

10 ANS DE FINANCEMENT CLIMAT INTERNATIONAL

L'HEURE DES RESPONSABILITÉS FACE A LA CRISE CLIMATIQUE

Résumé exécutif

Une répartition plus juste des ressources mondiales est plus nécessaire que jamais, la crise du coronavirus ayant aggravé les inégalités internationales déjà existantes. Et de fait : les pays en développement, les moins responsables de la crise climatique et qui n'avaient déjà pas la capacité de s'armer efficacement contre ses conséquences, ont vu leur situation de vulnérabilité empirer avec la crise du COVID-19.

Si la pandémie a de graves conséquences sanitaires, ses impacts sont aussi sociaux et économiques. La réponse donnée au choc économique doit donc permettre de reconstruire une société plus durable, plus juste et plus résiliente, tant en Belgique et en Europe que dans les pays en développement. D'importantes ressources vont devoir être mobilisées. Dans ce contexte, le mécanisme du financement climat international est un instrument crucial pour assurer une répartition internationale plus équitable.

Dans le présent document, nous faisons le point sur les dix premières années de financement climat, en nous concentrant sur les pratiques de la Belgique et les recommandations à lui adresser.

En résumé :

- **2020 est une année clé** pour la lutte contre l'urgence climatique, notamment en termes de solidarité internationale.
- en 2009, lors de la COP15 à Copenhague, les pays riches ont pris des engagements concernant le financement climat international, notamment celui d'atteindre **l'objectif collectif de 100 milliards de dollars annuels**, nouveaux et additionnels, pour 2020.
- C'est un enjeu de solidarité mais surtout de **justice** au vu de la responsabilité des plus gros pollueurs vis-à-vis de la crise climatique. **Le financement climat est indispensable** pour permettre aux pays en développement de respecter leurs engagements climatiques et de **se développer de la manière la plus bas carbone possible** d'une part, et d'autre part de **s'adapter** aux conséquences, déjà dramatiques, des changements climatiques.
- **La Belgique ne fait pas exception** et doit elle aussi contribuer de manière juste et équitable au financement climat international en :
 - augmentant sa contribution pour atteindre **500 millions d'euros annuels**, ce qui correspond à une contribution équitable à l'objectif collectif;
 - garantissant que cette contribution **ne pèse pas sur le budget de la coopération au développement**;
 - assurant de privilégier un financement pour **l'adaptation** avec une attention particulière pour les **pays les plus vulnérables**.
- **L'amélioration de la gouvernance intra-belge** est un élément clé pour permettre à la Belgique de prendre ses responsabilités vis-à-vis des pays en développement et contribuer ainsi de manière juste au financement climat.

Table des matières

INTRODUCTION	2
1. (ABSENCE D') ACCORDS INTERNATIONAUX	3
L'engagement des 100 milliards de dollars	3
Des fonds "additionnels" ?	4
Nouveaux engagements après Paris	5
2. LA SITUATION EN Belgique	5
L'engagement belge : jusqu'à 2020 inclus	5
Une goutte d'eau dans un océan de besoins	5
D'où viennent les financements ?	6
Où vont ces financements ?	9
Un rapportage strict	10
Le choix de l'adaptation sous pression ?	11
3. PRENDRE SES RESPONSABILITÉS	12
Une contribution équitable qui ne pèse pas sur le budget du développement	12
Une meilleure coopération et des choix clairs	14
4. RECOMMANDATIONS	Erreur ! Le signet n'est pas défini.

INTRODUCTION

Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), tous les pays ont convenu de s'attaquer ensemble à la crise climatique sur la base de l'équité et en fonction de leurs "responsabilités communes mais différenciées"¹, ainsi que de leurs capacités respectives. En d'autres termes, s'il est clair que nous devons collectivement diriger vers une société décarbonée, le rôle des pays dans cette transition dépend de leur responsabilité historique dans la crise climatique et de leurs ressources financières et technologiques.

Un instrument clé pour la justice climatique est le mécanisme du financement climat international. Ce soutien financier des pollueurs historiques aux pays en développement est prévu pour permettre aux pays vulnérables de faire face à la crise climatique avec davantage de ressources. C'est logique, puisque les pays riches ont pu, dès la révolution industrielle, se développer de manière peu coûteuse mais polluante. Les causes de la crise climatique sont extrêmement inégales, tout comme ses conséquences. Le financement climat est donc un enjeu de répartition plus équitable, non seulement par solidarité, mais aussi par justice.

Les défis du financement climat sont doubles : il doit permettre un développement à faible intensité carbone pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (atténuation) et une adaptation aux conséquences actuelles et futures de la crise climatique pour en réduire l'impact (adaptation). Par ailleurs, il y a aussi la question des pertes et préjudices. Qu'en est-il, par exemple, des pays qui encourent des coûts de plus en plus importants pour accompagner leurs citoyens et citoyennes, et les aider à reconstruire leurs terres après des événements climatiques

¹ Article 2 de la Convention-Cadre des Nations unies contre les changements climatiques.

extrêmes ? C'est une question vitale lorsqu'on sait que les dégâts climatiques sont déjà énormes. Il ne s'agit pas seulement de coûts financiers, mais aussi de pertes humaines et culturelles².

Le financement climat découle d'accords internationaux et la Belgique est l'un des pays qui, selon la CCNUCC (1992), doit y contribuer³. C'est lors de la COP15 de Copenhague (2009) que le financement climatique international a été pour la première fois concrétisé et chiffré. Après dix ans de mise en oeuvre, cette note fait le point sur les contributions internationales et la part belge dans celles-ci. Nous examinons les montants, mais aussi où et comment le financement climat belge a été dépensé. Pour cela, nous utilisons le rapport officiel que la Belgique transmet annuellement à l'UE, disponible à partir de l'année 2013. Nous nous basons ensuite sur les définitions existantes de la "responsabilité" et de la "capacité" afin de déterminer la juste part de la Belgique pour les années à venir et de conclure par des recommandations concrètes pour l'avenir. En effet, un gouvernement qui prend au sérieux la crise climatique et les Objectifs de développement durable regarde au-delà de ses propres frontières et prend ses responsabilités.

1. (ABSENCE D') ACCORDS INTERNATIONAUX

L'engagement des 100 milliards de dollars

À Copenhague, lors de la COP15⁴ (2009), il a été convenu, entre autres, que les pays riches mobiliseraient 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 :

“Dans l'optique de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en oeuvre transparente, les pays développés adhèrent à l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Ce financement proviendra de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources de financement.”

Cet engagement joue un rôle central pour les pays en développement, tant pour leur permettre un développement faible en carbone que pour s'adapter aux conséquences des changements climatiques. Il est important de noter que de nombreux éléments n'ont pas été définis, tels que la part du financement qui serait publique et privée, de même pour celle qui serait bilatérale et multilatérale, ainsi que la question de quel pays ferait quoi. L'engagement pris à Copenhague est une première étape importante, mais il s'agit d'un strict minimum. En effet, les coûts réels des pays en développement sont beaucoup plus élevés : le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a ainsi calculé que les seuls coûts de l'adaptation dans les pays en développement pourraient atteindre 140 à 300 milliards de dollars par an en 2030, et 280 à 500 milliards de dollars en 2050⁵.

