



Colloque international de l'Association des Maires du Sénégal (AMS)
et l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF)

Dakar, 22 - 23 mars 2016

Note conceptuelle 2 :

« Quels sources et mécanismes nouveaux, nationaux et internationaux, mobilisables par les collectivités locales pour mettre en œuvre des projets d'adaptation et d'atténuation face aux effets des changements climatiques ? »

Les changements climatiques affectent négativement le développement des différents pays, qui s'orientent ainsi, de plus en plus, vers la durabilité, c'est-à-dire vers la prise en compte de trois piliers devant permettre simultanément « un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable ». Un tel développement a besoin de plus de financements, compte tenu des impacts importants liés aux changements climatiques. Partant du fait que les ressources financières mises en place par les institutions classiques mondiales et l'aide bilatérale au développement n'arrivent pas à satisfaire la demande de financements multiples du développement durable, la communauté internationale, depuis la Conférence des Nations Unies de 2002, a entrepris une profonde réflexion sur les financements nouveaux, nationaux et internationaux, qui viendraient, à travers leur mobilisation, booster le développement durable. Ces financements permettraient aussi de faire face aux nombreux défis actuels liés, à la production énergétique, à la crise financière mondiale, à la sécurité alimentaire, plus particulièrement dans les pays les plus pauvres, à la gestion des villes dont l'accroissement rapide pose d'énormes problèmes aux autorités locales, au développement des territoires vers une plus grande résilience, etc. Il s'agit en d'autres termes, d'orienter la marche du monde vers plus d'équité, de prospérité, de solidarité et de responsabilité, dans l'intérêt de tous.

Le financement de la lutte contre le changement climatique constitue donc un enjeu crucial. Selon le rapport du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) français, dans sa Collection « Références », publiée en février 2013, les **financements innovants** peuvent se subdiviser « en sources innovantes de financement désignant de nouvelles ressources publiques provenant de contributions volontaires ou obligatoires adossées à des activités mondialisées ou exécutées au niveau national, ou encore de la création de nouveaux marchés et en mécanismes innovants de financement répartis en trois catégories, selon les objectifs qu'ils poursuivent et leurs modalités de mise en œuvre :

- les mécanismes de soutien à la mise en œuvre des Conventions de Rio ;
- les mécanismes qui s'appuient sur les ressources existantes pour exercer un effet de levier afin d'encourager l'investissement public et/ou privé ;
- les mécanismes visant à orienter les financements existants vers des objectifs secondaires.

1. Développer de nouvelles sources de financements innovants nationaux et internationaux pour mettre en œuvre des projets d'adaptation aux changements climatiques

Les financements innovants sont considérés comme de nouvelles ressources pour le développement, et sont par nature stables et prévisibles, complémentaires de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle. Comme le mentionnent Mahamadou Maiga FARKA, Aissatou DIOUF, Christian HOUNKANNOU, Séverin APEDJAGBO et Kobla DJELOU, « la lutte contre la pauvreté, la faim, les maladies, le faible accès à l'éducation et l'information, les effets pervers des changements climatiques, la concrétisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et le Développement Durable, constituent les préoccupations majeures de notre monde d'aujourd'hui et qui ne sauraient être traités de façon distincte, sans laisser plus de la moitié de la planète dans la misère totale. Ces problèmes environnementaux, économiques et financiers, de plus en plus aigus et profonds, ont besoin de réponses adaptées c'est-à-dire audacieuses et innovantes, afin de s'engager résolument vers un nouveau modèle de société équitable et sobre en Carbone, consistant à remettre l'homme et la nature au cœur de nos systèmes de croissance économique. Les financements innovants qui viennent à point nommé sont nés du constat selon lequel les sommes allouées au titre de l'Aide Publique au développement ne seront pas suffisantes Pour répondre à ces besoins immenses de développement et aux engagements des pays développés. Il faut impérativement mobiliser une volonté politique forte et affirmée au niveau international pour lever ces nouvelles sources de financement, compte tenu de la forte interdépendance des économies. » Comme l'ont indiqué les acteurs locaux, lors du Sommet mondial climat et territoires, à Lyon, les 1^{er} et 2 juillet 2016, pour développer et mobiliser des financements innovants permettant une politique efficace sur les questions climatiques, il faudrait, entre autres :

- mettre en place une fiscalité locale pour mobiliser des ressources plus importantes spécifiquement dédiées aux projets de coopération des collectivités territoriales ;
- appuyer la mise en place de dispositifs de financement innovants de la coopération. Dans cette perspective, les dispositifs tels que le 1 % eau, déchets et énergie (appliqués par exemple en France et au Pays basque espagnol) peuvent constituer des éléments de plaidoyer aux niveaux régional et national, auprès des gouvernements et des bailleurs de fonds pour leur extension à tous les secteurs et notamment celui de la mobilité. En mutualisant les moyens dédiés aux partenariats : coordination des actions, triangulations et travail en consortium. Les réseaux peuvent aider à systématiser ces démarches ;
- développer des instruments de financement qui incluent une approche genre ;
- créer un prix récompensant spécialement les actions de coopération en matière climatique, le modèle du Climate Leadership Award, organisé annuellement par le C40 étant un bon exemple ;
- appuyer la mise en place d'un fonds vert pour les territoires, porté par exemple par une coalition de collectivités locales et de membres de la société civile, qui serait alimenté par des mécanismes innovants de financements ;
- quantifier les mesures d'adaptation pour permettre un meilleur accès aux financements.

