



Vers un Fonds Vert pour les collectivités locales des pays en développement



Cette étude a été réalisée pour le compte du Conseil régional d'Île-de-France par l'Institut Veblen avec l'appui d'Alternatives Economiques Etudes et Communication. Coordinée par Philippe Frémeaux, président de l'Institut Veblen et directeur d'Alternatives Economiques Etudes et Communication, elle a bénéficié de l'appui des équipes de l'Institut Veblen. Son auteur principal est Benoît Faucheux. Benoît Faucheux est spécialiste des politiques de développement soutenable. Ingénieur en agriculture, après avoir été animateur en développement rural, il a mené des travaux sur la soutenabilité des politiques agricoles et de commerce international dans les pays en développement. Il a ensuite été conseiller du ministre de l'Agriculture en Haïti, puis de collectivités locales françaises sur leurs politiques énergie-climat.

Contacts :

pfremeaux@alternatives-economiques.fr

faucheux.b@wanadoo.fr

« L'Institut Veblen œuvre pour une société soutenable dans laquelle le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une organisation sociale plus solidaire et une économie plus démocratique qu'aujourd'hui. Notre conviction est qu'avec l'entrée dans l'âge de l'anthropocène, c'est l'humanité tout entière qui fait face à un choix inédit : s'engager dans la transition vers un autre modèle tant qu'il en est encore temps, ou continuer à foncer dans le mur comme si de rien n'était, en attendant les conséquences catastrophiques de la pénurie des ressources, des atteintes à la biodiversité et du changement climatique. Nous voulons peser sur ce choix décisif dont dépendra le bien-être des générations actuelles et à venir. »

www.veblen-institute.org

**Vers un Fonds Vert
pour les collectivités locales
des pays en développement**

Sommaire

Résumé exécutif	7
Introduction.....	20
1- Le dérèglement climatique : un risque mais aussi une opportunité pour le développement	22
a) Le dérèglement climatique va accentuer les inégalités ...	22
b) Il s'agit d'une question de justice	25
c) Atténuation et adaptation : deux facettes de la transition écologique et sociale	27
2) Les collectivités des pays du sud en première ligne	30
a) La transition écologique et sociale passera par la mobilisation des territoires	30
Principaux types d'action des autorités locales pour atténuer et s'adapter	32
Quelques éléments de méthodes.....	34
b) Les collectivités des pays en développement ont besoin d'ingénierie sur le climat et de finances	39
Accompagnement et ingénierie nécessaires.....	39
Les besoins de financement.....	43
Comment permettre aux autorités locales d'avoir un meilleur accès aux prêts et obligations?	49

Comment diriger des financements privés vers les projets climat des autorités locales des pays en développement?	50
Et finalement construire un processus de mutualisation des expériences et des méthodes.....	52
c) Des nouveaux financements sont créés, mais ne sont pas toujours accessibles aux collectivités	53
Fonds spécifiques aux autorités locales :.....	54
Fonds multilatéraux :.....	54
Fonds Bilatéraux	55
Fonds Asiatiques :.....	56
Fonds nationaux :.....	576
Fonds non spécifiques aux autorités locales mais qu'elles peuvent mobiliser	598
Fonds multilatéraux :.....	59
Fonds bilatéraux :.....	64
Fonds privés :.....	66
3) Un Fonds Vert pour les collectivités locales : quatre options étudiées.....	68
Méthodologie:	68
a) Un label-qualité qui fédère les collectivités et mobilise des nouveaux financements	69

b) Un (des) organisme(s) accrédités auprès du Fonds Vert pour le Climat qui monte(nt) un programme collectivités	76
c) Un programme collectivités du Fonds Vert pour le Climat.....	81
d) Une banque de développement des collectivités.....	86
Synthèse et recommandations	92
Bibliographie.....	97
Lexique :	100
Annexe 1 : personnes interrogées et consultées.....	101
Annexe 2 : Etude de cas : l'Amérique Latine	103

Résumé exécutif

- Face au défi du dérèglement climatique, les collectivités des pays en développement sont en première ligne. C'est au niveau des territoires que doivent s'inventer et se mettre en œuvre la majeure partie des solutions à l'adaptation et à l'atténuation du dérèglement climatique. Sachant que les territoires les plus affectés sont les moins responsables du dérèglement, les collectivités des pays riches ont un devoir de solidarité internationale à leur égard.
- C'est la raison qui a conduit le Conseil Régional Île de France à confier à l'Institut Veblen la mission d'étudier la possibilité de mettre en place une voie d'accès pour les autorités locales des pays en développement aux financements internationaux, dans le contexte de la Conférence Internationale sur le changement climatique de décembre 2015 à Paris. Nous nous sommes ici placés du point de vue des besoins des autorités locales des pays en développement, tout en essayant d'identifier comment des coopérations décentralisées avec des collectivités de pays riches pourraient soutenir leur mobilisation.
- L'étude identifie tout d'abord les types d'action d'atténuation et d'adaptation que les autorités locales des pays en développement peuvent être amenées à mettre en

place et analyse leurs conditions de succès. Elle précise ensuite leurs besoins d'accompagnement-ingénierie et de financements et réalise un panorama des financements existants. C'est sur ces bases qu'elle formule des hypothèses de dispositifs de financement, qui font ensuite l'objet d'une analyse spécifique.

1. Les actions à mener par les territoires pour atténuer et s'adapter

	Moyens d'action pour atténuer	Moyens d'action pour s'adapter
Agriculture/ alimentation	Faire évoluer les systèmes de production pour diminuer les GES et stocker du carbone. Restauration de sols.	Evolution des systèmes de production pour qu'ils soient adaptés aux nouvelles conditions et en particulier plus résilients. Développer des filets de sécurité pour les crises alimentaires
Forêt	Faire évoluer les systèmes de production pour diminuer les GES et stocker du carbone. Reforestation	Accompagner l'évolution des écosystèmes et des systèmes de production pour qu'ils soient adaptés aux nouvelles conditions et en particulier plus résilients
Industrie	Développer des systèmes de production avec efficacité énergétique ; Economie circulaire	Développer la résilience des industries face aux risques.
Energie	Investir dans des infrastructures de production d'énergie renouvelable et leurs réseaux ; fournir de l'énergie aux populations et aux entreprises	Développer la résilience des systèmes énergétiques face aux risques
Transport urbain	Développement de l'efficacité énergétique. Maîtrise des déplacements. Construction d'infrastructures. Organisation territoriale du transport	Augmenter la résilience des infrastructures de transport
Habitat/ urbanisme	Des villes plus compactes et durables, planification territoriale, normes sur les constructions	Planification territoriale, opérations de réaménagement urbain, construction d'infrastructure réduisant les risques
Gestion des déchets	Economie circulaire. Diminuer à la source, gestion des déchets moins émissive de GES.	Développer la résilience des systèmes de gestion des déchets
Eau et		Evolution des systèmes de

assainissement		production pour qu'ils soient adaptés aux nouvelles conditions. Développer la résilience des systèmes d'approvisionnement et d'assainissement
Santé		Prévention et soin des nouvelles pathologies provoquées par le dérèglement climatique
Prévention et gestion des catastrophes naturelles		Diminuer la vulnérabilité et l'exposition au risque par la planification territoriale et la construction d'infrastructures Plan de gestion de l'urgence Assurances contre les catastrophes naturelles ou reconstruction post-catastrophe

2. Les conditions du succès

- Le cadre national doit être favorable à la mobilisation et à l'autonomie des autorités locales;
- Les principaux acteurs du territoire doivent être sensibles à la question du dérèglement climatique et volontaire pour agir.
- L'autorité locale doit pouvoir mobiliser de l'ingénierie-climat, pour réaliser les diagnostics d'émission et d'adaptation de son territoire et élaborer sa stratégie de développement et son plan énergie-climat;
- L'autorité locale doit aussi pouvoir mobiliser de l'ingénierie technique, juridique et financière pour étudier les conditions de réalisation des actions de son plan ; elle doit avoir la possibilité de mobiliser effectivement des financements pour ces actions ; elle doit ensuite avoir la capacité à maîtrise d'ouvrage et à gérer ou à déléguer un service public ; enfin, elle doit pouvoir suivre et évaluer efficacement ces actions;
- Les actions d'adaptation et d'atténuation seront encore plus efficaces si elles sont pensées à l'échelle d'un bassin de vie, sur lesquels il y a souvent plusieurs autorités locales. C'est particulièrement vrai pour les zones rurales et périurbaines. La mobilisation de toutes les autorités locales d'un bassin de vie et la coordination de leurs actions est nécessaire.

3. Les besoins en financement des territoires

Schématiquement on peut distinguer trois grands types de financement que les autorités locales peuvent mobiliser pour leurs actions de lutte contre le dérèglement climatique: les dons, les prêts, et les prises de participation. Une même action peut mobiliser l'un ou l'autre de ces types de financement, ou même en utiliser plusieurs.

Ces différents types de financement sont adaptés à des types d'action et aussi à des types d'Etats et de collectivités. En effet, indépendamment du fait que certains Etats ne permettent pas à leurs collectivités d'emprunter directement ou de conclure des partenariats avec des investisseurs privés, la principale différence entre ces trois financements est que le don peut être assorti de conditions de gouvernance ou de réformes politiques mais n'a pas à être remboursé comme c'est le cas des prêts ou des obligations, ou à être rémunéré comme c'est le cas des prises de participation. Un investissement peut être financé par un prêt à une collectivité s'il génère des ressources nouvelles pour cette même collectivité, lui

permettant ainsi de rembourser. Or dans beaucoup de cas cela ne sera pas possible.

Le paysage des financements de l'action climat des autorités locales des pays en développement est en plein développement mais manque de lisibilité. Quelques Etats volontaristes ont développé des fonds ad hoc mais dans la grande majorité des cas les responsables des autorités locales se retrouvent face à un maquis de petits guichets, qui n'ont pas de connaissance de leur situation particulière et incapables de répondre à une mobilisation massive.

4. Quatre hypothèses de voie d'accès impliquant des collectivités de pays riches

Les besoins en ingénierie et financement ayant été étudiés, nous avons imaginé quelles réponses nouvelles pourraient être inventées. Nous en avons identifié quatre :

- i un label-qualité géré par les collectivités, qui fédère les énergies et permet de mobiliser de nouveaux financements ;
- ii un (des) organisme(s) accrédité(s) auprès du Fonds Vert qui monte un (des) programme(s) collectivités ;
- iii un programme collectivités dans le Fonds Vert pour le Climat ;
- iv une banque de développement des collectivités ;

Pour chaque option nous avons précisé la structure juridique porteuse, les origines et modalités de financement, la gouvernance, les ressources en ingénierie à mobiliser. Nous avons étudié les avantages et inconvénients de chaque option, en prenant soin de recueillir l'avis des principaux acteurs concernés.

	Avantages	Inconvénients et conditions de réussite
a) Un label-qualité géré par les collectivités qui fédère les énergies et mobilise de nouveaux financements	- ï Facilité de mise en œuvre - ï Stimule le mouvement des collectivités - ï L'accompagnement par les pairs sécurise les projets et aide à accéder aux financements bancaires	- ï Le développement de cette option repose sur l'implication d'un organisme accrédité au FVC - ï Pour être efficace le label doit être associé à des financements internationaux
b) Un (des) organisme(s) accrédités auprès du Fonds Vert qui monte(nt) un programme collectivités	- ï Complémentaire d'un label-qualité - ï Mobilisation possible et complémentaire d'organismes internationaux, régionaux, nationaux - ï Fournit un accompagnement de la sensibilisation à la mise en œuvre	- ï La couverture géographique complète dépend de la volonté politique internationale, qui doit s'exprimer à la COP 21 - ï Le FVC devrait ouvrir une voie d'accès cadre pour des programmes-collectivités déposés par des organismes internationaux, régionaux ou nationaux accrédités
c) Un programme collectivités dans le Fonds Vert pour le Climat	- ï Permettrait au FVC d'expérimenter le soutien aux collectivités - ï Une voie d'accès direct enverrait un signal fort aux Etats et aux collectivités	- ï Pas de volonté politique de la plupart des Etats - ï Avec les procédures et standards actuels, seules les collectivités les plus importantes pourraient y avoir effectivement accès
d) Une banque de développement des collectivités : créer un fonds de garantie mutuel	- ï Complémentaire des options a) et b) - ï Effet levier - ï Renforce les liens de solidarité entre collectivités	- ï La capacité de garantie d'emprunt sera limitée si ce fonds n'est pas adossé à une banque de développement accréditée au FVC - ï Une étude de marché et de faisabilité d'un fonds de garantie est nécessaire

5. Recommandations

1. Les autorités locales et les gouvernements locaux ont besoin d'un signal clair envoyé par la COP 21 pour amplifier leur mobilisation en faveur du climat.
2. Pour se mobiliser efficacement, elles ont besoin d'accompagnement méthodologique et d'ingénierie climat, technique, juridique et financière qui font pour le moment massivement défaut.
3. Les coopérations décentralisées sont un bon cadre pour répondre à ces besoins. Les plus en pointe d'entre-elles pourraient mettre en place un label qualité, s'appuyant sur les bonnes pratiques et sur les méthodologies des principaux bailleurs, en partenariat avec leurs réseaux internationaux et avec des organismes accrédités par le FVC. Les collectivités locales intéressées pourraient formuler des vœux allant dans ce sens en amont de la COP 21 ;
4. Les besoins en ingénierie climatique et financière doivent être financés par des dons. Cette ingénierie peut aussi être fournie dans le cadre de coopérations décentralisées et en mobilisant l'assistance technique du MAE ou de l'AFD;
5. Les dépenses relatives à l'adaptation et à l'atténuation, en investissement et en fonctionnement peuvent être

financées par des emprunts dans la mesure où elles génèrent une augmentation (directement ou indirectement) des recettes pour les collectivités emprunteuses. Dans le cas contraire c'est le don qui doit être privilégié ;

6. Dans tous les cas l'ingénierie financière doit permettre le renforcement de la capacité fiscale des collectivités locales des pays du sud, ainsi que de leurs capacités à être maître d'ouvrage et à gérer des services publics locaux. Cela implique un accompagnement pendant la mise en œuvre du plan énergie-climat de la collectivité ;
7. Il faut permettre aux autorités locales d'avoir accès au Fonds Vert pour le Climat. Une voie directe accessible à toutes les collectivités est pour le moment politiquement et techniquement impossible. Il est plus réaliste de privilégier des voies d'accès avec des intermédiaires internationaux, régionaux ou nationaux accrédités par le FVC, qui devrait ouvrir une fenêtre pour cela;
8. Pour faciliter l'accès au financement bancaire, un fonds de garantie mutuel pourrait être créé par les collectivités les plus solidaires. Adossé à une banque de développement, ce pourrait être un outil relativement simple à mettre en place, qui renforcerait les liens de

solidarité entre les collectivités impliquées et aurait un bon effet levier ;

9. Ce programme pourrait préfigurer une véritable banque verte des collectivités, dont la gouvernance pourrait reposer sur les collectivités, et qui seraient dotée de compétences en ingénierie climat et finance, d'un fonds de garantie et d'une capacité de prêt suffisamment importante pour devenir un acteur reconnu du financement des collectivités. Une étude de marché est nécessaire.
10. La mise en œuvre de ce programme devrait être associée à un conséquent effort de recherche, qui permettra d'identifier les bonnes pratiques et les évolutions du cadre législatif et réglementaire qu'il serait nécessaire de conduire, pour renforcer la capacité des autorités locales à faire face au dérèglement climatique.
11. Les collectivités locales françaises pourraient être encouragées à s'engager dans des opérations de coopération décentralisée portant sur la réalisation de plans énergie-climat et à abonder le fonds de garantie mutuelle par un programme (et donc des cofinancements) du Ministère des Affaires Etrangères ou de l'AFD. Les Régions pourraient mobiliser une partie de leur fiscalité directe reposant sur la consommation

d'énergie (TICPE) pour financer ces actions. Les élections régionales de décembre 2015 pourraient être l'occasion de mettre en débat ces propositions.

