

QUESTION

30 NOVEMBRE 2015

DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

Comment les villes luttent-elles contre le changement climatique ?

LES VILLES SONT DEVENUES DES ACTEURS INCONTOURNABLES POUR LE CLIMAT

Une étude comparative menée dans cinq villes du Nord et du Sud (Agadir, Da Nang, Lima, Londres et Nantes) a cherché à comprendre leur engagement en matière de climat. Pourquoi en ont-elles fait une priorité ? Quelles actions concrètes ont-elles lancé ? Quels sont les défis auxquelles elles sont confrontées ?

<http://bibliothèque.afd.fr/filtres/?terms=1085>

Les villes sont souvent dénoncées comme étant les principales émettrices de gaz à effet de serre (on leur attribue jusqu'à 75 % des émissions de CO₂ [IPCC, *Climate Change Synthesis Report* 2014]), en raison de la consommation d'énergie liée aux activités qu'elles accueillent : transport, industrie, etc. Mais elles en sont également les premières victimes : les événements climatiques extrêmes sont plus dramatiques dans les zones fortement peuplées, et les nuisances associées aux activités polluantes sont plus fortement ressenties.

Conscientes du rôle qu'elles peuvent jouer, les villes se sont structurées depuis les années 1990 en réseaux (C40, *Cities Climate Leadership Group*, *ICLEI Local Governments for Sustainability*, etc.), pour échanger leurs expériences et renforcer leurs actions. Leur engagement les place désormais comme des acteurs de référence : Londres a par exemple annoncé une réduction de 80 % de ses émissions d'ici à 2050, objectif parmi les plus ambitieux, collectivités et Etats confondus.

Dans quelles conditions les villes s'engagent-elles ?

Les villes qui s'engagent dans la lutte contre le changement climatique sont souvent plus vulnérables que d'autres territoires aux conséquences de ce changement¹. Da Nang, au Vietnam, a subi 20 typhons durant la dernière décennie, alors qu'un seul typhon avait été enregistré entre 1964 et 2002. Agadir, au Maroc, a subi une recrudescence des inondations ces dernières années, avec un épisode meurtrier en 2014. Les périodes de sécheresse, les inondations, la salinisation des cours d'eau ont des conséquences négatives sur la production agricole. La visibilité de ces événements permet aux élus de justifier le renforcement des actions en faveur du climat. Leur engagement est d'autant mieux accepté que le territoire concerné est soumis à d'autres risques, comme les séismes à Agadir ou à Lima, ou encore le phénomène El Niño au Pérou.

¹La communauté scientifique reste cependant prudente sur le lien de cause à effet entre l'augmentation des événements extrêmes et le changement climatique global.

Une seconde condition propice est l'existence de préoccupations écologiques et de politiques environnementales plus anciennes. La construction de stratégies climatiques locales peut alors s'appuyer sur des institutions, des lignes de financement et des outils qui avaient été créés pour les sujets environnementaux. Au Pérou, la loi de 2009 a posé les bases pour des plans locaux environnementaux. Lima a approuvé un programme d'agriculture urbaine et un plan de protection des espaces verts en 2012, puis elle a élaboré une politique climatique locale en 2014 (Gouldson *et al.*, 2014).

La présence d'un cadre réglementaire constitue également un atout. Il permet d'exercer une influence sur les domaines ne relevant pas des compétences des collectivités. En Chine, des normes sur la consommation d'énergie ont été édictées par le gouvernement central et appliquées à l'échelle locale (Zheng *et al.*, 2012). La France, quant à elle, est pionnière sur le plan législatif, avec les plans climat-air-énergie territoriaux obligatoires pour les communes de plus de 50 000 habitants, depuis la loi Grenelle de 2010, et bientôt pour celles de plus de 20 000 habitants.

Un quatrième élément fréquent est un engagement politique sur le sujet climat. Ainsi, Londres, Nantes et Agadir doivent très clairement leur avancée à une volonté politique spécifique, qui s'explique par la coloration idéologique des édiles (pression des Verts sur l'exécutif local à Nantes et Londres), ou par le choix d'une stratégie d'innovation, en partie due à la recherche de soutiens internationaux, comme dans le cas d'Agadir.