Alors que l'année 2020 est déjà presque écoulée, force est de constater que cet engagement de 100 milliards est loin d'avoir été atteint. En 2015, quelques mois avant le Sommet de Paris sur le climat (COP21), les pays riches ont publié un rapport sur l'état du financement climat en 2013 et 2014⁶. Dans ce rapport, ils indiquent qu'en 2014, quelques 62 milliards de dollars (dont 40,8 milliards de fonds publics) ont été mobilisés et qu'ils sont donc sur la bonne voie pour tenir leur

² La question des pertes et des préjudices est fondamentale. Cependant, le financement nécessaire à cette fin n'est pas couvert par le mécanisme de financement climat international, prévu pour l'adaptation et l'atténuation, qui fait l'objet de la présente note d'information. Nous n'en discuterons donc pas davantage.

³ Elle concerne 23 pays et l'Union européenne, énumérés à l'annexe II de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

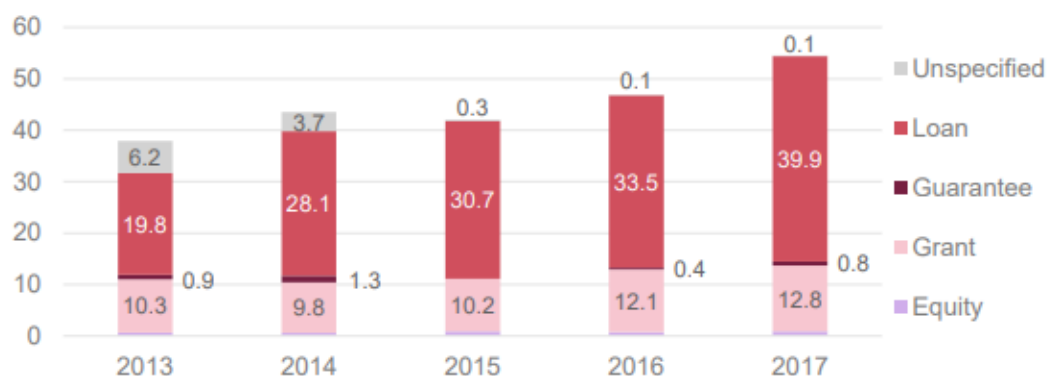
⁴ Lors de la COP15 de Copenhague (2009), trois décisions ont été prises dans le cadre du financement climat international : 1) la création du Fonds vert pour le climat, un fonds international qui devrait devenir le principal instrument de financement climat international, 2) un engagement (le "Fast Start financing") de 30 milliards de dollars (d'argent public) sur trois ans (2010-2012) et 3) l'engagement d'augmenter le financement mobilisé internationalement, par diverses sources (publiques et privées), à 100 milliards de dollars par an à partir de 2020.

⁵ UNEP (2016), *Adaptation Gap Report 2016*, via <http://web.unep.org/adaptationgapreport/sites/unep.org/adaptationgapreport/files/documents/agr2016.pdf>.

⁶ OCDE (2015) Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars <https://www.oecd.org/fr/environnement/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report-Fr.pdf>

promesse. Cette affirmation a été contestée par plusieurs pays en développement, qui n'ont pas participé à la rédaction du document. En 2019, les pays de l'OCDE ont publié un rapport similaire sur le financement pour la période 2013-2017⁷, toujours sans la participation des pays en développement. La conclusion allait dans le même sens que le rapport précédent : selon l'OCDE, le financement climat international mobilisé en 2017 s'élève à 71,2 milliards de dollars. L'absence d'accord sur la manière de comptabiliser les contributions rend la situation opaque. Une critique courante est, par exemple, que non seulement les dons, mais aussi les prêts et les crédits à l'exportation (souvent en valeur totale) sont comptabilisés par la méthode utilisée par les pays de l'OCDE. C'est une des raisons qui permet d'expliquer l'augmentation annoncée. En effet, selon ce même rapport, la part des dons pour 2017 s'élève à 12,8 milliards de dollars. L'augmentation par rapport à 2013 (10,3 milliards de dollars) est faible. Ces tendances inquiétantes sont également pointées par Oxfam International dans son rapport biennuel sur le financement climat '(Shadow Report) de 2018⁸.

Figure 1 : Aperçu du financement climat international entre 2013-2017 selon l'OCDE (Source : OCDE)



Une autre question épineuse au niveau international est le financement de l'adaptation, qui est nettement inférieur au financement de l'atténuation (ou développement à faible intensité de carbone). Malgré plusieurs décisions internationales⁹ exigeant un équilibre entre le financement de l'adaptation et de l'atténuation, les chiffres publiés montrent que ce n'est pas le cas. Sur les 54,5 milliards de dollars de financement public annoncés pour 2017, seuls 12,9 milliards de dollars sont allés à l'adaptation, alors que trois fois plus étaient disponibles pour l'atténuation.

Des fonds "additionnels" ?

Dès 1992, lors de la signature de la Convention-cadre des Nations Unies sur le climat, les pays développés ont promis que les fonds qu'ils fourniraient seraient « nouveaux et additionnels ». Toutes les promesses faites depuis lors (Accord de Copenhague, Accords de Cancun, Accord de Paris) sont couvertes par ce traité et donc par cette promesse. Cependant, le sens exact des termes « nouveau et additionnel » n'a jamais été précisé : ni ce qui relèverait de ce soutien ni la base de référence qui serait utilisée. C'est la raison pour laquelle les différents pays donateurs ont des méthodologies de rapportage très diverses et interprètent largement le concept d'additionnalité. Pour le CNCD-11.11.11 et son homologue flamand, il n'y a qu'une seule interprétation possible : les promesses concernant le financement climat doivent s'ajouter aux contributions promises antérieurement, notamment à l'aide publique au développement

⁷ OECD (2019). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-17. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/39faf4a7-en.pdf?expires=1600943093&id=id&accname=quest&checksum=74F69ED8999A60D5F25104125EA80B18>

⁸ Carty T, Comte AL (2018) Climate finance shadow report 2018: assessing progress towards the \$100 billion commitment. https://d11n3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-climate-finance-shadow-report-030518-en.pdf.

⁹ Voir notamment accords de Copenhague (2009) puis de Cancun (2010), ce principe confirmé ensuite par l'Accord de Paris (2015).

(l'engagement d'y consacrer 0,7% du revenu national brut a été pris depuis les années 1970 et répété dans le cadre de l'agenda 2030 des Objectifs de développement durable de l'ONU).

Ce qui ressort de la pratique, c'est que les pays utilisent souvent principalement les budgets de la coopération au développement pour honorer leurs engagements en matière de financement climat international. Si le financement climat international est payé sur le budget de la coopération au développement et que ce budget n'est pas sensiblement augmenté, cela signifie en pratique que les pays en développement voient leur soutien diminuer. Ce constat vaut également pour la Belgique (voir ci-dessous).

Nouveaux engagements après Paris

La COP21 de Paris (2015) a clarifié un certain nombre de questions importantes concernant le financement climat, telles que l'objectif de fournir un équilibre entre le financement de l'adaptation et celui de l'atténuation, ainsi que l'accent mis sur les pays les moins avancés (PMA). En outre, il a été convenu que l'engagement des 100 milliards de dollars serait l'objectif global net à partir de 2020, et qu'un nouvel engagement serait fixé d'ici 2025.