Introduction

Le dérèglement climatique va accentuer les inégalités entre pays et à l'intérieur des pays. Les pays les plus pauvres, vont être les plus touchés. L'insécurité alimentaire et les catastrophes naturelles vont y augmenter, et dans de nombreux cas risquent de dépasser les capacités des Etats et des autorités locales. Les populations les plus défavorisées des pays en développement seront les plus affectées. Le dérèglement climatique va plonger des pans importants de cette population dans la « trappe à pauvreté ». Dans les pays en développement, ce qu'on appelle pudiquement l'adaptation risque de se résumer à éviter que ceux qui n'ont pas contribué au dérèglement climatique n'en soient les principales victimes. Il s'agit donc bien d'une question de justice planétaire et de solidarité internationale.

Pour cela, deux voies sont ouvertes, qu'il convient de suivre conjointement : celle de l'adaptation au dérèglement climatique, pour que les territoires restent vivables, en ayant évidemment une attention particulière pour les plus démunis ; et celle de l'atténuation, c'est-à-dire la diminution rapide et massive des émissions de gaz à effet de serre. Ces deux voies ouvrent finalement la perspective d'une transition écologique et sociale des pays en développement, s'appuyant sur un modèle de développement réduisant la pauvreté et les inégalités, tout en préservant l'environnement et particulièrement le climat. Dans ce combat pour l'humanité, tous les niveaux de décision et d'action doivent être activés : de l'international au local, des Nations Unies au quartier et au village.

Cette étude a pour objectif de dessiner des voies de proposition permettant aux autorités locales des pays en développement d' accéder aux moyens humains et matériels nécessaires à cette transition. En partant du point de ces acteurs, elle établit une typologie d'actions que les autorités locales vont être amenées à mettre en œuvre pour faire face au dérèglement climatique et identifie des éléments de méthodologie. Elle analyse ensuite les besoins en financement et les met en parallèle avec l'offre existante. De là, elle formule des hypothèses de dispositifs qui sont ensuite analysées.

1- Le dérèglement climatique : un risque mais aussi une opportunité pour le développement

a) Le dérèglement climatique va accentuer les inégalités

Selon le dernier rapport du GIEC, le dérèglement climatique va perturber le climat des différents pays du monde et engendrer plus d'insécurité alimentaire et de catastrophes naturelles. Cependant tous les pays ne sont pas exposés à ces risques de la même façon. L'exposition aux aléas climatiques est définie comme la présence de personnes, de moyens de subsistance, de ressources et de services environnementaux, d'éléments d'infrastructures ou de biens économiques, sociaux ou culturels susceptibles de subir un dommage (IPCC, 2012). L'insécurité alimentaire et les catastrophes naturelles vont augmenter fortement dans les pays du sud, qui sont majoritairement des pays en voie de développement. Ainsi, selon les projections, l'abondance de ressources halieutiques va diminuer dans les pays du sud et augmenter dans les pays du nord, de même que la productivité agricole. Les événements climatiques violents, ceux qui provoquent des catastrophes naturelles, vont devenir plus intenses et plus fréquents dans les pays du sud. Et finalement, alors que les pays en développement ne sont que très faiblement responsables des émissions de gaz à effet de serre depuis le début de l'ère industrielle, le dérèglement climatique va certainement y provoquer plus de dommages que dans les pays développés. Tout ceci va renforcer les inégalités entre pays développés et pays en développement, mais aussi entre les territoires et les groupes sociaux des pays en développement.

Cependant, la réalisation du risque ne dépend pas que de l'exposition. Elle est aussi liée à la vulnérabilité des populations et des territoires, définie comme la propension ou prédisposition à subir des dommages. Et lorsque le risque se réalise, c'est la résilience qui est en jeu, celle des territoires, des populations, des institutions. C'est la capacité que présentent « un système et ses éléments constitutifs d'anticiper, d'absorber, ou de supporter les effets d'un phénomène dangereux, ou de s'en relever, avec rapidité et efficacité, y compris par la protection, la remise en état de structures et fonctions de base. » (IPCC, 2012). Or face à l'insécurité alimentaire et aux catastrophes naturelles, les pays en développement sont bien plus vulnérables et bien moins résilients que les pays développés.

Certaines régions du monde cumulent un fort aléa et une forte vulnérabilité, elles seront confrontées à des risques importants qui dépassent de très loin leur capacité à les surmonter. En particulier, l'Afrique Subsaharienne, les petits Etats pauvres de l'Amérique Centrale et des Caraïbes, certains pays d'Asie ayant une longue façade maritime comme le Bangladesh, le Cambodge, le Viet Nam, ainsi que les archipels insulaires (Philippines, Indonésie, petites îles entre océans Indien et Pacifique). De plus, dans les territoires des pays du sud, tous les groupes sociaux ne sont pas égaux face au changement climatique. D'une manière générale, les groupes sociaux les moins favorisés sont aussi les plus affectés, particulièrement dans les pays les plus touchés par le changement climatique, mais aussi dans des pays qui le sont moins mais qui ont peu de politiques de réduction des inégalités et de filets

sociaux. (IPCC, 2014). Cela s'explique par le fait que « Les moyens d'existence des personnes pauvres sont davantage directement liés aux ressources naturelles, et comme ces personnes vivent souvent dans les zones les plus vulnérables, elles souffrent le plus de la dégradation de l'environnement. » (U.N., 2015). La vulnérabilité politique et institutionnelle, ou autrement dit l'absence ou la défaillance de politiques s'ajoute bien souvent à la vulnérabilité physique. Ainsi, en l'absence de filets sociaux, une catastrophe naturelle ou un épisode sévère d'insécurité alimentaire risque de faire tomber des pans entiers des populations touchées dans la « trappe à pauvreté ». Si une famille a pour tout capital productif une vache et qu'elle la perd, emportée par une catastrophe naturelle, ou qu'elle est contrainte d'emprunter à des taux usuraires pour acheter de l'alimentation après une sécheresse sévère, elle tombe dans cette trappe et ne pourra en sortir sans aide extérieure.

Le monde est confronté à deux enjeux majeurs et inséparables : l'éradication de la pauvreté et la transition écologique, en particulier pour ne dépasser 2°C d'augmentation moyenne des températures. C'est l'approche choisie par les Nations Unies, qui après avoir adopté les objectifs de développement du Millénaire, sont en train de définir les Objectifs de Développement Durable, destinés à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Dans le document préparatoire, on peut constater que les 17 objectifs couvrent les dimensions économiques, sociales et environnementales. Ainsi le groupe de travail propose que chaque Etat s'engage à éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et partout (objectif 1), à assurer l'accès à une énergie disponible, soutenable et moderne à chacun

(objectif 7), à promouvoir une croissance soutenue, soutenable et inclusive, le plein emploi et un travail décent pour tous (objectif 8), à réduire les inégalités entre et à l'intérieur de chaque pays (objectif 10), à faire des villes et des implantations humaines inclusives, sûres, résilientes et durables (objectif 11), à assurer des modes de production et de consommation soutenables (objectif 12), et enfin à prendre des mesures urgentes pour lutter contre le changement climatique et ses impacts (objectif 13).

On peut regretter que le modèle de développement sous-jacent soit celui de la croissance verte et que la question de la justice nord-sud en particulier celle de la responsabilité du dérèglement climatique ne soit pas plus clairement pointée. On peut aussi déplorer que le respect de ces 17 objectifs soit volontaire pour chaque Etat, qui choisira lui-même les moyens de les atteindre et les indicateurs de suivi, alors que la réduction des inégalités entre Etats et la lutte contre le changement climatique requiert la participation forte et la coordination de l'action de tous les Etats. Mais le fait est que jamais une approche aussi systémique du développement n'avait été proposée par les Nations Unies.

b) Il s'agit d'une question de justice

Le dérèglement climatique risque d'accentuer les inégalités entre et à l'intérieur des Etats. Il est provoqué par les gaz à effet serre émis par les agents économiques depuis la révolution industrielle. Ce mode de développement initié par l'Europe Occidentale et les Etats Unis a permis l'amélioration du bien-être de la majeure partie de la population de ces Etats et d'une partie importante de la

population mondiale. Cependant, une part non négligeable en est exclue : même si la pauvreté extrême a beaucoup reculé depuis que les Nations Unies ont adopté les objectifs de développement du Millénaire, elle concerne encore 836 millions de personnes.

Dans ce contexte fortement inégalitaire, la question de la responsabilité et de la justice mérite d'être posée. Les Nations Unies ont établi le principe de la responsabilité commune mais différenciée entre les Etats. De plus certains auteurs (comme Heede) et mouvements (Greenpeace) mettent en évidence la responsabilité des agents économiques qui ont le plus émis depuis la révolution industrielle. Ainsi d'après Heede, les 90 agents économiques les plus émetteurs ont émis 63 % des émissions mondiales cumulées entre 1854 et 1990. Il s'agit essentiellement d'entreprises de production de combustible fossile (83 entreprises sur 90) et plus marginalement de ciment (7). Cinquante de ces entreprises sont privées (dont la moitié ont leur siège aux Etats Unis ou au Royaume Uni) ou publiques ou encore il s'agit d'Etats dont l'économie est ou était à planification centralisée (ex URSS, Chineé).

Le dérèglement climatique a et aura des impacts sur tous les territoires et tous les habitants de la Planète, mais les responsabilités historiques et les impacts sont différenciés. Tout cela renforce l'injustice planétaire. La responsabilité historique de certains Etats et entreprises est clairement établie et doit guider la recherche de nouveaux financements pour la lutte contre le dérèglement climatique. Les migrations de population doivent aussi être analysées à l'aune des responsabilités de chacun.

c) Atténuation et adaptation : deux facettes de la transition écologique et sociale

Les territoires des pays en développement devront à la fois faire face au dérèglement climatique, et donc s'adapter à ce nouveau contexte, tout en essayant d'améliorer la situation de leur population, leur économie, leurs institutions (ce qu'on appelle communément le développement) et de diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce triple mouvement peut être qualifié de transition écologique et sociale.

Le nouveau contexte découlant du dérèglement climatique est marqué par l'augmentation des risques d'insécurité alimentaire et de catastrophes naturelles. La gestion du risque d'insécurité alimentaire requiert d'agir sur les filières alimentaires et sur l'approvisionnement en eau potable, pour les sécuriser mais aussi sur le revenu des consommateurs et sur la mise en place de filets sociaux. La gestion du risque de catastrophes naturelles (sécheresse, inondations, ouragans) passe essentiellement par une planification territoriale soutenable, qui permettra de réduire l'exposition et la vulnérabilité du territoire, et par le renforcement de la capacité à agir face à l'urgence, en particulier par la mise en place de procédures qui pourront être activées lorsque la catastrophe se réalisera. Pour être efficace, la planification territoriale doit être pensée et mise en œuvre à des niveaux de territoire adapté au risque : par exemple, la réduction du risque inondation d'une ville située au pied d'une zone montagneuse

tropicale déboisée comme Gonaïves en Haïti ne peut se faire sans intervention sur la ville et sur les bassins versants environnants et les zones humides proches.

Les territoires des pays en développement ont un impérieux besoin de se développer, c'est-à-dire d'augmenter et d'améliorer leur production alimentaire, leur industrie, leur production d'énergie, les possibilités de mobilité et leur habitat, tout en luttant contre la pauvreté et les inégalités. Pour qu'il soit soutenable, ce développement doit se faire en respectant les équilibres environnementaux et en étant basé sur l'utilisation de ressources renouvelables. En effet, les moyens d'existence des populations des pays en développement sont très fortement dépendants de la nature, en particulier pour la production alimentaire. De plus, la lutte contre le dérèglement climatique impose à tous les territoires de chercher une voie de développement tout en atténuant ses émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit donc d'inventer de nouveaux modèles de développement, qui ne peuvent être copiés sur l'itinéraire des pays du nord ou même celui suivi jusqu'alors par les pays émergents, beaucoup trop consommateur de ressources naturelles et générateurs de gaz à effet de serre et de déchets pour pouvoir être généralisé et même tout simplement pour durer. Il s'agit finalement de réaliser un saut technologique et comme le dit Pascal Canfin « ne pas monter dans le dernier wagon des fossiles mais être dans ceux qui vont être les premiers à s'en passer. »

Pour réussir, cette transition devra porter sur les champs économiques, sociaux, culturels, environnementaux, institutionnels et nécessitera une mobilisation à toutes les échelles: internationale, nationale, régionale, locale.

2) Les collectivités des pays du sud en première ligne

a) La transition écologique et sociale passera par la mobilisation des territoires

« L'absence ou la faiblesse des capacités adéquates, techniques et financières des institutions locales des pays en développement est une grande faiblesse pour faire face au dérèglement climatique » (Canfin, Grandjean, 2015). Lors de son discours au Sommet Mondial Climat et Territoires le 1er juillet 2015, le Président de la République Française, François Hollande, a affirmé que la lutte contre le réchauffement climatique devait mobiliser tous les territoires, et que l'accord de Paris devrait comporter 4 piliers, dont un agenda des solutions, y compris des territoires et en particulier des villes durables.

La COP 21 doit résolument faire le pari de l'action locale. Analyser la vulnérabilité d'un territoire face au dérèglement climatique, quantifier ses émissions de gaz à effet de serre, mettre en place un plan d'actions visant à les réduire sont des démarches qui ne peuvent se conduire de façon centralisée, descendante, voire autoritaire. Les autorités locales ont un rôle essentiel et irremplaçable dans l'expertise et la réalisation concrète. Dans les pays du Sud, les autorités locales recouvrent des réalités bien différentes, en fonction de leurs traditions culturelles, de l'organisation de leur Etats respectifs et en particulier de l'existence ou non d'un mouvement de décentralisation. La répartition des pouvoirs entre l'Etat et les autorités locales varient d'un pays à l'autre, de même que leur degré d'autonomie de ces

dernières vis-à-vis du pouvoir central. Il semble cependant clair que pour faire face aux conséquences du dérèglement climatique il est indispensable de promouvoir dans tous les pays de la Planète un renforcement des autorités locales dans leur capacité à penser et à conduire des politiques de développement territorial soutenables et que cela est un enjeu fort de la COP 21.

La question du dérèglement climatique dans les pays en développement, qu'ils soient émergents ou classés dans la catégorie des Pays les Moins Avancés, prend une dimension particulière du fait du contexte de forte pauvreté et d'inégalités, de faible capacité institutionnelle et du peu de diversification économique. Il s'agit pour eux d'inventer et de promouvoir des politiques visant simultanément le développement des territoires et la lutte contre le dérèglement climatique. Les territoires doivent rechercher l'adaptation des territoires, développer leur résilience et donc leur capacité à surmonter les difficultés générées par le dérèglement climatique. Ils doivent aussi diminuer ou augmenter modérément leurs émissions de gaz à effet de serre tout en mettant en place une stratégie de développement soutenable sur le plan économique, social, culturel, environnemental et institutionnel de leurs territoires. Il s'agit donc d'inscrire ces politiques à la fois dans le temps long du développement, et dans le temps court de la gestion de l'urgence, et finalement d'inventer et de promouvoir des « modèles de développement territorial » qui prennent en compte le dérèglement climatique. Ce mouvement ascendant doit évidemment rencontrer le mouvement descendant des politiques publiques nationales. Dans les cas les plus favorables les deux pourront être complémentaires et cohérents, oeuvrant tous deux au

développement soutenable du pays. Dans d'autres il pourra y avoir frottement, voire incohérence, entre les orientations nationales et les démarches locales de développement soutenable. Notre expérience du développement nous fait penser que la dialectique générée par ces deux mouvements permettra aux pays concernés de progresser et de contribuer à l'innovation que constituent les politiques locales dédiées au climat ou climato-compatibles.

Principaux types d'action des autorités locales pour atténuer et s'adapter

Les décideurs de collectivité locale conscients des enjeux et motivés pour agir savent que la mobilisation attendue porte sur des champs d'actions larges. Pour atténuer et se développer en améliorant leur bilan carbone, les territoires peuvent agir sur l'agriculture, la forêt, l'industrie, la production d'énergie renouvelable, le transport notamment urbain de population et de marchandises, l'habitat, l'urbanisme, la gestion des déchets. L'adaptation des territoires quant à elle passe par des actions de prévention des risques, portant sur la sécurité alimentaire (évolution des systèmes de production en particulier pour qu'ils soient plus résilients, et accès à l'alimentation), l'eau et l'assainissement, la santé, la prévention et la gestion des catastrophes naturelles. Mais elle doit aussi comporter un volet qui peut s'avérer très coûteux de gestion du risque, lorsque l'insécurité alimentaire ou la catastrophe naturelle se produit, il faut faire face et dans le second cas financer le redémarrage et la reconstruction.

