

Synthèse des propositions du rapport de mission parlementaire de Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique, et de Michel Delebarre, sénateur du Nord

Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris 2015 : de l'acteur local au facilitateur global

Renforcer la capacité des collectivités territoriales à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre

Nos propositions s'inscrivent dans la logique d'une conférence internationale qui aura autant pour objectif le renforcement des dynamiques d'acteurs portant des réalisations concrètes, que l'habituelle négociation multilatérale entre Etats. Cette perspective se traduit, dans le langage des négociations climat, par l'idée d'un rééquilibrage entre top-down (du haut vers le bas, engagements des Etats se déclinant sur les acteurs nationaux) et bottom-up (du bas vers le haut, définition des objectifs fondée sur les dynamiques concrètes des acteurs). Il serait probablement plus juste d'évoquer un cadre matriciel, le vertical correspondant aux engagements des Etats, et l'horizontal comptabilisant, à l'échelle internationale, les engagements par secteurs (industrie, transports, agriculture, territoires, etc.), les deux comptabilisations devant évidemment se rejoindre. Dans ce cadre, la ligne « action des collectivités territoriales » pourrait être, à l'échelle mondiale, la plus conséquente en objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Soutenir l'action de réduction des émissions de gaz à effet de serre des collectivités françaises et européennes

- ✓ *Les conclusions du Débat National sur la Transition Energétique (DNTE)*

Proposition 1 : Appliquer fidèlement les recommandations du Débat National sur la Transition Energétique (DNTE) concernant le rôle des collectivités territoriales, notamment dans le cadre de la future loi de programmation sur la transition énergétique.

✓ *Les opportunités liées aux fonds européens*

Proposition 2 : Engager rapidement au niveau national, et en lien avec les réseaux de collectivités concernées, une réflexion sur la synergie à créer entre fonds européens « fléchés climat », futurs contrats de plan, et mise en place des Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE) de « nouvelle génération ». Cette réflexion devra être en lien avec les objectifs nationaux de la transition énergétique, et intégrer la question des calendriers de mise en œuvre, ainsi que les outils de mutualisation des bonnes pratiques. La question de la mobilisation des territoires ruraux et du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) ne devra pas être oubliée.

Proposition 3 : Soutenir, en lien avec les réseaux européens de collectivités et le Comité des Régions, le renforcement des programmes européens de mutualisation des expériences « climat » et développer des programmes d'échanges internationaux sur les actions engagées par les collectivités (avec la Chine, les Etats-Unis, etc.).

✓ *Le soutien aux mécanismes de marché carbone*

Proposition 4 : Poursuivre l'engagement en faveur de la remontée du prix de la tonne CO₂, par la réduction des quotas disponibles sur le marché européen (par exemple en soutenant les mesures proposées par la Commission européenne de réforme du marché, comme cela a été le cas pour le mécanisme de « backloading »), et surtout en s'engageant sur un objectif ambitieux pour 2030, la seule décision à même de faire remonter durablement les cours. Cet engagement serait en cohérence avec les déclarations du Président de la République sur un objectif de -40% en 2030 et de -60% en 2040 pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Proposition 5: En discussion avec les réseaux de collectivités territoriales, défendre une meilleure intégration des actions des collectivités dans le marché réglementé (Mise en Œuvre Conjointe et Mécanisme de Développement Propre), et adopter une position ouverte (dans les négociations internationales) sur les compatibilités entre les marchés carbone domestiques, et les connexions possibles entre marchés territoriaux de pays différents.

Soutenir l'action de réduction des émissions de gaz à effet de serre des collectivités territoriales des pays en développement

- ✓ ***Renforcer le lien entre coopérations décentralisées et les politiques européenne et nationale***

Proposition 6: Renforcer la prise en compte de la dimension « climat » dans la politique européenne de développement. Dans ce travail en cours, le renforcement de la coordination entre action européenne (y compris à l'échelle de ses délégations) et coopération décentralisée est un enjeu important.

Proposition 7: Lancer dans le cadre de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) une réflexion sur le développement des actions de lutte contre le changement climatique (atténuation et adaptation). Cette réflexion s'appuierait utilement sur un meilleur recensement des actions liées au climat dans la cartographie française des actions de coopération décentralisée (dans les fiches actualisées chaque année par la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales-DAECT- du MAEE).

