

Cadrage de la problématique

1- Des besoins en forte croissance au niveau global, insuffisamment comblés

Le phénomène d'urbanisation rapide au niveau mondial, combiné aux conséquences du dérèglement climatique et aux enjeux liés à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable, a engendré ces dernières années un biais important entre les besoins en investissements et les montants effectivement investis dans les infrastructures et équipements publics¹. Selon les différentes études existantes sur le sujet, il faudrait en moyenne doubler l'effort d'investissement actuel dans les 15 à 20 prochaines années. Ce biais est encore plus important en ce qui concerne les surcoûts liés au climat, dont il faudrait tripler les montants annuellement investis², via en particulier la réorientation des investissements néfastes pour le climat vers des investissements climato-compatibles.

Une proportion importante de ces investissements sera réalisée dans les zones urbaines, mais des efforts substantiels doivent également être accomplis dans les territoires péri-urbains et ruraux, dont la résilience face aux dérèglements climatiques influence directement les conditions de vie dans les villes, et qui sont en première ligne de la gestion des forêts notamment.

2- Une grande partie des investissements liés au climat aura lieu à l'échelon local

De par les compétences qui leurs sont dévolues, les autorités locales assument des responsabilités stratégiques en termes d'investissement social, économique et environnemental. Dans les pays de l'OCDE, elles assurent en moyenne 70% des investissements publics réalisés. Cependant, dans beaucoup de pays en développement, les processus de décentralisation ne sont pas encore suffisamment matures pour leur permettre de développer et de financer les programmes d'investissements ambitieux à la hauteur des enjeux. Alors que les collectivités sont généralement responsables de secteurs en lien avec l'adaptation - tels que la gestion de l'eau et assainissement, la gestion des risques de catastrophes ou encore le respect des règles d'urbanisme – celles-ci ne disposent pas des ressources nécessaires pour se lancer dans de tels investissements de long terme. Or, l'investissement dans les mesures d'atténuation et surtout d'adaptation peut non seulement fournir des solutions à faibles coûts aux défis du changement climatique, mais peut aussi stimuler les économies locales à travers une utilisation plus efficace du capital naturel, assurer un accès durable à l'énergie, créer des emplois et accroître les revenus des ménages.

L'offre de financements émanant des acteurs publics (bailleurs internationaux, banques multilatérales et canaux bilatéraux) et privés (secteur bancaire, entreprises et ménages³), bien qu'encore insuffisante pour rencontrer l'ensemble des besoins, existe néanmoins. On constate par exemple une surliquidité du secteur bancaire commercial en Afrique, du fait du manque de projets « bancables » et de lacunes en matière de « sécurisation » des investisseurs... Pourtant, ces ressources ne sont pas suffisamment fléchées sur les investissements pour les territoires. Par exemple, alors que les villes africaines représentent un poids économique de l'ordre de 51 milliards de dollars, leur capacité d'endettement est, elle, estimée à 8,7 milliards de dollars.

3- Des besoins d'investissements dans les territoires insuffisamment lisibles

¹ Selon le rapport des experts, préparatoire à la conférence internationale «*financing for development*», les besoins mondiaux en investissement s'élèveraient à 5 à 7000 milliards de dollars par an, soit environ le double des montants effectivement investis aujourd'hui.

² Selon l'Agence Internationale de l'Energie, environ 359 milliards de dollars sont investis annuellement pour faire face aux conséquences et aux défis posés par le changement climatique, alors que les besoins sont estimés à mille milliards de dollars par an de 2012 à 2050.

³ Par exemple, l'aide publique au développement s'élève en 2013, à 134,8 milliards de dollars (données OCDE) et l'épargne mondiale, publique et privée confondue, est estimée à environ 22 000 milliards de dollars par an (Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable, août 2014)

De nombreuses autorités locales sont d'ores et déjà engagées pleinement dans des **stratégies de planification intégrant des objectifs « climat » ambitieux**. Outre les impacts majeurs sur la résilience et l'adaptation des villes et des territoires, cet effort de planification stratégique présente également de nombreux autres avantages, notamment de déboucher sur une déclinaison opérationnelle des actions de développement « climato-compatibles » et la programmation pluriannuelle d'investissements. Ce processus contribue directement à l'exemplarité de la commande publique et à la définition de projets « banquable », lesquels constituent des prérequis indispensables pour attirer les financements et les guider vers la transition énergétique et écologique. Par ailleurs, une meilleure priorisation, rationalisation et exploitation des infrastructures favorise la réalisation d'économies substantielles sur les montants investis⁴.