L'aide extérieure, cinquième condition favorable, représente un effet de levier considérable, en particulier dans les villes du Sud. Da Nang a reçu pour sa stratégie climat le soutien de la Fondation Rockefeller, de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, de l'APEC et des coopérations allemande, japonaise et française. Le Vietnam est par ailleurs le 4^e bénéficiaire au monde de financements « mécanismes de développement propre » (253 MDP en 2013, source : APEC).

L'accueil des grandes conférences internationales, enfin, est souvent l'occasion pour une ville de redoubler d'efforts. La Déclaration mondiale des maires sur le changement climatique a ainsi été prononcée en 2010 à Mexico, juste avant la COP15 qui se tenait à Cancún. A Lima, c'est l'organisation de la COP20 qui a donné un

coup d'accélérateur pour faire voter la stratégie climat locale en 2014. De même, Paris se veut exemplaire pour la COP21 en décembre 2015 : rénovation thermique des logements, transports propres, énergies renouvelables...

Quelles actions concrètes ?

Dans toutes les villes étudiées, les ressources allouées au climat ont d'abord été utilisées pour le renforcement des moyens humains au sein de la collectivité. A Agadir, une division de l'environnement et du développement durable a été créée en 2009. A Da Nang, un bureau de coordination du changement climatique (CCCO), doté de cinq agents, a été créé en 2011 et rattaché directement à l'exécutif de la ville-province.

En ce qui concerne les actions menées au nom du climat, les enquêtes de terrain ont fait état principalement de la réalisation de diagnostics territoriaux (bilans carbone, évaluation des vulnérabilités), de l'élaboration de plans stratégiques et de campagnes de sensibilisation, mais peu d'investissements lourds ont été constatés.

Cela témoigne de la jeunesse des politiques de lutte contre le changement climatique. On ne peut pas brûler les étapes : les territoires doivent d'abord analyser la situation existante, puis élaborer des stratégies avant de lancer des actions. Mais cela reflète également la faiblesse des ressources locales dédiées aux questions climatiques. C'est la raison pour laquelle les réseaux de collectivités plaident pour obtenir un accès direct aux financements internationaux en faveur du climat. Par ailleurs, l'intégration de la lutte contre le changement climatique dans les politiques sectorielles (logement, transports, etc.), permettrait de maximiser l'impact climat des budgets existants.

De fait, les villes mettent souvent en œuvre des projets « climat » sans le savoir. Par exemple, le drainage pluvial dans les quartiers précaires vise d'abord à améliorer les conditions de vie, mais il participe aussi à l'adaptation au changement climatique dans un contexte d'inondations récurrentes. Par ailleurs, des projets avec des objectifs initiaux non climatiques sont parfois estampillés "climat" *a posteriori*. Cette qualification n'est pas toujours factice, elle peut être avérée. A Nantes, le passage du gaz à la biomasse pour le chauffage urbain, motivé en premier lieu par des raisons de coûts, s'avèrera très positif en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

Prévision de **3 000** tonnes de
CO₂ évitées chaque année grâce
au bus rapide (BHNS) à Agadir

400 000 arbres plantés à
Lima depuis 2012

Les collectivités étudiées manifestent précisément une préférence pour des co-bénéfices climat associés à des objectifs économiques et sociaux, souvent considérés comme prioritaires. Elles sont prêtes à lancer des investissements lourds si une promesse de réduction de la facture énergétique se profile. Ainsi, le solaire à Agadir et les ampoules basse consommation (LED) à Da Nang devraient permettre à ces villes de réaliser des économies en matière d'éclairage public, tout en réduisant les émissions.

La prise en compte du climat dans les politiques urbaines est pour l'instant plutôt le fruit d'opportunités ponctuelles que de la déclinaison rigoureuse d'une stratégie. Cela entraîne un risque d'erreur de priorisation : l'efficacité énergétique des bâtiments peut par exemple être privilégiée en raison de l'obtention de subventions, alors que le transport est le secteur le plus émissif. En outre, les effets de long terme risquent d'être négligés. Il serait donc souhaitable qu'une stratégie concertée soit définie, même si celle-ci est évolutive.

L'envers du décor des villes engagées

En 2015, la plupart des villes engagées dans la lutte contre le changement climatique reconnaissent qu'elles sont confrontées à plusieurs défis et contraintes.

