

Mieux planifier le développement local pour assurer la mise en cohérence avec les CDN et l'atteinte des objectifs de l'accord de Paris

Gouvernance climatique au niveau local : entre légitimité et reconnaissance juridique

Bamako, le 18 juin 2018

Paul Dossou BANKA
Juriste



Sommaire

- I. Quelle distinction faire entre Pouvoir Central (l'Etat), et Collectivités Territoriales décentralisées?
- II. Légitimité des actions des collectivités territoriales ou locales dans le contexte de la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques
- III. Rôles des collectivités territoriales dans la lutte contre les changements climatiques au niveau local
- IV. Quelle reconnaissance juridique des actions des collectivités locales dans la lutte contre les changements climatiques?
- V. Pourquoi aligner leurs actions avec les engagements des Etats contenus dans les CDN?
- VI. Quelles recommandations pour l'action renforcée des collectivités locales dans la mise en œuvre de l'AP?

Introduction

« Alors que le monde aspire à une trajectoire plus durable dans les années à venir, et tout particulièrement après 2015, les voix locales et l'action locale seront des éléments essentiels à notre quête ». _ Ban Ki Moon

- Urgence de **promouvoir l'implication des acteurs** locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et politiques de développement.
- Nécessité reconnue **aux actions concrètes** des instances décisionnelles territoriales.

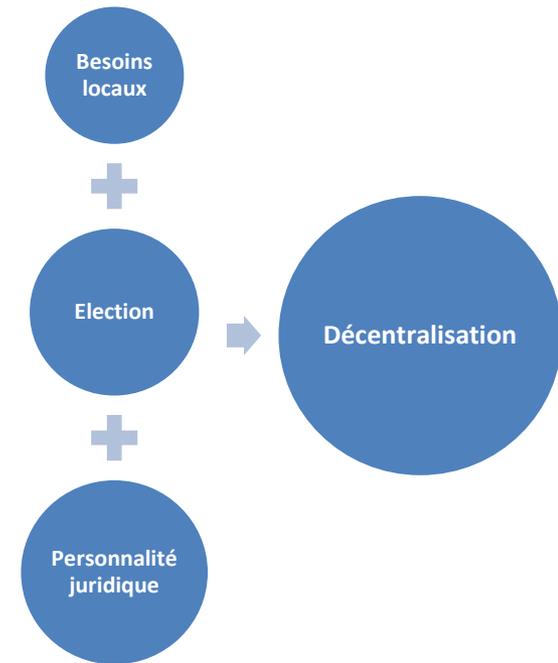
Cette nouvelle dynamique qui s'est construite par rapport à l'importance des actions des collectivités locales, connaîtra de façon progressive une reconnaissance juridique depuis Rio.

- Elles sont en effet **l'échelon par excellence** d'application des différents principes et d'implémentation des politiques environnementales tels que l'envisage le droit international de l'environnement.

I. Quelle distinction faire entre Pouvoir Central (l'Etat), et Collectivités Territoriales décentralisées?

- **La Décentralisation** est un mode d'organisation administrative qui vise le transfert du processus de prise de décisions le plus près possible des administrés. Elle consiste à conférer des pouvoirs de décision à des organes locaux, autonomes, distincts de ceux de l'Etat

- Existence d'affaires locales, de besoins locaux.
- Personnalité juridique : personne morale, autonomie financière et la libre gestion par les
- Election des représentants des collectivités territoriales

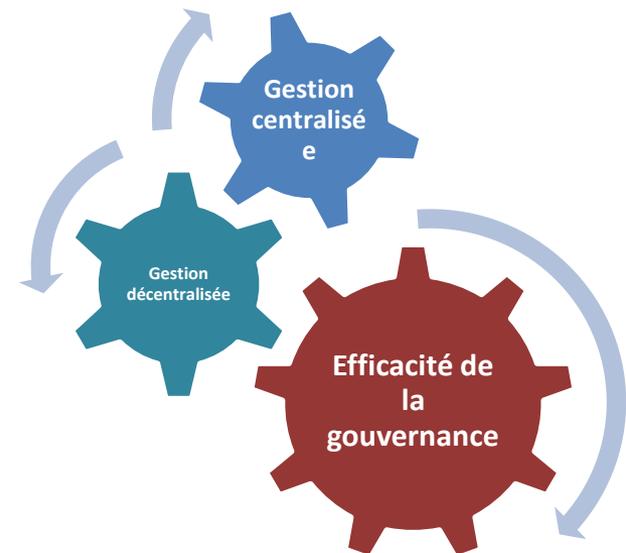


Quelle distinction faire entre Pouvoir Central (l'Etat), et Collectivités Territoriales décentralisées?

