



## SYNTHÈSE

# Stratégies climatiques des villes suisses

Document de base EBP et Bio-Eco

09.02.2024

---

### Contexte et objectifs

Les villes suisses sont à la fois génératrices et victimes du changement climatique. Avec leur concentration de population et d'entreprises, elles contribuent de manière significative aux émissions de gaz à effet de serre. D'un autre côté, les zones urbaines subissent les conséquences des vagues de chaleur et des événements extrêmes de manière particulièrement forte. Depuis quelques années, les villes se préoccupent de plus en plus de la crise climatique. Elles sont aussi nombreuses à s'occuper activement d'adaptation au changement climatique.

Dans ces domaines, les villes ont des approches différentes. Certaines ont adopté des stratégies climatiques globales, d'autres ont défini des plans sectoriels spécifiques à certains thèmes. Nombre d'entre elles mettent en œuvre des projets concrets de protection et d'adaptation au changement climatique depuis plusieurs années déjà. La mise en œuvre s'avère souvent complexe, par exemple en ce qui concerne les ressources financières et humaines nécessaires ou la coordination avec les différentes politiques sectorielles. Il y a également le besoin de conditions cadre appropriées au niveau national et cantonal, nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Dans ce contexte, l'Union des villes suisses (UVS) et sa Commission de politique énergétique et climatique (CPEC) ont chargé EBP et Bio-Eco d'élaborer un document de base sur les stratégies climatiques des villes membres. Le projet poursuivait deux objectifs:

- Élaboration d'une vue d'ensemble des stratégies climatiques des villes,
- Analyse des principaux facteurs qui favorisent ou freinent leur mise en œuvre.

### Vue d'ensemble des stratégies climatiques des villes

Sur les 131 villes membres de l'UVS, 43 disposent d'une stratégie climatique globale, avec des objectifs de réduction et des plans de mesures. Il s'agit avant tout des villes grandes et moyennes. 74 villes, soit la majorité, ont uniquement élaboré des plans sectoriels, par exemple dans les domaines de l'énergie et/ou de la mobilité. Parmi elles se trouvent de nombreuses Cités de l'énergie, qui doivent disposer au moins d'un plan énergétique pour être certifiées.

Les quatre villes tessinoises membres de l'UVS n'ont pas encore élaboré de stratégie climatique globale. Cela s'explique peut-être par le fait que le canton n'a adopté un plan pour l'énergie et le climat qu'en 2022, ce qui laisse voir à son tour la haute importance de la législation cantonale pour l'engagement des villes en matière de politique climatique.

En ce qui concerne la protection du climat, les villes s'engagent en premier lieu dans les domaines de l'énergie (électricité et chaleur, efficacité énergétique) et de la mobilité. De nombreuses villes s'occupent aussi de thèmes transversaux comme la communication, la sensibilisation et la participation. Enfin, de nombreuses villes assument leur rôle de modèle, en fixant des objectifs et en appliquant des mesures de réduction des émissions au sein de leur propre administration. Cela n'est guère surprenant, car les villes disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans ces domaines que dans les secteurs de l'agriculture ou de la consommation, par exemple.

Les grandes villes s'occupent plus souvent d'adaptation au climat que les plus petites. D'une part, elles ont davantage les moyens nécessaires (personnel et finances). D'autre part, elles sont souvent plus fortement touchées par les conséquences du changement climatique, comme dans le cas des îlots de chaleur. Par rapport aux villes suisses alémaniques, les villes tessinoises (75%) et romandes (40%) sont toutefois plus actives dans ce domaine. Les deux régions latines ont en effet été fortement touchées par le changement climatique dans le passé (comme lors de la vague de chaleur de 2003).

Dès 1995, les premières villes se sont penchées sur les questions climatiques. Il s'agit ici encore des Cités de l'énergie, qui ont lancé leurs activités dans le domaine de l'énergie dans les années 1990. Dès le début, le programme Cité de l'énergie a joué un rôle de catalyseur pour l'engagement des villes en matière de politique énergétique et climatique. Ce n'est qu'à partir de 2015 que les villes ont élaboré leurs premières stratégies climatiques globales. Depuis 2020, leur engagement en matière de politique climatique s'est fortement accéléré, ce qui est notamment dû aux grèves pour le climat et à la perception publique et politique qui en a découlé.

