

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

Activité	Élaboration de plans d'action en faveur de l'énergie durable au niveau municipal dans le cadre de la Convention des maires afin de soutenir l'exécution de la stratégie nationale de développement à faibles émissions de carbone (LEDS)
Pays	Géorgie
Secteur(s) concerné(s)	Énergie, transports
Période	2008-2020

Résumé

La Géorgie, qui compte 4,5 millions d'habitants, élabore actuellement une stratégie nationale à faibles émissions de carbone. Au niveau local, les communes signataires de la Convention des maires prévoient de largement contribuer à cette stratégie ainsi qu'aux efforts d'atténuation déployés à l'échelle nationale. Sur les sept signataires actuels de la Convention des maires en Géorgie, une initiative de l'Union européenne, quatre ont déjà présenté des plans d'action en faveur de l'énergie durable (PAED) et commencé leur mise en œuvre. Les PAED décrivent les projets visant à tenir l'engagement énoncé dans la Convention des maires à réduire d'au moins 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020.

L'élaboration des PAED a impliqué un large éventail de parties prenantes, notamment des acteurs nationaux des secteurs public et privé, des donateurs internationaux ainsi que des experts. Divers obstacles ont été rencontrés, y compris l'insuffisance de données (et d'accès aux données existantes), le manque de participation du secteur privé, les problèmes politiques, les contraintes en matière de capacités, la définition des niveaux d'émission de référence, l'adaptation d'un processus européen au contexte de transition du pays, la coordination entre les donateurs, la coordination au niveau national et local ainsi que des ressources financières limitées.

L'engagement politique aux niveaux national et local, l'aide financière internationale, l'assistance technique aux coordinateurs locaux et nationaux, l'accès aux fonds, la motivation du personnel et les programmes de renforcement des capacités financés en externe par la Convention des maires ont constitué des facteurs déterminants pour la réussite de l'élaboration des PAED.



Ville de Tbilissi, Géorgie

© Ulrich Kindermann

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

Contexte

En 2008, l'Union européenne a lancé la Convention des maires (CoM), une initiative ouverte aux communes et municipalités européennes de toutes tailles qui vise à impliquer les autorités locales et les citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique énergétique de l'UE. La Convention consiste, pour les communes signataires, à s'engager volontairement à respecter et à dépasser l'objectif de l'Union européenne de réduire de 20% les émissions de CO₂ grâce à la mise en œuvre de PAED qui couvrent l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables et les transports propres.

En 2010, la Convention des maires s'est étendue à l'est avec un programme régional destiné à élargir les activités de la CoM aux pays du Partenariat oriental. Parallèlement, le Partenariat, lancé en 2009, a intensifié le niveau d'engagement de l'Union européenne auprès de six pays partenaires de l'Est, y compris la Géorgie. La CoM constitue l'une des priorités de la plateforme « Sécurité énergétique » du Partenariat oriental.

