

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**14<sup>e</sup> SESSION PLENIERE**  
**CG(14)5REP**  
10 mai 2007

## **Face au changement climatique : les actions des collectivités territoriales**

Amrit Mediratta, Royaume-Uni, (L, PPE/DC)

Exposé des motifs  
Commission du développement durable

### Résumé :

Le changement climatique fait d'ores et déjà sentir ses effets sur notre quotidien et les collectivités locales et régionales sont en première ligne pour en gérer les conséquences. Les autorités territoriales ont, dans de nombreux cas, pris l'initiative de la lutte contre cette menace qui est l'un des défis économiques, sociaux et environnementaux les plus graves de ce siècle. Elles mettent en oeuvre des stratégies innovantes et efficaces d'atténuation et d'adaptation.

Les collectivités territoriales occupent une position clef pour mettre en oeuvre des politiques climatiques et des stratégies d'adaptation intégrées : elles ont en effet, dans la plupart des États membres, la responsabilité des secteurs qui ont une influence directe sur le taux d'émission de dioxyde de carbone. Pour limiter les modifications du climat, elles devraient établir des "plans d'action climat" fixant des objectifs mesurables et réalistes, des échéances précises et un partage clair des responsabilités. La politique climatique devrait être intégrée pleinement à tous les domaines concernés : questions énergétiques, transports publics et mobilité coordonnée, aménagement du territoire, urbanisme, traitement de l'eau et des déchets, agriculture et sylviculture.

A tous les niveaux de gouvernance, les pouvoirs publics doivent coopérer et développer des partenariats afin de coordonner les politiques publiques, d'établir des normes, de promouvoir l'expertise et de diffuser les connaissances et les bonnes pratiques. Ils doivent également participer aux travaux des organisations et réseaux nationaux et internationaux créés pour la lutte contre le changement climatique.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## TABLE DES MATIERES

<b>Préambule .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Contexte de ce rapport .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Le défi du changement climatique .....</b>	<b>3</b>
Les effets des changements climatiques	3
L'ampleur du défi	4
Une réponse internationale	5
<b>3. Le rôle des collectivités territoriales dans la réduction et l'adaptation .....</b>	<b>5</b>
Les pionniers : collectivités locales et réseaux de villes	5
Actions locales et entre plusieurs niveaux de gouvernance	6
<b>4. La nécessité d'un engagement immédiat .....</b>	<b>7</b>
Le coût de l'inaction	7
Obstacles aux politiques climatiques locales	7
<b>5. La voie à suivre.....</b>	<b>8</b>
La portée des politiques locales et régionales de lutte contre le changement climatique	8
Priorités d'action aux niveaux local et régional	9
Partenariats et coopération	10
De l'engagement et des actions sur le plan local et régional aux politiques nationales	10
Processus international	11
<b>Annexe 1   Programme de l'audition.....</b>	<b>13</b>
<b>Annexe 2   Eléments d'information .....</b>	<b>15</b>

## Préambule

Ce rapport se veut une introduction à la politique climatique, et notamment aux conséquences du changement climatique, à la réponse qu'il convient d'apporter et aux principes à prendre en compte. Il est principalement axé sur le rôle que les collectivités territoriales peuvent et devraient jouer pour atténuer les changements climatiques et répondre à ses effets d'ores et déjà perceptibles.

Nous aborderons la portée et les priorités de l'action locale, analyserons son rôle au sein des diverses sphères politiques – locale, régionale, nationale, et internationale. Par ailleurs, le rapport passe en revue diverses idées sur la façon dont l'action locale et régionale pourrait être renforcée et dont les gouvernements nationaux et la communauté internationale pourraient tirer profit de l'engagement et de la capacité des autorités locales et régionales.

Ce rapport s'inspire des présentations et débats qui ont eu lieu à l'occasion de l'audition sur le changement climatique : « Les actions innovantes des collectivités territoriales » qui s'est tenue le 19 octobre 2006 à Erevan (Arménie). (voir Annexe 1 pour le programme).

L'Annexe 2 livre un aperçu des effets du changement climatique, un calendrier de l'évolution de la politique climatique internationale et résume les principales questions soulevées par les systèmes en place.

## 1. Contexte de ce rapport

Ce rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'inscrit dans le cadre de son engagement constant à traiter du changement climatique et des questions d'énergie. Dès 1993, le Congrès a adopté une résolution sur la lutte contre l'effet de serre et la protection de la couche d'ozone, insistant sur le rôle des collectivités territoriales et énonçant des recommandations d'actions pratiques. Au cours des dernières années, divers secteurs importants liés aux politiques de lutte contre les changements climatiques tels que l'énergie, les transports et la gestion des déchets, ont fait l'objet de recommandations et de résolutions du Comité des Ministres et du Congrès<sup>1</sup>.

A la lumière des conclusions du Quatrième Rapport d'Évaluation du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Évolution du Climat (GIEC) récemment publié sur les aspects scientifiques, les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation qui souligne, plus fermement que jamais, l'ampleur et l'urgence du problème, l'heure est venue d'aborder la politique de lutte contre le changement climatique de manière exhaustive.

Le programme de travail 2007-2008 de la Commission du développement durable prévoit également l'élaboration de deux autres rapports sur ces questions : « Adopter une stratégie de réduction de la vulnérabilité et d'adaptation au changement climatique : un nouveau défi pour les collectivités territoriales » et « Action publique territoriale : pour une nouvelle culture de l'énergie ».

## 2. Le défi du changement climatique

### Les effets des changements climatiques

Il existe désormais, dans la communauté scientifique, un large consensus pour considérer que des changements climatiques sont effectivement en train de se produire et qu'ils sont causés par les activités humaines, notamment les émissions de gaz à effet de serre (GES). L'augmentation des températures globales moyennes se poursuivra au cours des 30-50 années à venir. Nous connaissons une fréquence accrue des conditions météorologiques extrêmes donnant lieu à des vagues de

---

<sup>1</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : Recommandation 161(2005) sur les collectivités locales et régionales et les sources d'énergies renouvelables  
Résolution 246 (1993) pour combattre l'effet de serre et protéger la couche d'ozone : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux  
Résolution 127 (2002) sur le développement durable et la libéralisation du marché de l'énergie  
Résolution 137 (2002) sur les politiques de transport intégrées  
Résolution 193 (2005) sur les collectivités locales et régionales et les sources d'énergies renouvelables  
Résolution 213 (2006) sur la gestion des déchets et le choix de l'emplacement des décharges aux niveaux local et régional

chaleur, des sécheresses et des inondations, ainsi qu'à des effets irréversibles soudains ou à long terme, tels que la désertification de certaines zones, la fonte des calottes glaciaires et du pergélisol, ainsi que des changements majeurs de la situation météorologique au niveau mondial. Cela aura d'énormes conséquences sur les écosystèmes, la biodiversité et l'agriculture, et sur l'économie dans son ensemble. L'Europe subit d'ores et déjà des dégâts et des perturbations, par exemple la sécheresse en France, les incendies au Portugal, les inondations en Europe centrale, les tempêtes de 1999 et les vagues de chaleur de 2003 et 2006.

Le rapport Stern sur l'économie du changement climatique estime que les pertes économiques engendrées par ces changements pourraient représenter 5 à 20 % du produit intérieur brut des pays développés. Mais les effets du changement climatique toucheront plus fortement les pays en développement de l'hémisphère sud que le continent européen, étant donné leur plus grande vulnérabilité et leur capacité d'adaptation très limitée.