Dans cette même logique, il est de plus en plus admis, à l'échelle mondiale, que construire une croissance économique durable tout en réduisant les risques liés au changement climatique passe, entre autres, par une transition vers une économie à faible intensité de carbone. Mais cela pose trois problèmes majeurs pour des pays en développement comme le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal que sont :

- le coût d'une telle transition : combien cela va-t-il coûter et qui va supporter ce coût ?
- la maîtrise ou l'accès aux technologies permettant d'opérer cette transition,
- les urgences de développement auxquelles ils sont confrontés en termes de prise en charge d'une demande sociale forte et immédiate (création d'emplois, compétitivité, lutte contre la pauvreté, etc.).

Du fait de la responsabilité historique des pays développés, il est fait obligation à ceux-ci, à travers la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), et plus particulièrement le Protocole de Kyoto (KP), de fournir aux pays en développement une contribution financière et technique à même de leur permettre non seulement de s'adapter au changement et à la variabilité climatique, mais aussi de faire face aux surcoûts liés aux mesures d'atténuation. Le financement climatique apparaît ainsi comme un impératif pour parvenir à une réduction significative des émissions de gaz à effets de serre dans les pays en développement, et permettre la création de conditions favorables à un développement sobre en carbone, sans avoir à sacrifier les impératifs de développement, et promouvoir des modèles économiques et sociaux résilients au climat. C'est pourquoi, dans l'esprit du Protocole de Kyoto, un tel financement (multilatéral et bilatéral) doit être consistant (renforcé), nouveau, additionnel (par rapport à l'aide publique au développement traditionnelle), prévisible sur le long terme et à la hauteur des besoins. Les estimations sont nombreuses, mais elles concluent toutes qu'à ce jour, les besoins dépassent largement les flux existants (multilatéraux et bilatéraux). Le rapport 2014 de « The Global Landscape of Climate Finance » évalue les ressources disponibles à ce moment pour l'adaptation au niveau mondial à 25 milliards de dollars alors que les besoins, pour les pays en développement, tournent autour de 100 milliards de dollars par an. La Banque Mondiale estime les besoins en financement pour l'atténuation entre 140 et 174 milliards par an vers 2030.

Dans un tel contexte de lutte multiforme contre les changements climatiques, la complémentarité des actions entre les pays dans la recherche de financements, mais surtout entre les collectivités locales et l'Etat, est bien plus qu'indispensable. Cette collaboration, pour reprendre l'expression de Laurent FABIUS, Ministre français des Affaires Etrangères et du Développement International et Président de la COP21, « n'est pas une option, c'est une obligation ». C'est pourquoi, des sources nouvelles de financement sont identifiées sous diverses formules notamment à travers :

- des secteurs comme le transport aérien et maritime dont l'exploitation avec la taxe sur les billets d'avion a permis au Sénégal de financer la construction d'un aéroport ;
- les transactions financières qui ont l'avantage de pouvoir générer des flux financiers stables et réguliers et qui permettraient, selon Oxfam France, de rapporter entre 200 et 600 milliards de dollars par an ;
- la taxe sur les milliardaires qui favoriserait la mobilisation de fonds importants ;
- les contributions volontaires qui proviendraient de généreux donateurs ;
- la taxe sur le carbone et le marché du carbone qui favoriseraient à la fois la réduction des émissions de CO₂ et le financement du développement durable ;
- la loterie mondiale pouvant générer des fonds substantiels ;
- la coopération décentralisée qui fédère les efforts pour plus d'efficacité entre les collectivités locales du Nord et celles du Sud ;
- les mécanismes adossés à des obligations réglementaires en fonction de la législation locale qui rapporteraient des fonds pouvant être injectés dans le secteur de l'environnement ;
- le partenariat public-privé, le recours à l'emprunt, les autres types de financements verts, etc.

Malgré cette liste non exhaustive, il faut reconnaître, comme les Chefs d'Etats et de gouvernements du G20 lors de leur sommet de Cannes en octobre 2011, « qu'au fil du temps, de nouvelles sources de financement doivent être trouvées pour répondre aux besoins du développement » (G20, 2011) car les enjeux du développement durable sont colossaux et les besoins de financement croissants.