Tableau 1: Principaux types d'action des autorités locales pour atténuer et s'adapter

	Moyens d'action pour atténuer	Moyens d'action pour s'adapter
Agriculture/ alimentation	Faire évoluer les systèmes de production pour diminuer les GES et stocker du carbone Restauration de sols	Evolution des systèmes de production pour qu'ils soient adaptés aux nouvelles conditions et en particulier plus résilients Développer des filets de sécurité pour les crises alimentaires
Forêt	Faire évoluer les systèmes de production pour diminuer les GES et stocker du carbone. Reforestation	Accompagner l'évolution des écosystèmes et des systèmes de production pour qu'ils soient adaptés aux nouvelles conditions et en particulier plus résilients
Industrie	Développer des systèmes de production avec efficacité énergétique Economie circulaire	Développer la résilience des industries face aux risques
Energie	Investir dans des infrastructures de production d'énergie renouvelable et leurs réseaux ; fournir de l'énergie aux populations et aux entreprises	Développer la résilience des systèmes énergétiques face aux risques
Transport urbain	Développement de l'efficacité énergétique Maîtrise des déplacements Construction d'infrastructures Organisation territoriale du transport	Augmenter la résilience des infrastructures de transport
Habitat/ urbanisme	Des villes plus compactes et durables, planification territoriale, normes sur les constructions	Planification territoriale, opérations de réaménagement urbain, construction d'infrastructure réduisant les risques

Gestion des déchets	Economie circulaire Diminuer à la source, gestion des déchets moins émissive de GES	Développer la résilience des systèmes de gestion des déchets
Eau et assainissement		Evolution des systèmes de production pour qu'ils soient adaptés aux nouvelles conditions Développer la résilience des systèmes d'approvisionnement et d'assainissement
Santé		Prévention et soin des nouvelles pathologies provoquées par le dérèglement climatique
Prévention et gestion des catastrophes naturelles		Diminuer la vulnérabilité et l'exposition au risque par la planification territoriale et la construction d'infrastructures Plan de gestion de l'urgence Assurances contre les catastrophes naturelles ou reconstruction post-catastrophe

Quelques éléments de méthodes

Pour arriver à déclencher ces actions locales, les méthodes d'intervention varieront selon les contextes institutionnels, et géographiques. Cependant, il nous semble important de dégager quelques éléments de méthode. En premier lieu, il semble pertinent que l'autorité locale élabore une stratégie territoriale de développement soutenable, dotée d'un plan énergie-climat couvrant l'adaptation et l'atténuation. Ce plan énergie-climat devra être transformé en projets d'investissement, de services publics, de politique locale, qui devront être étudiés sur le plan technique, juridique, financier. La recherche de financement permettra leur

réalisation, qui devra être suivie et évaluée. Les autorités locales peuvent être amenées à mobiliser des compétences en planification territoriale, ingénierie (climat, technique, juridique, financière), recherche de financement, maîtrise d'ouvrage, gestion de services publics, suivi, évaluation, mais aussi en mise en œuvre de politiques locales en développement économique, recherche et innovation, gestion de l'urgence d'actions.

Ainsi, une autorité locale voulant se mobiliser et agir efficacement devra chercher à renforcer les points suivants :

- les principaux acteurs de son territoire doivent être sensibles à la question du dérèglement climatique et volontaire pour agir. C'est encore mieux si le niveau national l'est ;
- le cadre national doit être favorable à la mobilisation et à l'autonomie des autorités locales ;
- l'autorité locale doit pouvoir mobiliser de l'ingénierie-climat, pour réaliser les diagnostics d'émission et d'adaptation de son territoire et élaborer sa stratégie de développement et son plan énergie-climat ;
- elle doit aussi pouvoir mobiliser de l'ingénierie technique, juridique et financière pour étudier les conditions de réalisation des actions de son plan ;
- elle doit avoir la possibilité de mobiliser effectivement des financements pour ces actions ;
- elle doit ensuite avoir la capacité à maîtrise d'ouvrage et à gérer ou à déléguer un service public ;
- enfin, elle doit pouvoir suivre et évaluer efficacement ces actions ;

Enfin, pour être efficace et pertinente, les stratégies de développement soutenables devraient dans la mesure du possible être élaborés à la bonne échelle de territoire, qui doit correspondre au risque physique pour l'adaptation (un bassin versant par exemple) ou pertinent pour l'atténuation (un bassin industriel ou une agglomération et sa zone d'attraction par exemple). De plus ce territoire doit être doté d'une collectivité ou d'une autorité locale compétente. Dans la pratique les territoires des autorités locales ne sont pas tous cohérents avec ceux du risque ou de l'atténuation. Il est donc essentiel de favoriser l'élaboration de stratégies communes à plusieurs autorités locales concernées par un même territoire-climat et de coordonner les plans d'action. Il est en particulier primordial que les stratégies de développement soient pensées sur des territoires comprenant la ville et la campagne.

Cet avis a été exprimé par Véronique Moreira, vice-présidente à la coopération décentralisée de la région Rhône-Alpes, lors du Sommet Mondial des Collectivités. Renaud Colombier, chargé de projet développement urbain au Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques va plus loin et estime que le territoire pour penser et conduire l'action climat devrait comprendre le tissu urbain dense et le rural proche, c'est à dire le bassin de vie au sens géographique du terme. Néanmoins, beaucoup d'acteurs internationaux mettent l'accent sur les enjeux urbains et semblent accorder moins d'importance aux territoires ruraux.

L'exemple de l'organisation du paysage institutionnel français est à cet égard intéressant avec les Schémas Régionaux

d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, dont l'élaboration est confiée aux Régions, collectivités comprenant plusieurs millions d'habitants, des agglomérations en réseaux et les territoires ruraux qui y sont connectés. Il s'agit d'un schéma unique fixant les orientations de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de désenclavement et d'amélioration de l'offre de services dans les territoires ruraux, d'inter-modalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique. La planification territoriale des collectivités infra-régionales doit prendre en compte les objectifs des SRADDET et ils doivent être compatibles avec les règles générales de ce schéma. De même, les Régions françaises sont chefs de file sur leur territoire du développement économique. Elles élaborent des Schémas Régionaux de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation qui s'imposent aux collectivités infra-régionales.

La gouvernance des territoires varient énormément d'un pays à l'autre. Certains Etats ont plusieurs niveaux de collectivités locales (communes, départements, régions ou Etats Fédérés), dont les responsables sont élus par les populations, dotés de compétences complémentaires et jouissant d'une certaine autonomie budgétaire et fiscale. A l'inverse, d'autres Etats ont des autorités locales complètement sous tutelle, sans autonomie budgétaire et fiscale. Les capacités de mobilisation et d'actions vont y être très différentes. De plus, et indépendamment de la situation de leurs autorités locales, tous les Etats en développement n'ont pas le

même volontarisme pour développer une politique climat et y activer la mobilisation de leurs territoires. Et enfin, tous les Etats en développement n'ont pas la même capacité d'actions, certains sortent de crise ou sont englués dans des conflits internes, ou victime d'un très haut niveau de corruption, alors que d'autres sont stables, ont réussi à circonscrire la corruption et ont une capacité d'actions élevée. Ainsi, certains Etats comme la Chine sont bien structurés, volontaires sur le plan climat, mais sont très centralisés et laissent trop peu d'autonomie à leurs collectivités locales pour qu'elles se mobilisent efficacement contre le dérèglement climatique. Le Brésil ou l'Argentine, quant à eux sont des Etats à forte capacité d'action, fédéraux et relativement décentralisés, mais fortement marqués par le modèle de développement extractiviste, aux antipodes de la transition écologique. Enfin, à l'autre bout de la chaîne, on trouve des pays sortant de crise, comme Haïti ou le Mali, extrêmement vulnérables, ayant des institutions très faibles, peu actifs sur le plan du climat et dotés d'un cadre national a priori favorable aux collectivités, même si dans la pratique celles-ci n'ont quasiment aucun moyen.

Face à cette diversité de situation, pour amplifier et améliorer la mobilisation des collectivités des pays en développement, il convient d'activer une chaîne de décisions et d'actions, qui sera propre au contexte institutionnel du pays.

b) Les collectivités des pays en développement ont besoin d'ingénierie sur le climat et de finances

Dans ce processus, les autorités locales ont à la fois besoin d'accompagnement et d'ingénierie pour penser un plan d'actions adapté, et de moyens financiers et méthodologiques pour le mettre en œuvre (Marston, 2013). Schématiquement, cette chaîne de décision et d'actions débute par la sensibilisation des acteurs du territoire, passe par de la planification territoriale soutenable qui demande de l'ingénierie climat et finance, puis par la mobilisation de financements, et enfin la réalisation d'actions qu'il faut suivre et évaluer. Ces différentes étapes nécessitent des moyens humains et financiers qui sont loin d'être tous présents ou même simplement accessibles aux autorités locales des pays en développement. Enfin, pour stimuler et renforcer leur capacité d'action, il est nécessaire de trouver des formes d'intervention adaptés à l'hétérogénéité des situations nationales, qui pour être efficace devraient s'appuyer entre-autres sur les coopérations entre autorités locales.

Accompagnement et ingénierie nécessaires

De la sensibilisation à la mise en œuvre, les besoins en accompagnement-ingénierie-méthodologie sont importants mais diffèrent peu des besoins classiquement identifiés dans le cadre du renforcement de capacité des autorités locales des pays en développement. Il y a cependant des besoins spécifiques aux actions climat:

- la sensibilisation des acteurs du territoire aux conséquences du dérèglement climatique sur leur territoire pour inciter le passage à l'action;
- l'intégration des enjeux climat dans les documents de stratégie de développement et de planification territoriale: diagnostic des émissions de gaz à effet de serre et de la vulnérabilité et de l'exposition du territoire au risque climatique ; formulation d'une stratégie territoriale de développement soutenable contenant un plan énergie-climat, visant la réduction des émissions des gaz à effet de serre du territoire et la réduction des émissions et l'adaptation du territoire au dérèglement climatique, avec un plan de prévention et de gestion des risques;
- ingénierie technique, juridique et financière des actions. Compétences technique et juridique pour l'atténuation et l'adaptation et en finance climat pour mobiliser les financements adéquats
- suivi-évaluation: compétence spécifique atténuation-adaptation

Ces compétences sont très peu présentes sur les territoires des autorités locales des pays en développement. Pour les développer, deux voies d'action complémentaires sont possibles: la formation des acteurs locaux, en particulier des responsables politiques et techniques des autorités locales, et l'assistance technique, c'est à dire l'accompagnement d'autorités locales dans ces processus par des experts nationaux ou internationaux compétents. Dans un souci de justice climatique, le surcoût que représente cette formation et cette assistance technique spécifique climat devrait être couvert par la solidarité internationale. Lorsqu'une entreprise ou un groupe financier est intéressé pour conclure un partenariat

avec une autorité locale, pour produire et distribuer de l'électricité ou de l'eau potable par exemple, il mobilise son expertise technique, juridique et financière, ce qui réduit les coûts pour la collectivité. En revanche dans ce cas il est impératif de permettre à la collectivité d'avoir accès à une contre-expertise indépendante, qui lui permettra de préserver ses intérêts lors de la prise de décision et du suivi-évaluation du projet s'il se réalise.

Dans ce cadre, l'accompagnement par les pairs (i.e. les gouvernements locaux) ainsi que les réseaux d'échange d'expérience entre gouvernements locaux sont généralement reconnus comme étant d'un bon rapport coût/efficacité. Dans cette démarche, la coopération entre collectivités, et en particulier ce que nous appelons en France la coopération décentralisée semble particulièrement intéressante. Une coopération asymétrique entre une collectivité bien dotée en moyens humains et financiers et une autorité locale moins bien dotée permet de développer des approches pertinentes. Cette coopération est traditionnellement bilatérale nord-sud, mais de plus en plus de coopération tripartites ou sud-sud se développent. De plus, les réseaux nationaux ou régionaux de collectivités permettent des échanges d'expérience et de « bonnes pratiques », comme par exemple avec le réseau Mercociudades dans le MERCOSUR (Quenan, Velut, 2014) ou avec le Fonds Mondial de Développement des Villes et le Cities Climate Finance Leadership Alliance.

Dans le cas des coopérations décentralisées nord-sud, l'antériorité de la relation et le dialogue entre pairs permettent de sensibiliser les autorités locales et de les accompagner vers de nouveaux champs d'intervention comme celui du Climat. De plus, mobiliser

les compétences Climat des collectivités des pays riches permet de donner plus de légitimité et de poids politique à leurs propres démarches de transition écologique. Cela peut les aider à atteindre plus rapidement leurs objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Les coopérations Ile de France/Région de Dakar et Nord-Pas de Calais/Minas Gerais sur la réalisation de Plan Energie-Climat ont été précurseurs dans le domaine et pourraient inspirer d'autres démarches similaires. De même, dans le cadre de la coopération Ile de France/Hanoï, l'Institut des Métiers de la Ville à Hanoi forme des urbanistes au développement urbain soutenable. La coopération décentralisée n'est cependant pas une spécificité française. Cités Unies France a repéré des coopérations exemplaires entre Rajkot (Inde) et Leicester (Royaume Uni) autour du développement local durable, Leon (Nicaragua) et Utrecht (Pays Bas) autour de l'urbanisme, Bojana, Platinum (Afrique du Sud), Ho (Ghana) et Lathi (Finlande) autour de l'amélioration des services environnementaux des municipalités, Mbale (Ouganda) et Pays de Galles (Royaume Uni) autour de l'élaboration d'un programme climatique territorial intégré pour Mbale (Cités Unies de France, 2014).

Les compétences en ingénierie climat commencent seulement à être développées dans les collectivités des pays riches et sont en général portées par des agents et des élus ayant peu ou pas d'expérience de la coopération décentralisée. De nombreuses organisations de la société civile du Sud et du Nord ont développé des savoir-faire qu'il serait utile de mobiliser. En particulier les réseaux internationaux de collectivités, les ONG, notamment les membres de la Commission Climat et Développement de

Coordination Sud pour les français, ainsi que les membres du réseau Climat et Développement.

L'Institut des métiers de la ville (IMV) à HANOI

Créé en mars 2001 par le Comité populaire de Hanoi et la Région Ile-de-France dans le cadre de leur accord de coopération. Cet outil technique au service de la Ville d'Hanoi est aussi une plateforme pour la coopération internationale. Il a pour mission le renforcement des compétences municipales en urbanisme (planification, réglementation, méthodologie de projet) et gestion des services urbains (régulation, contractualisation, qualité de service, information aux usagers). Il favorise le partage d'expériences et de savoir-faire entre professionnels des deux collectivités.

Les besoins de financement

Les moyens financiers nécessaires pour atténuer le dérèglement climatique et pour s'adapter sont immenses. Pour l'adaptation, suivant les méthodes, on les estime en dizaine de milliards (50 milliards US\$ par an, Canfin-Grandjean, 2015) voire en centaines de milliards d'US\$ (jusqu'à 500 milliards US\$ par an en 2050, Leseur 2015). Les financements existants sont estimés entre 8 et 25 milliards US\$ par an en 2013 (Canfin, Grandjean) A titre de comparaison, le PIB mondial est de 75 000 milliards US\$ en 2013. Le surcoût d'un scénario bas carbone par rapport à un scénario business as usual est évalué à 4,6 trillions de dollars sur la période 2015-2100 par le rapport NCE, alors que les financements climat

sont estimés par le Comité Permanent sur la Finance de la CCNUCC à un montant compris dans une fourchette de 340 à 650 milliards de dollars (Canfin, Grandjean, 2015). De notre côté, nous estimons l'ordre de grandeur des besoins de financement pour l'accompagnement et l'ingénierie à 100 millions US\$ par an en année pleine (sur la base de 1000 gouvernements locaux ou autorités locales accompagnés par an à 100 000 US\$).