Activités

- » **Signature de la CoM** : le 12 avril 2010, Gigi Ugulava, le maire de Tbilissi, a signé la CoM (ministère de l'Économie et du Développement durable, 2011). Kutaisi (2011), Batumi (2011), Rustavi (2011), Gori (2012), Poti (2012) et Zugdidi (2013) ont fait de même. Ces communes représentent à elles seules environ 80% de la population urbaine du pays et 45% de la population totale.
- » **Présentation des PAED, mise en œuvre et mesure, notification et vérification (MRV)** : le 30 mars 2011, la mairie de Tbilissi, la première à prendre cette initiative en Géorgie, a présenté son PAED à l'UE. Le PAED de Tbilissi prévoit de réduire de 24% les émissions de CO₂ d'ici 2020. Les communes de Rustavi (2012) et Gori (2013), qui ont également présenté leur PAED (DG ENER 2010), ciblent respectivement une réduction de 28% et 29% des émissions de CO₂ dans certains secteurs d'ici 2020. Plusieurs autres municipalités devraient finaliser leurs plans en 2014. Le PAED de Tbilissi inclut un plan d'action détaillé pour divers secteurs (ministère de l'Économie et du développement durable, 2011), basé sur les priorités identifiées dans le Plan stratégique 2009 pour le futur développement de la capitale (PAED de la ville de Tbilissi, 2011). La mairie de Tbilissi a déjà commencé à mettre en œuvre les activités prévues dans le plan d'action. Jusqu'à présent, l'accent est mis sur les transports et les infrastructures municipales grâce au développement des réseaux routiers, à la rénovation des transports publics et à l'installation de feux de signalisation intelligents et de systèmes d'éclairage extérieur économes en énergie. L'élaboration du PAED implique de réaliser un inventaire de référence des émissions et une projection de l'augmentation des émissions de CO₂ d'ici 2020. Le système de planification à long terme des énergies de substitution (LEAP) a été utilisé pour évaluer les émissions de CO₂ de l'année de référence (2009) qui proviennent du secteur des transports et pour établir les projections des tendances à venir d'ici 2020 (PAED de la ville de Tbilissi, 2011), qui ont servi de niveau de référence pour le pourcentage de réduction ciblée (réduction de 24% d'ici 2020).
- » **Présentation régulière des rapports de mise en œuvre** : les signataires sont tenus de publier les rapports de mise en œuvre et les résultats provisoires tous les deux ans après la présentation de leur PAED. La participation d'une autorité locale à la Convention prend fin en cas de non-respect des règles.
- » **Coordination nationale** : afin de s'adapter aux contextes spécifiques des pays du Partenariat oriental, la CoM propose de désigner un coordinateur national de la Convention (CNC). Dans ce contexte spécifique, où il faut adapter la CoM à un cadre de pays en développement à partir d'un cadre de pays membre de l'UE, les coordinateurs nationaux aident les municipalités à élaborer leurs politiques et programmes de gestion. En février 2014, le ministère de l'Énergie a signé un accord avec l'UE pour devenir coordinateur national de la CoM en Géorgie. Un accord similaire avec le ministère de l'Environnement et des ressources naturelles est en cours. Chaque coordinateur se concentrera sur les tâches liées à son expertise (c'est-à-dire qu'ils partagent la responsabilité de la coordination). Le ministère de l'Environnement, qui coordonne également l'élaboration d'une LEDS en Géorgie, a déclaré comme prioritaires la coordination des efforts nationaux et locaux en matière d'atténuation des changements climatiques ainsi que l'alignement du processus de la LEDS et de la CoM.

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

Institutions impliquées

Ministère de l'Énergie, ministère de l'Environnement et des ressources naturelles, municipalités signataires de la CoM, Direction générale de l'énergie (DG ENER) de la Commission européenne, Bureau oriental de la CoM, National association of local authorities, ONG locales, Direction générale du développement et de la coopération (DG DevCO), délégation de l'UE en Géorgie et autres institutions de l'UE, ministère du Développement régional et des infrastructures, ministère de l'Économie et du développement durable, ministère des Finances, Municipal Development Fund Georgia, villes partenaires (par exemple, Saarbruecken pour Tbilissi et Rostock pour Batumi), Comité de direction de la stratégie de développement à faibles émissions de carbone.

Partenaires

Commission européenne, plateforme « Sécurité énergétique » du Partenariat oriental, USAID : programme « Enhancing Capacity for Low Emission Development Strategies (EC-LEDS) », Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Fonds pour l'environnement mondial (FEM), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), villes jumelées (Climate Alliance, ville de Batoumi).