Proposition 8: Ajouter à l'article L.1156161 du C.G.C.T. la possibilité d'affecter des financements assis sur le produit de la taxe ou de la redevance « déchet », dans la limite de 1%, à l'instar de ce qui est possible dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (loi Oudin-Santini) et dans celui de l'énergie (amendement de Xavier Pintat).

Proposition 9: Renforcer le dialogue et la coopération entre l'Agence Française de Développement et les collectivités territoriales. Dans ce cadre, réfléchir à des outils techniques et financiers dédiés à l'accompagnement des coopérations décentralisées.

Soutenir la conduite de réflexions similaires sur la prise en compte des coopérations décentralisées dans les structures internationales dédiées au financement du développement (Banque mondiale, banques de développement).

✓ ***Renforcer l'accès direct des collectivités territoriales du Sud aux financements internationaux***

Proposition 10 : Défendre, dans les négociations internationales, des mécanismes d'accès direct des collectivités aux différents financements mis en place, notamment dans le cadre du Fonds vert.

Proposition 11 : Développer prioritairement des programmes pilotes territoriaux illustrant l'intérêt de cette synergie « additionnelle » entre les fonds existants, avec l'élaboration de nouveaux critères d'éligibilité climat-développement-gouvernance. Dans ces programmes, des enjeux prioritaires se dégagent : les transports, le traitement des déchets et la méthanisation, la production énergétique dans les villes moyennes, etc.

Proposition 12 : Soutenir les expérimentations de mesure des émissions territoriales dans une logique « MRV », dans des pays du Nord comme du Sud, et à différentes échelles territoriales. Défendre des mécanismes de financement internationaux prenant en compte la réalité des réductions engagées par les territoires.

Proposition 13 : Dans le cadre des coopérations décentralisées, mobiliser les collectivités territoriales françaises sur des enjeux d'adaptation. Accompagner des projets expérimentaux et, plus généralement, défendre dans les négociations internationales des mécanismes ambitieux d'aide aux territoires les plus vulnérables. Développer une expertise spécifique en s'appuyant sur les compétences françaises en la matière. L'ONERC (Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique) pourrait être chargé de cette mission.

Les collectivités territoriales, actrices de la mobilisation pour Paris 2015

Quatre ans après, l'échec de la Conférence de Copenhague est encore très présent dans les esprits, et le pessimisme est constamment alimenté par des nouvelles alarmantes sur la poursuite du développement de l'utilisation des énergies fossiles. L'intérêt de continuer à se mobiliser pour la réussite de ce type de sommets internationaux, voire plus globalement pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, fait débat, nous devons faire face aujourd'hui à la montée du climato-pessimisme ! Par les actions concrètes qu'elles mènent, par leur proximité avec les habitants, les collectivités territoriales sont particulièrement bien placées pour jouer ce rôle de remobilisation, en coordination avec les actions développées par l'Etat et ses agences. L'une des clés de la réussite de cette sensibilisation passe par notre capacité à montrer les co-bénéfices qu'entraîne le développement des politiques de lutte contre le changement climatique.

Mobiliser les élus locaux

Proposition 14 : Veiller à la mise en place rapide des Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE) et des Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) après l'adoption de la loi sur la transition énergétique. Veiller à ce qu'ils intègrent un volet de sensibilisation et de mobilisation des citoyens dans la perspective de la conférence climat de Paris en 2015. Cette articulation entre mise en œuvre des actions climat des collectivités et la mobilisation de la société française en vue de Paris 2015 devra faire l'objet d'une discussion spécifique entre l'Etat et les réseaux de collectivités territoriales.

Proposition 15 : Engager d'ores et déjà une réflexion sur un cycle de formation des élus locaux et régionaux sur les enjeux climat et la conduite des politiques climatiques territoriales. Cette formation devrait intégrer un premier module spécifique sur les enjeux de la négociation de la COP 21, dans l'optique d'une mobilisation des acteurs des territoires, et un second sur les coopérations décentralisées en lien avec les enjeux climatiques. L'ADEME est acteur clef pour la mise en place de ces actions de formation.

Proposition 16 : S'appuyer sur l'ensemble des événements nationaux et européens portés par des collectivités territoriales (assises, colloques, etc.) pour mobiliser les élus locaux et les acteurs aux enjeux de la COP 21. Souvent associés aux comités de pilotage de ces événements, l'Etat et ses agences devront être attentifs sur ce point, et veiller à la qualité des messages délivrés (objectifs de la négociation, rôle attendu des élus locaux et des acteurs de la société civile, éléments d'accord qui permettront de tirer un bilan positif de la COP 21).