### **L'ampleur du défi**

Nous sommes face à un problème vaste et complexe qui concerne de nombreux secteurs. La consommation et la production d'énergie et les émissions de gaz carbonique qui en découlent sont les moteurs essentiels du changement climatique. C'est pourquoi les politiques de protection du climat doivent s'intéresser à la fois à la consommation d'énergie (bâtiments, transports, activités économiques, etc.) et à ses modes de production. Par ailleurs, de nombreux autres facteurs contribuent eux aussi aux émissions de gaz à effet de serre, notamment la gestion des déchets, la sylviculture et l'agriculture. Tout consommateur (organisme public, entreprise ou particulier) porte une part de responsabilité et doit par conséquent être associé à la mise en œuvre des politiques et des mesures de protection du climat. En d'autres termes, nous devons développer une nouvelle culture pour aborder les questions énergétiques.

Tant du point de vue de ses effets que des stratégies visant à l'atténuer, le changement climatique est étroitement lié à la pollution de l'air et à bien d'autres questions, notamment à celles qui concernent les ressources naturelles comme l'eau et les sols, les forêts et la biodiversité. Il est également lié à des questions économiques et sociales, en particulier la problématique de l'équité à l'échelle de la planète. Les pays industrialisés ont produit, et continuent de produire la plus grande part des émissions de gaz à effet de serre, alors que beaucoup de pays en développement, tout en contribuant peu au problème, sont plus vulnérables aux effets du changement climatique. C'est pourquoi l'un des principes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est « responsabilités communes mais différenciées », c'est-à-dire que la répartition des charges doit prendre en compte la contribution au problème et la capacité à collaborer à sa solution. Autrement dit, les pays industrialisés doivent être les premiers à réduire leurs émissions et devraient aider les autres pays à passer à une économie émettant moins de carbone. Selon un vaste consensus scientifique, les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites d'ici 2050 de 60 à 80 % par rapport à 1990.

Les émissions des économies émergentes telles que la Chine et l'Inde augmentent rapidement même si par rapport à leur nombre d'habitants, elles restent faibles comparativement aux pays industrialisés. Néanmoins, pour éviter des changements climatiques encore plus dangereux, les pays en développement devront également être impliqués dans une stratégie de protection du climat et prendre l'engagement de limiter leurs émissions. Des exceptions sont envisageables pour les pays les moins développés, dont les émissions par habitant sont extrêmement faibles.

Au delà de son atténuation, il faut également répondre aux conséquences du changement climatique qui touchent déjà la nature, les activités économiques et le bien-être de l'homme, et qui risquent de prendre une ampleur dramatique dans le futur. Améliorer la résilience et réduire par la même occasion la vulnérabilité est également une tâche que doit prendre en charge la politique à tous les niveaux. Cela suppose d'engager des actions préventives dans des secteurs tels que l'environnement bâti, l'agriculture, et bien d'autres encore. Dans bien des cas, l'adaptation au changement climatique sera la seule solution. Ces mesures, par exemple le renforcement et la construction de digues, supposent des informations précises sur les effets prévisibles et peuvent s'avérer extrêmement coûteuses. Les pays pauvres, qui pour la plupart portent la responsabilité la plus faible dans le problème, devront être soutenus pour relever ce défi. C'est pourquoi il incombe également à la communauté internationale de prendre en charge la question de l'adaptation.

## Une réponse internationale

Tous les pays européens ont ratifié la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et ont presque tous accédé au Protocole de Kyoto<sup>2</sup>. Ce dernier est entré en vigueur en 2005, fixant des objectifs quantitatifs contraignants pour les pays dits de l'Annexe I<sup>3</sup>. Toutefois, il est largement admis que ces engagements seront insuffisants pour atteindre l'objectif ultime de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. De plus, les mécanismes de Kyoto comportent plusieurs lacunes : par exemple, ils n'offrent pas suffisamment de garanties en matière de durabilité des projets et de participation des communautés locales concernées par ces projets.

Dans le cadre des politiques de lutte contre les changements climatiques, les engagements futurs comprendront plusieurs aspects : la formulation d'objectifs chiffrés (faut-il tenir compte de la responsabilité historique des nations industrialisées, ou lier les objectifs au nombre d'habitants et à des considérations de durabilité et d'équité ?) ; la synergie entre les politiques et mesures (la réduction des subventions appliquées aux combustibles non renouvelables, par exemple) ; et la contribution des économies émergentes et des pays en voie de développement.

Dans sa Conclusion, lors du Sommet de l'Union européenne des 8-9 mars 2007, le Conseil européen a réaffirmé l'objectif stratégique de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2 degrés Celsius au maximum par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle, et que les pays développés doivent continuer à jouer un rôle de premier plan, s'efforçant de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 30% d'ici 2020, et de 60% à 80% d'ici 2050, comparativement aux niveaux de 1990. Le Conseil européen a avalisé l'objectif de l'UE visant à réduire de 30% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990 en tant que contribution à un accord global et complet pour la période au-delà de 2012, à condition que d'autres nations souscrivent à cet ambitieux projet. En tout état de cause, le Conseil a pris l'engagement ferme et indépendant de parvenir à une réduction d'au moins 20% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990. A cette fin, un plan d'action intitulé « Politique énergétique pour l'Europe » a été adopté, et il sera convenu d'un nouvel accord interne de répartition des efforts.

## 3. Le rôle des collectivités territoriales dans la réduction et l'adaptation

### Les pionniers : collectivités locales et réseaux de villes

Plus de 1 500 collectivités locales d'Europe se sont engagées à prendre des mesures en matière de protection du climat, et bien d'autres les rejoignent pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Leurs stratégies portent sur l'aménagement du territoire, le transport, la consommation et l'approvisionnement énergétiques, ainsi que sur d'autres mesures en rapport avec le climat comme la gestion des déchets, l'agriculture et la sylviculture

Nombre des mesures des pouvoirs locaux en matière de protection du climat ont donné des résultats mesurables en termes de réduction des émissions, notamment dans les secteurs placés sous leur entière responsabilité tels que les installations et services municipaux, comme en témoignent plusieurs exemples concrets. Certaines collectivités territoriales européennes ont récemment été récompensées par le prix « Climate Star » de Climate Alliance<sup>4</sup>, qui jettera les bases d'un système de gestion de la qualité.

Les réseaux de collectivités territoriales, créés par les collectivités les plus actives, sont essentiels pour sensibiliser davantage les pouvoirs locaux aux questions climatiques et les encourager à s'impliquer activement. De plus, ils ont mis au point et appliqué avec succès des méthodologies pour une approche systématique des politiques climatiques locales, telles que les « 10 Steps » et le « Climate Compass » de Climate Alliance et les « Milestones » de l'ICLEI – Local Government for

<sup>2</sup> A l'exception de la Croatie et de la Turquie

<sup>3</sup> La plupart des membres du Conseil de l'Europe sont des pays de l'Annexe I, hormis l'Albanie, Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Géorgie, Malte, la Moldova, Saint-Marin, la Serbie, et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

<sup>4</sup> [www.klimabuendnis.org](http://www.klimabuendnis.org)

sustainability<sup>5</sup>. Forts d'une expérience locale de plus de 10 ans, les réseaux ont préparé des recommandations portant sur des politiques et mesures, telles que le Catalogue de mesures de Climate Alliance, qui couvre l'ensemble des solutions locales, et le Catalogue de bonnes pratiques d'Energie-Cités<sup>6</sup> dans le secteur de l'énergie.