- **La centralisation** connaît deux types des modalités :
 - **La déconcentration** = système par lequel l'**Etat unitaire** gouverne et administre au moyen d'agents **nommés** qui ont chacun des compétences de décision **pour une portion du territoire**. Ces agents restent **sous l'autorité** directe du pouvoir central et sont soumis à un contrôle hiérarchique
 - **La concentration** = aucune autorité de décision nommée par l'Etat au niveau central. Selon cette formule, ne peut être tolérés que **les exécutants**.

Une **gestion décentralisée** combinée à une action collective tend à être fortement complémentaire d'une **gestion centralisée**, qui **fixe les grandes orientations** et permet plus d'efficacité.

Une **gouvernance effective** aux différents niveaux de décision (international, national et infranational) a un impact positif sur le climat donc en termes d'adaptation et de réduction des émissions.



II. Quelle légitimité des actions des collectivités locales en matière de protection de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques ?

- ❖ **La légitimité fondée en droit:** Le mécanisme de transfert de compétences, de pouvoirs suppose la reconnaissance même de **la légitimité des collectivités créées**.
- En « droit positif » de la plupart de nos Etats, la tendance est allée vers une reconnaissance de certaines compétences environnementales au niveau des collectivités locales par le législateur.

Dans la pratique, cela leur permettra de mettre en œuvre des politiques climatiques ambitieuses au plus près des réalités géographiques, sociales et économiques locales.

- ❖ **La légitimité par rapport à la sensibilité** (considérant les personnes, les lieux, les institutions et les secteurs) mais aussi par l'exposition de la collectivité face aux effets du dérèglement climatique.
 - sensibilité à la vulnérabilité du territoire,
 - intérêts et les besoins des communautés
 - l'imminence du danger
- } Légitimes à prendre des mesures urgentes

Quelle légitimité des actions des collectivités locales en matière de protection de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques ?

❖ **Le caractère de proximité et du contrôle citoyen** dans le cadre de la décentralisation.

Les collectivités sont le lieu d'initiatives locales. Les autorités locales sont des instances publiques qui justifient de plus de proximité avec les populations et bénéficient auprès de ceux-ci d'une légitimité. Elles constituent des cadres de dialogue entre les élus et les populations endogènes qui subissent la réalité des changements climatiques et peuvent l'exprimer librement.

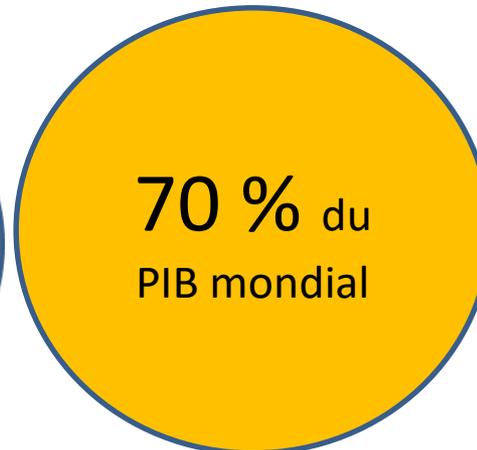
⇒ **Contact direct avec le citoyen dont l'information et l'adhésion sont indispensables pour la réussite de la politique de lutte contre le CC.**

La lutte contre le CC (Atténuation et adaptation) est une action qui est concrète et attendue à cette échelle territoriale ce qui vient renforcer cette notion de légitimité et donne plus de pouvoirs aux autorités locales pour l'action climatique.