En 2020, les discussions commenceront quant à la définition d'un nouvel objectif à partir de 2025. Il est important que ces discussions prennent en compte la réalité des pays en développement et des besoins existants, afin de parvenir à des accords équitables. En outre, ce nouvel objectif devrait être plus détaillé que le précédent, en formulant des sous-objectifs, par exemple sur l'atténuation et l'adaptation et le financement public et privé. Cela devrait accroître la prévisibilité pour les pays en développement et faciliter le suivi des progrès engrangés.

2. LA SITUATION EN BELGIQUE

L'engagement belge : jusqu'à 2020 inclus

Tant les Régions que l'Etat fédéral doivent contribuer au financement climat international, conformément aux accords internationaux. La contribution belge et sa répartition entre les différentes entités, de même que l'objectif de réduction des émissions des gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et la répartition des revenus issus du système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE ou Emission Trading System (ETS), en anglais), sont fixés dans l'accord de coopération du 12 février 2018 sur la répartition des objectifs climatiques et énergétiques belges pour la période 2013-2020¹⁰.

La Belgique s'est engagée à fournir un financement annuel de 50 millions d'euros annuels jusqu'en 2020 inclus, avec la répartition suivante :

- Fédéral : 25 millions d'euros
- Région flamande : 14,5 millions d'euros
- Région wallonne : 8,25 millions d'euros
- Région de Bruxelles-Capitale : 2,25 millions d'euros

Pour la période après 2020, aucun accord ou engagement n'a encore été adopté concernant la contribution belge au financement international climat.

Une goutte d'eau dans un océan de besoins

L'engagement de 50 millions d'euros par an prévu et distribué dans l'accord de coopération est en place depuis 2015. Il est égal au montant que notre pays s'était déjà engagé à verser de 2010 à 2012¹¹. Pendant cette période, appelée le "Fast Start Financing", l'objectif international était de fournir 10 milliards de dollars US par an, issus uniquement de fonds publics¹². Avec une promesse

¹⁰ https://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/content/ac_bs_2013-2020.pdf

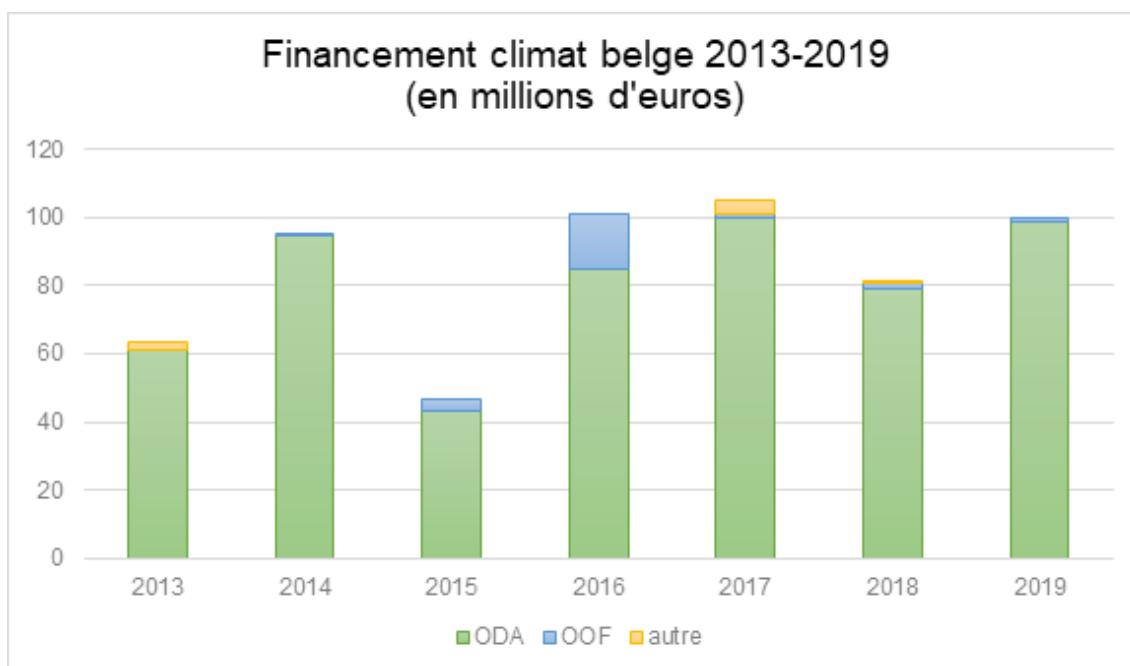
¹¹ À Copenhague, il a été convenu qu'au cours de la période 2010-2012, un montant de 30 milliards de dollars (US) de financement public serait fourni (ce que l'on appelle le financement *Fast Start*). L'Europe en a assumé 7,2 milliards d'euros et a réparti cet objectif entre les États membres. Pour la Belgique, cela représentait 50 millions d'euros par an.

¹² Contrairement à l'objectif de 100 milliards de dollars, qui consiste à mobiliser des ressources tant publiques que privées.

actuelle de 50 millions d'euros, la Belgique contribue pour 0,06% du financement total du climat en 2020. Néanmoins, l'empreinte carbone de la Belgique est la dix-neuvième plus grande au monde et, selon la Banque mondiale, la Belgique est également le dix-huitième pays le plus riche au monde (PIB par habitant). Le produit national brut (PNB) de la Belgique représente 0,66 % du PNB mondial. Bien que le produit national brut ne soit pas le seul facteur qui détermine la contribution d'un Etat, il montre cependant que l'argument fréquemment utilisé selon lequel la Belgique est un "petit" pays n'est pas valable.

La Belgique fait rapport à l'Union européenne et à l'ONU de son financement climat international. Les contributions flamande, wallonne, bruxelloise et fédérale y sont additionnées. En 2016, l'objectif de la Belgique de contribuer à hauteur de 50 millions d'euros par an a été largement dépassé, avec une contribution déclarée d'environ 100 millions d'euros, soit plus du double par rapport à celle de 2015. La barre des 100 millions a également été dépassée en 2017. En 2018, il y a eu une diminution : notre pays est retombé sous la barre des 100 millions avec 80,7 millions d'euros. En 2019, il a de nouveau augmenté pour atteindre 99,7 millions d'euros. En pratique, la contribution belge fluctue donc autour de 100 millions d'euros (voir figure 2). Cependant, le fait qu'elle n'augmente pas de manière constante est problématique, surtout du point de vue de la prévisibilité qui est cruciale pour les pays bénéficiaires.

Figure 2 : Financement climat belge pour la période 2013-2019



D'où viennent les financements ?

Ces dernières années, 84% à 99% du financement climat provenait du budget de la coopération au développement (APD)¹³ (voir figure 2). Dans le graphique ci-dessus, il est clair que cette tendance est une constante depuis le début. Cela est problématique car le budget de la coopération au développement est déjà insuffisant, la Belgique ne respectant pas l'accord international qui prévoit d'y dépenser 0,7 % du RNB. De plus, ce chiffre est en baisse constante et est d'ailleurs descendu en deçà de 0,42 % en 2019¹⁴. La Belgique participe ainsi à la tendance internationale qui consiste à essayer de relever des défis plus globaux avec moins de ressources.