Mobiliser la société française dans son ensemble

Proposition 17 : Faire de la mobilisation de la jeunesse, notamment des adolescents, un enjeu spécifique dans la préparation de la COP 21. Des conventions spécifiques pourraient être discutées avec les départements (en charge des collèges) et les régions (lycées, apprentissage, etc.) pour développer des programmes de sensibilisation aux enjeux climatiques, en intégrant les nouvelles possibilités liées à internet et les réseaux sociaux. Cette mobilisation nécessite celle de l'Education nationale (notons que la question de l'éducation au développement durable est à l'ordre du jour de la conférence environnementale 2013). L'Etat devra aussi être attentif à créer des complémentarités avec les autres initiatives de mobilisation des jeunes qui pourraient être portées par les acteurs de la société civile, les réseaux d'éducation populaire, etc.

Proposition 18 : Mobiliser les associations de migrants aux enjeux de la COP 21, les intégrer aux programmes des événements de mobilisation liés à Paris 2015, et veiller à les associer aux actions climat des coopérations décentralisées.

Proposition 19 : Réfléchir, dans le cadre du service public, à des séries d'émissions sur les réalisations menées par les collectivités territoriales pour lutter contre le changement climatique. Ce principe pourrait aussi être élargi, dans le cadre de France Medias Monde (l'audiovisuel extérieur de la France), à des actions menées sur l'ensemble de la planète, et à l'échelle européenne en s'appuyant sur Euronews.

Les collectivités territoriales, actrices de la négociation

La stratégie de mobilisation des réseaux

- ✓ *Accompagner un calendrier de mobilisation mondiale, découplé de la COP 21*

Dans les négociations internationales sur le climat, les collectivités territoriales sont considérées par l'ONU comme représentant la société civile, malgré leur demande d'un statut « intergouvernemental » permettant un accès plus large aux négociations. Elles font donc partie, à côté des entreprises et des ONG notamment, des neuf « groupes majeurs ». Elles ne sont donc évidemment pas un acteur « à part entière » d'une négociation multilatérale entre Etats : elles ne sont pas assises à la table des négociations et n'interviennent pas directement dans l'écriture des textes des grands accords internationaux. Néanmoins, leur rôle et la perception de leur action a fortement évolué depuis les premières négociations climatiques, et il est aujourd'hui important de se réinterroger sur leur capacité d'influence sur les négociations. La spécificité de la négociation climatique telle qu'elle s'engage pour la COP 21 nous amène à explorer les perspectives de renforcement du rôle des collectivités territoriales pour un accord ambitieux. Nous restons évidemment conscients que la COP reste une négociation entre Etats, mais les échecs des négociations précédentes ont ouvert de nouveaux espaces et renforcé le rôle des acteurs non-étatiques, en particulier celui des collectivités territoriales, particulièrement mobilisées aujourd'hui au niveau mondial dans la convergence des agendas climat-développement. Nous proposons de « jouer la carte » des collectivités territoriales comme acteurs d'influence positive sur la négociation.

Proposition 20: Soutien de la France à un calendrier de mobilisation et d'expression des réseaux de collectivités, découplé de la COP 21, mise en scène des collectivités et rappel de leurs propositions dans les événements d'initiative française :

Le calendrier prévisible des réseaux mondiaux de collectivités territoriales 2013-2014

-28 septembre 2013 : Nantes. Sommet mondial des villes et territoires, et présentation de la feuille de route commune des réseaux internationaux de collectivités jusqu'à Paris 2015.

-Novembre 2013 : COP 19 à Varsovie. Session des collectivités territoriales dans le cadre de la conférence.

-Printemps 2014. Réunion mondiale des réseaux, et déclaration en amont du sommet de New York, organisé sous l'égide de Ban Ki-Moon (Hypothèse : réunion en lien avec la pré-COP de Bonn en juin 2014). Présentation de cette déclaration, et mobilisation des réseaux pour les trois événements (New York en septembre 2014, pré-COP de Caracas qui devrait être très ouverte aux acteurs de la société civile, et COP 20 à Lima).

