pays en développement de :

* **mettre en place des démarches de prospective et de planification territoriale participatives à objectif climat ou des plans territoriaux et sectoriels intégrant le climat,**

visant en priorité l'amélioration de la résilience et la réduction des vulnérabilités des plus précaires. Ces mécanismes doivent contribuer à un développement viable et inclusif et un aménagement territorial équilibré et équitable entre aires urbaines et territoires ruraux ;

* **conduire des processus participatifs ambitieux** pour la construction de l'action publique locale dans le domaine du climat, c'est-à-dire de mobiliser, de convaincre et d'impliquer durablement tous les acteurs du territoire.

Le Gret recommande aux parties de la Cop 21, aux gouvernements nationaux et aux bailleurs de fonds de :

* **soutenir les autorités locales dans leur rôle de lutte contre le dérèglement climatique,** à travers des cadres législatifs, des politiques nationales, la décentralisation des compétences, des financements et des assistances techniques adaptés ;
* **consulter les autorités locales** dans l'élaboration des politiques nationales et programmes internationaux de lutte contre le changement climatique ;
* **offrir un accès direct aux territoires des pays en développement au Fonds Vert** pour le financement de diagnostics et de démarches de planification territoriale à objectif climat ou l'intégration du climat dans les plans sectoriels et territoriaux ;
* **garantir des financements suffisants pour l'adaptation** au dérèglement climatique dans les Pays les moins avancés (PMA), *via* l'instrument subvention, la mise en place de guichets et procédures adaptées aux acteurs et des territoires, sur la durée nécessaire à l'expérimentation de modèles innovants (soit 10 à 15 ans) ;
* **développer et financer la recherche-action** dans l'élaboration des outils de planification territoriale climat, d'aide à la décision, et de production de connaissance.

Renaud Colombier, Gret
(colombier@gret.org)

Bibliographie

- Boris Bailly, Léo Génin, Léone-Alix Mazaud, Julien Paulou, Charlotte Raymond, Benjamin Toix (I-Care&Consult) et Renaud Colombier (Gret), *Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études*, à paraître en 2015.
- Déclaration du Sommet mondial Climat & Territoires, « L'action territoriale au cœur de la réponse au défi climatique », Lyon, Rhône-Alpes, le 2 juillet 2015.
- *Mobiliser les financements pour le climat, une feuille de route pour financer une économie décarbonée*, Rapport de la commission Canfin - Grandjean, juin 2015.

***La partie 1 et l'encadré de la présente note** s'appuient sur l'analyse croisée des expériences de stratégies à objectif climat de cinq villes : Londres (Royaume-Uni), Nantes (France), Da Nang (Vietnam), Lima (Pérou) et Agadir (Maroc), réalisée par le groupement I Care & Consult et le Gret pour le compte de l'AFD (voir bibliographie ci-dessus).*

***La partie 2 et les recommandations** sont de la seule responsabilité du Gret.*

Photos : © Gret. Maquette : Hélène Gay.

Politiques & Pratiques
de développement

Coordination :
Marie Bessières
bessieres@gret.org

Gret, Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle 94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
tél. +33 (0)1 70 91 92 00 - fax +33 (0)1 70 91 92 01 - gret@gret.org - www.gret.org