¹³ EU Monitoring Mechanism Regulation 2019, financial and technology support provided to developing countries, Belgium. http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/mmr/art16_finance/envx1t6sa/

¹⁴ (2020) CNCN-11.11.11, Rapport 2020 sur l'aide belge au développement, Faire face aux pandémies. <https://www.cncd.be/rapport-2020-sur-l-aide-belge-au-developpement>

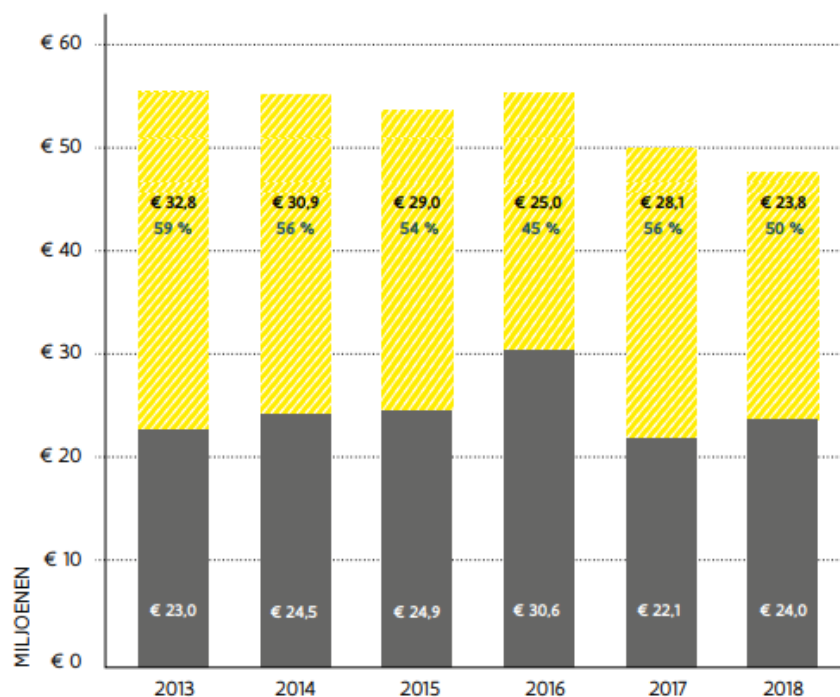
Notre pays n'a jusqu'à présent pas tenu sa promesse de fournir des ressources additionnelles pour aider les pays en développement face à la crise climatique.

L'année 2016 fait exception, lors de laquelle une partie des fonds du système européen d'échange de quotas d'émission a été libérée pour les Régions. Les Régions wallonne et bruxelloise en particulier ont accordé des fonds supplémentaires au Fonds pour l'Adaptation et au Fonds vert pour le climat cette année-là, et ont veillé à ce que ces contributions ne soient pas confondues avec le budget de la coopération développement en les déclarant comme "autres flux officiels" ("Other Official Flows" en anglais ou OOF) (voir encadré). La Région flamande a également fait un effort supplémentaire pour ces deux fonds cette année-là, en utilisant les nouvelles ressources du système européen d'échange de quotas d'émission, mais en les déclarant quant à elle comme aide publique au développement (APD). Au niveau fédéral - qui fournit la majeure partie du financement climat international de la Belgique - les projets spécifiques au climat et les contributions aux fonds pour le climat sont tous déclarés comme de l'APD. En ayant recours à cette pratique, les contributions au financement climat international menacent donc de masquer une tendance à la baisse de la coopération au développement en général. Assurer une transparence est donc fondamental.

Dans le graphique ci-dessous, tiré du rapport sur l'APD flamande de 2018¹⁵, une distinction est faite entre l'APD qui est et qui n'est pas dépensée par la coopération au développement. Il s'agit d'une étape importante en termes de transparence, car elle montre que le pic de la contribution au financement climat en 2016 masque en réalité une baisse de l'APD dépensée pour la politique de coopération au développement en général (en jaune sur le graphique).

Figure 3 : Financement climat flamand pour la période 2013-2018 (source : rapport APD de la Région flamande)

¹⁵ Vlaanderen, departement Buitenlandse Zaken (2019). Het Vlaams ODA-rapport 2018. https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/ODA%20rapport2018_NL_web.pdf



- Uitgaven beleid ontwikkelingssamenwerking
- Overige ODA
- % Het aandeel beleid Ontwikkelingssamenwerking in de totale ODA

ENCADRÉ N°1 : “APD” ou “OOF”?

Pour établir clairement la différence entre ce qui est rapporté comme de l'aide publique au développement (APD) et ce qui relève des autres flux officiels (OOF), nous examinons la définition de ces deux termes dans le rapportage officiel fait par la Belgique :

- L'APD est une ressource destinée à une liste spécifique de pays (sur la liste du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE), en direct ou via des agences multilatérales engagées par le secteur officiel, ayant pour but principal de favoriser le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement et dont les interventions ont un caractère concessionnel.

- Ce qui est considéré comme OOF concerne les transactions du secteur officiel qui figurent sur la même liste mais qui ne répondent pas aux exigences de l'APD parce qu'elles ne sont pas principalement axées sur le développement ou parce qu'elles comportent un élément de don inférieur à 25 %¹⁶.

¹⁶ Dans le rapport officiel de la Belgique à l'Union européenne, l'OOF est défini comme suit : “*Transactions by the official sector with countries on the DAC List of ODA Recipients which do not meet the conditions for eligibility as Official Development Assistance, either because they are not primarily aimed at development, or because they have a grant element of less than 25 per cent.*”

Idéalement, une troisième option devrait exister pour rendre compte des contributions au financement climat international, dont l'objectif principal serait l'adaptation ou l'atténuation. Toutefois, cette option n'existe pas (encore). On pourrait donc faire valoir qu'une contribution ayant pour objectif principal l'adaptation aux changements climatiques ou l'atténuation de ses effets pourrait relever d'un rapportage "OFF" parce que le développement n'en est pas l'objectif principal (bien que la contribution bénéficie quand même à ce dernier). Utiliser cette manière de rapportage, bien qu'imparfaite, permettrait de mieux observer les tendances de ces deux flux de financement. Au niveau belge, la Région bruxelloise rapporte de cette manière et la Région wallonne l'a fait jusqu'en 2016.

La Région bruxelloise respecte quant à elle le principe d'additionnalité de son financement climat non seulement en le rapportant comme OOF, mais également en ayant recouru aux recettes de son "**fonds climat**", alimenté par les recettes du revenus ETS et, à moindre échelle, par les recettes issues des amendes de la zone de basse émission et taxations des places de stationnement. En outre, Bruxelles opte pour un format de projets "complémentaire", axés spécifiquement sur le climat (voir encadré)¹⁷.