Une partie importante de ces investissements et de ces actions devraient être réalisés par les autorités locales des pays en développement, directement si elles leur cadre national leur donne l'autonomie suffisante, ou indirectement via des programmes de leurs Etats ou de partenaires privés si elles ne peuvent le faire directement. Pour se développer en étant sobre en carbone, les autorités locales peuvent conduire des projets de développement agricole et forestier sobres en carbone, des actions pour améliorer l'efficacité énergétique de l'industrie, développer l'économie circulaire et une gestion des déchets plus efficiente, créer des infrastructures de production et de distribution d'énergie (électricité et bois), mener des opérations d'aménagement urbain et de construction de quartiers, créer des réseaux de transport urbains. Pierre Forestier et Clément Larue (AFD) estiment que dans ce cadre, le principal enjeu financier est de réorienter les trillions de dollars investis aujourd'hui par an dans les énergies fossiles vers le secteur des énergies renouvelables, des transports propres, de l'efficacité énergétique, de l'agriculture résiliente.

Pour s'adapter, les autorités locales devront chercher à améliorer la résilience de leurs infrastructures (de transport, de services, de production d'énergie, de distribution d'eau, de gestion de

déchets...) et des systèmes de production (en particulier agricole et eau potable) de leurs territoires, et pourront mettre en place des filets de sécurité alimentaire, conduire des opérations d'aménagement et construire des infrastructures réduisant les risques et ultimement, mener des opérations de gestion de catastrophes et de reconstruction post-catastrophe. Pour cela certaines auront contracté des assurances qui financeront ces opérations, d'autres non et seront pour beaucoup dépendantes de la solidarité internationale.

Schématiquement on peut distinguer trois grands types de financement que les autorités locales peuvent mobiliser pour leurs actions de lutte contre le dérèglement climatique: les dons, les prêts, et les prises de participation. Une même action peut mobiliser l'un ou l'autre de ces types de financement, ou même en utiliser plusieurs.

Ces différents types de financement sont adaptés à des types d'action et aussi à des types d'Etats et de collectivités. En effet, indépendamment du fait que certains Etats ne permettent pas à leurs collectivités d'emprunter directement ou de conclure des partenariats avec des investisseurs privés, la principale différence entre ces trois financements est que le don peut être assorti de conditions de gouvernance ou de réformes politiques mais n'est pas à être remboursé comme c'est le cas des prêts ou des obligations, ou à être rémunéré comme c'est le cas des prises de participation. D'après le GRET l'instrument subvention doit être mobilisé sur la durée nécessaire à l'incubation et à l'expérimentation de modèles innovants et pérennes. D'autre part, il est établi qu'une partie non

négligeable des autorités locales des pays en développement a un budget très limité et une capacité fiscale très faible. Contracter un prêt ou une obligation sera possible si l'investissement permet de dégager des recettes supplémentaires alimentant le budget de l'autorité, ou sinon ce sera au détriment de ses dépenses de fonctionnement. Toutes les actions identifiées plus haut ne généreront pas de recettes supplémentaires pour les autorités. La fiscalité locale repose habituellement sur des prélèvements sur l'économie, sur les ventes et la propriété du foncier et du bâti et sur les impôts payés par les habitants. Les actions climat peuvent avoir un effet positif sur l'assiette de cette fiscalité mais la collectivité peut être dans l'incapacité d'augmenter ses prélèvements, soit pour des questions légales, soit par faiblesse administrative, absence de cadastre, corruption...ce qui est malheureusement le lot de la plupart des collectivités des Pays les Moins Avancés et même de beaucoup de pays en développement.

D'après l'AFD, un tel enjeu est hors de portée des financements mobilisables en subvention au travers des fonds et agences internationales de développement qui doivent donc rechercher à être catalytique sur l'investissement et les flux de financements et transformationnelles dans leurs objectifs. La subvention ou des prêts à conditions douces, sont toutefois des éléments très importants pour accompagner les pays les plus pauvres dans leur démarche d'adaptation, créer les incitations à l'action et subventionner les démarches d'ingénierie, de renforcement de capacités et de planification territoriale,.

Attirer la prise de participation des investisseurs privés ou publics dans le financement des investissements et des actions climat des autorités locales ne sera possible que dans le cas où ces investissements auront une certaine rentabilité. Cela pourra prendre la forme juridique d'une société d'économie mixte ou d'une délégation de services publics. Un service de fourniture d'énergie par exemple, générera des recettes qui permettront la rémunération du capital et le paiement des amortissements des investissements. L'existence de ces recettes dépendra de la bonne gestion du service et de la solvabilité des consommateurs, ce qui n'est jamais garanti dans les pays les plus pauvres.

Lorsque les difficultés identifiées plus haut sont insurmontables à court terme, l'autorité locale sera dans l'impossibilité d'emprunter ou d'attirer des investisseurs et n'aura que les dons comme possibilité de financement de ses actions. Et si elle trouvait un prêteur qui pour des raisons politiques lui fournissait les sommes nécessaires, elle risquerait fort de se retrouver dans l'incapacité de le rembourser, ce qui pourrait bien être encore plus négatif que la situation antérieure.

A l'inverse, prêter ou investir dans les projets des autorités locales d'Etats émergents comme le Viet Nam ou le Brésil aura beaucoup plus de chances d'avoir un effet d'entraînement sur leurs finances locales et sera donc plus adapté.

Lorsque les autorités locales ont une certaine capacité fiscale, les prêts et obligations sont adaptés au financement des projets de développement, sous réserve qu'ils aient un impact sur l'assiette

fiscale. Cependant, les projets de développement sobres en carbone sont souvent encore un peu plus coûteux que les projets conventionnels. Ce surcoût devrait être couvert par des dons issus des principaux contributeurs au dérèglement climatique.

Pour s'adapter, les autorités locales devront améliorer la résilience de leurs infrastructures ou de leur systèmes de production. Ce surcoût par rapport à l'existant devrait être couvert par des dons. Les opérations d'aménagement urbain et de construction d'infrastructure pour diminuer le risque climatique, la gestion de crise et la reconstruction quant à elle devrait légitimement relever de la solidarité internationale. C'est en particulier le cas pour le financement de la gestion de l'urgence et de la reconstruction pour lesquels des systèmes d'assurance se développent, comme le Caribbean Catastrophe Risk Insurance Fund (initié par la Banque Mondiale).

Les dons sont donc des financements adaptés à bon nombre d'actions et d'autorités locales, et le souhaitable développement d'une fiscalité internationale carbone devrait permettre d'en augmenter les montants. Cependant, au vu de l'importance des besoins en financement climat il est illusoire de penser que les dons seront suffisants, il convient donc de s'interroger sur les conditions nécessaires au développement des prêts et des prises de participation.

Comment permettre aux autorités locales d'avoir un meilleur accès aux prêts et obligations ?

La première condition identifiée plus haut est que les investissements ou les actions climat doivent avoir un impact positif sur la capacité d'auto-financement de l'emprunteur. L'ingénierie des projets doit donc veiller à renforcer cette dernière. Deuxièmement, il est nécessaire de diminuer le risque du crédit ou tout au moins sa perception. Un bon accompagnement de la collectivité, de la sensibilisation à la mise en oeuvre sera de nature à le diminuer. La publicité faite autour de cet accompagnement contribuera à renforcer la confiance des emprunteurs. Enfin, Blaise Desbordes, de l'équipe de négociation COP 21 du gouvernement français nous a suggéré de proposer que des collectivités solidaires se portent garantes des prêts. La garantie pourrait s'exercer de façon bilatérale, dans le cadre d'une coopération décentralisée, une collectivité d'un pays développé se portant garante d'une collectivité d'un pays en développement. Mais elle pourrait aussi s'exercer via un fonds de garantie mutuel, créé par les collectivités solidaires. Il nous semble que cette dernière option serait plus dynamique, les collectivités solidaires mobiliseraient et mutualiseraient leur expertise en ingénierie-climat, ce qui aurait un effet levier important sur l'accès aux financements des collectivités locales des pays en développement.

L'épargne disponible dans les territoires des pays en développement pourrait être utilement dirigée vers des obligations finançant les projets de leurs autorités locales. Pour cela lorsque les conditions juridiques sont réunies, un intermédiaire bancaire solide et inspirant confiance est nécessaire. Les Banques de développement ont commencé à mettre en place des

expérimentations de ce type dans quelques autorités locales. L'épargne des habitants de collectivités en coopération décentralisée pourraient aussi être mobilisée, par exemple dans le cas de Paris et Dakar.

Comment diriger des financements privés vers les projets climat des autorités locales des pays en développement?

Les financements privés peuvent se concrétiser par des prises de participation des sociétés d'économie mixte ou dans des sociétés ayant une délégation de service public. Le « secteur privé » n'est absolument pas homogène, et comprend des acteurs de taille et de poids très variables, allant de l'économie informelle avec les petits commerçants de rue ou les artisans des pays du sud, aux grandes multinationales, en passant par des entreprises nationales ou régionales qui peuvent avoir de multiples connexions avec l'élite de leur pays. Pour le bois-énergie ou le transport urbain, il peut être plus efficace de mobiliser le secteur informel qu'une entreprise multinationale. De même, l'adduction d'eau peut être gérée par des comités de quartier de façon extrêmement efficace, comme cela a été montré par le GRET à Port au Prince. Quoiqu'il en soit, les investissements privés peuvent concerner des activités comme la distribution d'eau, la gestion des déchets, la production et la distribution d'énergie, la gestion de transports urbains... Ces capitaux seront attirés par le niveau de rentabilité, lui-même corrélié au risque de l'investissement. Le risque de l'investissement peut être diminué par une bonne ingénierie et un bon accompagnement du maître d'ouvrage. Il peut aussi être diminué par une garantie des investissements comme celle de la COFACE. On pourra aussi

jouer sur les tarifs de vente des biens ou des services et dans certains cas mobiliser des subventions pour augmenter la rentabilité. Dans tous les cas, ce type de partenariat avec des investisseurs privés nécessite de renforcer les capacités de négociation et de suivi des autorités locales. Il est fondamental de leur permettre d'avoir accès à une expertise fine et indépendante des investisseurs.

Que ce soit pour emprunter, contracter des obligations ou monter une société d'économie mixte, les autorités locales doivent développer leur capacité d'auto-financement, par leur propre fiscalité ou la vente de biens et de services.

Plus-value foncière et finances locales

Selon Nathalie Le Denmat, secrétaire exécutive de la CGLU, il est fondamental de développer dans la durée une fiscalité et des moyens de financement autonomes, avec par exemple la fiscalisation de la plus-value foncière dans les territoires connaissant une urbanisation rapide. Fanny Quertamp, co-directrice du PADDI (un centre de formation à l'urbanisme situé à Ho Chi Minh Ville, dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Région Rhône-Alpes et la Métropole de Lyon) partage ce point de vue. Lors de la construction d'infrastructures urbaines, la ville d'Ho Chi Minh exproprie des bandes de 75 mètres autour de ces dernières, en les achetant au prix du terrain agricole et les revendant au prix du terrain à bâtir. Les sommes collectées permettent de financer des infrastructures urbaines, ou de recréer des zones humides permettant l'expansion des crues et prévenant

donc le risque inondation. Cette technique de financement est adaptée aux territoires connaissant une urbanisation rapide. Claire Charbit, responsable du dialogue avec les autorités locales à l'OCDE indique qu'il est possible de mettre en place des politiques redistributions de cette plus-value entre les territoires urbains et ruraux.

Et finalement construire un processus de mutualisation des expériences et des méthodes

Face au dérèglement climatique, il est fondamental de mobiliser les autorités locales et leur permettre d'avoir accès à de l'ingénierie et des financements. Ce mouvement repose sur la mobilisation de chacun, mais aussi sur le partage d'expérience, qui permettra de faire progresser les connaissances et de forger les savoir-faire des acteurs de l'ensemble de la planète. Pour cela il nous semble que les processus locaux doivent s'inscrire dans une démarche de recherche-action. Ainsi ils pourront être conçus comme recherche de réponse à des questions communes, et participer à la production de connaissances sur les méthodologies et les modèles de développement permettant aux territoires de faire face au dérèglement climatique. Pour cela il serait extrêmement utile de renforcer l'animation des réseaux internationaux du développement territorial soutenable réunissant les élus, agents des autorités locales, membres de la société civile, experts, chercheurs.

Dans ce cadre il serait pertinent de mettre au point de nouveaux outils d'aide à la décision publique, qui intègre le fait que nous évoluons et évoluerons dans un monde que le dérèglement

climatique rendra de plus en plus incertain. L'ampleur et le type de dérèglement climatique de même que son impact sont incertains. L'incertitude doit être intégrée aux processus de décision ainsi que le coût de l'action. De même, il serait utile de mettre au point des indicateurs de suivi-évaluation adaptés aux projets visant prioritairement l'adaptation au dérèglement climatique. Et enfin à partir de l'expérience dégager des connaissances sur les modes de financement adaptés aux actions-climat des autorités locales des pays en développement.

c) Des nouveaux financements sont créés, mais ne sont pas toujours accessibles aux collectivités

Nous avons réalisé un panorama des outils existant pouvant être mobilisés par les autorités locales des pays en développement à partir de l'étude de la CDC Climat Recherche sur les financements de l'adaptation des villes, à partir de 27 fonds existant (Leseur, 2015), du recensement réalisé par Cités Unies de France (Cités Unies de France, 2014) et de nos propres recherches.

Comme dit plus haut, les financements peuvent être de différentes natures : subvention (non remboursable) ou prêt ou obligations (à rembourser), ou prises de participation (rémunération du capital et amortissement). Ce panorama porte uniquement sur les deux premiers types de financement. Les financements peuvent être spécifiques aux autorités locales ou pas, fléchés climat ou pas, et être multilatéraux, régionaux, ou nationaux. L'essentiel des dons

provient d'organismes publics, mais quelques fondations privées sont actives.

Fonds spécifiques aux autorités locales :

Fonds multilatéraux :

Le programme LoCAL (Local Climate Adaptive Living Facility) est mis en œuvre par l'UNCDF (Fonds d'Équipement des Nations Unies). Il est doté de 1,5 millions US\$. Il est réservé prioritairement aux Pays les Moins Avancés. Il a commencé à travailler avec le Bhoutan, le Cambodge, le Laos et les Îles Salomon, puis avec le Bangladesh, le Bénin, le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Niger et le Népal.

Resilient Cities Acceleration Initiatives est mise en œuvre par un consortium de bailleurs institutionnels, dont United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), de fondations (dont la fondation Rockefeller) et d'organisations non gouvernementales. Il vise à accompagner 500 villes d'ici 2020 dans la réalisation de plans d'action et les aider à mobiliser les fonds nécessaires à leur mise en œuvre.

Cities and Climate Change Initiative, piloté par United Nations-Habitat, abondé entre autre par les gouvernements de Norvège, Allemagne, Suède, et Cities Alliance. Cette initiative soutient des approches globales d'atténuation et d'adaptation de gouvernements locaux, en fournissant des dons pour financer du renforcement de capacité. Sont éligibles les villes de taille

moyenne et celles des pays les moins avancés. A l'heure actuelle il finance des programmes dans 40 villes, dont 30 en Asie-Pacifique.

Mécanismes de financement relevant de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique :

City-wide program, dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre (MDP), créé par les accords de Cancun. Le MDP permet à un pays développé ou à une entreprise d'un pays développé de financer des actions de réduction d'émissions de GES. Le City-Wide Program est un mécanisme de financement territorial ouvert aux collectivités, qui permet de soutenir des programmes d'urbanisme relatif au climat. La méthodologie a été validée par la COP 17 mais l'effondrement du prix de la tonne de carbone a privé ce mécanisme de fonds pour le rendre effectif.