Ils ont développé des systèmes de suivi, tels que les directives et indicateurs de suivi de Climate Alliance, des outils tels que le système de veille Internet de Climate Alliance et le logiciel portant sur les émissions de gaz à effet de serre de l'ICLEI, ainsi que des recommandations pour l'élaboration de rapports, tels que par exemple les profils de protection climatique de Climate Alliance.

Climate Alliance et l'ICLEI ont publié plusieurs rapports de situation sur la protection du climat au niveau local et les ont diffusés à un public international lors des Conférences de l'ONU sur le climat<sup>7</sup>.

### **Actions locales et entre plusieurs niveaux de gouvernance**

Les collectivités territoriales déterminent dans une large mesure l'intensité des émissions de gaz carbonique à long terme, notamment par l'aménagement du territoire, le développement de politiques de contrôle et les infrastructures locales. En outre, elles assurent les services publics essentiels, gèrent les besoins en matière de transports quotidiens et beaucoup d'entre elles fournissent également des services dans le secteur énergétique.

Elles ont donc le pouvoir d'optimiser la performance énergétique des nouvelles constructions et d'intégrer des stratégies de réduction du trafic dans la planification du développement. Elles peuvent utiliser le potentiel de réduction des GES à moyen et à long terme qui ne peut être exploité par les politiques nationales.

Étant plus étroitement impliquées dans les communautés locales, elles peuvent par ailleurs travailler avec les acteurs concernés, groupes de citoyens et d'entreprises. Elles peuvent motiver, informer et conseiller les particuliers et les entreprises, et promouvoir et soutenir la transition vers une société respectueuse du climat.

Les collectivités locales ont un rôle crucial à jouer si l'on vise des réductions considérables à long terme. Alors que les États sont en mesure d'établir un cadre adapté en utilisant des instruments politiques tels que des normes, des mesures fiscales et des dispositions budgétaires, des systèmes de limites et d'échange de droits, les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans la mise en œuvre et tirent pleinement parti des programmes nationaux.

Les collectivités territoriales ont une importance toute particulière pour impliquer des petites municipalités, par exemple au travers de la coordination, de systèmes de collaboration et d'incitations. Dans certains pays, elles disposent également d'options spécifiques en matière de politique climatique. Au delà des moyens évoqués précédemment, les collectivités territoriales ont également un rôle à jouer pour assurer l'efficacité des politiques nationales et régionales. Par exemple, si le gouvernement national crée les conditions favorables à l'investissement dans les énergies renouvelables en levant les obstacles juridiques et en introduisant des tarifs d'achat garantis, ce sont bien les collectivités territoriales qui soutiennent les véritables investissements sur le terrain au travers de l'aménagement du territoire. Ce sont elles également qui motivent et assurent la coordination entre investisseurs, fournisseurs (par exemple de biomasse) et consommateurs potentiels (par exemple de chaleur).

Dans l'idéal, les politiques à tous les niveaux seraient coordonnées pour convenir d'une répartition efficace des tâches et définir le cadre national, de manière à ce que les acteurs locaux et régionaux puissent tirer le meilleur parti de leurs pouvoirs et responsabilités. Cette approche suppose également des politiques d'adaptation car les collectivités territoriales sont les premières à subir les effets du changement climatique et seront en première ligne pour en gérer les conséquences.

---

<sup>5</sup> [www.iclei-europe.org](http://www.iclei-europe.org)

<sup>6</sup> [www.energie-cites.eu](http://www.energie-cites.eu)

<sup>7</sup> Voir par exemple : <http://www.klimabuendnis.org/download/statusreport2003.pdf>, <http://www.klimabuendnis.org/download/status2000.pdf>, [http://www.klimabuendnis.org/download/cop3\\_e.pdf](http://www.klimabuendnis.org/download/cop3_e.pdf)

## **4. La nécessité d'un engagement immédiat**

### **Le coût de l'inaction**

Le rapport Stern sur l'économie du changement climatique, récemment publié, souligne les risques de perturbation majeure de l'activité économique et sociale. Ce rapport estime que le coût des dommages engendrés par le changement climatique pourrait atteindre 5 à 20 % du PIB au cours de ce siècle. Or, les investissements nécessaires pour éviter ces dommages sont estimés à environ 1 % du PIB et seraient donc largement compensés par les bénéfices. En d'autres termes, chaque euro dépensé pour les activités de protection du climat permettra d'éviter des pertes futures d'au moins quatre euros.

La relation entre les coûts et les bénéfices est particulièrement vraie au niveau local, car les dommages y seront ressentis plus intensément. D'autre part, au niveau local, le lien entre la réduction des gaz à effet de serre et la promotion du développement durable est bien plus marqué lorsqu'on l'aborde sous l'angle des bénéfices visibles pour la collectivité, tels que des économies budgétaires, une réduction du bruit et de la pollution, ou encore une amélioration de la qualité de vie.

Plusieurs études récentes explorent plus en détail les co-bénéfices des politiques de lutte contre le changement climatique et font état d'avantages substantiels, en termes environnementaux et économiques, dont bénéficieraient les villes qui axent leurs politiques sur la protection du climat. Par ailleurs, l'intégration de la politique climatique dans l'ensemble des autres politiques locales favorise l'innovation et les processus d'apprentissage institutionnel.

C'est pourquoi l'ensemble des municipalités devrait reproduire au plus vite l'expérience des pionniers. Plus les actions effectives sont entreprises tôt, plus leurs coûts sont faibles et leurs bénéfices substantiels. D'autre part, les précurseurs profiteront d'un avantage sur les autres si la politique climatique devenait une mission obligatoire des collectivités territoriales.

### **Obstacles aux politiques climatiques locales**

La majorité des collectivités locales ne se sont pas encore engagées à mettre en œuvre des politiques de protection du climat et n'ont pas élaboré de programmes d'ensemble dans ce domaine. Les mesures de protection du climat étant laissées à l'initiative des pouvoirs locaux, l'augmentation des contraintes financières constitue la principale menace pour la politique climatique locale. Les politiques nouvelles ou complémentaires considérées comme « non urgentes » ont un impact sur les allocations budgétaires existantes, tant au plan local que national, et affectent les priorités actuelles et planifiées. Malheureusement, les politiques climatiques sont trop souvent classées dans cette catégorie.

Dans bien des cas, les collectivités territoriales abandonnent le contrôle de la fourniture et de la consommation d'énergie, par exemple en externalisant la gestion de leurs immeubles sans émettre de spécifications adéquates et sans garder le contrôle de leur gestion.

La libéralisation du marché de l'énergie, et d'autres marchés ayant une influence sur les changements climatiques, réduit souvent la marge de manœuvre des collectivités locales et les empêche de continuer à assurer des services d'intérêt général.

Les lacunes des programmes climatiques nationaux et européens limitent les possibilités de mener des actions locales et l'efficacité de ces actions. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la politique des transports : l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre due au secteur des transports annule les réductions réalisées dans d'autres secteurs par nombre de collectivités locales.

Certains domaines susceptibles d'engendrer des réductions des émissions de gaz à effet de serre doivent être mieux intégrés dans les politiques locales de lutte contre les changements climatiques : « approvisionnement écologique », gestion des déchets, rôle des collectivités locales en matière d'agriculture et de sylviculture, etc. Ces domaines d'action ne sont que rarement reconnus, mais contribuant en partie au problème, ils participent également à sa solution.

En conséquence, il reste nécessaire de diversifier les actions locales de protection du climat et d'en améliorer la qualité, de conférer aux collectivités territoriales les pouvoirs qui leur sont nécessaires, d'assurer une base financière et institutionnelle solide à ces activités et de mieux les coordonner avec les actions régionales, nationales et internationales.

