

# FINANCEMENT CLIMAT: QUEL BILAN, 10 ANS APRÈS COPENHAGUE?



CNCD

11.11.11

La COP15 à Copenhague en 2009 a marqué un tournant dans l'histoire du financement climat, avec l'adoption des premiers engagements chiffrés, la naissance du Fonds Vert pour le Climat et l'établissement de plusieurs critères tels l'équilibre entre l'atténuation et l'adaptation. Dix ans plus tard, le CNCD-11.11.11 dresse le bilan et demande à la Belgique de redoubler d'efforts pour (1) contribuer de manière adéquate et juste au regard des besoins réels des pays en développement, (2) améliorer la qualité des financements et (3) les rapporter de manière plus transparente.



## LE FINANCEMENT CLIMAT : ÉLÉMENT CENTRAL DE LA JUSTICE CLIMATIQUE

Déjà en 1992, les Parties de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont convenu d'agir ensemble pour s'attaquer au réchauffement climatique. Le rôle de chacune dépend cependant de sa responsabilité historique vis-à-vis du réchauffement climatique et de sa capacité à y faire face, c'est-à-dire ses ressources financières et technologiques<sup>1</sup>. Une part importante de la justice climatique repose donc sur le mécanisme du financement climat international. Consacré à l'article 4 de la Convention, ce principe veut que les pays développés, pollueurs historiques, viennent en aide aux pays en développement pour leur permettre de faire face à la crise climatique avec des ressources suffisantes. L'enjeu est double : permettre aux pays pauvres de se développer en limitant leurs émissions de gaz à effet de serre (atténuation) et de s'adapter aux conséquences du changement climatique (adaptation). La question a été chiffrée pour la première fois en 2009, lors de la COP 15 à Copenhague. Les pays riches s'y sont engagés, d'une part, à assurer un financement rapide de 30 milliards de dollars pour trois ans, de 2010 à 2012 (dit *Fast Start Financing*), et d'autre part, à fournir collectivement 100 milliards de dollars par an aux pays en développement, dès 2020<sup>2</sup>.

## LA RÉALITÉ DES CHIFFRES

Au niveau international, on sait depuis plusieurs années que l'objectif collectif de 100 milliards n'est pas suffisant<sup>3</sup>. De plus, les sommes promises ne sont pas toujours réellement données, nouvelles et additionnelles. Les chiffres annoncés par les donateurs sont régulièrement contestés par les pays en développement ou les organisations internationales<sup>4</sup>, qui remettent en cause les méthodes de comptabilisation des pays donateurs, jugées excessives. D'une part, 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. L'absence de décisions communes sur ces points est source d'incertitude depuis de longues années, car les différents pays donateurs ont des méthodologies de rapportage très diverses et interprètent largement le concept d'additionnalité. Pour les pays en développement, les promesses concernant le financement climat doivent s'ajouter aux contributions promises antérieurement, notamment à l'aide publique au développement (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<sup>5</sup>. Cependant, en l'absence de définition claire, les pays développés utilisent pour l'instant les règles définies par l'OCDE pour valoriser l'aide publique au développement en financement climat (« marqueurs de Rio »), ce qui donne lieu à un double-comptage des financements alloués qui n'a jamais été validé par les pays en développement. D'autre part, la comptabilisation des prêts et autres types de financements – qui seront à terme remboursés – à leur valeur nominale permet également de gonfler largement les montants donnés par rapport à ce que les pays en développement reçoivent réellement. Enfin, on remarque que la part du financement international allouée à l'adaptation reste largement négligée<sup>6</sup>.

## UNE CONTRIBUTION BELGE INSUFFISANTE, NI NOUVELLE NI ADDITIONNELLE

Lors de la COP 15 de Copenhague, la Belgique a annoncé, par la voix du Premier Ministre Yves Leterme, un financement de 50 millions d'euros annuels pour la période du *Fast Start* (de 2010 à 2012). Ensuite, les quatre ministres belges du climat se sont engagés à contribuer à hauteur de 50 millions d'euros par an pour la période 2016-2020, répartis entre les différentes entités<sup>7</sup>, cette contribution devant augmenter proportionnellement d'année en année<sup>8</sup>. Notre pays est parvenu à dépasser le seuil des 100 millions en 2016 et 2017, après une année 2015 catastrophique<sup>9</sup>, mais a atteint seulement 80 millions en 2018. Par ailleurs, ces contributions ne croissent pas de manière régulière et les « montagnes russes » du financement climat belge n'assurent donc aucune prévisibilité pour les pays en développement, pourtant essentielle pour leur permettre d'utiliser efficacement les montants alloués. De plus, les montants alloués par le fédéral – le plus gros contributeur – ne sont ni nouveaux, ni additionnels. En effet, selon les chiffres disponibles pour les années 2014 à 2018, 84% à 99% de la contribution belge au financement climat proviennent du budget de la coopération au développement. Cela s'est encore confirmé avec les chiffres de 2018, où sur 80,7 millions fournis, 79,3 proviennent du