La décision d'investir dans les infrastructures « bas carbone » et résilientes est naturellement influencée par les signaux politiques et les **cadres réglementaires** établis par les institutions nationales et locales. Créer un environnement favorable à l'investissement privé implique donc à la fois d'intervenir sur la gouvernance, la législation, la fourniture de données et de méthodologies permettant de guider et d'encadrer les choix d'investissements afin de répondre dans le même temps aux ODD et respecter les droits humains. Au nord comme au Sud, le dialogue impulsé entre les différents acteurs du territoire - autorités étatiques et locales, société civile, secteur privé- à travers les processus de planification et de programmation constitue un facteur facilitant l'implication de chacun dans la mise en œuvre des projets, et contribue à créer le climat de confiance indispensable pour attirer les capitaux.

À cet égard, des démarches comme les Plans Climat Énergie territoriaux (obligatoires en France pour toutes les collectivités à partir de 2020), les NAMAs (dont la portée est davantage sectorielle) ou la révision de la climato-compatibilité de plans de développement locaux existants peuvent constituer de puissants leviers, notamment si elles sont adossées à des garanties publiques nationales ou internationales pour faciliter l'accès aux financements.

4- Un accès limité aux ressources financières pour nombre de territoires

a) Des ressources structurelles irrégulières et insuffisantes compte tenu de processus de décentralisation incomplets

Alors que des richesses importantes sont produites sur leurs territoires, les autorités locales de nombre de pays en développement disposent de peu d'autonomie financière et d'outils leur permettant de capter une partie de la plus-value économique et foncière produite. Le renforcement de leur santé financière, de leurs capacités de gestion et d'ingénierie financière constitue pourtant le socle indispensable à partir duquel des financements de long terme peuvent être mobilisés, qu'il s'agisse d'accès à l'emprunt, d'investissement privé, ou de financements climat.

Les Gouvernements centraux ont donc un rôle essentiel à jouer pour conduire les réformes permettant de renforcer l'investissement local. Répondre aux enjeux climatiques implique en premier lieu **d'approfondir les processus de décentralisation financière** par des réformes institutionnelles et juridiques, sur lesquelles les États disposent d'un levier d'action, pour octroyer une plus grande autonomie aux autorités locales dans la mobilisation de leurs ressources endogènes (fiscalité locale, valorisation foncière, redevances, ...) et mettre en œuvre les mécanismes de péréquation et d'incitation (transferts) permettant aux villes et aux territoires de mettre en œuvre les compétences qui leur sont dévolues.

b) Un manque d'information ou de capacités locales pour développer et mettre en œuvre des mécanismes et outils sécurisant les investisseurs.

Outre la meilleure mobilisation des fonds propres des collectivités locales, des ressources additionnelles doivent pouvoir être levées pour exercer un effet levier sur les investissements,

⁴ Selon McKinsey, mille milliards de dollars pourraient être économisés par an. *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*, McKinsey Global Institute.

notamment sur les projets de grande ampleur (transports, énergie/efficacité énergétique, etc.), à faible rentabilité ou à haut risque.

Pour ce faire, les gouvernements centraux, soutenus éventuellement par les bailleurs de fonds internationaux, ont un rôle important à jouer afin de faciliter l'accès des villes et des territoires à des ressources externes de long terme adaptées aux situations des collectivités locales de leur pays, et créer un effet d'entraînement sur les investisseurs. Les outils à développer ou à améliorer peuvent prendre différentes formes en fonction des contextes locaux : renforcement des banques nationales ou régionales d'investissement, mécanismes incitatifs en direction des institutions bancaires commerciales peuvent également constituer un levier adapté à certains contextes, structuration de mécanismes facilitant l'accès aux marchés financiers des collectivités locales (pour les collectivités répondant aux standards internationaux généralement évalués par des agences de notation), etc.