Il convient de reconnaître et de souligner, aux niveaux national et international, le rôle essentiel des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre les changements climatiques, et d'associer les collectivités territoriales à la prise de décisions.

Si le changement climatique est bel et bien engagé, il n'est toutefois pas trop tard pour agir. Bien au contraire : chaque tonne de gaz à effet de serre évitée contribuera à limiter les impacts supplémentaires.

Les décisions à prendre pour inverser le changement climatique de manière significative sont extrêmement dures. Ni les citoyens, ni les élus sont enthousiastes à l'idée de voir leurs choix de style de vie et leur niveau de consommation remis en question. Mais la menace qui pèse sur notre planète est si grande que tous les niveaux de gouvernance et tous les individus devraient reconnaître que ces décisions à prendre et les changements à mettre en œuvre, notamment dans les rangs des pays développés, imposeront des restrictions à certains des choix que nous considérons comme un droit.

## 5. La voie à suivre

### La portée des politiques locales et régionales de lutte contre le changement climatique

Chaque collectivité locale devrait tenir compte du changement climatique dans ses décisions, élaborer des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et adopter des mesures d'adaptation aux conséquences potentielles des changements climatiques.

Le secteur de l'**énergie** est la principale source d'émissions de gaz à effet de serre et il convient d'appliquer à ce secteur une stratégie globale qui porte à la fois sur la consommation d'énergie et sur ses modes de production. Les collectivités locales devraient engager des mesures efficaces d'amélioration des rendements de l'énergie grâce à une meilleure isolation thermique des bâtiments, à une utilisation finale de l'énergie plus efficace, au développement de possibilités d'approvisionnement respectueuses du climat et à l'utilisation d'énergies renouvelables.

Une attention particulière doit être accordée à la conception d'un système de **transports urbains** durable et intégré qui permette une utilisation coordonnée et efficace de tous les modes de transport dans une zone donnée (ville ou conurbation). Grâce à un aménagement judicieux des voies de circulation et à la promotion de modes de transport moins polluants et moins gourmands en énergie, il est possible d'organiser le transport des personnes et des marchandises de manière à garantir un équilibre durable entre les exigences de mobilité et d'accessibilité et la préservation du milieu de vie.

L'**urbanisme** est un excellent moyen, pour les collectivités locales, d'influer sur l'évolution à long terme dans les secteurs de l'énergie et des transports, en optimisant la performance énergétique et l'approvisionnement en énergie des nouvelles infrastructures, et en tentant de contenir l'étalement urbain et de rendre la ville plus compacte.

Parallèlement aux solutions technologiques, les modèles de consommation jouent eux aussi un rôle crucial dans la politique climatique. Les autorités à tous les niveaux devraient, dans leurs **politiques de passation des marchés publics**, prendre en compte le changement climatique et motiver ou proposer des incitations au secteur privé pour agir de même. Qu'il s'agisse de fournitures de bureau, de matériaux de construction ou de la nourriture servie dans les cantines, la recherche des options les plus respectueuses du climat et l'acquisition systématique de biens et de services à faible intensité de carbone peut apporter une contribution substantielle pour un coût supplémentaire nul ou très faible.

Par ailleurs, la **gestion des déchets** devrait elle aussi être incluse dans une approche globale, notamment parce qu'elle fait partie des missions obligatoires confiées à bon nombre de collectivités locales. Réduire les déchets, fermer ou limiter les décharges publiques et réutiliser si possible les gaz



de décharges sont des aspects essentiels de la politique climatique locale dans le secteur de la gestion des déchets.

De nombreuses collectivités locales disposent de zones **agricoles et sylvicoles** et peuvent jouer de leur influence pour qu'elles soient gérées de manière durable et dans le respect du climat. En donnant l'exemple, au travers de leurs politiques d'achat et grâce à des mesures d'incitation, elles sont en mesure d'influencer également les propriétaires privés.

### **Priorités d'action aux niveaux local et régional**

Face aux changements climatiques, les collectivités territoriales devraient s'appuyer et utiliser les méthodes et les bonnes pratiques déjà expérimentées.

La première étape consiste à mettre en œuvre les options politiques à coût faible voir nul, en vue de réduire la consommation inutile, par exemple les économies d'énergie réalisables grâce à une meilleure gestion des bâtiments et équipements publics ou à des techniques d'éclairage public efficaces. Les autres actions prioritaires concernent les programmes de conservation de l'énergie et de prévention des déchets menés dans les écoles et les actions d'incitation à la mobilité durable. Ces options devraient faire partie d'un programme d'action immédiat susceptible d'être engagé directement, sans autres études et considérations préalables. Des méthodologies telles que le « Climate Compass » de Climate Alliance proposent un catalogue détaillé de mesures recommandées et peuvent aider les collectivités locales à identifier les mesures qu'elles ont déjà mises en œuvre sans réaliser qu'elles s'inscrivent dans leur politique de lutte contre le changement climatique, et à déterminer de nouvelles actions prioritaires.

Au cours de la mise en œuvre de ce programme « sans regrets », il convient de suivre une approche plus systématique, reposant sur un engagement politique de protéger le climat et un processus participatif impliquant des acteurs tels que les sociétés du secteur de l'énergie et des transports, les entreprises locales et des groupes de citoyens. Sur la base de l'analyse des émissions actuelles de gaz à effet de serre, une stratégie globale incluant des programmes de réduction de ces émissions et des cibles spécifiques pour les divers secteurs (consommation et fourniture d'énergie, transports, marchés publics, etc.) devrait être adoptée.

A l'étape suivante, des politiques et des mesures permettant d'atteindre ces objectifs doivent être définies pour le court, moyen et long terme. Elles prendront en considération les divers rôles que les pouvoirs locaux peuvent jouer (consommateur, autorité de planification, prestataire de services, et acteur de motivation et de modération pour impliquer le secteur privé). Par ailleurs, il convient d'examiner tous les leviers politiques disponibles :

- aménagement du territoire (éviter la circulation en favorisant la ville compacte, privilégier les installations utilisant les énergies renouvelables au moyen des politiques d'implantation, etc.);
- la réglementation (par exemple la mise en place de normes énergétiques pour les bâtiments, si possible, les zones prioritaires pour les systèmes de chauffage urbain respectueux du climat, les obligations d'utiliser l'énergie solaire dans les bâtiments) ;
- les nouveaux dispositifs et instruments de financement (contrats de prestation et financement local des projets de protection du climat) ;
- les mesures d'incitation pour la conservation de l'énergie (par exemple pour moderniser les installations énergétiques et les logements) et les mesures de dissuasion (telles que les taxes sur les véhicules privés entrant dans les centres-villes) ;
- l'information, la communication et la motivation (par exemple les conseils offerts aux citoyens sur les bâtiments à faible consommation d'énergie, le marketing social, les campagnes).

Un programme d'action en matière climatique devrait garantir l'intégration des questions climatiques dans tous les domaines de la politique locale.

Parallèlement à la définition de politiques et de mesures, il convient également de définir des mécanismes de suivi. Le plus souvent, il est recommandé de contrôler les émissions de gaz à effet de serre mais aussi et surtout d'inclure des indicateurs spécifiques mettant davantage en lumière les progrès réalisés. Les réseaux de villes ont mis au point des systèmes adéquats d'indicateurs et des outils facilitant la quantification. Au cours de la mise en œuvre du programme d'action, un suivi et des

rapports réguliers sont indispensables, tout comme la communication des réalisations à une audience plus large.