ENCADRÉ N°2 : BONNES PRATIQUES - COLLABORATION ENTRE LA RÉGION BRUXELLOISE ET ENABEL

Dans l'accord de coopération sur la répartition intra-belge des objectifs climatiques pour la période 2013-2020 (Accord du "burden sharing"), il a été convenu que les Régions et le Fédéral devraient chacun contribuer à une partie de la contribution belge au financement climat international. La part de la Région bruxelloise s'élève à 2,25 millions. Un montant modeste, mais c'est surtout la façon dont il est dépensé qui est intéressante. Outre quelques contributions aux fonds internationaux pour le climat, Bruxelles a également conclu un accord avec Enabel, l'Agence belge de développement. Enabel a sélectionné des projets de coopération au développement existants qui pourraient bénéficier d'un "complément" en termes de climat ("top-up"). Un des projets sélectionnés est par exemple l'installation de panneaux solaires dans des écoles en Palestine. Notons la différence avec une situation où, avec un budget de développement fixe (et décroissant), des panneaux solaires sont également installés dans les écoles, laissant moins d'argent pour des objectifs dans le domaine de l'éducation. Dans le cas du partenariat entre Enabel et la Région, un budget spécifique a été alloué pour des objectifs spécifiquement liés au climat en plus des budgets déjà engagés de projets existants. C'est dans ce sens que cette contribution est donc additionnelle. Ce système permet également de rendre compte de manière très transparente de ce qui a été effectivement dépensé dans des projets spécifiques au climat.

Où vont ces financements ?

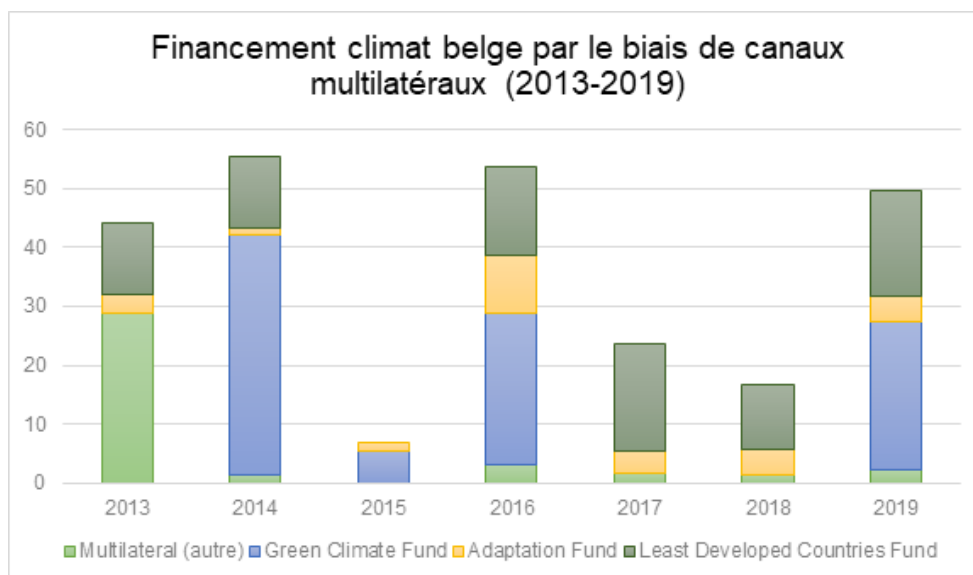
Le financement climat international peut être dépensé par des canaux bilatéraux et multilatéraux. En Belgique, la part des deux varie d'une année à l'autre. Les dépenses bilatérales sont principalement des projets de développement ayant un lien avec le climat et qui sont déclarés comme financement climat. Il s'agit donc d'un double comptage et non d'un financement additionnel ou nouveau. Le cas des canaux multilatéraux est différent : en y contribuant, notre pays choisit de fournir des financements spécifiquement destinés aux défis climatiques (et qui sont donc "nouveaux"). Nous encourageons ces contributions car elles portent spécifiquement

¹⁷ Voir l'ordonnance A353/1, p.3 [http://urbanisme-bruxelles.hsp.be/sites/urbanisme-bruxelles.hsp.be/files/Projet%20COBRACE%20-%20DOC%20A-353_2%20\(2013-2013\).pdf](http://urbanisme-bruxelles.hsp.be/sites/urbanisme-bruxelles.hsp.be/files/Projet%20COBRACE%20-%20DOC%20A-353_2%20(2013-2013).pdf)

sur les enjeux climatiques dans les pays en développement. Notez que ces fonds sont également déclarés comme APD (sauf par la Région de Bruxelles-Capitale) et ne peuvent donc pas être qualifiés d'additionnels dans le contexte actuel d'un budget APD belge décroissant, comme décrit ci-dessus.

Les trois principaux fonds climatiques internationaux relevant de la CCNUCC sont le Fonds vert pour le climat (FVC ou Green Climate Fund (GCF), en anglais), le Fonds d'adaptation (FA ou Adaptation Fund (AF), en anglais) et le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA ou Least Developed Countries Fund (LDCF), en anglais). Selon les accords, le Fonds vert doit devenir à terme le principal instrument du financement climat. Celui-ci garantirait un équilibre entre le financement de l'atténuation et de l'adaptation, les deux autres fonds se concentrant sur l'adaptation. Notre pays a contribué aux différents fonds au cours des dernières années (voir figure 4). Depuis la création du Fonds pour les pays les moins avancés en 2002, la Belgique a contribué au total à hauteur de 116,6 millions d'euros, faisant de notre pays le quatrième bailleur principal de ce fonds¹⁸. Nous encourageons la Belgique à continuer à faire ce choix. En outre, notre pays doit également contribuer de manière structurelle au Fonds Vert pour le climat, fonds le plus récent. Le Fonds Vert a organisé une première phase de refinancement l'année dernière, lors de laquelle le gouvernement fédéral a fait une promesse de 100 millions d'euros, répartis sur les prochaines années¹⁹. Sur ce montant promis, 25 millions d'euros ont été versés en 2019.

Figure 4 : Contributions belges au financement international climat par le biais de canaux multilatéraux pour la période 2013-2019



Un rapportage strict

En l'absence d'accords internationaux clairs sur le rapportage, les pays donateurs peuvent choisir les types de financement qu'ils indiquent. Une comparaison stricte entre les pays n'est donc pas possible. La Belgique est généralement plus rigoureuse dans ses rapports et, contrairement à la France par exemple, elle n'opte pas pour des instruments controversés tels que les prêts qui sont entièrement comptabilisés et qui gonflent les budgets déclarés²⁰. Il est donc dans l'intérêt de la Belgique de pousser pour la mise en place de modalités de rapportage les plus strictes possibles au niveau européen et international. Ces accords sont une condition préalable pour que de réels progrès dans le financement climat soient visibles et pour que les pays puissent se comparer objectivement entre eux. Pour l'instant, même au niveau belge, il est difficile d'y voir clair car les rapports diffèrent entre les différentes autorités compétentes. Il est donc nécessaire d'améliorer