En matière d'investissement privé, un certain nombre de collectivités ont d'ores et déjà impulsé des démarches réussies pour capter ce type de financement, en utilisant l'une ou l'autre des différentes formules de partenariat public-privé, soit directement, soit par le biais d'institutions de financements spécialisées existantes ou la création de *Special Purpose Vehicles* (SPV). Ici, l'analyse « risque/rentabilité » est incontournable, et ces formules sont essentiellement adaptées à des équipements productifs, dans un cadre sécurisé. La création de conditions favorables peut également passer par la syndication de collectivités territoriales soit de façon ponctuelle, soit de façon permanente, pour générer une taille critique des besoins en investissements et ainsi réduire les coûts de transaction pour l'investisseur potentiel.

Dans tous les cas, un des éléments déterminants de ces mécanismes est donc la sécurité qui sera apportée aux investisseurs, bancaires ou privés. Dans beaucoup de pays en développement, des mécanismes de garantie devraient donc être développés, à l'échelon national ou régional (banques régionales de développement par exemple), pour favoriser l'accès des gouvernements locaux à ces ressources, parallèlement à un accompagnement de celles-ci à renforcer leurs capacités de gestion financière.

c) Des financements internationaux climat peu accessibles pour les territoires

Force est de constater que les gouvernements locaux ont un accès très limité aux mécanismes internationaux de financement climat du fait des asymétries d'informations et d'ingénierie nécessaire au montage des programmes.

Pourtant, plusieurs fonds et mécanismes internationaux climat, autorisent l'accès aux financements des collectivités territoriales⁵. Par exemple, le Fonds vert autorise l'accréditation de collectivités au titre d'intermédiaires, sous réserve d'acceptation des autorités nationales désignées et d'atteinte des standards fiduciaires et de gouvernance exigés.

Engagements des territoires

- ⇒ **Développer une approche territoriale systémique inclusive et qui prenne en compte l'égalité homme/femme dans les prises de décision relatives aux enjeux climatiques.**

La crédibilité des projets, et donc leur accès au financement, nécessite qu'ils s'inscrivent dans un territoire mobilisé : au niveau de ses gouvernements locaux et sub-nationaux bien sûr mais aussi au niveau de tous les acteurs y intervenant, entreprises, associations, citoyens... La lutte contre le changement climatique impose, pour être efficace, une vision de long terme, partagée avec l'ensemble des acteurs, des planifications territoriales et financières. Le succès des plans climats énergie territoriaux montre l'intérêt de cette approche systémique, crédibilisant les projets climats auprès des investisseurs. Notre premier engagement, au Nord comme au Sud, est donc d'impulser cette approche globale, associant l'ensemble des acteurs, intégrant les enjeux sociaux et économiques, proposant des objectifs d'atténuation et d'adaptation à la hauteur des défis, mais adaptés aux spécificités de chaque territoire.

⁵ Fonds vert, Fonds d'adaptation, GEF, Mécanisme de financement de l'adaptation des modes de vie au climat local - LoCAL

- ⇒ **S'engager à créer un environnement favorable pour la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources locales pour l'action climatique, en fonction des différents contextes et des ressources humaines au niveau local.**
- ⇒ **Créer une plateforme internationale de renforcement de capacités par les échanges de pratiques entre pairs**

La création de conditions favorables à l'investissement est largement tributaire des réglementations nationales, mais les collectivités territoriales y ont également un rôle à jouer, via leur rôle d'animation des territoires, de la qualité du dialogue multi-acteurs qu'elles impulsent, de la transparence et de la performance de la gestion qu'elles mettent en place, et plus généralement des initiatives qu'elles prennent pour attirer les financements.

La création d'une plateforme internationale regroupant ces initiatives et expériences menées à l'échelon local ou national permettrait aux élus locaux et à leurs équipes techniques de d'échanger sur ces pratiques, et d'engager sur cette base un travail de capitalisation, voire de formation.