III. Quels rôles des collectivités territoriales en matière de lutte contre les changements climatiques au niveau local

- ❖ Les **principaux champs d'action** au niveau territorial en lien avec les enjeux du CC : l'énergie, l'urbanisme et l'aménagement, les transports, les déchets, l'agriculture, la gestion des forêts, la biodiversité et la santé.

Les villes n'occupent que 2-4% de la surface terrestre. Mais elles représentent* :



*Source : Nations Unies – site Habitat III

Quels rôles des collectivités territoriales en matière de lutte contre les changements climatiques au niveau local

- ❖ Les collectivités locales doivent réaliser **des actions** de lutte contre le CC (promotion des énergies renouvelables, lutte contre les inondations et les sécheresses, ...).

Les collectivités locales doivent prendre en considération le climat dans presque tous les types de politiques, plans ou programmes urbains en raison de la diversité des effets du CC.

- Contribuer à améliorer l'efficacité de ces plans, tout en préparant les villes aux effets des changements climatiques
- Inciter les collectivités à prendre des mesures visant à atténuer leur contribution aux CC.
- Assurer que les changements climatiques ne sont pas seulement pris en compte pour une durée limitée.

Plusieurs approches avec des avantages et inconvénients sont préconisées dans le cadre de l'intégration :

- Les approches ad hoc se concentrent sur un problème spécifique à résoudre
- Les plans indépendants se concentrent sur les changements climatiques. Ils peuvent considérer aussi bien l'adaptation que l'atténuation, voire les deux.
- Inclure la question des changements climatiques dans les plans, les politiques et les programmes déjà existants.

Cette dynamique doit conduire à l'élaboration d'un Plan Climat Territorial (PCT) par exemple pour favoriser non seulement la mise en œuvre des actions de développement locales adaptées au contexte climatique actuel et futur en relation avec le CC attendu et augmenter la résilience du territoire face à ses effets néfastes possibles mais aussi pour promouvoir le recours aux pratiques/approches peu émettrices de GES et aux technologies propres.

IV. Quelle reconnaissance juridique des actions des collectivités locales dans la lutte contre les changements climatiques?

Une reconnaissance juridique progressive

Les collectivités locales se sont vues confier d'énormes responsabilités et de façon progressive dans plusieurs domaines dont celui de la protection de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques. Si nous nous référons à la CNUED de 1992 de Rio, elle a placé les questions écologiques pour la première fois au centre des débats d'un forum international et mondial, et l'une de ses recommandations importantes se retrouve dans le principe 13 qui propose que, pour parvenir à une gestion plus rationnelle des ressources et donc à améliorer l'environnement, **les États adoptent une approche intégrée et coordonnée de leur planification du développement.**

C'est également en 1992, que **les autorités locales** ont été reconnues comme **l'un des neuf « grands groupes » de l'Agenda 21.** C'est ainsi que depuis lors, les gouvernements locaux ont été reconnus et inclus dans les plus grandes réunions internationales.

Cette reconnaissance s'est faite **d'une manière progressive et croissante allant de la généralité à la spécificité liée aux changements climatiques** sur la scène internationale, témoignant de leur participation essentielle au développement durable de nos sociétés.

Quelle reconnaissance juridique des actions des collectivités locales dans la lutte contre les changements climatiques?

Une reconnaissance juridique accélérée

La volonté d'avoir un régime climatique avec une adhésion de tous les acteurs de la société après la période 2015 a contribué à une démultiplication sur le plan international des initiatives en faveur des collectivités locales.

Plusieurs initiatives vont en effet se multiplier et renforcer leurs rôles.

- *Dès 2007, publication d'une feuille de route des gouvernements locaux et régionaux appelée « feuille de route des gouvernements locaux pour le climat ». L'objectif est, depuis, resté le même : participer à la mise en place d'un régime climatique ambitieux dans l'agenda Post-Kyoto.*

Des initiatives des gouvernements français (CdP21) et péruvien (CdP20 à Lima), du SG de l'ONU et du Secrétariat de la CCNUCC

- *La Conférence des maires des capitales et grandes villes européennes pour le climat « En route vers la COP 21 » (26 mars 2015).*
- *Le Sommet des élus locaux pour le Climat (4 décembre 2015): 700 maires et élus locaux des 5 continents se sont réunis à l'Hôtel de Ville de Paris en marge de la CdP21.*