Fonds Bilatéraux

France

Ministère des Affaires Etrangères Français/Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

En vue de la COP 21 le MAE en partenariat avec deux autres ministères (écologie, développement durable, énergie ; agriculture, agro-alimentaire, forêt) et la Fondation Electric Schneider ont lancé un Appel à Projet Climat en direction des coopérations décentralisées. L'objectif est de « mobiliser leur savoir-faire en matière de développement sur les territoires et celui des acteurs locaux en proposant un partenariat qui puisse donner plus de cohérence et d'efficacité à leurs actions. » Sont éligibles tous les pays pouvant bénéficier de l'Aide Publique au Développement.

L'Appel à Projet a cinq axes : développement de l'agro-écologie dans les pratiques agricole et sylvicole, planification territoriale et aménagement urbain durable, eau et assainissement dans une perspective de lutte contre le changement climatique, gestion responsable et valorisation des déchets, préservation de la biodiversité et énergies renouvelables. Une vingtaine de projets ont été sélectionnés, dont la mise en œuvre représentera un budget total de près de 2,7 millions d'euros.

La coopération décentralisée des collectivités locales françaises

Les financements propres aux collectivités françaises consacrés à la coopération décentralisée ont été estimés à 230 millions d'euros en 2013 par André Laignel dans son rapport. Ces actions bénéficient de co-financements, entre-autre du MAE. Si l'on tient compte des dépenses de fonctionnement et de logistique engagées par les collectivités pour coopérer, il faut sans doute multiplier ce chiffre par 2 voire 4. C'est donc une infime partie de l'Aide Publique au Développement, qui était estimée au plan international à 134 milliards US\$ en 2013, mais ces financements sont intégralement sous forme de don et une bonne part de ces sommes finance des opérations de renforcement de capacité et de mise en œuvre de services publics par les collectivités partenaires dans les pays en développement. La question du climat est encore assez peu mise en avant dans ces coopérations. Le Conseil Régional d'Île de France avec la région de Dakar et le Conseil Régional du Nord Pas de Calais avec l'État du Minas Gerais au Brésil font figure de précurseur en coopérant sur la conception et la mise en œuvre de leurs plans énergie-climat. A noter que ces financements peuvent être complétés par des prélèvements sur les factures d'eau

(loi Oudin-Santini) et plus récemment d'énergie (amendement Pintat) voire par des prélèvements plus innovants comme une éco-participation sur les horodateurs.

Fonds Asiatiques :

Urban Climate Change Resilience Trust Fund, piloté par la Banque Asiatique de Développement, la Coopération Britannique, l'USAID (coopération américaine) et la Fondation Rockefeller. Il est doté de 140 millions US\$ (dons et prêts) et intervient uniquement en Asie, prioritairement auprès de 6 pays (Bangladesh, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines, VietNam).

Cities Development Initiatives in Asia, piloté par la Banque Asiatique de Développement et le gouvernement d'Allemagne, doté de 65,2 millions US\$ pour 2013-2017, intervient sous forme de dons dont 20% en nature et vise à aider les autorités locales à transformer leurs plans de développement en plans d'investissements financés.

Asian Development Bank Climate Change Fund (CCF), 50 millions US\$ (dons) dont 14 pour l'adaptation.

Fonds nationaux :

Bangladesh : Le Bangladesh Climate Change Resilience Fund a été créé en 2010. Il est coordonné par le gouvernement du Bangladesh et la Banque Mondiale et est doté de 188 millions US\$ de dons. Il est accessible aux Ministères, et aux organisations de la société civile (organisations communautaires, aux ONG du pays,

aux organismes de recherche). Il finance des actions qui doivent rentrer dans le cadre de la stratégie nationale climat et de son programme d'actions (Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan (BCCSAP)), qui est organisée en six thèmes :

- ï Sécurité alimentaire, protection sociale et santé
- ï Gestion intégrée des désastres
- ï Infrastructures
- ï Recherche et gestion de la connaissance
- ï Atténuation et développement bas carbone
- ï Construction de capacités et renforcement institutionnel

Un minimum de 10% est réservé aux actions de la société civile, le reste étant mis en œuvre par le gouvernement du Bangladesh. Il peut financer des actions ou des investissements d'autorités locales par la fenêtre gouvernementale et donc entrant dans le cadre de programmes nationaux mais pour le moment ne met pas en avant les démarches territoriales portées par les autorités locales de type Plan Energie-Climat.

Colombie : le Fondo Adaptacion, a financé des projets des autorités locales d'aide d'urgence et de reconstruction après le phénomène la Nina qui en 2010 et 2011 a produit inondations et glissements de terrain. La première dotation, de 3,7 milliards d'US\$ a été entièrement utilisée. La deuxième tranche d'action devrait concerner 3000 projets de gestion des risques et désastres. Le gouvernement colombien est en train d'évaluer la possibilité d'en faire un fonds national changement climatique. Un deuxième fonds, FONDETER (Fondo de Desarrollo Teritorial) existe en

Colombie et peut financer de l'assistance technique entre autre sur l'atténuation pour aider à préparer des projets bancables.

Indonésie : Indonesia Climate Change Trust Fund, piloté par le gouvernement d'Indonésie, Il est doté de 11,3 millions US\$. Il peut financer directement les besoins en ingénierie et assistance technique des gouvernements locaux, basés sur le Plan d'Action National.

Afrique du Sud : Green Fund, géré par la Banque de Développement d'Afrique du Sud pour le compte du Ministère de l'Environnement. Il est accessible directement aux autorités locales. Il intervient sous forme de dons, de prêts et de prise de participation.

Inde : Tamil Nadu Development Fund, piloté par le gouvernement indien, est spécifique aux institutions locales et aux structures privées qui créent des infrastructures locales. Il finance des projets d'infrastructure sans focus particulier sur l'adaptation ou l'atténuation. Il intervient sous forme de prêts et de dons.

Fonds non spécifiques aux autorités locales mais qu'elles peuvent mobiliser

Fonds multilatéraux :

Le Fonds Adaptation, doté de 277 millions US\$ au 31 octobre 2014. Il est hébergé par le Global Environment Facility. Les autorités nationales régionales et multilatérales peuvent y déposer une demande.

La Global Facility for Disaster Reduction and Recovery est doté de 540 millions US\$, environ 20 millions par an de dons pour des projets de résilience urbaine face aux catastrophes naturelles.

Le Special Climate Change Fund du Global Environment Facility est doté de 329 millions US\$ (dons), accessibles par des agences nationales de mise en œuvre, pour financer des actions d'adaptation, de transferts de technologie, des projets sectoriels (énergie, transport, agriculture, industrie, forêt, gestion des déchets) et enfin pour réduire la dépendance aux énergies fossiles des pays fortement producteurs ou consommateurs.

Cities Alliance : hébergé par l'United Nations Office for Project Services, doté de 155 millions US\$ (dons), finance des projets de développement urbain bas carbone et d'adaptation, principalement d'ingénierie et d'assistance technique.

Le Fonds Vert pour le Climat (Green Climate Fund) :

Décidé à Copenhague et créé en 2010, basé en Corée du Sud, le Fonds Mondial pour le Climat (FVC) doit fournir les moyens nécessaires aux pays en développement pour qu'ils mènent leurs politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre et qu'ils s'adaptent au dérèglement climatique. Un bureau paritaire composé de 12 pays en développement et de 12 pays développés le pilote. Il est pour le moment doté de 10 milliards US\$, et sa dotation va augmenter. Pour rappel les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards US\$ par an de financements publics et privés d'ici à 2020.

Le FVC finance des actions :

• d'atténuation, permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, via le changement de modes de production d'énergie, de transport, de construction, d'urbanisation, de production industrielle, d'utilisation des sols ; la lutte contre la déforestation, la dégradation des forêts, la gestion soutenable des forêts et la conservation et le développement du carbone stocké dans les forêts.

• d'adaptation, en favorisant le développement de la résilience et l'amélioration des moyens d'existence des populations et des régions les plus vulnérables, améliorer la résilience du bien être, de la sécurité alimentaire et de l'approvisionnement en eau, améliorer la résilience des infrastructures et des écosystèmes et services écosystémiques ;

Ces actions doivent être présentées et conduites par des acteurs accrédités, qui peuvent être des organisations publiques ou privées, internationales, régionales, nationales ou infra-nationales. Pour cela, le FVC a mis en place deux procédures d'accréditation :

• un accès direct, pour des institutions régionales, nationales et infra-nationales, qui est subordonnée à l'acceptation par leur point focal ou leur Autorité Nationale Désignée (NDA en anglais). 129 Etats ont aujourd'hui un NDA ou un point focal. Le FVC a recruté un fournisseur de service qui accompagne les entités dans leur processus d'accréditation ;

• un accès international pour les banques ou agences multi et bilatérales, les institutions régionales, avec une procédure accélérée pour les entités déjà accréditées par le Global Environment

Facility, le Fonds d'Adaptation, et l'Union Européenne (Direction Générale du Développement et de la Coopération).

Les frais d'accréditation sont minimales au regard des budgets mobilisables (entre 500 et 7000 US\$).

Le Fonds Readiness and Preparatory Support Programme du FVC a reçu 74 demandes à la date du 3 juillet 2015, qui se sont concrétisées en 9 projets de renforcement de capacité des DNA ou des focal points, pour lesquels préparent un programme d'actions (Comores, République Dominicaine, République Démocratique du Congo, Ethiopie, Mali, Micronésie, Rwanda, Thaïlande, Togo). Ce programme de renforcement mobilise un montant total de 2,5 millions US\$. Seuls 3 de ces projets ont utilisé la voie d'accès national, les autres passent par la voie internationale ou régionale. 4 projets de renforcement sont en cours, en Bolivie, aux Iles Cook, au Gabon et au Mali. Par ailleurs, ce fonds a soutenu 24 autorités nationales dans leurs démarches d'accréditation. A ce jour 3 sont accrédités et 6 sont en cours de processus.

Il y a donc 51 Etats qui n'ont pas encore effectué de demande de renforcement auprès de ce fonds, parmi lesquels des Etats soumis à un aléa et une vulnérabilité forte comme Haïti ou le Nicaragua. Ils pourraient mobiliser 300 000 US\$ par Etat, et le board souhaite consacrer la moitié de ces soutiens aux Etats les plus vulnérables (états insulaires en développement, Pays les Moins Avancés et Etats africains).

Ce fonds travaille en partenariat avec les autres fonds d'assistance technique sur le climat, en particulier ceux gérés par la Banque

Africaine de Développement, l'Agence de coopération internationale allemande (GIZ), le KfW (établissement de crédit du gouvernement allemand), les Programmes des Nations Unies pour le Développement et pour l'environnement (PNUD et PNUE), le World Resource Institute (WRI).

Au 3 septembre 2015, seuls huit organismes nationaux ou régionaux (hors banques régionales de développement) sont accrédités : le Caribbean Community Climate Change Center, le Centre de Suivi Ecologique (Sénégal), la Corporacion Andina de Fomento, Environmental Investment Fund of Namibia (Namibie), Le Ministère des Ressources Naturelles du Rwanda, la National Bank for Agriculture and Rural Development (Inde), le Peruvian Trust Fund for National Parks and Protected Areas (PROFONANPE, Pérou), le Secretariat of the Pacific Environment Programme.

Trente-neuf organismes internationaux ou régionaux sont accrédités, dont les principales agences de l'ONU, les banques régionales de développement, la KfW, l'AFD.

L'accès des gouvernements locaux, directement est pour le moment impossible, puis qu'aucun d'entre-eux n'est accrédité. Dans l'absolu, si leur autorité nationale n'y voit pas d'objection, ils peuvent tenter d'être accrédité, mais les procédures et les standards à respecter sont a priori très éloignés de la plupart des autorités locales. Cependant, leur accès via des programmes montés par des organismes accrédités mérite d'être exploré.

Fonds bilatéraux :

Union européenne

Global Climate Change Alliance, piloté par l'Union Européenne, il est doté de 386,2 millions d'euros et il finance par dons essentiellement des projets de renforcement de capacités ou d'ingénierie dans les 74 pays prioritaires de la coopération.

Instruments de la Coopération au Développement :

ï Le programme Organisations de la Société Civile et Autorités Locales (2 milliards d'euros pour 2014-2020) est accessible aux collectivités mais dans la pratique il y a très peu de programmes directement sur les enjeux du dérèglement climatique. 70 à 80% de l'enveloppe de ce programme est consacré au renforcement de la contribution des organisations de la société civile et des autorités locales aux processus de développement et de gouvernance ;

ï Le Programme Biens Publics Mondiaux (6,3 milliards d'euros) relatif notamment aux programmes dans le domaine de l'environnement

ï Le Programme géographique (13,9 milliards d'euros), avec des programmes bilatéraux qui peuvent soutenir la décentralisation et le renforcement des services publics locaux et des programmes régionaux qui peuvent également soutenir des collectivités dans leurs projet de coopération menée à l'échelle régionale.

ï Le Fonds Européen de Développement propose entre autre la Facilité Energie, qui soutient des projets améliorant l'accès aux énergies durables et abordables en milieu rural et périurbain dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique;

De plus, dans les autres champs ou dans les enveloppes pays, la dimension climat peut être introduite.

L'Agence Française de Développement : L'AFD agit essentiellement comme une banque de développement avec des crédits, des obligations ou des prises de participation. Dans le cadre de son plan stratégique de développement sur la période 2012-2016, l'AFD s'est engagée à ce que « 50% de ses octrois financiers annuels dans les pays en développement soient alloués à des projets en faveur du climat (30% pour sa filiale "secteur privé" Proparco). » En 2012 elle comptabilise 48% de financement "climat" et Proparco 32% de ses engagements, soit 2,4 milliards d'euros. Elle a aussi lancé en 2014 une obligation climat qui a levé 1 milliard d'euros.

Le Climate and Development Knowledge Network, piloté par le DFID (coopération britannique) et le gouvernement des Pays Bas, est doté de 100 millions de £. Il finance dans 74 pays de l'assistance technique pour concevoir des plans de développement compatibles avec le dérèglement climatique. (0,5 million £ maximum par projet). Il est accessible aux gouvernements locaux mais aussi aux responsables du secteur privé.

Le Germany's International Climate Initiative, (gouvernement allemand) est doté de 1,6 milliard € entre 2008 et 2014. Il finance des projets d'atténuation, d'adaptation et de préservation de la biodiversité, en cherchant à déclencher des investissements privés (dons, prêts et contributions aux fonds internationaux dédiés).

United Kingdom International Climate Fund, 3,87 milliards £ (prêts et dons) gérés par le DFID finance des projets de

développement bas carbone et d'adaptation des pays pauvres et vulnérables.

Fonds privés :

100 resilient cities: créé et financé par la Fondation Rockefeller, il est doté d'un minimum de 100 millions US\$ et a pour objectif d'aider les villes du monde entier à être plus résilientes face aux chocs physiques, sociaux et économiques.

Le responsable d'une autorité locale souhaitant mettre en œuvre un programme d'atténuation et d'adaptation a donc la possibilité de mobiliser de multiples outils pour le concevoir et le financer. Cependant, à moins d'être dans un pays ayant un fonds national accessible aux collectivités locales, il devra être capable de se repérer dans ce maquis.

En effet, le paysage est touffu et manque singulièrement de lisibilité. Les financements climat multilatéraux ou bilatéraux en direction des collectivités sont nombreux, de relativement petite taille, se recoupent partiellement les uns les autres et n'ont pas de guichet unique. Les financements non fléchés collectivités locales sont en général difficiles d'accès pour les autorités locales, en particulier lorsqu'ils sont multilatéraux.

De plus le continent asiatique se révèle mieux doté que l'Afrique, les Caraïbes et l'Amérique Centrale, où les besoins sont pourtant très importants.

Le Fonds Vert, avec le Funds Readiness and Preparatory Support Programme cherche à mettre en place des stratégies nationales qui pourront se concrétiser, en fonction des volontés politiques nationales, en outils au service des autorités locales. Il s'agit là d'un processus descendant, qui a certes l'avantage de garantir une cohérence d'actions sur le plan national et une mutualisation des coûts d'ingénierie, mais n'est pas une réponse rapide aux volontés d'agir locales.

Selon une étude récente conduite pour Overseas Development Institute, seulement 10% des financements climat serait orienté vers les projets des villes entre 2010 et 2014, soit 842 millions US\$, et ce essentiellement pour financer ces systèmes de transport collectif dans des pays émergents (Barnard, 2015). Les collectivités qui gèrent un territoire urbain et rural, de type départements ou régions semblent pour le moment être les grandes oubliées.