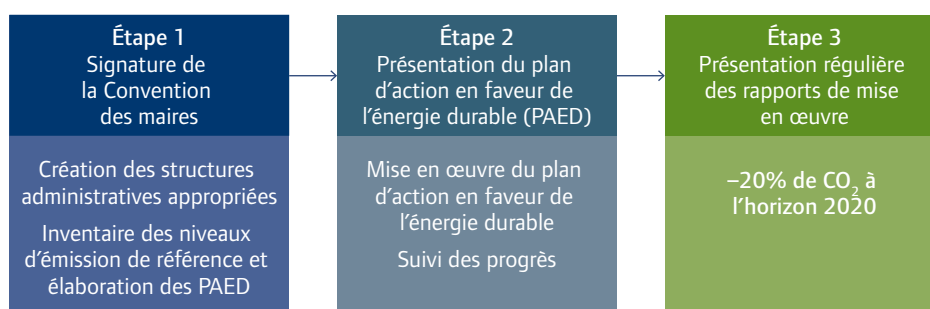
Financement

Les financements destinés à l'élaboration des PAED ont varié d'une municipalité à l'autre. Tbilissi a obtenu l'appui d'USAID pour l'assistance des consultants tiers. En ce qui concerne Gori et Rustavi, les PAED ont été élaborés avec le soutien de l'Emirates Environmental Group et ont bénéficié de l'appui du Bureau oriental de la CoM (CoMO East) et du cofinancement de la municipalité. Batoumi a utilisé son propre budget. Le programme régional « Projets de démonstration d'énergie durable en milieu urbain » (SUDEP) lancé par l'UE apportera des cofinancements importants pour les projets de démonstration et les autres activités.

Impact des activités

- » **Création d'un cadre visant à affecter les fonds destinés à la lutte contre les changements climatiques aux projets de développement urbain** : cela a fourni un flux de revenus supplémentaires en faveur des projets sans incidence sur le climat. Parallèlement, l'adoption de la CoM a contribué à l'image « verte » de certaines villes.
- » **Amélioration de la coordination entre les villes et municipalités ainsi qu'entre les collectivités locales et le gouvernement national** : les deux départements chargés de la coordination nationale de la Convention des maires, à savoir le Bureau du changement climatique du ministère de l'Environnement et le ministère de l'Énergie, n'avaient auparavant aucun contact avec les municipalités.
- » **Définition des objectifs de réduction des émissions de GES** : en ce qui concerne l'atténuation des GES, les PAED visent à réduire de 24 à 29 % les émissions d'ici 2020. Pour Tbilissi, cet objectif se rapporte à un niveau de référence projeté tandis que pour Rustavi et Gori, il se rapporte à une année de référence.

La Convention étape par étape



Source : site Internet de la Convention des maires : http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

- » **Renforcement des capacités de planification urbaine** : des avantages connexes ont été observés, mais ceux-ci ne constituaient pas le principal objectif des activités de la CoM et des PAED. En Géorgie, les villes connaissent une pénurie importante en matière de données et de planification. Le recueil et l'analyse systématiques des données locales sur la consommation d'énergie et les transports sont généralement effectués pour la première fois. Pour certaines collectivités locales, le PAED est le premier document complet de planification au niveau de la municipalité. Ces expériences et le recueil de données devraient permettre d'améliorer la planification urbaine en général.