Ils ont adopté la Déclaration de l'Hôtel de Ville de Paris qui prévoit notamment de :

- ✓ Réduire de 3,7 gigatonnes les émissions annuelles de gaz à effet de serre dans les zones urbaines d'ici 2030
- ✓ Soutenir la transition vers une énergie 100% renouvelable sur leurs territoires ou une réduction de 80 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050
- ✓ Mettre en place des stratégies d'adaptation et de résilience face aux perturbations du climat.
- ✓ Nouer des partenariats avec les différentes parties prenantes

Quelle reconnaissance juridique des actions des collectivités locales dans la lutte contre les changements climatiques?

La reconnaissance juridique par l'AP

L'Accord de Paris - et surtout la décision d'adoption de l'Accord – reconnaît le rôle des collectivités locales en leur accordant une place sans précédent dans l'histoire de la CCNUCC (acteurs non étatiques).



Le préambule de la décision recommande ainsi de mobiliser tous les acteurs, non seulement les Parties (Etats nationaux et l'Union Européenne) mais aussi la société civile, secteur privé, les institutions financières, **les villes et autres autorités infranationales**, les communautés locales et les peuples autochtones.

Quelle reconnaissance juridique des actions des collectivités locales dans la lutte contre les changements climatiques?

- La CdP reconnaît aussi l'intense mobilisation ayant précédé la CdP21, car elle « se félicite » officiellement « des *efforts déployés par les entités non parties* afin de développer leurs actions en faveur du climat »
- La décision recommande l'affichage des actions menées par les acteurs non étatiques pour l'action climatique sur le portail qu'elle a créé pour eux
- **Un chapitre entier de la décision leur est dédié** : Le Chapitre V. « Entités non Parties » dont les collectivités locales, qui se félicite de leur action et les invite à intensifier leurs efforts.
- **Dans l'Accord de Paris lui-même**, les dimensions locales et infranationales de l'adaptation sont reconnues, ce qui est une reconnaissance indirecte du rôle que les villes et les gouvernements locaux devront jouer à l'avenir.

V. Pourquoi aligner leurs actions avec les engagements des Etats contenus dans les CDN?

- ❖ la CdP21 de Paris a invité les entités non parties donc les collectivités territoriales à:
 - amplifier leurs efforts,
 - trouver des moyens pour :
 - diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES)
 - accroître la résilience face aux conséquences néfastes des changements climatiques.

Ces actions qui rentrent dans la mise en œuvre de l'AP ne viennent que justifier leur contribution aux CDN.

- ❖ la Décision 1/CP.21 contient d'autres dispositions variées qui leur demandent de s'engager à travers divers aspects de la mise en œuvre de l'Accord de Paris. A toute « *organisation en mesure de le faire* » : Fournir un appui pour l'établissement et la communication des CDN des Parties qui pourraient avoir besoin d'un tel appui.

Pourquoi aligner leurs actions avec les engagements des Etats contenus dans les CDN?

- ❖ Au-delà de la reconnaissance formelle au sein de l'Accord de Paris, il est désormais devenu indiscutable que la contribution de l'ensemble des parties prenantes est:
 - Non seulement un élément clé de l'action sur les changements climatiques
 - mais qu'elle s'avère également indispensable pour pouvoir rehausser le niveau d'ambition afin de maintenir le niveau de réchauffement global en deçà des 2°C d'ici la fin du siècle.
- ❖ Dans l'ère du post-Paris, le rôle des collectivités locales est donc central:
 - Ceci est d'autant plus d'actualité que les engagements pris par les Etats Parties dans le cadre de leurs CDN ne sont pas encore suffisants pour atteindre une trajectoire de développement compatible avec l'objectif des 2°C.
 - Face au manque d'ambition des Etats Parties, la collaboration multi-acteurs, dont la contribution des acteurs locaux, s'avère plus que jamais indispensable, afin de réduire l'écart entre les objectifs et les actions pour y parvenir.