En l'état, il n'y a donc pas de signal suffisant pour mobiliser les énergies locales.

3) Un Fonds Vert pour les collectivités locales : quatre options étudiées

Méthodologie:

L' intuition générale de cette étude est que les autorités locales étant en première ligne sur le front du dérèglement climatique, elles doivent renforcer leur capacité à mettre en place des solutions locales. Pour cela elles doivent pouvoir piloter et mettre en œuvre des processus de développement territorial soutenable, de type Plan Climat Energie Territorial . Pour cela nous avons identifié quatre enjeux majeurs:

- renforcer les capacités des autorités locales en planification territoriale durable et en maîtrise d'ouvrage
- leur permettre de mobiliser de l'ingénierie climat
- faciliter leur accès aux financements ;
- Enfin, faire évoluer le cadre légal et réglementaire national pour renforcer leur capacité à agir ;

Les trois premiers items font l'objet prioritaire de la réflexion qui suit. Pour faire face à ces enjeux, nous avons identifié quatre options possibles :

- un label-qualité géré par les collectivités, qui fédère les énergies et permet de mobiliser de nouveaux financements ;
- un (des) organisme(s) accrédité(s) auprès du FVC qui monte un (des) programme(s) collectivités ;
- un programme collectivités dans le FVC ;
- une banque de développement des collectivités ;

Ces options peuvent être sous certaines conditions complémentaires les unes des autres. Pour chaque option l'étude précisera la structure juridique porteuse, les origines et modalités de financement, la gouvernance, les ressources en ingénierie qu'il faudrait mobiliser. Nous étudierons les avantages et inconvénients de chaque option, en prenant soin de nous appuyer sur l'avis des principaux acteurs concernés, par rapport aux enjeux identifiés plus haut et les complémentarités possibles. Pour étayer l'analyse, nous utiliserons des cas-types de pays :

- Etats bien structurés, volontaires sur le plan climat, mais très centralisés et laissant trop peu d'autonomie à leurs collectivités locales pour qu'elles se mobilisent efficacement contre le dérèglement climatique (ex : la Chine).

- Etats à forte capacité d'action, fédéraux et relativement décentralisés, mais fortement marqués par le modèle de développement extractiviste, aux antipodes de la transition écologique (ex. le Brésil ou l'Argentine).

- Etats sortant de crise, extrêmement vulnérables, ayant des institutions très faibles, peu actifs sur le plan du climat et dotés d'un cadre national a priori favorable aux collectivités, même si dans la pratique celles-ci n'ont quasiment aucun moyen. (ex. Haïti ou le Mali)

a) Un label-qualité qui fédère les collectivités et mobilise des nouveaux financements

Il s'agit de créer une structure politique, non financière, qui aurait pour objet de réorienter vers les enjeux climatiques les actions

existantes de coopération décentralisée. On développerait non pas un fonds stricto sensu, mais une « marque commune » qui habillerait des actions qui demeureraient bilatérales, mais qui satisferaient à des normes définies en commun et qui seraient évaluées par un organisme autonome. Le fonds vert des collectivités prendrait ainsi la forme d'un réseau de collectivités doté d'un board international. Les normes retenues pourraient s'inspirer des méthodologies présentées plus haut et de celles déjà développées par d'autres organismes bailleurs pour qualifier les projets « climat », et notamment par l'AFD. La démarche ne serait pas normative mais plutôt formative : les autorités locales seraient accompagnées dans l'émergence et la conduite de leurs actions, le label serait un élément supplémentaire qui leur permettrait de valoriser leur action, de rendre visible leur participation à un mouvement d'ensemble et de faciliter leur recherche de financements.

Cette option est assez proche du projet Transformative Action Programs de l'ICLEI qui vise à mettre en relation collectivités locales et bailleurs internationaux dans l'optique de financer des projets intégrés sur le plan du climat.

La crédibilité du projet suppose cependant que la structure d'habilitation et de contrôle soit réellement indépendante afin d'assurer la crédibilité des projets et notamment le fait que les financements dégagés sont effectivement affectés à l'objectif assigné et que les collectivités qui reçoivent les financements (dons des coopérations décentralisées et prêts qui pourraient être

déclenchés) disposent des compétences nécessaires pour la mettre en œuvre utilement.

Cette démarche-qualité n'aurait pas vocation à être réservée aux seules collectivités en coopération décentralisée et pourrait à terme à être accessible à un maximum d'autorités locales de pays en développement.

Structure juridique et gouvernance

La création d'une marque commune, ou d'un label-qualité et l'accompagnement des collectivités dans ces démarches-qualités ne nécessitent pas forcément la création d'une structure juridique. Elle peut être portée par un réseau international de collectivités déjà existant (CGLU, ICLEI¹).

La gouvernance devrait reposer sur des collectivités locales volontaristes sur le plan climat, en veillant à assurer une représentation équitable de collectivités de pays en développement, pays les moins avancés et pays développés, et des différents types de collectivités (municipalités, départements, régions/Etats fédérés).

En revanche, le contrôle devrait reposer sur une entité indépendante des collectivités demandeuses, par exemple un organisme accrédité par le FVC comme l'AFD, mais pourrait être effectuée paritairement par des collectivités et par des experts de l'entité de contrôle. Cela permettrait progressivement de construire une expertise partagée.

Origines et modalités de financement

La création de la marque, son animation, l'accompagnement et l'ingénierie fournie aux collectivités pour construire leurs interventions en respectant les critères peut reposer sur la mobilisation des agents des collectivités impliquées dans la démarche. Ce temps de travail fourni par la collectivité pourrait être complété par un financement sous forme de dons du Fonds Vert, qui pourrait être mobilisé par un organisme accrédité, par exemple l'AFD (2^{ème} option étudiée). Cette option peut être développée sans l'implication d'un organisme accrédité, mais nécessitera dans ce cas de mobiliser d'autres co-financements, les collectivités et leurs réseaux internationaux ne disposant pas a priori des fonds suffisants pour le réaliser seuls.

Le contrôle de la démarche pourrait être assuré par la mobilisation des ressources humaines des collectivités et de l'organisme accrédité auprès du FVC. Cependant, si cette démarche se déploie réellement et va au-delà des collectivités en coopération décentralisée, le contrôle qualité ne pourra s'effectuer sans financement supplémentaire.

Une collectivité qui en bénéficierait serait donc accompagnée dans toutes les phases de son action-climat, y compris jusqu'à la recherche de financement. Ses projets bénéficieraient de la marque, ce qui rassurerait les financeurs, mais ne serait pas forcément suffisant pour permettre d'avoir accès à des prêts ou des obligations. Un fonds de garantie mutuel ou la création d'obligations pourraient utilement compléter cette option. Ce sera

étudié dans l'option 4 (banque de développement des collectivités).

Ressources en ingénierie à mobiliser

ï Sensibilisation, ingénierie en développement territorial soutenable, ingénierie technique, juridique et financière, suivi-évaluation.

ï Contrôle qualité

L'expertise des élus et des agents des collectivités impliquées dans la démarche et de l'organisme porteur du programme devra être mobilisée et sans doute complétée par des compétences externe pour accompagner les collectivités (consultants, réseau des experts des ONG et de la société civile).

Avantages et inconvénients

Selon Pierre Forestier et Clément Larrue de l'AFD, cette option est séduisante par sa facilité de mise en oeuvre et par sa démarche qualité. Les coopérations nord-sud et sud-sud permettent le transfert de compétences et le renforcement des capacités des collectivités territoriales avec un bon rapport coût/efficacité. En particulier, les collectivités françaises ont des compétences en planification territoriale durable (PCET), mais aussi en eau-assainissement, logement, urbanisme, transport extrêmement utiles. Le cadre juridique et les outils développés pour la planification territoriale durable sont exemplaires au plan mondial et il est dommage que ce savoir-faire français ne soit pas plus exporté. De plus la mutualisation des expériences et de leurs évaluations, la création de référence sont un atout de cette

proposition. Toutefois, cette solution reste partielle car les coopérations décentralisées ne sont pas possibles dans plusieurs pays du Sud. Egalement, le sujet de la coopération décentralisée reste une solution principalement soutenue en France, qui peine à être reconnu comme une solution dans les autres pays du nord.

Céline Bordier, chercheuse à la CDC Climat-Recherche estime quant à elle qu'une démarche qualité ainsi que l'accompagnement par une collectivité plus expérimentée sur la question du climat sont de nature à rassurer les bailleurs, ce qui permettra d'activer plus facilement des prêts. Elle est par ailleurs chargée du club Villes-Territoires-Energies-Changement climatique qui pourrait s'impliquer dans cette démarche, en présentant et discutant les conclusions de ce rapport.

Un label internationalement reconnu sera attractif pour les responsables politiques des autorités locales, soucieux de leur image auprès de leur population, de leurs pairs et à l'international. Plus l'économie de la collectivité sera insérée dans les chaînes de valeur mondiale, plus cela sera vrai. On peut imaginer à terme que ce label soit exigé par les consommateurs des pays riches (« produit sur un territoire labellisé »). Ce sera particulièrement le cas de pays comme le Brésil, l'Argentine et la Chine fortement impliqués dans le commerce mondial. Cela pourrait renforcer l'intérêt de la Chine, encore fortement centralisée, pour stimuler l'implication et l'autonomie de ses autorités locales. Les collectivités de ces pays disposent d'institutions et de personnels stables qui seront en mesure de bénéficier d'un accompagnement et d'une démarche qualité.

La démarche-qualité reconnue sur le plan international sera réellement mobilisatrice dans des pays comme Haïti ou le Mali si elle permet un accès effectif à des financements. Au vu de la faiblesse des collectivités dans ces pays, il est difficile d'imaginer des programmes collectivités financés par des prêts, sauf peut-être (et à condition d'un accompagnement solide), dans les capitales et villes principales. Ce type de pays aura donc besoin d'un accompagnement renforcé et adapté, ce qui sera donc coûteux. En Haïti et au Mali, la coopération décentralisée est relativement développée, en particulier avec la France et pourrait permettre de mobiliser de l'expertise. Mais sans accès à des dons pour l'expertise et les actions-climat les territoires les plus pauvres, qui sont souvent les plus vulnérables, vont passer à côté de la démarche.

Cependant cette option repose sur l'hypothèse qu'il y ait un accord entre les différentes organisations représentatives des autorités locales pour mettre en œuvre ce fonds et sur l'implication d'un organisme accrédité par le FVC. L'AFD semblerait tout indiqué pour cela. De plus il sera réellement mobilisateur s'il atteint rapidement une taille critique et bénéficie d'un portage politique international qui pourrait s'exprimer au moment de la COP 21.

b) Un (des) organisme(s) accrédités auprès du Fonds Vert pour le Climat qui monte(nt) un programme collectivités

D'autres options plus hybrides pourraient être envisagées, notamment des instruments financiers créés et gérés par des organismes accrédités par le FVC, que leur champ d'intervention soit international comme l'AFD ou EUDevco, ou régionales (BID, BAD, CAFé) ou national (8 organismes nationaux accrédités au 3/09/2015).

Ces instruments financiers pourraient fournir l'accompagnement et l'ingénierie nécessaire aux interventions climat des autorités locales, et assurer leur financement par dons, prêts et prises de participation. Ils pourraient de surcroît respecter le label-qualité et mobiliser l'expertise des collectivités locales les plus mobilisés sur ce sujet (option a)

Le FVC pourrait garantir la couverture territoriale pour qu'à terme tous les pays en développement puissent bénéficier de ce type de programme.

Structure juridique et gouvernance

Afin d'assurer une couverture géographique maximale et éviter l'engorgement, plusieurs organismes accrédités pourraient mettre en place de tels programmes. La coordination entre ces différents programmes pourrait être assurée par le FVC, qui veillerait à la mutualisation des pratiques, et à la couverture géographique. Chaque organisme serait responsable de la conception et de la mise en œuvre de son programme.

Si cette option se met en place en complément de l'option a), les collectivités locales impliquées devraient participer à la gouvernance des programmes b). Les projets en coopération décentralisée du a) devraient entrer prioritairement dans les programmes b).

Origines et modalités de financement

Le FVC pourrait être mobilisé par les organismes accrédités pour financer l'accompagnement et l'ingénierie des autorités locales. Une partie des actions de leurs plan-climats pourraient être financés par des dons du FVC, l'autre partie pourrait l'être par des prêts ou des prises de participation des banques de développement.

Ressources en ingénierie à mobiliser

Sensibilisation, ingénierie en développement territorial soutenable (particulièrement compatible climat), ingénierie technique, juridique et financière, suivi-évaluation.

Les compétences en accompagnement d'autorités locales de certains organismes accrédités pourraient être renforcées.

Avantages et inconvénients

Pierre Forestier et Clément Larrue de l'A.F.D. estiment que l'option d'un organisme accrédité auprès du Fonds Vert montant des projets ou programmes en faveur du soutien et de la mise en œuvre de plans d'actions bas carbone et résilient est tout à fait envisageable et probable.

Par ailleurs, une initiative comme celle de la « City Climate Alliance Leadership Alliance » qui rassemble des agences bi et

multi-latérales, les réseaux de collectivités (CGLU, ICLEI, C40) et quelques acteurs privés pourrait jouer un rôle de plateforme pour faciliter l'émergence de tels projets en apportant la connaissance et le réseau nécessaire. Ils réalisent en ce moment un état des lieux des projets en cours. Ils commencent à construire des références sur le lien entre climat et développement, et à réunir les informations sur le financement pour accompagner l'émergence et la conduite de projets de territoires. Dans ce réseau, seuls les banques publiques AFD et la Caisse Andine de Financement (qui intervient sur toute l'Amérique Latine) interviennent en direct dans le financement des collectivités, l'agence de coopération japonaise (JICA) a un programme urbain mais sans financement direct vers les collectivités ainsi que la Banque Mondiale par exemple. A terme (et particulièrement si le FVC est suffisamment doté) les membres de ce réseau pourraient amplifier leurs programmes nationaux ou régionaux, pour soutenir l'adaptation et l'atténuation des territoires, avec des volets collectivités.

Cette option repose sur l'hypothèse que d'autres organismes accrédités (ou accréditables) par le FVC pourraient dans un futur relativement proche monter des programmes en direction des autorités locales des pays en développement. Cela sera évidemment facilité si la COP 21 et le board du FVC les encourage en ce sens.

Le montage de programmes nationaux par les organismes nationaux accrédités semble a priori être une bonne idée, qui repose sur l'hypothèse que des Etats ou des Agences nationales soient accréditées, que leurs gouvernements souhaite monter un

programme en direction leurs collectivités, et que le cadre réglementaire de l'État soit compatible avec cette hypothèse. Cela pourrait être le cas au Sénégal, au Pérou, en Namibie, au Rwanda, en Inde, qui ont des structures publique accréditées. La mobilisation de ces organismes nationaux permettrait de garantir une cohérence nationale d'actions et de mobiliser un grand nombre de collectivités de ces pays.

La Corporacion Andina de Fomento (CAF) est un organisme accrédité auprès du FVC et intervient dans toute l'Amérique Latine, y compris le Brésil et l'Argentine. Elle fournit des financements aux collectivités de cette région. Pour le moment elle n'est pas active en Haïti. En revanche l'AFD intervient dans ce pays, en particulier en financement de projets de gestion des déchets de collectivités locales et d'aménagement de bassins versants via le GRET. Le Caribbean Community Climate Change Center est accrédité par le FVC mais pour le moment il ne conduit aucune intervention en Haïti. En revanche il intervient auprès des communautés touchées par le dérèglement climatique et est donc susceptible de soutenir les projets d'autorités locales. Enfin l'AFD intervient en Chine pour financer des actions-climat d'autorités locales (hydro-électricité, efficacité énergétique) et au Mali notamment sur des projets d'aménagement urbain.

La mobilisation de collectivités impliquées dans un label-qualité portant sur des processus de développement territorial liés au climat (option a) et des bailleurs montant des programmes collectivités seraient complémentaires (option b). Des programmes

collectivités portés par des organismes accrédités peuvent exister sans qu'il y ait une démarche-qualité portée par un réseau international de collectivités, mais dans ce cas ils se priveraient de la mobilisation d'expertise et d'énergies de terrain, fort utiles à la réussite de ce type de programme.