Bonnes pratiques identifiées

- » Le PAED de Tbilissi s'appuie sur le Plan stratégique de la ville, montrant ainsi qu'il est lié aux **processus, stratégies nationales et mesures en place**. Dans plusieurs cas, le PAED était clairement une **initiative nationale**, les documents ayant été pour la plupart produits par la municipalité elle-même, ce qui dénote une **forte appropriation**.
- » Outre l'approbation au niveau municipal, le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Environnement et des ressources naturelles ont approuvé le processus de la CoM, **réaffirmant ainsi l'engagement et le leadership des hauts responsables politiques**. La CoM en Géorgie reflète également les bonnes pratiques en matière de **coordination dans l'ensemble des divers ministères clés**. Le fait que deux ministères clés se partagent la tâche de coordonner le processus à l'échelle nationale est une véritable innovation.
- » Un objectif important à court et moyen termes des signataires de la CoM est d'accéder aux fonds destinés à la modernisation de leur économie et de leurs infrastructures urbaines. La vision à long terme du ministère de l'Environnement et des ressources naturelles consiste à générer des transformations intersectorielles ayant un impact sur au moins 90% de la population urbaine géorgienne. **Il est donc évident qu'il existe une vision à long terme associée à une définition précise des objectifs et mesures à court et moyen termes.**
- » Le recours au **soutien professionnel et technique, aux conseils et à l'apprentissage par les pairs au sein des institutions publiques et privées** a constitué un élément important de l'élaboration des PAED. La CoM peut offrir une plateforme visant à faciliter un échange direct de bonnes pratiques et d'informations au niveau local entre les villes des pays développés et celles des pays en développement.
- » Il est impératif de réviser et d'actualiser le PAED tous les ans, **car il s'agit d'un document dynamique dans un processus de mise à jour permanente**. L'inclusion de nouveaux secteurs constitue l'un des ajustements périodiques possible.

Facteurs de réussite

- » **Engagement politique de haut niveau** : au niveau national (ministres) et local (maires).
- » **Aide financière internationale** : pour l'élaboration des PAED ainsi que des programmes de renforcement des capacités bénéficiant du financement externe de la CoM, sans oublier l'assistance technique aux parties prenantes au niveau local et aux coordinateurs nationaux de la Convention.
- » **Personnel motivé et compétent au sein des municipalités** : facteur important pour l'élaboration efficace des PAED.

Principaux obstacles/difficultés

Quels ont été les principaux obstacles/difficultés rencontrés pour obtenir ces résultats ?
Comment ont-ils été surmontés ?

En matière de capacités

Les capacités et les ressources financières sont insuffisantes pour entreprendre un processus de MRV au niveau municipal.

Le processus de la CoM vise à améliorer l'accès aux fonds (en particulier aux subventions de l'UE) et à renforcer les capacités en matière de ressources humaines (grâce au soutien des programmes de donateurs). La composante 1 du projet EC-LEDS doit mettre en place le système de MRV pour tous les PAED et aider les municipalités à préparer les rapports de suivi. La ville de Tbilissi sera la première à prendre cette

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

En matière d'informations

initiative (la finalisation est prévue pour la fin du mois de septembre 2014). Parallèlement, le Bureau de la CoM et le centre commun de recherche établissent les lignes directrices pour le processus de MRV des PAED. Celles-ci n'ont pas encore été communiquées.

L'absence d'informations et de données statistiques a constitué le principal obstacle à l'élaboration des PAED. Le recueil de données au format approprié s'est avéré difficile et coûteux. De plus, les municipalités n'étaient pas conscientes de sa valeur ajoutée.

Quatre-vingt pour cent des données existaient mais étaient difficiles à trouver. Une meilleure coordination du recueil de données a également été bénéfique pour la LEDS et le processus de planification énergétique. En l'absence de données, la méthodologie du rapprochement a été employée avec des valeurs de substitution provenant de pays similaires.

En matière institutionnelle

L'industrie n'est pas prise en compte dans le cadre de la CoM car elle est incluse dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE). Ce n'est pas le cas en dehors de l'UE et il est difficile d'impliquer les entreprises industrielles du secteur privé.

Les municipalités travaillent de concert avec le secteur privé afin de garantir sa participation. En ce qui concerne la contribution du secteur privé aux activités de la ville de Batoumi, un facteur fondamental de réussite a été l'implication du plus haut responsable local (le maire) dans le processus. Dans cette même ville, un festival de l'innovation met en évidence les avantages potentiels du transfert de technologies comme moyen d'inciter le secteur privé à s'impliquer.