- ⇒ **Rendre climato-compatible les financements alloués au titre de la coopération décentralisée**

Le fléchage des aides en coopération décentralisée sur ces objectifs : si la plupart des banques bilatérales de développement ou fonds multilatéraux intègrent désormais la dimension « climat » afin de rendre climato-compatible le financement du développement, c'est relativement moins le cas des acteurs de la coopération décentralisée, souvent moins outillés pour déterminer l'impact « climat » des projets financés.

- ⇒ **Evaluer urgemment la faisabilité d'un fonds climat dédié aux gouvernements locaux et régionaux, qui prenne en compte les spécificités des contextes locaux et territoriaux et les initiatives existantes.**
- ⇒ **Encourager la coopération, le regroupement et la solidarité entre les territoires ruraux et urbain et les villes métropolitaines, périphériques et de petites tailles.**

Propositions d'amendements au texte de la COP21

- ⇒ **Mobiliser suffisamment de ressources pour permettre aux territoires de faire face aux enjeux climatiques (atténuation et adaptation) à travers la combinaison des instruments les plus adaptés, y compris des subventions pour l'adaptation pour les populations les plus pauvres et les territoires les plus vulnérables.**
 - Mettre à disposition, au niveau des banques centrales, des bailleurs internationaux et des banques de développement, des financements suffisants, à taux privilégiés, pour permettre d'accélérer l'investissement climatique.
 - Étudier les possibilités d'une comptabilisation différente des investissements énergétiques et climatiques (à fort retour sur investissement) dans le calcul d'endettement des collectivités.
- ⇒ **Soutenir les collectivités locales / territoires à faire identifier, structurer et planifier les besoins d'investissements face au changement climatique**
 - Soutenir le renforcement des capacités techniques, de préparation, de gestion et de formulation de projets, notamment à travers des contributions budgétaires afin d'assurer la transversalité de l'enjeu climat dans les politiques territoriales.

- Promouvoir et accompagner la mise en place d'approches territoriales systémiques, d'outils de planification des aménagements et investissements nécessaires type PCET.
 - Accompagner la mise en place de systèmes d'inventaires simples des émissions territoriales, permettant de renforcer l'accès aux financements « climat ».
- ⇒ **Créer les environnements et conditions favorables à l'investissement durable et accroître la mobilisation des ressources au niveau local pour faciliter l'accès aux ressources financières de long-terme**
- En terme de décentralisation, assurer une décentralisation financière permettant l'investissement de long terme des gouvernements locaux (dotations stables et prévisibles, capacité fiscale accrue, compétence de gestion d'infrastructures productives, etc.). Ceci implique l'acceptation, par les États, du rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre les dérèglements climatiques ; cet engagement peut notamment être affirmé, de façon souveraine, dans les Contributions nationales.
 - Créer les cadres réglementaires et juridiques nécessaires pour les investissements locaux, notamment en ce qui concerne la capacité d'endettement des collectivités
- ⇒ **Accompagner et promouvoir les outils et instruments financiers adaptés pour permettre aux collectivités locales d'accéder aux ressources existantes**
- Créer les conditions d'intermédiation nécessaires (Institutions de financements spécialisées existantes ou création de *Special Purpose Vehicles* (SPV) aux échelles internationales, régionales et nationales pour flécher les ressources existantes vers des investissements locaux en cohérence avec les besoins des territoires
 - Lorsque le contexte le permet, accompagner l'accès aux marchés des capitaux des gouvernements locaux: développement des outils de garanties existants (USAID) et création des effets leviers nécessaires
 - Lorsque les capacités ou les conditions locales ne permettent pas l'accès aux outils financiers complexes, accompagner les territoires les plus vulnérables dans le renforcement de leur résilience à travers des aides publiques sous forme de dons.
 - Accompagner le développement d'une plateforme liant à la fois les opportunités d'investissements exprimées par des territoires (offres) et les solutions existantes à travers la promotion d'expériences inspirantes de financement de services et d'infrastructures adaptés au dérèglement climatique et à faible émission (solutions)