### **Partenariats et coopération**

La protection du climat doit reposer sur la contribution de tous les consommateurs, privés et publics, aussi est-il essentiel de travailler avec le secteur privé, les entreprises, les citoyens et les ONG. La communication des politiques planifiées et des progrès réalisés est déterminante, c'est la condition préalable à l'implication d'autres acteurs.

Pour concevoir et mettre en œuvre des programmes locaux pour le climat, et notamment pour identifier et financer des technologies à faible intensité de carbone, les collectivités territoriales doivent développer des partenariats privé-public.

En particulier, au sein de la région, la collaboration avec d'autres collectivités locales est essentielle, ne serait-ce que pour coordonner l'aménagement du territoire et éviter toute concurrence néfaste. Une collaboration étroite permet par ailleurs de proposer un système de transports en commun de haute qualité, dépassant les frontières de la ville.

Pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de lutte contre le changement climatique, les collectivités locales devraient fonder leurs activités et s'inspirer de l'expérience des réseaux de villes et des initiatives déjà en place. Ce partage d'expérience et de vues au sein des réseaux permettra de renforcer l'efficacité des politiques climatiques individuelles des membres et incitera d'autres villes à unir leurs efforts. Dans bien des cas, cette collaboration peut engendrer des économies, par exemple par la reproduction des approches réussies, l'utilisation d'outils et de méthodes éprouvés et la mise en commun de certains éléments tels que l'achat groupé de biens et services à faible intensité de carbone à meilleur prix.

Les régions devraient soutenir l'engagement et l'action des collectivités locales. Elles ont un rôle important à jouer en matière de motivation et d'orientation, notamment pour les petites municipalités ne disposant pas de l'expertise et des capacités requises. Les agences régionales de l'énergie qui proposent des conseils sur site ou mettent en place des systèmes de gestion de l'énergie dans les petites municipalités en sont un bon exemple.

### **De l'engagement et des actions sur le plan local et régional aux politiques nationales**

Un signal politique fort est nécessaire pour que les politiques climatiques reçoivent l'attention qu'elles méritent. Les États devraient, au delà des engagements fermes et des politiques fortes au plan national, impliquer les collectivités territoriales tant dans l'élaboration de la politique de lutte contre le changement climatique que dans sa mise en œuvre. C'est l'occasion pour les gouvernements nationaux de tirer profit de l'engagement, de la capacité et de l'expérience des collectivités territoriales.

Les États devraient créer des conditions favorables pour des politiques de l'énergie et des transports. Il leur appartient d'analyser l'ensemble des dispositions nationales pour déterminer si elles entravent ou favorisent les politiques locales de protection du climat, et de formuler des propositions d'amélioration. Ils devraient notamment donner aux collectivités locales les compétences dont elles ont besoin pour définir et atteindre leurs objectifs en matière de politique climatique.

Les États devraient étudier la possibilité de mettre en place des dispositifs de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques, par exemple sous la forme de contrats ou d'accords, en s'inspirant du « Klimaatenvenant » néerlandais et de l'accord flamand avec les collectivités locales. Sur la base d'une méthodologie commune, au sein de ces systèmes, les collectivités locales bénéficient de financements si elles mettent en place des programmes de protection climatique répondant à certaines normes de qualité.

Leur rôle est également de faciliter l'épanouissement de l'engagement local et de soutenir les efforts locaux au travers de programmes de sensibilisation au changement climatique visant les collectivités

locales. Ces programmes devraient toucher toutes les villes pour les inciter à s'engager dans la protection du climat.

Par ailleurs, les collectivités locales devraient bénéficier de conseils et de mesures de renforcement des capacités, par exemple par la formation d'experts susceptibles de prodiguer des conseils sur place pour aider les collectivités locales à élaborer des programmes d'action immédiats et des plans systématiques de lutte contre le changement climatique. A cette fin, les États peuvent s'appuyer sur l'expérience déjà acquise grâce aux mécanismes de conseil en place et à ceux proposés par les réseaux de villes.

Des efforts devraient être entrepris pour évaluer et poursuivre le développement de méthodologies, d'outils pratiques, de procédures de suivi et de mécanismes de contrôle de qualité. Il convient de classer les meilleures pratiques en fonction de leur transférabilité et de faire connaître les mesures susceptibles d'être appliquées et d'avoir un impact dans toute l'Europe.

Il appartient aux États d'apporter un soutien financier et politique aux activités majeures dans le domaine du changement climatique menées par les collectivités locales et leurs réseaux, par exemple les campagnes de sensibilisation du public au changement climatique, aux énergies renouvelables et aux questions de mobilité, les projets pilotes et l'expansion ou l'amélioration des systèmes de transports en commun. C'est à eux de faciliter et d'élargir l'utilisation des contrats de prestation et autres systèmes de financement et de redéployer les programmes de financement existants vers les initiatives en matière de lutte contre les changements climatiques.

Les réseaux nationaux de villes et les branches nationales des réseaux internationaux devraient participer à l'ensemble des activités susmentionnées afin de renforcer la collaboration et les réseaux, participer au partage des approches et des bonnes pratiques et contribuer au renforcement des capacités des collectivités locales.

### **Processus international**

Tout particulièrement, le rôle et l'importance des contributions des collectivités territoriales à la politique de lutte contre le changement climatique, y compris l'atténuation et l'adaptation, méritent d'être reconnus dans le débat et les négociations internationales sur la politique climatique. Les collectivités territoriales et leurs réseaux constituent leur propre groupe d'observateurs dans le cadre de la CCNUCC. Et pourtant, elles sont néanmoins considérées comme des ONG (organisations non gouvernementales). Leur rôle officiel devrait être renforcé pour refléter de manière appropriée leur légitimité démocratique en tant que gouvernements au niveau sub-national.

Par ailleurs, les décideurs politiques locaux et régionaux et leurs experts devraient aussi participer régulièrement aux ateliers organisés dans le cadre de la CCNUCC sur l'atténuation et l'adaptation, et les actions et réalisations locales devraient être incluses dans les communications nationales préparées par la CCNUCC.

Les questions de gouvernance à plusieurs niveaux, en l'occurrence comment améliorer la coordination et la collaboration entre les divers échelons politiques, doivent être réglées dans le processus international, notamment lors des négociations sur les engagements futurs.

Une plus forte implication de ces sphères de gouvernement dans le débat international améliorerait le processus et ses résultats dans la mesure où elle soutiendrait des engagements plus ambitieux et permettrait de mettre davantage l'accent sur les aspects pratiques de la mise en œuvre de la politique climatique sur le terrain. Elle contribuerait aussi à garantir que la durabilité, y compris les aspects sociaux et d'équité, sont bien pris en compte car leur lien avec la politique climatique est plus marqué au niveau local. De cette manière, la politique climatique sera mieux associée à d'autres actions internationales telles que le processus de Rio et les objectifs du Millénaire.