### **Les facteurs qui favorisent ou qui freinent la mise en œuvre**

Alors que beaucoup de petites villes n'ont commencé que récemment à élaborer et à mettre en œuvre leurs stratégies climatiques, la plupart des grandes villes sont plus avancées: elles ont déjà élaboré, respectivement adopté la deuxième, voire la troisième génération de leurs stratégies. Indépendamment de l'état de mise en œuvre de leurs stratégies climatiques, les villes s'accordent à dire qu'une collaboration constructive au sein de l'administration communale (c'est-à-dire entre les services et les collaborateurs et collaboratrices concerné-e-s), des ressources humaines et financières suffisantes non seulement pour l'élaboration de la stratégie, mais aussi pour la mise en œuvre des mesures concrètes, ainsi qu'une implication active des acteurs locaux concernés (population, économie, groupes d'intérêts, etc.) sont indispensables pour une mise en œuvre réussie des stratégies climatiques. Une répartition claire des compétences ainsi que des circuits courts au sein de l'administration communale sont également considérés comme des facteurs de réussite décisifs.

À l'inverse, une coordination insuffisante ou inefficace entre les offices impliqués, une communication peu claire au sein de l'administration et à l'attention de la population ainsi que des ressources humaines ou financières trop limitées peuvent freiner sensiblement la mise en œuvre. Dans certains cas, il a été constaté que les unités administratives en charge de mesures individuelles, mais pas de la stratégie dans son entier sont moins actives à faire avancer leur mise en œuvre. Les ressources humaines disponibles sont limitées et sont donc affectées en priorité aux tâches principales de l'unité concernée. Comme les mesures de protection et d'adaptation au climat sont souvent complexes (tant au niveau de la planification, des autorisations que de l'application), elles nécessitent le savoir-faire et les compétences de toutes les unités administratives concernées ainsi qu'une coordination étroite entre elles (par exemple pour la construction et l'extension de réseaux thermiques).

Alors que la protection du climat vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au climat se concentre sur la gestion des conséquences du changement climatique. La protection du climat concerne donc en premier lieu la production, l'approvisionnement et l'efficacité de l'énergie, le parc immobilier de la commune, la mobilité dans l'espace urbain, ainsi que la sensibilisation de la population. L'adaptation au climat s'occupe beaucoup plus de questions en lien avec la promotion de la biodiversité, la gestion de l'eau et la protection contre les dangers naturels. Ainsi, l'urbanisme et le développement territorial jouent un rôle décisif tant pour la protection du climat que pour l'adaptation au changement climatique. Le plus souvent, les deux domaines ne sont pas rattachés aux mêmes départements ou offices de l'administration communale, ce qui peut compliquer la coordination souhaitée (par exemple, végétalisation des rues lors de la construction ou de l'extension de réseaux thermiques).

De manière générale, les interactions complexes et les potentiels conflits d'objectifs entre la protection et l'adaptation climatique d'une part et la politique climatique et les politiques sectorielles de l'autre représentent des défis importants pour les villes. La densification souhaitée du bâti peut par exemple conduire à une plus grande imperméabilisation des sols, à la perte d'espaces verts et donc à davantage d'îlots de chaleur. Les villes doivent rechercher activement des solutions innovantes et de haute qualité.

Les mesures de mise en œuvre des stratégies climatiques (protection du climat et adaptation au changement climatique) sont non seulement complexes, mais également onéreuses (que l'on pense aux coûts d'investissements élevés). Il est bien souvent plus facile de définir des objectifs ambitieux et les

mesures qui y sont liées que d'assurer leur financement et leur mise en œuvre. Les villes qui proposent et adoptent les mesures et leur financement sous forme de paquet s'épargnent de difficiles problèmes de financement ultérieurs. Il est également essentiel de prendre en compte non seulement les coûts initiaux, mais aussi les coûts du cycle de vie (par exemple lors de l'achat de véhicules utilitaires électriques ou de la rénovation de bâtiments).

La législation souvent moins ambitieuse de la Confédération et des cantons a aussi un impact direct sur la marge de manœuvre des villes. Les possibilités pour les autorités communales de lancer des concepts, respectivement des solutions innovantes ou des essais pilotes pour la neutralité climatique (par exemple création de zones environnementales) sont souvent limitées. Bien qu'elles soient nombreuses à y aspirer, les villes, de leur point de vue, ne peuvent que trop peu jouer le rôle de laboratoires de l'innovation.