2. Les mécanismes de financement des projets d'adaptation et d'atténuation des collectivités locales

Alors que les collectivités territoriales font face à la baisse des dotations étatiques, l'adaptation peut être l'occasion de recourir à des financements innovants, notamment en répondant à des appels à projets d'organismes publics, de l'État ou des bailleurs internationaux. Dans la Déclaration adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue à Rio du 20 au 22 juin 2012 (« Rio+20 ») sur « l'Avenir que nous voulons », il a été reconnu « que les mécanismes innovants de financement peuvent aider les pays en développement qui décident d'y recourir, en mobilisant des ressources supplémentaires aux fins de leur développement. Ces mécanismes devraient compléter les modes traditionnels de financement et non s'y substituer. Sans méconnaître les progrès considérables qui ont été faits dans le domaine des sources innovantes de financement du développement, nous recommandons que les initiatives déjà prises soient transposées à plus grande échelle lorsqu'il y a lieu. » (ONU, 2012). L'un des mécanismes de financement les plus anciens mis en place est le **Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)**, qui a été mis en place dès 1992, à la veille du sommet de la Terre de Rio, pour faire face aux grands défis environnementaux. Dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) deux autres fonds climats gérés par le FEM ont été mis en place :

- le **Fonds pour les Pays les Moins Avancés (LDCF)**, opérationnel depuis 2002 et dont le volume des opérations s'élève à ce jour à 951,2 millions de dollars ;
- le **Fonds Spécial pour les Changements Climatiques (SCCF)** opérationnel depuis 2004 et dont le volume des opérations s'élève à 354,5 millions de dollars.

La période 2010-2015 a marqué un tournant avec la mise en place du **Fonds d'Adaptation (FA)**, créé en 2010 et du **Fonds Vert Climat (GCF)**, adopté par la Conférence des Parties à Durban en 2011. Il s'agit pour ces deux fonds d'une part, d'aider les pays en développement à supporter les coûts de l'adaptation en finançant des projets et des programmes et, d'autre part, de promouvoir le changement de paradigme en faveur de modes de développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilients aux changements climatiques. Le Fonds Vert Climat offre une large gamme d'instruments financiers qui permettent à différents acteurs d'accéder à ses ressources et à entreprendre des initiatives porteuses de transformation. Les pays peuvent ainsi solliciter une subvention, un prêt concessionnel, une garantie ou une prise de participation. Certains de ces instruments comme les prêts, les garanties et les prises de participation sont particulièrement adaptés pour les acteurs du secteur privé, porteurs de projets à fort potentiel d'impact en termes de développement. Ces instruments constituent également une bonne opportunité pour les collectivités locales qui pourraient trouver là le moyen de financer leurs projets et programmes de développement local.

Le **Programme Pilote pour la Résilience au Climat (PPCR)**, géré par la Banque Mondiale, est opérationnel depuis 2008. Le cumul de ses opérations s'élève à 1,3 milliard de dollars. L'accès à ces différents fonds exige un respect des mécanismes mis en place, mais aussi un accompagnement par des entités accréditées comme le Centre de Suivi Ecologique (CSE) au Sénégal. Au niveau de l'Afrique Centrale, le Fonds pour l'Economie Verte en Afrique Centrale (FEVAC) vise à financer la transformation structurelle du système de l'économie des ressources naturelles hors pétrole et hors minerais de cette zone, à travers la mise en œuvre des programmes spécifiques par pays. De tels mécanismes sont à démultiplier. Les pays en développement, tels que le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, sont confrontés à beaucoup de défis liés à l'accès aux ressources permettant le financement des projets d'adaptation aux changements climatiques. Ces défis sont nombreux et variés, mais le plus important reste lié à leurs capacités à formuler des projets bancables. C'est ce qui explique les efforts déployés depuis quelques années par ces pays, avec l'appui de différents partenaires internationaux à travers des programmes « Readiness » (programme de préparation).

C'est dans cette dynamique aussi, dans le cadre du partenariat stratégique que l'AIMF met en place avec la Commission européenne à travers les actions du groupe de plaidoyer sur le changement climatique présidé par le Président de l'Association des Maires du Sénégal, Monsieur Aliou SALL, que s'inscrit la réflexion initiée autour du thème suivant : « **Quels sources et mécanismes nouveaux, nationaux et internationaux, mobilisables par les collectivités locales pour mettre en œuvre des projets d'adaptation et d'atténuation face aux effets des changements climatiques ?** » Il s'agit, en d'autres termes, d'explorer d'une part, les sources nouvelles de financements du développement durable, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale et, d'autre part, d'identifier les mécanismes à mettre en œuvre pour permettre aux villes mais aussi aux autres collectivités locales de capter ces fonds pour la réalisation de leurs projets d'adaptation et d'atténuation, afin de soutenir les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en adéquation avec la contribution prévue déterminée au niveau national.