**Audition sur**  
**« Face au changement climatique : les actions innovantes des collectivités territoriales »**

19 octobre 2006 (13 h 45 – 18 h 30)  
 Hôtel Ani Plaza, Erevan, Arménie

- 13h45-14h30      Allocution d'ouverture de Vardan AIVAZYAN, ministre arménien de l'écologie
- INTRODUCTION**  
 Gaye DOGANOGLU, président de la commission du développement durable du Congrès du Conseil de l'Europe
- Les changements climatiques : perspectives pour les 100 prochaines années et politiques à l'échelle internationale  
 par Gotelind ALBER, experte/consultante sur la politique climatique, rapporteur/animatrice
- 14h30-15h45      **UNE DIVERSITE D'ACTEURS POUR RELEVER LES DEFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**
- Renversement de tendances, l'action intégrée d'une ville  
 Peter N. MYHRE, membre de la commission de l'environnement et des transports, ville d'Oslo (Norvège)
  - La région, élément moteur  
 Peter OBRICHT, responsable du département de l'environnement et de l'aménagement du territoire, région de Basse-Autriche (Autriche)
  - Politiques publiques au niveau de l'État : l'exemple arménien  
 Aram GABRIELIAN, responsable du département de la protection de l'environnement, ministère de la protection de la nature, point focal national de la CCNUCC (Arménie)
  - Le rôle moteur des réseaux, qui incitent les collectivités locales et régionales à prendre des initiatives en faveur du climat  
 Gotelind ALBER, experte/consultante
- Débat
- 16h-18h            **UNE DIVERSITE DE STRATEGIES : VERS UNE NOUVELLE CULTURE DE L'ENERGIE, UNE SOCIETE DE LA MOBILITE ET UN URBANISME DURABLE**  
 Rapporteur/animatrice : Gotelind ALBER, experte/consultante  
 Présentation d'exemples concrets :
- La ville de Pampelune (Espagne) : Yolanda BARCINA ANGULO, maire, membre du Congrès
  - La ville d'Oslo : Peter N. MYHRE, membre de la commission de l'environnement et des transports
  - La ville de Paris (France) : Myriam CONSTANTIN, adjointe au maire, membre du Congrès
  - La ville de Miskolc (Hongrie) : Janos CSIZMADIA, responsable du département de l'architecture et de l'environnement
  - La région de Basse-Autriche : Peter OBRICHT, responsable du département de l'environnement et de l'aménagement du territoire
- Débat
- 18h-18h30        **CONCLUSIONS**  
 du rapporteur et du président



## Annexe 2 Eléments d'information

### Les changements climatiques et leurs effets actuels et futurs

S'il reste encore des incertitudes quant à bon nombre d'effets du changement climatique, la compréhension des futures tendances s'est considérablement améliorée et donne des indications claires sur la gravité du problème. Même si nous arrêtons maintenant toutes les émissions, il se produirait tout de même un changement climatique en raison de l'inertie du système climatique. Il se peut que l'augmentation des températures globales moyennes se poursuive ces 30 à 50 prochaines années du seul fait des émissions antérieures.

Principaux effets du changement climatique (d'après le GIEC, 3<sup>e</sup> Rapport d'évaluation, 2001<sup>8</sup>)

- Augmentation des vagues de chaleur dans les zones continentales. Par exemple, les températures que nous avons connues lors de la canicule de 2003 pourraient devenir courantes d'ici le milieu du siècle et sembler exceptionnellement fraîches d'ici la fin du siècle.
- Réduction de la couverture neigeuse et fonte des glaciers aux latitudes boréales et dans de nombreuses zones où la fonte des neiges est une ressource en eau importante l'été (exemples : Chine, Inde, Pérou). Des millions de personnes pourraient souffrir d'une pénurie d'eau au Pérou, en Chine et en Inde, et des chutes de neige incertaines pourraient rendre les stations de sports d'hiver moins attractives aux yeux des touristes.
- Élévation du niveau de la mer et risque accru d'inondations côtières dans de nombreuses régions de faible altitude, notamment les petits États insulaires, l'Afrique occidentale et certaines parties de l'Asie du Sud-Est (exemple : le Bangladesh). Une élévation d'un mètre du niveau de la mer pourrait toucher 6 millions de personnes en Égypte, 13 millions au Bangladesh et 72 millions en Chine.
- Précipitations plus intenses aux latitudes boréales, entraînant une fréquence accrue des inondations et une augmentation des dommages aux personnes et aux biens causés par les conditions météorologiques.
- Sécheresse estivale accrue et augmentation du risque de sécheresse grave sur la plupart des zones continentales de moyenne latitude, dont la Méditerranée, l'Amérique centrale, l'Australie et l'Afrique australe. Par exemple, la proportion d'années pour lesquelles les eaux de ruissellement atteignent le niveau de sécheresse pourrait augmenter de 30 % d'ici 2050 en Afrique australe.
- Impact considérable sur la biodiversité et les écosystèmes marins, ayant des répercussions sur les communautés locales qui dépendent de la pêche.

Si certains de ces effets évoluent lentement et laissent éventuellement le temps de s'y adapter dans une certaine mesure, les changements climatiques peuvent également entraîner des effets irréversibles à grande échelle, souvent brusques, appelés « points de non-retour ». On peut citer les plus graves :

- La baisse des précipitations dans la forêt amazonienne, entraînant un effondrement de cet écosystème particulièrement riche puis la libération d'une quantité considérable de dioxyde de carbone supplémentaire provenant des arbres morts.
- Le désert du Sahara pourrait reculer avec le réchauffement de la planète, entraînant des effets positifs au niveau local, mais d'importantes répercussions négatives au niveau mondial en raison de la réduction du flux de poussières vers l'océan et d'autres parties du monde.
- Le trou de la couche d'ozone pourrait s'élargir considérablement en raison du réchauffement de la planète pour former également un trou au-dessus de certaines parties de l'Europe.
- Si la température augmente de plus de 3°C environ, la fonte de la couche de glace du Groenland pourrait entraîner une élévation du niveau de la mer de 7 mètres, ce qui causera des inondations ayant un impact dévastateur sur les populations vivant dans les régions côtières du globe.

---

<sup>8</sup> Le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) est un organisme intergouvernemental qui établit des rapports résumant toutes les recherches pertinentes sur le changement climatique, ses causes, ses effets, et les mesures pouvant être prises ; ces rapports sont ensuite examinés par les gouvernements et des experts. Son troisième rapport d'évaluation a été publié en 2001. Le 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation sera disponible en 2007. Voir <http://www.ipcc.ch>

- Avec le réchauffement climatique, le blanc du plateau tibétain laissera peu à peu apparaître le brun et le gris du sol à mesure que la neige fondra. Le changement de température entraîne un réchauffement du sol et une accélération de la fonte des neiges.
- Le phénomène El Niño, un réchauffement général du Pacifique central et asiatique, entraîne des modifications majeures de la situation météorologique ; il est en particulier très sensible aux changements se produisant à la limite occidentale du Pacifique. Le réchauffement de la planète pourrait renforcer l'ampleur et la fréquence des El Niños, avec de graves répercussions sur l'agriculture et la production alimentaire.
- D'après les prévisions, la fonte de la calotte glaciaire antarctique pourrait être déclenchée par une augmentation de la température globale de 2 à 5°C par rapport à l'an 2000. D'ici 2100, ce phénomène pourrait entraîner une élévation du niveau de la mer de 75 cm, et de 5-6 mètres si la totalité de la couche de glace venait à fondre.
- Si les changements climatiques entraînent un dégagement de gaz (clathrates de méthane) des vastes dépôts de glace du pergélisol sibérien et des sédiments du plancher océanique, il en résultera une accélération massive du réchauffement de la planète, le méthane étant un puissant gaz à effet de serre.
- Il est probable que le réchauffement de la planète entraîne une augmentation des précipitations sur les pôles, ce qui pourrait ralentir la remontée des nutriments dispersés par le courant atlantique circumpolaire.

Les effets du changement climatique toucheront sans doute plus fortement les pays en développement de l'hémisphère sud que l'Europe, étant donné leur plus grande vulnérabilité et leur capacité d'adaptation très limitée. Cela dit, l'Europe enregistrera également d'importantes répercussions, comme l'indique une étude publiée par l'Agence européenne pour l'environnement en 2005<sup>9</sup>.