Enfin, cette approche repose sur l'hypothèse qu'une couverture géographique la plus complète possible puisse être rapidement mise en place. Elle repose donc sur l'implication d'organismes à vocation régionale, mais qui ne couvriront sans doute pas toutes les régions du monde. Ils devront donc être complétés par des programmes d'organismes internationaux, qui seront éventuellement spécialisés sur des thématiques ou des contextes particuliers. En particulier, l'AFD, l'Union Européenne, le GEF et le Fonds d'Adaptation pourraient être sensibles à cette approche.

Cela serait favorisé par la création par le FVC d'un cadre d'interventions pour les programmes autorités locales/gouvernements locaux.

c) Un programme collectivités du Fonds Vert pour le Climat

Une troisième option serait la création d'un programme spécial au sein du FVC accessible directement aux collectivités. La création d'un tel programme aurait pour conséquence d'envoyer un signal à ces dernières qui pourrait les inciter à passer à l'action. Cet arrangement permettrait aux collectivités de bénéficier d'une partie des sommes dédiées au climat par les Etats via le FVC. Un obstacle potentiel serait l'articulation entre les différents échelons financés par le FVC et le risque de créer des doublons, en particulier entre des programmes nationaux et locaux dans un même Etat. Enfin cette option repose sur l'hypothèse que les autorités nationales permettront l'accréditation de leurs autorités locales au FVC.

Structure juridique et gouvernance

Une gouvernance de programme pourrait être mise en place, impliquant les collectivités les plus en pointe et leurs réseaux internationaux. Si l'option c) et l'option a) se mettent en place conjointement, les collectivités locales impliquées dans a) devraient participer à la gouvernance du programme c). Les coopérations décentralisées de a) devraient être financées prioritairement par c).

Origines et modalités de financement

Le FVC pourrait mobiliser ses propres ressources pour financer l'accompagnement et l'ingénierie des autorités locales, et les aider à rechercher des prêts, à mettre en place des obligations ou attirer des prises de participation

Ressources en ingénierie à mobiliser

Sensibilisation, ingénierie en développement territorial soutenable (particulièrement compatible climat), ingénierie technique, juridique et financière, suivi-évaluation.

Avantages et inconvénients

Le FVC a mis en place deux procédures d'accréditation :

- un accès direct, pour des institutions régionales, nationales et infra-nationales, qui est subordonné à une non objection de leur point focal ou de leur Autorité Nationale Désignée (NDA). 129 Etats ont aujourd'hui un NDA ou un point focal. Le Fonds Vert pour le Climat a recruté un fournisseur de service qui accompagne les entités dans leur processus d'accréditation ;
- un accès international pour les banques ou agences multi et bi-latérales, avec une procédure accélérée pour les entités déjà accréditées par le GEF, le Fonds d'Adaptation, et EU Devco. Les frais d'accréditation sont minimes au regard des budgets mobilisables (entre 500 et 7000 US).

En théorie les collectivités locales peuvent donc se faire accréditer et ensuite déposer des projets, par la procédure nationale, et donc sous réserve de non-objection de leurs autorités nationales respectives.

Pierre Forestier et Clément Larrue de l'A.F.D. estiment que cette option sera très difficilement réalisable. Les Etats ont créé le fonds vert et ils décident qui peut être accrédité au niveau national et quels types de projets peuvent y être présentés en lien avec la stratégie du pays. Les collectivités ne sont donc pas exclues ni

comme bénéficiaire direct ni comme bénéficiaire final d'un projet porté par une entité accréditée. En revanche, il pense qu'il sera très difficile d'avoir un consensus pour créer une voie d'accès direct pour les collectivités au travers d'un programme spécial. Dans la mesure où dans une majorité des pays du Sud les mesures nationales en faveur de la décentralisation et/ou de l'autonomie financière des collectivités restent balbutiantes, les Etats n'y semblent pas a priori majoritairement favorables. Enfin, même si c'était le cas les critères d'accréditation semblent hors de portée de nombreuses collectivités territoriales (standard fiduciaire, environnementaux et sociaux) voire même des Etats les plus fragiles, réduisant de fait l'intérêt d'une telle démarche. Un organisme accrédité pourrait assurer l'intermédiation mais ne pourrait pas déléguer la mise en oeuvre.

Compte tenu des normes à respecter, des procédures et même tout simplement des problèmes de langue (toute la communication des organismes internationaux se faisant en anglais), il semble assez clair que seules les grandes collectivités des pays en développement pourraient accéder à un tel mécanisme. Il est même probable que des Capitales comme Port au Prince ou Bamako se retrouveraient exclues d'un tel processus. Et si ces procédures et normes étaient adaptées aux autorités locales, au point que le fonds soit réellement accessible, le nombre de projets déposés dépasserait la capacité de gestion du FVC, ce qui l'obligerait à augmenter sa capacité d'instruction et de traitement des projets. Pour fournir un accompagnement et l'ingénierie dont les besoins ont été identifiés plus haut, le FVC devrait ouvrir des antennes régionales, ou sous-traiter en passant des appels d'offre. Il semble

donc assez irréaliste d'imaginer qu'une voie d'accès directe au FVC, si elle existait, permettrait de mobiliser largement les autorités locales.

En revanche il pourrait être intéressant que le FVC expérimente en direct le soutien à l'émergence de plans d'action de collectivités, avec les Etats volontaires, et participe activement à la mutualisation de ces expériences, pour pouvoir définir au mieux un cadre d'interventions pour des programmes autorités locales qui pourraient être portés par des organismes accrédités.

d) Une banque de développement des collectivités

Une banque de développement des collectivités, créée et gérée par elles, permettrait d'accompagner l'émergence et la structuration de projets climat et de les financer, par dons, prêts, obligations, prises de participation, ou mobilisation d'autres financeurs. Ce serait un formidable outil au service d'un développement territorial soutenable et de la transition écologique.

Une première étape pour aller dans cette direction pourrait être la création d'un fonds mutuel de garantie des emprunts, qui pourrait être utilisé par les collectivités ayant bénéficié d'un accompagnement méthodologique et d'une aide à l'ingénierie (option 1 et 2). La garantie pourrait être subsidiaire, c'est-à-dire ne porter que sur une partie des crédits octroyés, le reste du risque étant pris par la Banque et par l'emprunteur s'il dispose de garantie propre (patrimoine immobilier par exemple). Ou elle pourrait être subsidiaire complémentaire. Dans ce cas le crédit est remboursé en amortissement de capital et la garantie ne vaut que tant que le niveau du prêt amorti est supérieur au capital de l'emprunteur servant de garantie. Le fonds de garantie pourrait également se porter caution solidaire : en cas de retard de paiement de l'emprunteur la banque a le droit d'exiger un remboursement total du crédit par le garant.

Structure juridique et gouvernance

Ce fonds mutuel de garantie pourrait être soit hébergé par une banque de développement, soit par une structure ad hoc. Dans les

deux cas sa gouvernance devrait reposer sur les collectivités les plus en pointe sur cette démarche et leurs réseaux internationaux.

Origines et modalités de financement

Le capital de départ du fonds de garantie mutuel proviendrait de contributions de collectivités des pays développés. Si cette option est portée par une banque de développement accréditée, elle pourrait monter un programme auprès du FVC qui abonderait le fonds de garantie. Au fur et à mesure de son développement, les collectivités emprunteuses pourraient contribuer à ce fonds en versant des commissions sur les sommes empruntées, ce qui augmenterait la capacité collective de levée d'emprunt.

Ressources en ingénierie à mobiliser

- ï Ingénierie financière
- ï Connaissance du fonctionnement des collectivités des pays en développement

Avantages et inconvénients

L'idée de créer une banque mondiale verte des collectivités locales est séduisante mais elle se heurte à beaucoup de difficultés et notamment le fait que les collectivités, dans de nombreux pays, n'ont pas la capacité juridique leur permettant de participer à une action internationale ou même plus simplement d'emprunter en direct. Au-delà, cela suppose de dégager des financements significatifs pour asseoir ce fond et lui permettre de développer son activité de prêt/garantie. Il n'est pas sûr que cet objectif soit réaliste : les collectivités veulent que leur nom soit associé aux actions de coopération qu'elles financent. Autant un Etat, comme

la France, peut financer la Banque Mondiale à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros, parce qu'elle est un « grand pays » et peut ainsi participer au board, tout en continuant à pratiquer de manière prédominante une aide bilatérale (ou via l'Union européenne), autant des collectivités aux moyens limités seraient contraintes de réduire fortement leurs budgets de coopération bilatérale si elles devaient abonder un fonds vert collectif. Au-delà, il faut bien être conscient du fait qu'un fond autonome s'accompagne de coûts de structure considérables, qui supposent donc, pour être amortis, de développer une activité significative, qui irait sans doute au-delà des fonds que les collectivités seraient prêtes à mettre en commun.

Pierre Forestier de l'A.F.D. partage ce point de vue et estime qu'il serait a priori complexe de créer un nouveau fonds vert international dédié aux collectivités locales. Les Etats ont en général des difficultés à abonder de multiples fonds internationaux. En outre, il ne s'agirait probablement pas d'une solution efficace et efficiente. Jean-François Habeau, du Fonds Mondial de Développement des Villes nous a rappelé que cette option a fait l'objet de nombreux débats au sein de Metropolis et de CGLU, entre 2007 et 2009, et que leur conclusion avait abouti à l'abandon de l'idée.

En revanche, la création d'un fonds mutuel de garantie semble plus accessible. S'il est adossé à une banque de développement, alimenté par des contributions de collectivités locales de pays développés et destiné à financer des projets portés par les collectivités avec lesquelles elles ont des coopérations

décentralisées, il est possible de dépasser les difficultés identifiées plus haut. En revanche s'il n'est pas adossé à une banque de développement il devra être créé par les collectivités en coopération décentralisée ce qui peut représenter un coût important, peut être difficilement amortissable.

Un fonds de garantie mutuel permettra à des collectivités de taille moyenne ou importante de pays comme le Brésil, l'Argentine ou la Chine d'accéder plus facilement à des prêts bancaires. De manière générale cela dirigera du crédit vers des collectivités n'ayant pas accès aux financements bancaires et augmentera le volume des prêts aux collectivités des pays en développement et donc leur capacité d'investissement. En revanche ce sera sans doute moins adapté à des collectivités de pays comme Haïti ou le Mali, qui se financent peu voire pas par emprunt bancaire, mais l'existence de ce fonds peut à terme les accompagner vers ces nouvelles formes de financement du développement. De plus cela permettra aux banques prêteuses de mieux apprécier les risques inhérents aux collectivités locales des pays en développement. Et enfin, un fonds de garantie a un effet de levier qui peut être important.

Au-delà, ce fonds de garantie mutuel renforcera les liens de solidarité entre collectivités contributrices et bénéficiant de la garantie. En effet si la collectivité emprunteuse fait défaut, c'est le fonds de garantie qui paiera le prêteur et c'est la collectivité contributrice qui perdra sa contribution. Et en créant un outil bancaire commun, ces collectivités feraient un premier pas vers une banque de développement des collectivités.

En revanche, la faisabilité d'un tel outil repose sur la volonté d'une banque de développement de créer un tel outil, et il ne sera utile qu'aux collectivités locales ayant la capacité d'emprunter en direct. Pierre Forestier, de l'AFD juge cette idée de fonds de garantie mutuel porté par une banque de développement séduisante sur le principe et estime qu'elle mériterait une véritable étude de marché permettant de vérifier s'il y a vraiment un marché et un besoin pour un tel rehaussement de crédit des collectivités locales et pour lesquelles. Il partage l'idée que cela risque de servir d'abord les villes qui n'ont pas de grandes difficultés d'accès au marché, la garantie apportée par un fonds n'étant que rarement voire jamais le déclencheur du crédit). Il conviendrait aussi de préciser la structuration, les modalités, les types de projets finançables, la taille pour un tel fonds et les ressources. Sur ce dernier point il estime que les villes donatrices ne prêteront certainement pas leur bilan pour se faire et devront donc mettre au pot de ce fonds mutuel avec des effets de levier qui seront d'autant moins important que la cible sera les villes qui ont de véritables problèmes d'accès au crédit. Par ailleurs, une banque de développement peut certainement jouer un rôle dans la structuration d'un tel fonds mais il est probable que celui-ci doive disposer des moyens et de la structure autonome nécessaire pour assumer son propre risque. Au final, il lui semble donc extrêmement difficile de juger à ce stade si une telle idée vaut la peine d'être poursuivie. Par ailleurs, il lui semble prioritaire d'orienter les investissements vers des investissements permettant des changements vers des modèles de développement urbain plus sobre en carbone et résilient aux effets du changement climatique. Il rappelle que l'AFD milite pour une voie qui viserait d'une part

l'accompagnement des villes dans leur stratégie bas carbone et résiliente et d'autre part le renforcement des capacités des financeurs locaux et nationaux des collectivités locales qui nous apparaissent être les plus à même, avec le soutien des financeurs internationaux, à prendre et évaluer le risque sur de telles opérations et à devenir un partenaire de long terme des villes.

Synthèse et recommandations

Tableau de synthèse

	Avantages	Inconvénients et conditions de réussite
Un label-qualité géré par les collectivités qui fédère les énergies et mobilise de nouveaux financements	Facilité de mise en œuvre Stimule le mouvement des collectivités L'accompagnement par les pairs sécurise les projets et aide à accéder aux financements bancaires	Le développement de cette option repose sur l'implication d'un organisme accrédité au FVC Pour être efficace le label doit être associé à des financements internationaux
Un (des) organisme(s) accrédités auprès du Fonds Vert qui monte(nt) un programme collectivités	Complémentaire d'un label-qualité Mobilisation possible et complémentaire d'organismes internationaux, régionaux, nationaux Fournit un accompagnement de la sensibilisation à la mise en œuvre	La couverture géographique complète dépend de la volonté politique internationale, qui doit s'exprimer à la COP 21 Le FVC devrait ouvrir une voie d'accès cadre pour des programmes-collectivités déposés par des organismes internationaux, régionaux ou nationaux accrédités
Un programme collectivités dans le Fonds Vert pour le Climat	Permettrait au FVC d'expérimenter le soutien aux collectivités Une voie d'accès direct enverrait un signal fort aux Etats et aux collectivités	Pas de volonté politique de la plupart des Etats Avec les procédures et standards actuels, seules les collectivités les plus importantes pourraient y avoir effectivement accès

Une banque de développement des collectivités : créer un fonds de garantie mutuel	Complémentaire des options a) et b) Effet levier Renforce les liens de solidarité entre collectivités	La capacité de garantie d'emprunt sera limitée si ce fonds n'est pas adossé à une banque de développement accréditée au FVC Une étude de marché et de faisabilité d'un fonds de garantie est nécessaire
---	--	---

Recommandations :

1. Les autorités locales et les gouvernements locaux ont besoin d'un signal clair envoyé par la COP 21 pour amplifier leur mobilisation en faveur du climat.
2. Pour se mobiliser efficacement, elles ont besoin d'accompagnement méthodologique et d'ingénierie climat, technique, juridique et financière qui fait pour le moment massivement défaut.
3. Les coopérations décentralisées sont un bon cadre pour répondre à ces besoins. Il serait intéressant que les plus en pointe d'entre-elles, en partenariat avec leurs réseaux internationaux, mettent en place un label qualité, s'appuyant sur les bonnes pratiques et sur les méthodologies des principaux bailleurs. Il serait opportun qu'un organisme accrédité par le FVC se charge du contrôle de ce label, et monte en partenariat avec les autorités locales impliquées un programme auprès du FVC pour étendre l'utilisation de ce label. Les collectivités locales intéressées pourraient formuler des vœux allant dans ce sens en amont de la COP 21 ;
4. Les besoins en ingénierie climat et finance doivent être financés par des dons. En l'état des finances publiques de la plupart des collectivités des pays en développement, et compte tenu de la responsabilité des pays riches dans le dérèglement climatique, il est politiquement impensable de proposer aux collectivités des pays en développement d'emprunter pour réaliser leur plan énergie-climat. Cette ingénierie peut aussi être fournie dans le cadre de coopérations décentralisées et en mobilisant l'assistance technique du MAE ou de l'AFD;

5. Les dépenses relatives à l'adaptation et à l'atténuation, en investissement et en fonctionnement peuvent être financées par des emprunts dans la mesure où elles génèrent une augmentation (directement ou indirectement) des recettes supplémentaires pour les collectivités emprunteuses. Dans le cas contraire c'est le don qui doit être privilégié ;
6. Dans tous les cas l'ingénierie financière doit permettre le renforcement de la capacité fiscale des collectivités locales des pays du sud, ainsi que leurs capacités à maîtriser l'ouvrage et à gérer des services publics locaux. Cela implique un accompagnement pendant la mise en oeuvre du plan énergie-climat de la collectivité ;
7. Il faut permettre aux autorités locales d'avoir accès au FVC. Une voie directe accessible à toutes les collectivités est pour le moment politiquement et techniquement impossible. Il est plus réaliste de privilégier des voies d'accès avec des intermédiaires internationaux, régionaux ou nationaux accrédités par le FVC. Dans ce cas le FVC devrait ouvrir une fenêtre collectivités locales, accessibles aux organisations accréditées, et garantir la cohérence des interventions et la couverture internationale;
8. Pour faciliter l'accès au financement bancaire, un fonds de garantie mutuel pourrait être créé par les collectivités les plus solidaires. Adossé à une banque de développement, ce pourrait être un outil relativement simple à mettre en place, qui renforcerait les liens de solidarité entre les collectivités impliquées et aurait un bon effet levier. Une étude de marché est nécessaire ;
9. Ce programme pourrait préfigurer une véritable banque verte des collectivités, dont la gouvernance pourrait reposer sur les

collectivités, et qui seraient dotée de compétences en ingénierie climat et finance, d'un fonds de garantie et d'une capacité de prêt suffisamment importante pour devenir un acteur reconnu du financement des collectivités.