¹⁸ <https://climatefundsupdate.org>

¹⁹ <https://www.cncd.be/Le-gouvernement-federal-double-sa>

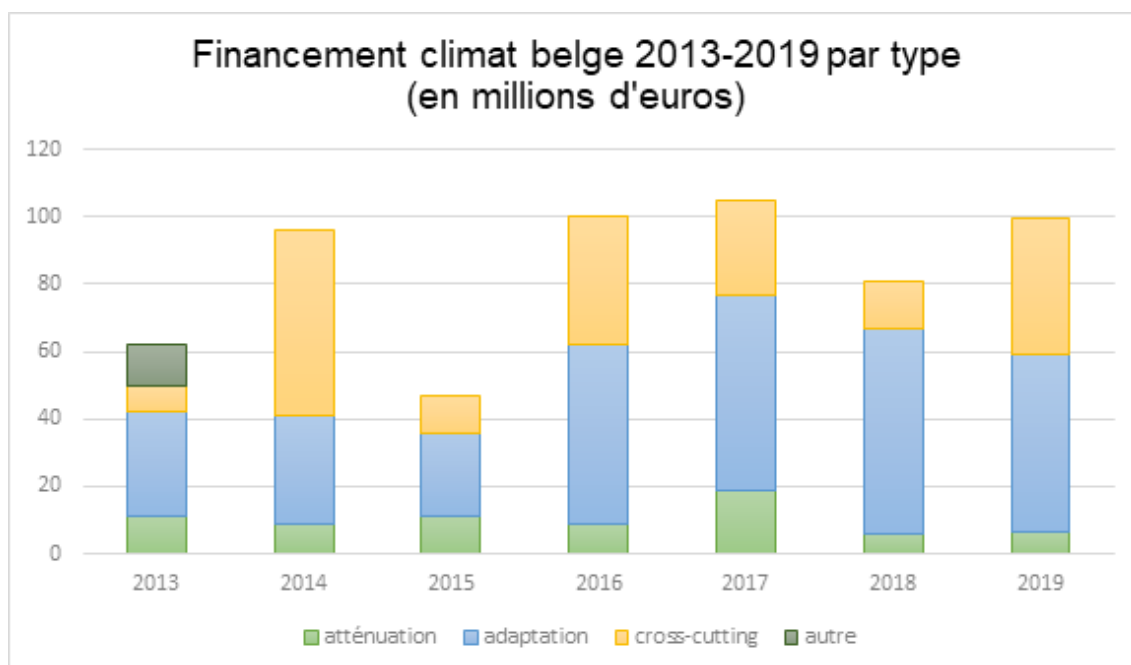
²⁰ 11.11.11 (2016). Creatief met klimaat: hoe landen hun beloftes voor het Zuiden uithollen. 11.dossier http://www.11.be/downloads/doc_download/1927-11-dossier-creatief-met-klimaat

et de généraliser la transparence. Nous avons déjà vu des avancées importantes dans ce sens ces dernières années, grâce aux portails en ligne mis en place par les autorités fédérales et flamandes, qui permettent de mieux visualiser les budgets dépensés.

Le choix de l'adaptation sous pression ?

La Belgique ne suit pas la tendance internationale qui est de dépenser plus pour l'atténuation que pour l'adaptation. Depuis le début de l'établissement des rapports, il transparaît un engagement clair de la Belgique en faveur de l'adaptation, 54 % des fonds étant consacrés à l'adaptation en 2019, et 40 % à des projets transversaux ("cross-cutting"), c'est-à-dire des projets qui poursuivent à la fois des objectifs d'adaptation et d'atténuation. En 2019, seuls 6 % des fonds sont allés à des projets portant exclusivement centrés sur l'atténuation. Comme indiqué ci-dessus, l'adaptation est le parent pauvre au niveau international et manque cruellement de financement. Il est donc positif que la Belgique ne suive pas cette tendance.

Figure 5 : Adaptation et atténuation dans le financement climatique belge pour la période 2013-2019



Bien que les chiffres ne le montrent pas encore, le choix en faveur de ces projets d'adaptation semble cependant être mis sous pression. Ces dernières années, davantage de fonds ont été acheminés vers la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) en tant qu'acteur du financement climatique international. La Belgique a donné des fonds à BIO (10 millions d'euros) pour le financement climat pour la première fois en 2017 et les a augmentés en 2018 (20 millions d'euros) puis en 2019 (25 millions d'euros)²¹. Le choix de BIO est un choix qui privilégie le financement de l'atténuation²² et les chiffres le montreront dans les années à venir. À l'heure actuelle, ces dépenses, et par conséquent cette tendance, ne sont pas encore clairement reflétées dans les rapports officiels sur le financement climat international à l'Union européenne, car BIO n'a pratiquement pas lancé de projets avec ces ressources. Sur le total de 55 millions d'euros que BIO peut utiliser, 3,33 millions d'euros l'ont été en 2019. Ces derniers ont été utilisés pour des investissements en capital ("equity investments"), c'est-à-dire l'achat d'actions dans une entreprise. Il est clair qu'il s'agit d'un type de soutien complètement différent d'un don à un fonds climatique ou d'un projet climatique réalisé, par exemple, par l'Agence belge

²¹ Source: DGD

²² Les projets climatiques de BIO se concentrent sur la production d'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique, et relèvent donc de l'atténuation.

de développement, Enabel. Aujourd'hui et surtout dans les années à venir, il est important de faire attention de pouvoir identifier s'il s'agit d'une contribution additionnelle ou si ces ressources ont été puisées ailleurs. Dans ce cas, cette contribution ne serait non seulement pas une contribution additionnelle, mais elle signifierait également un passage du financement public au financement privé et de l'adaptation à l'atténuation. Ce serait d'autant plus problématique que d'une part, il est reconnu au niveau international qu'il est urgent de consacrer davantage de ressources à l'adaptation, car c'est là que les besoins sont les plus importants, et d'autre part, la Belgique a jusqu'à présent donné un bon exemple à cet égard.

Cette évolution dans le mauvais sens menace également de se produire au niveau flamand, avec la phrase suivante dans l'accord de gouvernement flamand : "*Nous montrons notre ambition internationale en matière de climat en contribuant davantage au financement climat international et utilisons de préférence ces ressources pour des projets auxquels participent des entreprises flamandes*". Or, le financement climat international doit se concentrer sur les besoins les plus importants des pays et des groupes de population les plus vulnérables. Le choix de la Flandre pour ses propres entreprises peut non seulement conduire à une trop grande attention pour l'atténuation²³, mais aussi à donner priorité à ses propres intérêts économiques, ce qui n'est pas l'objectif du financement climat.

3. PRENDRE SES RESPONSABILITÉS

Il est urgent de s'attaquer à la crise climatique. Un véritable gouvernement climat doit regarder au-delà de ses propres frontières car même si nous parvenons à réduire considérablement nos émissions, les conséquences sont déjà là et ne feront qu'augmenter dans les prochaines décennies. La sécheresse et la chaleur anormales que nous avons connues en Belgique durant l'été 2018 et 2019 sont une réalité de longue date pour les pays en développement. Les pays les plus pauvres sont les plus vulnérables à la crise climatique, alors qu'ils y ont à peine contribué. Pour leur permettre de s'armer contre les conséquences de plus en plus catastrophiques, le financement climat international doit faire partie intégrante de la politique climatique belge. Dans ce chapitre, nous examinons ce que cela signifie concrètement.