Pour les pays industrialisés, cela représente une réduction de 60 à 80 % d'ici 2050 par rapport à 1990. En outre, cela signifie que les grands pays nouvellement industrialisés devront très bientôt commencer à prendre part à ces efforts. Si l'on considère la responsabilité historique des nations industrialisées, cette situation peut sembler injuste. Toujours est-il que même si elles prenaient des mesures très énergiques face au problème du changement climatique, elles ne pourraient pas, à elles seules, maintenir l'augmentation de température en dessous de 2°C.

## **Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), Protocole de Kyoto et futurs engagements**

### *Historique*

1979 Première Conférence mondiale sur le climat à Genève. Le problème du réchauffement de la planète est abordé pour la première fois au niveau de l'ONU.

1988 Le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) est créé par l'ONU ; il s'agit d'un organisme international composé d'éminents scientifiques, chargé d'étudier les causes et les conséquences des changements climatiques ainsi que les stratégies permettant de limiter le réchauffement de la planète. Le « premier rapport d'évaluation » du GIEC publié en 1990 montre clairement que des accords internationaux sont nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

1990 Deuxième Conférence mondiale sur le climat à Genève. L'Assemblée générale de l'ONU crée par la suite un Comité international de négociation (CIN) chargé de préparer une convention internationale sur les changements climatiques.

1992 Plus de 150 gouvernements examinent et signent la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC) au Sommet de Rio. Fin 1993, 50 gouvernements ont ratifié la Convention, qui entre en vigueur au printemps 1994.

1995 La Conférence des parties à la CCNUCC tient sa première session à Berlin (COP1). Lors du réexamen des engagements pris en vertu de la CCNUCC, tous s'accordent à dire que des engagements plus ambitieux et ayant force obligatoire sont nécessaires. Cependant, aucun accord n'est conclu sur la proposition de Protocole à la CCNUCC présentée par l'Association des petits États

<sup>9</sup> AEE : Impacts of Europe's changing climate. An indicator-based assessment. Version résumée : [http://reports.eea.europa.eu/climate\\_report\\_2\\_2004/en/summary\\_of\\_europes\\_changing\\_climate.pdf](http://reports.eea.europa.eu/climate_report_2_2004/en/summary_of_europes_changing_climate.pdf)



insulaire (AOSIS), soutenue par de nombreuses ONG appelant à une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés à l'horizon 2005. Au lieu de cela, le « mandat de Berlin » est adopté, afin d'entamer un nouveau processus qui visera à renforcer les engagements. Les deux années qui suivent, le « Groupe ad hoc sur le mandat de Berlin » (AGBM) se réunit à plusieurs reprises, mais les négociations deviennent de plus en plus difficiles.

1996 COP2 à Genève. Les parties adoptent le « Deuxième rapport d'évaluation » du GIEC.

1997 Après la 8<sup>e</sup> réunion de l'AGBM, la COP3 se réunit en décembre à Kyoto. Ce n'est que la dernière nuit que les parties parviennent à s'accorder sur un protocole contenant des objectifs liant les pays industrialisés, mais laissant de nombreuses questions importantes sans réponse.

1998 – 2000 Les COP annuelles (COP4 à Buenos Aires, COP5 à Bonn, COP6 en 2000 à la Haye) et les réunions intermédiaires des organes subsidiaires ne parviennent pas à résoudre les problèmes liés aux règles et aux recommandations concernant les mécanismes de flexibilité et les puits de carbone.

2001 Finalement, à la COP6bis en 2001 à Bonn, un accord provisoire est conclu sur les questions essentielles, mais les Etats-Unis renoncent au protocole. La COP7 à Marrakech est nécessaire pour transposer les 12 pages des accords de Bonn en un document juridique de 200 pages, comportant des concessions supplémentaires sur l'intégration des puits de carbone. Ce compromis, appelé « accords de Marrakech », ouvre la voie à la ratification du Protocole de Kyoto.

2002 A la COP8 à New Delhi, similaire au Sommet mondial pour le développement durable (SMDD), le climat des négociations est plus détendu ; les efforts visent pour la plupart à défendre les acquis, alors que la conférence était supposée examiner les détails de la mise en œuvre et les engagements à plus long terme.

2003 La COP9 à Milan ne constitue pas non plus une avancée. La ratification du protocole par la Russie, qui est nécessaire pour remplir les conditions préalables à l'entrée en vigueur du protocole <sup>10</sup>, met du temps et l'Arabie saoudite demande une compensation pour les pertes économiques liées à la politique climatique ; les débats sont axés sur les instruments de financement permettant aux pays en développement de financer le transfert de technologies, la réduction des émissions et l'adaptation aux effets du changement climatique, ainsi que les règles concernant l'intégration des puits de carbone dans les mécanismes de Kyoto.

2004 A la COP10 à Buenos Aires, la ratification de la Russie reste floue. Cela étant, de nombreuses autres questions restent également en suspens, notamment la nécessité d'une adaptation aux effets du changement climatique et les modalités pratiques de cette adaptation.

18 février 2005 Le protocole de Kyoto entre finalement en vigueur suite à la ratification de la Russie.

2005 La COP11 à Montréal est également la première Réunion des parties au Protocole de Kyoto (MOP1). Les modalités de mise en œuvre du Protocole de Kyoto sont finalement adoptées, assorties d'un système « d'observance » (*compliance system*). Il est temps de négocier les engagements futurs, la période d'engagement du Protocole de Kyoto se terminant en 2012. Un « groupe de travail ad hoc de durée indéterminée » est créé pour entamer ces discussions dans le cadre du Protocole de Kyoto (c'est-à-dire sans les Etats-Unis). En parallèle, des ateliers se basant sur la Convention seront organisés pour ouvrir le dialogue sur les engagements futurs, avec la participation des Etats-Unis et des pays en développement. De plus, un programme d'adaptation de 5 ans est adopté.

2006 La COP12/MOP2 s'est tenue à Nairobi en novembre. Pour la première fois, les débats ont été centrés sur l'Afrique, et notamment les pays les moins développés. Plusieurs décisions ont été prises concernant un programme de travail sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation ainsi qu'un accord sur la gestion du financement des mesures d'adaptation, de transferts de technologies et de protection du climat dans les pays en développement. En outre, a été examinée la manière de fournir des incitations à la conservation des forêts dans les pays en développement. Les deux processus distincts concernant les engagements futurs en vertu du Protocole de Kyoto et de la Convention sont lancés, mais il est à craindre que ces négociations durent extrêmement longtemps.

2007 La COP13/MOP3 se tiendra en décembre à Bali (Indonésie). Elle poursuivra les négociations sur les engagements futurs et précisera les nombreux détails techniques concernant les inventaires et

---

<sup>10</sup> La ratification par 55 gouvernements au moins est nécessaire, représentant plus de 55 % de la totalité des émissions de gaz à effet de serre (GES). En l'absence des Etats-Unis, qui sont le premier émetteur de GES au monde, l'entrée en vigueur est donc impossible sans la ratification de la Russie, deuxième émetteur au monde parmi les nations industrialisées.

les rapports, la mise en œuvre des mécanismes de Kyoto, les transferts de technologies, le renforcement des capacités, l'éducation et l'information ainsi que les mécanismes financiers.

#### *La CCNUCC en bref*

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques <sup>11</sup> a jeté les bases de la coopération internationale visant à protéger l'atmosphère terrestre. Son but ultime est de « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable ». Pour autant, cet objectif ambitieux ne s'accompagne pas des engagements adéquats, puisqu'il est uniquement demandé aux pays industrialisés de retourner, d'ici à l'an 2000, à leur niveau d'émissions de 1990.