-Automne 2014. Sommet mondial des régions en France, qui pourra être l'occasion de réaffirmer le message après le sommet de New York et avant Lima.

✓ *Créer une dynamique « société civile » dans une perspective d'agendas climat et développement convergents*

Proposition 21 : Engagement, à l'initiative de la France, avec les représentants officiels des « groupes majeurs » mondiaux, d'une réflexion sur les événements de mobilisation de la société civile, mettant en scène les convergences des agendas développement et climat, qui pourraient précéder la COP 21, avec l'hypothèse d'un événement mondial « société civile » au premier semestre 2015. Soutien aux initiatives allant dans le sens d'un dialogue étroit entre les groupes majeurs, initiatives qui pourraient notamment être portées en lien avec les réseaux de collectivités territoriales.

Proposition 22 : Mise en place d'un groupe de haut niveau de personnalités fortes de la société civile mondiale, avec notamment des élus emblématiques du Nord et du Sud, pour accompagner la négociation mondiale, faire des propositions, réfléchir sur les blocages.

S'appuyer sur les dynamiques mondiales des collectivités territoriales

✓ ***Soutenir les propositions des réseaux de collectivités***

Proposition 23 : soutien actif de la France, notamment auprès de la Commission européenne et des Etats membres de l'Union européenne, à la constitution du groupe des « Etats amis des villes » dans le cadre des négociations climatiques. Son renforcement, sa capacité à passer des messages et des propositions, sera un élément déterminant de l'augmentation de l'influence positive des réseaux de collectivités territoriales en vue d'un succès de la COP 21.

Proposition 24: Soutenir activement la reprise par les négociateurs de l'Union européenne des propositions portées par les réseaux de collectivités territoriales, réunies dans la feuille de route climat 2013-2015 (Local Government Climate Roadmap, présentée à Nantes le 28 septembre 2013).

✓ ***S'appuyer sur les réseaux de collectivités pour passer des messages***

Proposition 25 : Organiser sur le site du Bourget un véritable pavillon des collectivités territoriales mondiales. Ce site devra comprendre un espace permettant l'organisation de « side events », d'« évènements parallèles », (dans la tradition des grandes conférences onusiennes), qui offriront notamment la possibilité de visualiser l'ensemble des actions engagées par les collectivités, au service d'une négociation « matricielle ». Mais tout autant, il s'agira de fournir un espace dont la logistique (petites salles de réunions notamment), permettra aux réseaux de collectivités de jouer ce rôle de facilitateur.

Proposition 26 : renforcer nos contacts avec les réseaux européens de collectivités territoriales, dont les adhérents peuvent porter des messages spécifiques auprès des délégations nationales de l'Union européenne, et soutenir la mise en place d'échanges réguliers, pendant et avant la COP 21, entre les réseaux européens de collectivités territoriales et la délégation de négociation européenne.

✓ ***Prendre en compte le réseau de la francophonie***

Proposition 27 : Plaider pour un engagement fort de l'Organisation Internationale de la Francophonie dans la mobilisation pour la COP 21, et mobiliser tout particulièrement l'OIF sur l'enjeu « collectivités territoriales », en lien avec l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF).

✓ ***Renforcer la coopération avec les réseaux de collectivités territoriales***

Proposition 28 : En reprenant la proposition du rapport Laignel, proposer que la première conférence annuelle « diplomatie et territoires » porte sur le thème des négociations climatiques. Mobiliser le réseau diplomatique français sur l'importance d'identifier dans chaque pays les coopérations et jumelages ayant une dimension climatique, réfléchir à leur possible utilisation dans les contacts bilatéraux qui auraient lieu en amont de la conférence entre les Etats et nos représentations diplomatiques.

Proposition 29 : Passer des conventions avec l'AFCCRE (Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe) sur la mobilisation des jumelages et avec CUF (Cités Unies France) en vue du renforcement des coopérations décentralisées autour des enjeux climat-développement. Il s'agit ainsi de renforcer la mobilisation des élus locaux et de la société civile internationale, dans un objectif d'influence positive sur l'ambition et les conclusions de la négociation climatique.

Proposition 30 : Mettre en place un comité de suivi de la mobilisation des collectivités territoriales pour la Conférence climat de Paris 2015. Ce comité pourrait être composé des principaux réseaux français et des grands réseaux européens et internationaux, et devrait se réunir régulièrement.