Avec l'effondrement de l'Union soviétique, le taux d'émissions a diminué considérablement dans tous les pays du Partenariat oriental. Dans la méthodologie habituelle, les niveaux d'émission de référence sont définis par rapport à l'année 1990 : le taux d'émissions étant assez élevé dans ce cas, il est facile pour les villes d'atteindre un objectif de réduction des émissions de plus de 20% d'ici 2020 sans prendre de mesures d'atténuation. Cela est problématique car, malgré une volonté d'adhérer à la CoM, l'adoption d'une approche classique en matière de définition des objectifs aurait rendu toute mesure obsolète puisque ces derniers auraient été atteints sans effort.

Afin de surmonter cette difficulté, une nouvelle approche a été mise au point et adoptée. Lors de l'élaboration du PAED de Tbilissi, une approche innovante a été utilisée et une nouvelle méthodologie élaborée. Cette dernière a été employée par les autres municipalités et a nécessité l'élaboration d'un scénario de référence au moyen d'un logiciel de simulation. Cependant, les municipalités de Rustavi et de Gori ont utilisé les scénarios basés sur l'année de référence en raison de leur capacité insuffisante à réaliser des projections.

La coordination entre la LEDS, les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN), le PAED et les autres mesures constitue un véritable défi. Le manque de coordination entre les donateurs a généré des conflits au niveau des approches.

Selon les déclarations d'une personne interrogée, la CoM va établir un groupe de travail dans le cadre du processus de la LEDS avec le ministère de l'Environnement et des ressources naturelles, le ministère de l'Énergie et d'autres partenaires. De plus, un effort de coordination est prévu entre l'UE, USAID, GIZ et d'autres organismes afin de créer des synergies et d'éviter le chevauchement des tâches.

La CoM a été créée comme processus régional (UE) réunissant des pays développés et s'étend à présent aux pays en transition. Le défi consiste à « adapter » un processus existant à un contexte de pays en transition. Une orientation nationale est fortement privilégiée avec le coordinateur national au niveau ministériel, qui existe uniquement dans le Partenariat oriental et non dans les pays membres de l'UE. En Géorgie, le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Environnement et des ressources naturelles sont des « coordinateurs nationaux officiels de la Convention » et ont signé en tant que tels des accords de partenariats avec la DG ENER de la Commission européenne. Cela devrait faciliter l'organisation de réunions de coordination et le partage de connaissances entre les villes, l'échange de meilleures pratiques ainsi que l'élaboration de lignes directrices.

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

Enseignements tirés

- » L'élaboration de PAED au niveau municipal peut être un moyen efficace de planifier les mesures nationales d'atténuation et de promouvoir le système national de MRV : la CoM en Géorgie couvre 80 % à 90 % de la population urbaine et 45 % de la population totale avec sept plans d'action. S'il est possible d'atteindre un système de MRV cohérent et coordonné où les villes bénéficient d'un soutien national en la matière et les organismes nationaux obtiennent les données générées localement, ce système (pour l'établissement de rapports biennaux, la LEDS et les MAAN) peut être amélioré au niveau national.
- » Les cadres de financement nationaux constituent une question clé et doivent être pris en compte dès le départ : en fonction de la réglementation et des pratiques locales, les municipalités peuvent bénéficier de financements extérieurs mais doivent d'abord obtenir l'approbation du ministère des Finances. Celle-ci est difficile à obtenir sauf s'il s'agit d'un projet stratégique pour le gouvernement national. La position du ministère des Finances au sein du gouvernement national est fondamentale dans ce domaine.
- » Le contexte national et la connaissance des procédures sont deux éléments essentiels : les diverses entités publiques ont des procédures de passation de marchés différentes. Une bonne connaissance de ces procédures est donc primordiale pour la planification des mesures d'atténuation. Par exemple, l'offre la moins disante doit être sélectionnée dans une municipalité donnée de Géorgie. Ainsi, s'il n'existe aucune norme de construction exigeant une isolation thermique (mesure réglementaire), les mesures économes en énergie en faveur de logements sociaux dans le cadre d'un PAED peuvent s'avérer impossibles à mettre en place en l'absence de réformes. Sans cette connaissance, le PAED ne serait pas réaliste.
- » Les données sont essentielles et transversales : une quantité minimum de données est nécessaire pour assurer une bonne planification et élaborer des scénarios. Le recueil de données dans le cadre d'un PAED permet également d'améliorer la planification en général dans la mesure où elle fait évoluer les mentalités, les planificateurs municipaux adoptant un point de vue plus global.
- » Le principe de subsidiarité est important : certaines mesures d'atténuation peuvent être traitées plus efficacement au niveau local. Plutôt que d'affecter tous les financements disponibles aux programmes nationaux, les acteurs locaux peuvent mener certaines actions dans ce domaine.