La Convention repose sur le principe de précaution, l'équité et le principe des « responsabilités communes mais différenciées » des pays industrialisés et en développement, et leur degré différent de vulnérabilité et de contribution aux problèmes.

#### *Le Protocole de Kyoto en bref*

Le Protocole de Kyoto <sup>12</sup> complète la CCNUCC en définissant, pour les pays industrialisés, des objectifs quantifiés et juridiquement contraignants de limitation et de réduction des émissions ; il fixe des objectifs différenciés qui représentent une réduction globale de 5,2 % à atteindre dans la « période d'engagement » 2008-2012, par rapport aux niveaux de 1990.

La liste des objectifs figure à l'annexe B du Protocole :

- moins 8 % pour l'UE, la Suisse et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ;
- moins 7 % pour les Etats-Unis, moins 6 % pour le Japon, le Canada, la Pologne et la Hongrie ;
- 0 % pour la Russie, l'Ukraine et la Nouvelle-Zélande ;
- plus 1 % pour la Norvège, plus 8 % pour l'Australie, et plus 10 % pour l'Islande.

Ces objectifs portent sur un ensemble de GES incluant le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), l'oxyde nitreux (N<sub>2</sub>O), les hydrofluorocarbones (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>), c'est-à-dire les principaux gaz qui contribuent au réchauffement de la planète. Ils figurent à l'annexe A du Protocole, accompagnés des secteurs et sources à inclure dans les inventaires.

Outre les sources d'émissions, la modification des puits de gaz à effet de serre liée à certaines activités de sylviculture (boisement, reboisement et déboisement) peut également être prise en considération.

Le Protocole de Kyoto dresse une liste à caractère non obligatoire de politiques et de mesures, par exemple : accroissement de l'efficacité énergétique, utilisation accrue des énergies renouvelables, réduction ou suppression graduelle des imperfections du marché, y compris les subventions qui vont à l'encontre de l'objectif de la Convention, promotion de méthodes durables de gestion forestière, de boisement et de reboisement, et réduction des émissions de méthane grâce à la récupération et à l'utilisation dans le secteur de la gestion des déchets.

Les objectifs sont à atteindre individuellement ou conjointement (avec d'autres Parties à l'annexe B). Les réductions des émissions peuvent être transférées d'un pays à un autre selon certaines règles énoncées à l'article 6 (mise en œuvre conjointe), à l'article 12 (mécanisme pour un développement propre), et à l'article 17 (échange de droits d'émission).

L'échange de droits d'émission peut se faire entre pays industrialisés et permet d'acheter et de vendre des crédits d'émission excédentaires. Il « vient en complément des mesures prises au niveau national ».

---

<sup>11</sup> [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php)

<sup>12</sup> [http://unfccc.int/essential\\_background/kyoto\\_protocol/background/items/1351.php](http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/background/items/1351.php)

Les deux autres mécanismes de flexibilité reposent sur des projets, c'est-à-dire que les pays reçoivent des crédits pour les initiatives de réduction d'émissions menées dans d'autres pays. Cette possibilité appelée « mise en œuvre conjointe » (MOC) a été très discutée à la Conférence des Nations Unies sur le climat en 1995 à Berlin, qui a abouti à un accord sur une phase pilote (« activités mises en œuvre conjointement »).

Dans le langage du Protocole de Kyoto, la mise en œuvre conjointe se limite aux projets menés dans les pays de l'annexe I / annexe B, c'est-à-dire les pays industrialisés ayant adopté un objectif. Les projets entrant dans le cadre de la MOC incluent, par exemple, les réductions à la source, ou l'amélioration des absorptions par les puits. Ils doivent être approuvés par toutes les parties concernées et venir en complément des mesures qui seraient normalement prises.

Les projets de mise en œuvre conjointe dans les pays en développement, appelés « mécanisme pour un développement propre » (MDP), sont soumis à des dispositions complémentaires. Le MDP est supervisé par un conseil exécutif et les différents projets de MDP font l'objet d'une procédure de certification. Une partie du produit des projets validés sert à couvrir les dépenses administratives et à aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à supporter le coût d'adaptation. Les crédits de carbone entrant dans le cadre du MDP peuvent être générés depuis l'an 2000. Si la question de savoir si les projets de séquestration de carbone (préserver, renforcer ou créer des puits de CO<sub>2</sub> par la conservation des forêts, le boisement ou le reboisement) peuvent entrer dans le cadre du MDP n'est pas tranchée dans le Protocole, les accords de Bonn et de Marrakech autorisent néanmoins le recours à ces projets dans certaines limites, pour les activités de boisement et de reboisement. Il est à noter que, d'après les estimations, le coût de ces crédits est bien inférieur au coût de la réduction des émissions par des projets portant sur l'efficacité ou les énergies renouvelables.

Alors que le mécanisme MOC n'a pas beaucoup de succès en termes de nombre de projets, le MDP a été largement plébiscité. Actuellement, environ 1 600 projets sont en préparation, dont près de 630 sont déjà enregistrés et devraient produire des crédits (CER - certificats de réduction d'émissions) pour environ 870 millions t CO<sub>2</sub>eq. Ces projets sont situés en majorité en Inde, au Brésil, au Mexique et en Chine, alors que les très petits investissements concernent les pays les moins développés. Quant aux technologies sur lesquelles sont fondés ces projets, la plupart vise à réduire les émissions industrielles, ou concernent l'utilisation de la biomasse ou encore la production de gaz à partir de décharges. Même si ces projets sont essentiels pour un système d'énergie renouvelable, très peu d'entre eux sont vraiment efficaces du point de vue énergétique, car les coûts de transaction de ces activités sont relativement élevés.

Les règles adoptées au COP11/MOP1 incluent un régime « d'observance ». Les États membres de l'UE, puisqu'ils ont fixé un objectif de Kyoto commun et adopté en interne un programme de partage des charges, sont soumis à deux systèmes « d'observance » : les règles de Kyoto et les règles communautaires. Pour les anciens États membres de l'UE (UE des 15), l'objectif commun de 8 % fixé par Kyoto reste valable. Cependant, en cas de non-respect de l'accord communautaire de partage des charges, l'UE peut imposer des sanctions aux États membres concernés. Les nouveaux États membres restent liés par les engagements individuels pris à Kyoto. Ils sont également soumis aux règles communautaires applicables en cas de non-respect.

#### *Participants et partenaires*

La Conférence des Parties à la CCNUCC (COP) est l'organe suprême de la CCNUCC. Elle a pour principale mission d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de la convention et de favoriser la poursuite d'une mise en œuvre effective. Le Secrétariat de Bonn est chargé de la coordination du processus, de l'évaluation et de la préparation de documents, de l'information et de la coopération avec d'autres secrétariats internationaux compétents. Tous les documents officiels ainsi que bon nombre d'autres informations et données pertinentes sont disponibles sur leur site Web ([www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)).

Le processus international sur le climat diffère de celui de la Commission du développement durable (CDD, « Rio ») dans la mesure où il n'y a pas de concept de « groupes majeurs ». Dans les négociations sur le climat, il est fait une distinction très claire entre les parties (gouvernements) et les observateurs. Ces derniers appartiennent à différents groupes : les ONG environnementales, les ONG économiques (« BINGO ») et les collectivités territoriales et, récemment, les OPA (organisations de populations autochtones) et les chercheurs. Le groupe des pouvoirs locaux est dirigé par l'ICLEI et Climate Alliance.