D'abord, la formation des agents municipaux, le recrutement d'experts spécialisés et la création de départements dédiés ne constituent pas des gages de réussite. Souvent, ces nouveaux services fonctionnent de façon trop isolée. Si les divisions techniques ne sont pas associées à la démarche, l'intégration des objectifs climatiques dans les politiques sectorielles peine à se réaliser.

Par ailleurs, les changements électoraux peuvent remettre radicalement en cause les efforts consentis. A Lima, le maire élu en 2015 a écarté la mise en œuvre de la stratégie climat votée par l'équipe précédente, et a orienté les investissements vers la construction de nouvelles infrastructures, notamment routières. Ces renversements ne sont pas systématiques : le maire conservateur arrivé à la tête du Grand Londres en 2008, Boris Johnson, a ainsi confirmé l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de son prédécesseur travailliste. Cependant, la stabilité *a contrario* offre souvent un contexte favorable, comme à Nantes avec une majorité socialiste maintenue depuis 1989 et la présence de conseillers municipaux écologistes depuis plus d'une décennie.

Dans tous les cas, puisqu'une stabilité politique sur le long terme est rarement garantie, l'engagement dans la démarche d'acteurs de la société civile, et plus généralement la sensibilisation de la population peuvent représenter des atouts. A Lima, certains districts et des associations tentent aujourd'hui de prendre le relais pour poursuivre les actions engagées par l'ancienne équipe municipale.

Ensuite, les collectivités ont une emprise restreinte sur les sources de gaz à effet de serre. En moyenne, les émissions provenant des activités et équipements municipaux représentent seulement entre 1 % (Paris) et 5 % (Lyon) du total. En prenant des mesures coercitives, elles arrivent à toucher de 20 % à 25 % des émissions du territoire, mais l'impact de celles-ci reste limité en raison de la présence de facteurs exogènes.

Le péage urbain mis en place à Londres en 2003 a entraîné une baisse du trafic de 21 % durant les deux premières années et une réduction de 16 % des émissions de CO₂, mais la qualité de l'air n'a cependant pas été améliorée (ADEME, 2014). En effet, l'hypercentre, protégé par le péage, ne représente que 1,4 % de la superficie du Grand Londres : il s'avère que les courants atmosphériques se chargent de faire circuler les polluants émis en périphérie.

Pour atteindre un niveau significatif d'atténuation, les villes doivent donc convaincre les autres acteurs publics, mais également privés de prendre eux-mêmes des engagements volontaires. En effet, plus des trois quarts des émissions urbaines relèvent de la sphère privée : consommation d'énergie par les entreprises et par le BTP, chauffage résidentiel, déplacements individuels et transport de marchandises, etc. Les municipalités doivent devenir des « animateurs territoriaux », ce qui entraîne une redéfinition de leur rôle, non sans difficultés. Dans le Nord-Pas-de-Calais (2012-2013) et le Grand Lyon (2009-2011), cela s'est traduit par de vastes ateliers de concertation encourageant les initiatives privées, en partenariat notamment avec les Chambres de commerce.

Enfin, l'une des grandes difficultés réside dans le manque de données scientifiques fiables, régulièrement actualisées et de travaux de recherche. Plusieurs pays, régions ou villes se sont dotés d'observatoires de la consommation d'énergie et de la qualité de l'air, mais ces instances sont coûteuses et les collectivités du Sud manquent parfois de moyens. En outre, l'impact positif des actions prises au nom du climat est très difficile à évaluer. Par