Comment reproduire ces pratiques

- » Volonté politique, soutien financier et renforcement des capacités : la CoM a été conçue afin de pouvoir être reproduite à l'échelle de l'UE. En apportant quelques modifications à l'approche, il est également possible de la reproduire dans les économies en transition. Les conditions indispensables pour transposer ou reproduire cette initiative dans un autre pays sont les suivantes : volonté politique, soutien financier et renforcement des capacités.
- » Élaboration de systèmes de données et de statistiques : dès que possible.
- » Développement des connaissances et des capacités : dans la mesure où des connaissances insuffisantes dans ce domaine donnent lieu à des occasions manquées.
- » Implication du personnel municipal : dès la première étape du processus afin de s'assurer que les priorités sont bien comprises.

Contacts/renseignements

- » Grigol Lazriev, Responsable du Bureau du changement climatique, g.lazrievi@moe.gov.ge

Autres ressources clés

- » Étude de cas réalisée par GIZ sur l'élaboration du PAED de Tbilissi : http://www2.gtz.de/wbf/4t-Dx9kw63gma/com-broschuere_en_online.pdf (en anglais uniquement)

Géorgie

Élaborer des plans d'action au niveau municipal pour atténuer les effets des changements climatiques

Site(s) Internet

- » http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html
- » www.greengeorgia.ge/ (en anglais et géorgien uniquement)
- » http://eecgeo.org/en/project_como.htm (en anglais et géorgien uniquement)

Auteur(s)

James Falzon (ECN)

Édition : Nicholas Harrison (Ecofys)

Équipe éditoriale : Xander van Tilburg (ECN) ; Frauke Röser, Thomas Day, Daniel Lafond, Niklas Höhne et Katja Eisbrenner (Ecofys)

Coordination : Ecofys (www.ecofys.com) et The Energy Research Centre of the Netherlands (ECN)

Contributeur(s)

- » Ulrich Kindermann, expert du CIM
- » Giorgi Abulashvili, directeur du centre d'efficacité énergétique « Energy Efficiency Centre (EEC) » et spécialiste clé du Partenariat oriental, Bureau de la Convention des maires (CoMO)
- » Marina Shvangiradze, coordinatrice de la troisième communication nationale de la Géorgie et spécialiste de la Convention des maires
- » Lasha Nakashidze, responsable par intérim de la Division de la planification stratégique, des investissements et du développement économique à la mairie de Batoumi

Références

- » DG ENER, Convention des maires, 2010, disponible sur : http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html [consulté le 11 février 2014].
- » GIZ, 2013, Covenant of Mayors: A Climate Protection Initiative by European Municipalities – Experiences, practical examples, successful approaches. Rapport (en anglais uniquement) extrait du site : http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/com-broschuere_en_online.pdf.
- » Ministère de l'Économie et du développement durable, Green Georgia, 2011. Disponible (en anglais et géorgien uniquement) sur : www.greengeorgia.ge/ [consulté le 11 février 2014].
- » PAED de la ville de Tbilissi, 2011. Sustainable Energy Action Plan for the City of Tbilissi for 2011-2020. Document de planification extrait du site : http://helpdesk.eumayors.eu/docs/seap/1537_1520_1303144302.pdf.



Empowered lives.
Resilient nations.



Australian Government

giz

On behalf of:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

of the Federal Republic of Germany