10. La mise en œuvre de ces programmes devrait être associée à un conséquent effort de recherche, qui permettra d'identifier les bonnes pratiques et les évolutions des cadres législatifs et réglementaires nationaux qu'il serait nécessaire de conduire, pour renforcer la capacité des autorités locales à faire face au dérèglement climatique.
11. Les collectivités locales françaises pourraient être encouragées à s'engager dans des opérations de coopération décentralisée portant sur la réalisation de plans énergie-climat et à abonder le fonds de garantie par un programme du MAE ou de l'AFD. Les Régions pourraient mobiliser une partie de leur fiscalité directe reposant sur la consommation d'énergie (TICPE) pour financer ces actions. Les élections régionales de décembre 2015 pourraient être l'occasion de mettre en débat ces propositions.

Bibliographie

Albrecht, Hocquard, Papin, octobre 2010, Focales n°5, Urban development in Vietnam: the rise of local authorities, Resources, limit and evolution of local governance, 139 p., éd. AFD, Paris

Barnard, Sam., 2015, Climate Finance for Cities: How Can International Climate Funds Best Support Low-Carbon and Climate Resilient Urban Development, ODI.

CDC Climat Recherche, A.F.D., 2015, Financing urban adaptation to climate change, a mapping of existing initiatives

Canfin, Grandjean, juin 2015, Mobiliser les financements pour le climat, une feuille de route pour financer une économie décarbonée, 92 p.

Centraider, mai 2015, Coopération internationale et changement climatique, Bulletin de Liaison n°36, 43 p.

Châtaigner Jean-Marc (dir.), 2014, Fragilités et résiliences, les nouvelles frontières de la mondialisation, ed. Karthala, Paris, 482 p.

Cités Unis de France, novembre 2014, L'action internationale des collectivités françaises face au changement climatique, 96 p.

Colliaux, mai 2015, Les Amérindiens isolés et l'extraction de gaz en Amazonie péruvienne. Le cas de Camisea et de la réserve territoriale Kugapakori, Nahua et Nanti (RTKNN), Chronique des Amériques Vol. 15, numéro 6, éd. Observatoire des Amériques, Montréal.

Coordination Sud, juin 2012, Guide de bonnes pratiques : intégrer l'adaptation au changement climatique dans les projets de développement, 75 p.

Coordination Sud, avril 2014, Les notes de la Commission Climat et Développement n°1

Coordination Sud, juillet 2015, Les obligations climat, nouvel eldorado financier ?, 6 p.

Dantec Ronan et Delebarre Michel, 2013, Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris 2015 : de l'acteur local au facilitateur global, Rapport d'Orientation auprès de la Direction Générale de la Mondialisation, du développement et du partenariat du Ministère des Affaires Etrangères, 78 p.

F.M.D.V. (2015), Les mécanismes de financement groupés infranationaux comme catalyseur potentiel, 28 p.

Frumhoff, Peter, Richard Heede, & Naomi Oreskes (2015) The climate responsibilities of industrial carbon producers, Climatic Change, early edition, 23 July, DOI: 10.1007/s10584-015-1472-5.

Heede, Richard (2013) ***Tracing anthropogenic CO2 and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854-2010, Climatic Change***, online 21 November; doi:10.1007/s10584-013-0986-y

Global TaskForce, mars 2015, Financing urban and local development: the missing link in sustainable development finance, position paper, 20 p.

Green Climate Fund, novembre 2014, Accreditation to the Green Climate Fund, 26 p.

Green Climate Fund, juin 2015, National Designated Authority (NDA) and focal point designation, 29 p.

Green Climate Fund, 2015, Report 360 vol1, Progress report on the readiness and preparatory support programme, 16 p.

GRET, juin 2015, Position du GRET pour la COP 21 : dérèglement climatique et développement, un engagement universel, des solutions locales, 5 p.

IIED, Briefing décembre 2014, Les indicateurs de suivi et d'évaluation de l'adaptation climatique, 4 p.

IIED, Briefing Avril 2015, Strengthening frameworks to monitor and evaluate climate adaptation in Uganda, 4 p.

IIED, 2014, Tracking adaptation and measuring development: a manual for local planning, 23 p.

IPCC, 2012, Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique, résumé à l'intention des décideurs, 32 p.

IPCC, 2014, Climate Change 2014, synthesis Report, approved Summary for Policymakers, 40 p.

Leseur, 2015, Financing urban adaptation to climate change impacts, mapping of existing initiatives, ed. CDC Climat Recherche, Paris, 49p.

Marston, mars 2013, Reaching local actors in climate finance, lessons on direct access for the green climate fund, 29 p.

Quenan, Velut, Janvier 2014, Les enjeux du développement en Amérique Latine, dynamiques socio-économiques et politiques publiques, collection à savoir, éd. AFD, Paris, 362 p.

Région Ile de France, Métropolis, CGLU, 2008, La Banque des Villes, un projet de solidarité entre les collectivités locales du monde, 9 p.

Sommet Mondial des Collectivités Territoriales, juillet 2015, COP21 - Subnational governments engagement

United Nations, septembre 2014, The Cities Climate Finance Leadership Alliance Action Statement

United Nations, 2015, Objectifs du Millénaire pour le Développement, rapport 2015, 75 p.

Lexique :

AFD : Agence Française de Développement
BAD : Banque Africaine de Développement
BID : Banque Inter-américaine de Développement
CAF : Corporacion Andina de Fomento
CDC : Caisse des Dépôts et de Consignation
CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis
COFACE : Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
COP21 : (Conference Of Parties) Conférence des Nations Unies sur le Changement Climatique qui se réunit en 2015 à Paris
C40 : Regroupement des 40 plus grosses villes du monde
EUDevco : Direction Générale Développement et Commerce de l'Union Européenne
FVC : Fonds Vert pour le Climat (Green Climate Fund en anglais)
GEF : Global Environment Facility
GES : Gaz à Effet de Serre
GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution (IPCC en anglais)
GRET : Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives (Conseil international pour les initiatives écologiques locales)
IPCC : en français GIEC
KFW : Kreditanstalt für Wiederaufbau (Établissement du gouvernement allemand de crédit pour la reconstruction)
MAE : Ministère des Affaires Etrangères
MERCOSUR : Mercado Comun del Sur (Marché Commun du sud de l'Amérique Latine)
NCE : New Climate Economy (Global Commission on the Economy and Climate)
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PCET : Plan Climat Energie Territorial
REDD et REDD+ : Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, dispositifs des Nations Unies permettant de financer la lutte contre la déforestation et la dégradation de la forêt
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires
SRDEII : Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation
UN : United Nations

Annexe 1 : Liste des personnes interrogées et consultées

Cécile Bordier, chef de projet Territoires et climat, I4CE (ex-Caisse des Dépôts et Consignations-Climat Recherche)

Pascal Canfin, conseiller principal pour le climat au World Resource Institute, ancien ministre du Développement.

Claire Charbit, responsable du dialogue avec les autorités locales, OCDE

Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique,

François Enten, animateur de la cellule scientifique, Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques

Pierre Forestier, chef de la division climat, Agence française de développement,

Alexis Frémeaux, ancien conseiller de Pascal Canfin, ex-ministre délégué en charge du Développement

Jean-François Habeau, directeur adjoint, Fonds Mondial de Développement des Villes

Clément Larrue, chef de projet senior, Agence française de Développement

Vanessa Laubin, chargée de programmes Climat et Territoires, Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités

Nathalie Le Denmat, secrétaire exécutive de la commission finances locales et développement de Cités et Gouvernements Locaux Unis

Benoît Leguet, directeur de la recherche, I4CE (ex-Caisse des Dépôts et Consignations-Climat Recherche)

Marie-Laure Martial, chargée de mission climat à la Direction Générale de la Mondialisation, Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International

Anne Odic, chef de la division autorités locales et développement urbain, Agence française de développement

Fanny Quertamp, co-directrice du PADDI (Centre d'Étude et de Prospective Urbaine d'Ho Chi Minh Ville)

Patricia Toelen, responsable du service Services essentiels et ressources naturelles, Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques

Annexe 2 : Etude de cas : l'Amérique latine

Dans les conférences internationales, les pays d'Amérique latine, Brésil en tête, privilégient l'économie verte, dans lequel l'environnement n'a pas de valeur en soi mais n'est regardé qu'à travers de son utilité directe pour les sociétés. Les classes moyennes se mobilisent contre des projets locaux pour des motifs environnementaux, mais beaucoup dans une logique « NIMBY¹ ». Les populations pauvres, souvent les plus affectées par les problèmes environnementaux, placent rarement cette question au cœur de leurs préoccupations et de leurs mobilisations. Les ONG locales et internationales se sont développées dans le sous-continent, et elles ont un impact médiatique réel. Elles sont cependant en général plus intéressées par la conservation des milieux et des modes de vie traditionnels que par la dégradation de l'environnement dont souffrent les populations urbaines d'Amérique latine. Cependant, la mise en œuvre du principe 10 de la conférence de Rio+20, dit de « démocratie environnementale » pourrait leur donner un souffle nouveau.

La contribution de l'Amérique latine au changement climatique est plus faible que l'Europe (3 tonnes eq CO₂ par habitant contre 7) mais elle est en augmentation du fait de l'urbanisation et du changement d'affectation de sols (déforestation en particulier). Jusqu'en 2009 les Etats latino-américains refusaient de s'engager sur des objectifs chiffrés de réduction de leurs émissions, au nom du droit à se développer. La plupart des pays sont maintenant sur la ligne dite de « responsabilité commune mais différenciée ». De

¹ « Not in My BackYard », c'est-à-dire « pas dans mon jardin »

plus, plusieurs Etats se sont engagés sur des réductions d'émission : le Brésil, le Chili, le Mexique. Au-delà de l'amélioration d'image que cela procure sur la scène internationale, cela permet aussi de façon très pragmatique d'avoir accès aux financements climat, en particulier REDD+ pour l'Amazonie. Cependant cette approche a ses limites : l'Equateur a abandonné le projet Yasuni, n'ayant réuni que 13 millions sur les 3,6 milliards demandés. A contrario, le Costa Rica a mis en place dès les années 90 une politique de paiement pour services environnementaux, proche du dispositif REDD, financé par des taxes locales, qui a permis de bien préserver la couverture forestière du pays. Parallèlement c'est aussi en Amérique latine que se sont développés les discours critiques sur l'approche ONUienne du climat, en particulier avec la question de la « dette environnementale » des pays riches, qui compenserait la dette monétaire des pays pauvres. Cependant c'est la notion de croissance verte et inclusive qui est majoritairement portée par les Etats latino-américains dans les enceintes internationales.

Les conséquences du dérèglement climatique se font déjà sentir dans le sous-continent, avec la fonte des glaciers tropicaux andins qui finalement diminue les quantités d'eau disponibles pour l'agriculture. La modification du régime des précipitations a facilité l'expansion du soja mais aussi développé les inondations. La diminution prévue des précipitations sur l'Amazonie pourrait avoir des conséquences similaires plus au sud, car les flux d'humidité de cette région circulent vers le sud. Les tempêtes tropicales et les ouragans pourraient être plus fréquents et plus violents, ce qui augmentera la vulnérabilité des îles et des zones littorales aux inondations.

Depuis les années 90, avec le sommet de la Terre à Rio, en 1992, le champ social et politique a commencé à intégrer la dimension environnementale. La déforestation en Amazonie, la qualité de l'eau à proximité des sites industriels, mais aussi le changement climatique. Traditionnellement, en Amérique latine, la société se soucie peu de durabilité à long terme, et cherche à mettre en valeur le plus rapidement possible les ressources disponibles, sur fonds d'inégalités sociales fortes. La disponibilité d'espaces permet de contourner des questions sociales ou environnementales. Coïncidant avec les transitions démocratiques, l'arrivée de la question environnementale a eu un poids politique important, mais aujourd'hui, les gauches au pouvoir en Amérique Latine ont une vision productiviste du développement. Enfin, la question environnementale revêt en Amérique latine une dimension internationale. De nombreuses ONG internationales y sont impliquées, une gouvernance continentale des questions environnementales y est en construction, en particulier pour préserver les milieux relevant de plusieurs Etats (Andes, Amazonie, Cerrados...).

Suivant les Etats, leur situation et leur histoire politique et la façon dont les processus de décentralisation sont conduits, ils peuvent affaiblir ou au contraire renforcer l'action publique. En Amérique latine coexistent des traditions d'autoritarisme et de centralisme avec des expressions fortes des identités et des autonomies régionales. Ainsi le Pérou et l'Équateur ont conduit des processus de décentralisation de pair avec une réforme constitutionnelle. De grandes disparités fiscales existent : ainsi, les dépenses des

gouvernements locaux représentent environ la moitié de celles de l'Etat central en Argentine et du Brésil, alors qu'elles ne représentent que 5 % dans les petits Etats d'Amérique centrale.

La faiblesse de la pression fiscale en Amérique Latine handicape les collectivités. Néanmoins, dans les Etats fédéraux, les régions ont des budgets importants : ainsi, l'Etat de Sao Paulo a un budget dix fois plus élevé que celui de la région Ile de France, l'Etat du Chiapas, considéré comme l'un des plus pauvres du Mexique a un budget près de trois fois supérieur à celui de la région Centre. La fiscalité des municipalités repose en général sur le foncier, ou sur les services rendus, sur les véhicules ou sur certaines activités. Du côté des régions, seuls les Etats brésiliens et les provinces argentines ont des recettes propres significatives (impôt sur la circulation des marchandises pour les premiers, impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises pour les seconds), les autres dépendent des transferts de l'Etat. Ce dernier finance aussi les municipalités, même si dans certains Etats fédéraux, ce sont les Etats qui ont cette prérogative. Ces transferts peuvent être de montant variable, conditionnés à la capacité de gestion, ou encore sur projet. Enfin, l'accès au crédit est assez limité pour les collectivités en Amérique latine, pour limiter l'endettement public, exception faite de l'Argentine et du Brésil où la dette des gouvernements locaux représente entre 10 et 15% du PIB. Enfin, la taxation par les régions des activités extractives (minerais, pétrole, gaz) s'est développée, en Bolivie, en Colombie, au Pérou et en Argentine.