IRÈNE SALENSON

Chargée de recherche, Division
Recherches et Développement, AFD



MATTHIEU ROBIN

Chef de projet, Division Collectivités locales
et Développement urbain, AFD

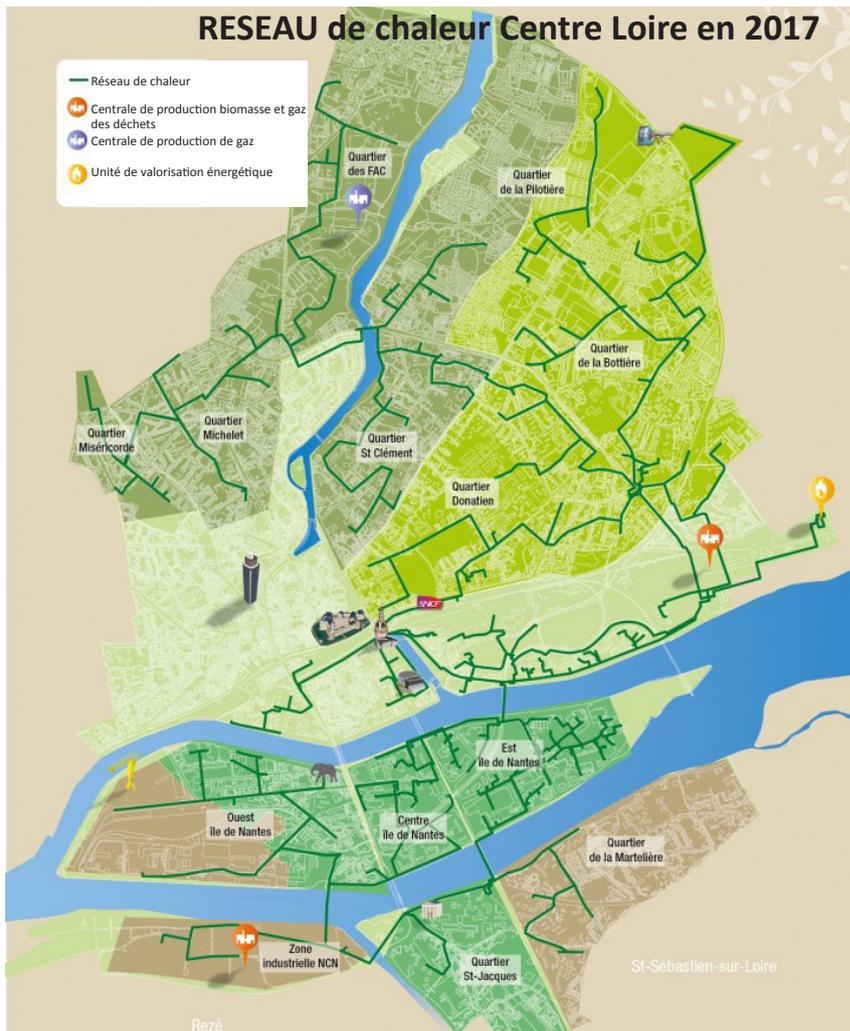


I CARE & CONSULT, GRET

Consultants, auteurs de l'étude sur laquelle
s'appuie cet article

exemple, les déplacements routiers quotidiens sont le résultat d'un ensemble de facteurs difficilement maîtrisables simultanément (prix de l'immobilier, du carburant, localisation des bassins d'emploi, etc.). A cela s'ajoute la difficulté de dissocier l'effet des mesures locales de celui des mesures prises au niveau national, voire supranational. En l'absence de certitude sur l'efficacité de telle ou telle action, les stratégies climatiques locales, même dans

les villes exemplaires, s'appuient aujourd'hui plus souvent sur des critères de coûts d'investissement, d'opportunités financières ou de visibilité, que sur des calculs précis garantissant une réduction significative des émissions. Comme pour les Etats, rien ne permet donc de dire si les promesses « climat » seront tenues par les villes à l'horizon 2030. ■



Source : <http://erena-nantes.reseau-chaleur.com/>

● RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ●

ADEME (2014), *Les zones à faibles émissions à travers l'Europe : déploiement, retours d'expériences, évaluation d'impact et efficacité du système*, juin.

APEC (2013), *Low Carbon Model Town, Feasibility Study for Da Nang City*, EWG 20/2012A.

Gouldson A., McAnulla F. et al. (2014), *The Economics of Low Carbon, Climate Resilient Cities Lima-Callao, Peru*, Université catholique pontificale du Pérou, Université Agraire La Molina, Université de Leeds, Banque interaméricaine de Développement, Ambassade de Grande-Bretagne au Pérou.

IPCC (2014), *Climate Change 2014 - Synthesis Report*, IPCC, Genève.

Zheng N., Zhou N., Finn-Chen C. et D. Fridley (2012), *Evaluation of Local Enforcement of Energy Efficiency Standards and Labeling Program in China*, China Energy Group, Environmental Energy Technologies Division, Lawrence Berkeley National Laboratory.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive des Études et recherches de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directrice de la publication : Anne PAUGAM . Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD . Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 .

Dépôt Légal : Novembre 2015 - ISSN 2271-7404 . Conception : NOISE . Réalisation : Eric THAUVIN