Pour l'atteinte alors des résultats ou des objectifs de réduction, les collectivités doivent prendre en compte des mesures efficaces surtout qu'elles contribuent énormément aux émissions de gaz à effet de serre. Les secteurs qui produisent le plus d'émissions surtout pour les villes figurent ceux de la production d'électricité, des transports, de l'industrie et des bâtiments commerciaux et résidentiels. Elles doivent aller vers le choix des énergies renouvelables, la mise en service de transports publics le développement d'un transport multimodale, d'économie de carburant pour réduire les émissions, adopter des technologies plus écologiques et des mesures plus économes en énergie, promouvoir l'efficacité

VI. Quelles recommandations pour l'action renforcée des collectivités locales dans la mise en œuvre de l'AP?

Il faut nécessairement aujourd'hui pour la mise en œuvre de l'AP:

- ✓ Créer une synergie d'actions entre les collectivités territoriales, le secteur privé, les associations et ONG au niveau local
- ✓ Promouvoir une internalisation de l'AP à travers l'élaboration des normes au niveau national avec une priorisation des compétences ou actions réservées aux collectivités locales
- ✓ Promouvoir une appropriation au niveau national des initiatives locales, les relier aux CDNs ou autres stratégies d'adaptation et de réduction des émissions des pays
- ✓ Promouvoir les systèmes de réglementation et programmes d'information, ainsi que des systèmes infranationaux de plafonnement des émissions
- ✓ Impliquer les collectivités territoriales dans les bilans mondiaux
- ✓ Promouvoir les dimensions locales et infranationales de l'adaptation et de l'atténuation à travers les renforcements de capacités, les transferts de technologie, les financements
- ✓ Encourager des actions au niveau local qui s'accompagnent des co-avantages pour les communautés **i)** amélioration de l'efficacité énergétique et sources d'énergie moins polluante pour une réduction des émissions de la pollution; **ii)** consommation réduite d'énergie et d'eau dans les zones urbaines grâce à des villes plus respectueuses de l'environnement et au recyclage de l'eau; **iii)** pratiques agricoles et forestières durables; et **iv)** protection des écosystèmes aux fins du stockage du carbone et d'autres éco services.
- ✓ Insérer les conditionnalités climat à tout programme de subsides gouvernementales en direction des collectivités locales.
- ✓ Mettre en valeurs les pratiques des citoyens de la localité qui se sont démarqués dans des projets ou des actions intégrant la préoccupation des changements climatiques

Quelles recommandations pour l'action renforcée des collectivités locales dans la mise en œuvre de l'AP?

- ✓ Créer ou renforcer une synergie d'action au niveau local entre les groupes à faible revenu, les communautés vulnérables et les autorités locales pour renforcer ou augmenter leurs résiliences
- ✓ Promouvoir les constructions d'infrastructures plus résilientes pour réduire la vulnérabilité des établissements humains aux inondations côtières, à l'élévation du niveau de la mer et à d'autres facteurs de stress induits par le climat
- ✓ Prendre en compte des savoirs faire locaux d'une manière cohérente dans les stratégies d'adaptation existantes pour augmenter l'efficacité des mesures d'adaptation.
- ✓ Promouvoir l'intercommunalité et la coopération décentralisée dans le cadre des initiatives de lutte contre le réchauffement climatique
- ✓ Promouvoir les stratégies de développement à faible émission de carbone au niveau des collectivités territoriales à travers la gestion durable de l'énergie et des terres
- ✓ Doter les collectivités de divers moyens pour s'assurer d'une politique climatique efficace
- ✓ Renforcer les outils financiers et économiques de lutte contre les changements climatiques pour renforcer les capacités des collectivités locales
- ✓ Prévoir une fenêtre de financement du FVC pour les collectivités locales avec un concept note spécifique pour leurs actions de lutte contre le CC

Conclusion

Les collectivités territoriales sont les premières en ligne par rapport aux effets des changements climatiques. Ainsi, la réussite de l'AP et la mise en œuvre des CDN passent nécessairement par **une mise en œuvre au niveau des territoires** d'où la nécessité de « **penser global mais agir local** » ; ce qui reviendrait à renforcer désormais les rôles des collectivités locales dans un contexte de lutte efficace contre les effets néfastes du dérèglement climatique.

Merci



i ni tché !