D'un autre côté, il s'agit pour les villes d'utiliser au mieux la marge de manœuvre dont elles disposent. Elles peuvent notamment exercer activement leur influence dans le cadre du plan d'affectation ou du règlement des zones à bâtir, par exemple en fixant des directives sur les systèmes de chauffage, les espaces verts, etc. Les villes peuvent également apporter une contribution importante à la réduction des émissions par le biais de l'approvisionnement et assumer leur rôle de modèles.

Personne ne conteste la nécessité d'impliquer les acteurs locaux (habitantes et habitants, entreprises et commerces de détail, fournisseurs d'énergie, etc.) à un stade précoce. Mais il n'est pas possible pour les villes de définir une stratégie climatique globale de manière participative. L'élaboration d'une telle stratégie est un processus complexe et de longue haleine. Les objectifs et les mesures doivent également être adaptés régulièrement. La forme et le moment de l'implication représentent un défi pour les villes.

Les membres des administrations interrogé-e-s estiment que leur ville n'atteindra pas les objectifs climatiques fixés avec les mesures décidées, les moyens à disposition (personnel et finances) et les conditions cadre légales. Alors que les objectifs relatifs aux émissions directes (scope 1) relèvent de la marge de manœuvre des villes, leur possibilité d'influer sur les émissions indirectes (scopes 2 et 3) est limitée. La mise en œuvre de la stratégie et la réalisation des objectifs constituent d'une manière ou d'une autre un processus à long terme. La stratégie et ses mesures doivent être révisées régulièrement. Il est donc essentiel de définir des objectifs intermédiaires afin de pouvoir évaluer si la ville est sur la bonne voie et, le cas échéant, apporter les corrections nécessaires.

En ce qui concerne les objectifs, les mesures, les instruments de bilan, les méthodes de suivi, etc., les villes peuvent sans doute apprendre les unes des autres et adapter les connaissances acquises à leurs propres conditions locales. De nombreux acteurs (UVS, Association suisse Infrastructures communales, Association Cité de l'énergie, Fondation Pusch, Office fédéral de l'environnement, etc.) proposent aux villes des espaces d'échanges. Mais les villes ne savent pas toujours quelles plateformes elles peuvent utiliser judicieusement. Il y a donc lieu de mieux les informer et de coordonner autant que possible les offres entre les différents acteurs.

### **Conclusions et prochaines étapes**

Les villes suisses sont engagées depuis longtemps dans la protection du climat et se sont fixé des objectifs ambitieux. En particulier les premières initiatives Cité de l'énergie leur ont permis de se pencher pour la première fois de manière plus approfondie sur le thème de la protection du climat. Les grèves du climat de 2020, qui ont inscrit le thème plus fortement à l'agenda public, ont donné un coup de pouce à l'élaboration de stratégies de protection du climat de la part des villes.

L'analyse montre toutefois qu'il y a encore du potentiel. De nombreuses villes n'ont que des objectifs sectoriels, qui abordent le thème de la protection du climat de manière plutôt superficielle. Alors que si l'on veut une politique climatique conséquente, il faut adopter une approche globale, qui prend en compte les trois scopes et l'adaptation au climat, qui s'oriente vers des objectifs globaux et partiels, qui exploite activement la marge de manœuvre non négligeable des villes et qui assume leur rôle de modèles.

Les enseignements du document de base présentent un instantané dans un environnement extrêmement dynamique. Elles montrent qu'il n'existe pas de recette universelle pour les stratégies climatiques (protection du climat et adaptation au changement climatique). Au contraire, les stratégies climatiques

doivent être adaptées aux conditions et aux possibilités de chaque ville. Leur mise en œuvre peut se heurter à différentes difficultés (conflits d'intérêts, besoin de coordination, coûts d'investissements, etc.) et requiert donc une forte volonté politique.

Les premières expériences montrent que les stratégies climatiques doivent être considérées comme des stratégies à long terme, à réviser et actualiser régulièrement afin de suivre l'évolution des conditions cadre. Un aspect essentiel de leur succès réside dans le fait d'assurer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre, en termes de finances et de personnel.

Enfin, une bonne coopération et la prise en compte de tous les acteurs dès le début sont des facteurs clés de succès. De plus, une communication forte et positive et un travail de sensibilisation aident à éviter les résistances et à accélérer la transformation nécessaire.

Les connaissances acquises dans le cadre de ce document serviront de base à l'élaboration d'un papier de position, respectivement d'impulsion de la CPEC, qui devrait être soumis à fin 2024 au Comité de l'UVS pour approbation.