Une contribution équitable qui ne pèse pas sur le budget du développement

L'absence d'accord au niveau international signifie qu'il n'existe pas de définition sur ce que serait une contribution juste et suffisante pour la Belgique (et d'autres pays). Cependant, il existe des paramètres objectifs qui permettent au moins d'estimer la part équitable des pays donateurs. Ces derniers n'ont pas été déterminés concrètement au niveau des Nations Unies et des choix doivent donc être faits. Dans ce chapitre, nous posons et expliquons nos choix de paramètres et les calculs qui en découlent, en terminant par une recommandation concrète sur le montant du financement climat belge. À cette fin, nous utilisons le *Climate Equity Reference Calculator*²⁴, un outil en ligne et une base de données qui nous permet de sélectionner des paramètres pour déterminer une contribution juste pour faire face à l'urgence climatique.

Pour expliquer ce raisonnement, commençons par un point de départ clair : l'adoption de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992. Cette dernière détermine quels pays doivent contribuer au financement climat international, les pays dits "de l'annexe II". Il s'agit des pays "riches" (qui figurent à l'annexe I de la convention), à l'exclusion des pays qui, à l'époque - c'est-à-dire juste après la chute du mur de Berlin - étaient considérés comme des "économies en transition". La liste des pays de l'annexe II concerne 23 pays²⁵ et l'Union européenne en tant qu'acteur distinct. En termes de paramètres, le traité stipule

²³ Le secteur privé est plus enclin à investir dans l'atténuation ou le développement à faible intensité de carbone que dans l'adaptation, au vu du retour sur investissement plus avantageux.

²⁴ Kemp-Benedict, Eric, Christian Holz, Paul Baer, Tom Athanaisou, and Sivan Kartha (2019) *The Climate Equity Reference Calculator*. Berkeley and Somerville: Climate Equity Reference Project (EcoEquity and Stockholm Environment Institute), [Online]. <https://calculator.climateequityreference.org>

²⁵ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

que la responsabilité historique d'un pays et sa capacité doivent être prises en compte pour déterminer sa part dans la lutte contre la crise climatique. Il s'agit non seulement de réduire plus rapidement ses propres émissions, mais aussi de fournir des ressources aux pays les plus vulnérables.

Cela fournit deux paramètres pour calculer la part des pays dans la lutte contre la crise climatique :

- **La capacité** : ceux qui disposent de plus de ressources pour faire face à la crise climatique doivent en faire plus, quels que soient les autres paramètres. Nous utilisons le revenu national brut de la Belgique comme référence. Nous considérons donc la "capacité" comme une fonction des ressources financières, car celles-ci sont fortement liées à d'autres aspects tels que la capacité technologique et institutionnelle, qui sont plus difficiles à mesurer. De plus, c'est ce paramètre qui est utilisé pour déterminer les contributions nationales à la coopération au développement. Nous n'utilisons pas la possibilité d'utiliser un paramètre "progressif", qui prend en compte le nombre de personnes en dessous d'un certain niveau de pauvreté dans le pays. Il s'agit d'une mesure pertinente pour les pays en développement présentant un degré élevé d'inégalité, mais pas pour un pays riche comme la Belgique qui, en principe, peut garantir le bien-être de toute sa population.
- **La responsabilité** : ceux qui ont le plus contribué à la crise climatique doivent également contribuer davantage à la résoudre, indépendamment des autres paramètres. Il existe plusieurs options : les émissions cumulées depuis le début de la révolution industrielle (1850), la période où il est apparu clairement qu'il y avait un problème climatique (1970), ou le début des négociations sur le climat (1990). Chaque option a ses avantages et inconvénients. Nous avons choisi de calculer une fourchette pour la contribution de la Belgique, sur la base des émissions historiques depuis 1850 et 1990.

Nous accordons le même poids à la responsabilité et à la capacité, car la CCNUCC ne se prononce pas sur ce point. Il en résulte un indice de capacité/responsabilité, c'est-à-dire la part de la contribution que la Belgique doit apporter au financement climat international d'ici 2025 (période où 100 milliards de dollars par an constitueront la promesse minimale), passant de 0,47% (pour la base 1990) à 0,6% (pour la base 1850). Converti, cela signifie que la Belgique devrait fournir une contribution annuelle de 470 à 600 millions de dollars à partir de 2020, soit **400 à 510 millions d'euros**. Une nuance importante est qu'il s'agit d'un scénario dans lequel tous les pays devraient contribuer à l'objectif de 100 milliards sur la base de leur responsabilité et de leur capacité, ce qui n'est pas le cas, comme expliqué ci-dessus. Seuls les plus grands pollueurs historiques s'y sont engagés lors de la signature de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique en 1992, via des différents accords internationaux.

Nous pouvons donc également appliquer cet indice de capacité/responsabilité uniquement aux 23 pays qui se sont engagés au niveau international à contribuer au financement climat. Dans ce cas, la part équitable de la Belgique augmente considérablement : 1,1 % (au niveau de référence 1990) à 1,2 % (au niveau de référence 1850). Converti dans ce cas, sa contribution annuelle s'élève à 1,1 milliard de dollars à 1,2 milliard de dollars, **soit 937 millions à 1 milliard d'euros**.

Des commentaires peuvent être faits sur les deux calculs. Le premier calcul prend en compte un grand nombre de pays qui, selon les accords internationaux, ne sont pas censés contribuer au financement climat international. Le second calcul, en revanche, ne tient pas compte d'un acteur important, à savoir l'Union européenne elle-même. En outre, l'incertitude quant au rôle des banques multilatérales de développement joue également un rôle. En effet, comme mentionné ci-dessus, il est convenu que le financement promis sera fourni à la fois par des canaux bilatéraux et multilatéraux. Comme il n'y a pas d'accord sur la répartition, il est difficile d'inclure cet élément dans les calculs.

Sur la base de ces calculs, **le CNCD-11.11.11 et la coupole flamande 11.11.11 évaluent la contribution belge annuelle équitable au financement climat international à un minimum**

de 500 millions d'euros. Comme il s'agit de la partie la plus basse de la fourchette calculée, nous demandons que ce financement soit entièrement assuré par des **fonds publics**. Ce montant devrait - comme mentionné - être **additionnel** au budget du développement. Comme la Belgique n'a pas apporté une contribution juste et suffisante ces dernières années, il s'agit de découpler l'engagement actuel.

Nous demandons donc une **trajectoire de croissance claire** pour atteindre 500 millions d'euros au plus tard en 2023. À partir de là, la prochaine étape clé sera 2025, date à laquelle un nouvel objectif international devra être fixé (comme convenu dans l'Accord de Paris). Les Régions et le Fédéral peuvent, soit estimer leurs contributions respectives aux nouvel objectif sur la base de la clé de répartition fixée en 2017²⁶, soit faire rapidement aboutir les discussions pour fixer de nouveaux accords. En effet, il est crucial qu'un nouvel accord soit conclu sur la répartition de l'effort climatique, car l'accord existant sur le "burden sharing" expire à la fin de cette année (31 décembre 2020).

Une autre justification à cette demande est que le montant proposé correspond à ce que la Belgique devrait faire notamment sur la base des paramètres européens convenus pour le financement *Fast Start* au cours de la période 2010-2012. À l'époque, l'objectif global était de 10 milliards de dollars par an et la Belgique devait fournir 50 millions d'euros par an dans ce cadre. L'objectif global actuel est dix fois plus élevé à partir de 2020, la contribution belge devrait donc augmenter de la même manière. La nuance est que le financement *Fast Start* était un engagement entièrement public, alors que l'objectif de 100 milliards de dollars comprend des contributions publiques et privées. Cependant, comme expliqué, ces 100 milliards constituent le strict minimum au vu des besoins et doivent donc être complétés autant que possible par des dons publics afin de garantir que l'argent soit disponible et puisse être utilisé pour les besoins les plus importants.

Une meilleure coopération et des choix clairs

Jusqu'à présent, la Belgique n'a pas assez fait pour traduire sa responsabilité dans la crise climatique en une contribution équitable au financement climatique international. Les contributions réellement additionnelles sont pratiquement inexistantes, et il n'y a pas de conséquences si les différentes entités ne tiennent pas leurs promesses. Un nouvel engagement doit être pris à partir de 2021. Cela fait partie du partage des charges ou "burden sharing" pour la période 2021-2030, qui est en cours de discussion au sein de la Commission nationale climat (voir encadré). C'est l'occasion de clarifier les choix de la Belgique et de rationaliser sa contribution au financement climat international. Cela implique des accords sur le rapportage et le choix de certains financements. Notre pays parle d'une seule voix lors des sommets internationaux sur le climat, où le financement du climat est souvent une question épineuse. Une plus grande coordination est donc logique et nécessaire. La voie a été montrée en ce sens par les différents parlements du pays, notamment via l'adoption d'une résolution interparlementaire en amont de la COP 24. Parmi plusieurs recommandations ambitieuses, les députés appellent à une augmentation de la contribution belge au financement climat international, notamment "au travers de la poursuite et de l'amplification en termes d'engagements budgétaires du financement international climat mis en œuvre par les différentes entités".

Le montant doit également être précisé le plus rapidement possible. Dans sa Déclaration de politique générale, le gouvernement fédéral s'engage à contribuer de manière croissante au financement climat international, indépendamment du budget de la coopération au développement. C'est une bonne première étape, mais elle doit être concrétisée le plus rapidement possible : quel est le montant et comment l'additionnalité sera-t-elle garantie ? Le Fédéral a la présidence de la Commission Nationale Climat en 2020, et doit donc engager le

²⁶ L'objectif de 50 millions d'euros par an a été réparti comme suit : 25 millions pour le gouvernement fédéral (50%), 14,5 millions pour la Flandre (29%), 8,25 millions pour la Wallonie (16,5%) et 2,25 millions (4,5%) pour Bruxelles.

dialogue avec les Régions le plus rapidement possible afin d'arriver à un nouvel engagement belge.

ENCADRÉ N°3 : La Commission Nationale Climat

La Commission Nationale Climat est un organe interfédéral existant depuis 2002, en charge de la coordination de la politique climatique nationale belge²⁷. Le Commission fonctionne sur base d'une présidence tournante, annuelle, entre les entités fédérées et fédérale. Depuis de nombreuses années, son fonctionnement est critiqué et demande à être largement amélioré²⁸. Parmi les principales critiques, on peut pointer la mise en œuvre très parcellaire de l'accord de coopération qui l'institue, ce qui découle notamment sur l'opacité des prises de décisions, l'absence de responsabilisation des décisions prises, etc. Par ailleurs, une révision de cet accord serait nécessaire pour prendre en compte le système de gouvernance mis en place aux niveaux européen et international, notamment l'Accord de Paris.

Il est donc indispensable que cet organe clé pour la politique climatique intra-belge soit amélioré et renforcé afin que la gouvernance climatique cesse d'être un frein à l'ambition belge. C'est notamment important pour les discussions à venir sur le partage des objectifs climatiques 2021-2030, tant pour les objectifs de réduction de gaz à effet de serre que pour les revenus ETS et la contribution belge au financement climat international.

En outre, il est nécessaire de clarifier les flux de financement et de garantir l'additionnalité afin que les fonds supplémentaires destinés aux défis climatiques ne soient pas fournis au détriment des autres enjeux auxquels font face les pays en développement. Cela signifie, avant tout, que des **ressources supplémentaires** doivent être fournies. En ce sens, un élément intéressant pourrait être la mise en place d'un **fonds climat**, financé directement par (une partie des) revenus du commerce européen des émissions, avant qu'ils ne soient distribués au gouvernement fédéral et aux Régions. D'autres sources de financement innovantes conformes au principe du pollueur-payeur peuvent également être exploitées, comme une future contribution carbone ou une taxe sur les billets d'avion et/ou le kérosène. Les dépenses du fonds climat répondent à des critères et des principes précis et définis qui garantissent que les ressources bénéficieront aux plus vulnérables, ainsi qu'un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation. L'avantage d'un tel fonds est qu'il existe une **source claire de revenus** (revenus ETS) **et de dépenses** (financement climat international). L'argent peut être dépensé pour les projets d'adaptation au climat les plus cruciaux des pays les plus vulnérables et, en parallèle, le budget de la coopération au développement, tel que prévu, peut être utilisé pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Cette solution offre également l'avantage de la **clarté et de la transparence**, et garantit que la Belgique dans son ensemble est en mesure de définir un contenu et des lignes stratégiques clairs.

4. RECOMMANDATIONS

Sur la base de ce qui précède, 11.11.11 et le CNCD-11.11 proposent les recommandations prioritaires suivantes :

- Conformément aux accords internationaux, opter pour une **contribution équitable et croissante au financement climat international** en définissant une trajectoire de croissance à partir de 2021, avec l'objectif de contribuer à hauteur d'**au moins 500 millions d'euros par an** à partir de 2023, en plus du budget de développement.
- Garantir l'additionnalité de cette contribution :

²⁷ Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto.

²⁸ Voir par exemple: (2013) SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, "Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission Nationale Climat" https://climat.be/doc/130426_Evaluation_CNC_web.pdf


- Utiliser des **sources de financement innovantes** basées sur le principe du pollueur-payeur, comme les revenus du système européen d'échange de quotas d'émission et d'autres instruments futurs tels que la tarification du carbone ou une taxe sur les billets d'avion et/ou le kérosène, et explorer la possibilité de dépenser ces ressources par le biais d'un **fonds climat** spécifique pour le financement climatique international.
 - Opter pour des fonds climatiques internationaux ou des projets où le financement additionnel des projets climatiques peut faire une **différence réelle et démontrable** en termes d'adaptation au climat ou de développement à faible intensité de carbone qui n'aurait pas été possible sans le financement climatique envisagé.
 - **Clarifier les différents flux de financement** en n'incluant pas les projets spécifiques au climat (c'est-à-dire les projets ayant pour principal objectif l'adaptation ou l'atténuation du climat) dans le rapportage de l'APD.
- Maintenir l'accent belge sur le **financement de l'adaptation dans les pays les moins avancés** en continuant à opter, entre autres, pour le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds d'Adaptation ;
 - **Améliorer la transparence** générale du financement climat en contribuant de manière constructive aux discussions européennes et internationales sur ce sujet, et en apportant des clarifications quant aux rapports belges coordonnés.
 - **Améliorer la coopération et les accords intra-belges en matière de politique climatique**, y compris sur le financement climat international.

CONTACT

Rebecca Thissen

Chargée de recherche en justice climatique et développement durable
CNCD-11.11.11

tel: +32 2 250 12 39
gsm: +32 484 30 81 88

rebecca.thissen@cncd.be
 @rebeccathissen

www.cncd.be