<sup>1</sup> L'article 2 de la CCNUCC consacre en ce sens le principe d'équité et de « responsabilités communes mais différenciées ». <sup>2</sup> Voir l'Accord de Copenhague, Cop15, 2009. <sup>3</sup> Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement, le coût annuel de l'adaptation, dans les seuls pays en développement, pourrait atteindre 300 milliards de dollars d'ici 2030. Voir UNEP (2016), *Adaptation Gap Report 2016*. <sup>4</sup> Voir *Climate Finance Shadow Report 2018, Assessing progress towards the \$100 billion commitment*. <sup>5</sup> Pour plus d'informations, voir notre Point Sud, *Financer la lutte contre le réchauffement global : les marchés financiers au secours du Sud ?*, (2011). <sup>6</sup> En 2013-2014, on estimait à 8 milliards de dollars les financements climat publics dédiés chaque année à l'adaptation soit, 19 % du total. Pour la période 2015-2016, cela correspondait à 9,5 milliards de dollars par an, soit seulement 20% du total. Pour plus d'informations, voir le rapport de l'OCDE, *Climate finance from developed to developing countries, Public flows in 2013-17*. <sup>7</sup> L'accord intra-belge de répartition prévoit que l'autorité fédérale s'engage à contribuer à la moitié du financement (soit 25 millions d'euros annuellement), tandis que la Wallonie s'engage à 8,25 millions d'euros, la Flandre à 14,25 millions d'euros, et la Région de Bruxelles-Capitale à 2,25 millions d'euros (voir l'accord politique de Burden Sharing). <sup>8</sup> Il a décidé en 2013, lors de la COP de Varsovie (COP19) que les financements augmenteront d'année en année pour contribuer progressivement à atteindre l'objectif mondial. <sup>9</sup> Voir notre analyse, *Le financement climat de la Belgique réduit de moitié malgré les engagements de la COP21*, 30 novembre 2016.



budget de coopération au développement<sup>10</sup>. Pour respecter ses engagements, la Belgique doit absolument se montrer innovante et diversifier ses sources de financement<sup>11</sup>. En revanche, chose positive, depuis 2015, au moins la moitié du financement belge est alloué à l'adaptation et ces financements sont essentiellement d'origine publique.

### MANQUE DE TRANSPARENCE ET DE CRITÈRES COMMUNS ENTRE LES DIFFÉRENTES ENTITÉS

En l'absence de critères internationaux clairs de rapportage, les pays sont libres de choisir le type de financement qu'ils souhaitent déclarer. Dans le cas de la Belgique, le rapportage diffère en fonction des niveaux de pouvoirs. En l'absence de définition commune, chaque entité est libre d'évaluer ce qu'elle considère être du financement climat. De plus, il est difficile de tracer les mouvements budgétaires de certaines entités et de croiser l'évolution du financement climat avec l'évolution des budgets de la coopération au développement. Par ailleurs, si la Belgique se montre plus stricte dans son rapportage que d'autres pays, comme par exemple la France, elle doit activement plaider pour l'adoption de critères plus rigoureux en termes de définition des projets et de leur notification. Cela va de pair avec une amélioration et une généralisation de la transparence. Certaines améliorations sont encourageantes comme le nouveau portail de la DGD ou celui de la région flamande, qui permettent d'avoir une vision plus claire et transparente de leurs contributions au financement climat.

### LA BELGIQUE DOIT RESPECTER SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX POUR LA JUSTICE CLIMATIQUE

Existant depuis 1992, la promesse de financement climat a été concrétisée pour la première fois à Copenhague, confirmée et affinée ensuite dans les différents accords qui ont suivi. À Doha, en 2012, les Parties ont reconnu que les financements devront être au moins égaux à ceux accordés dans le cadre du *Fast Start* de 2009. Ensuite, en 2013, à Varsovie, les Parties se sont accordées sur le fait que ces financements devront être plus importants d'année en année, suivant un échelonnement progressif. L'Accord de Paris (conclu lors de la COP21, en 2015) confirme le principe du financement international et l'engagement des pays développés à mobiliser au minimum 100 milliards de dollars dès 2020, prévoit une priorité pour les dons et les financements publics pour l'adaptation et la nécessité d'évaluer par la suite l'augmentation des financements<sup>12</sup>. En effet, l'objectif de 100 milliards de dollars sera prorogé jusqu'en

2025, date à laquelle un nouvel objectif collectif devra être défini, partant de ce montant plancher. La Belgique, en tant que signataire de ces différents accords, doit tenir parole et honorer ses engagements.

### QU'EST-CE QU'UNE CONTRIBUTION JUSTE POUR LA BELGIQUE ?

La Belgique doit redoubler d'efforts pour atteindre un financement climat adéquat et juste à l'horizon 2020. On sait en effet que la Belgique s'était engagée en 2009 à contribuer à hauteur de 50 millions d'euros<sup>13</sup> par an à l'objectif mondial de 10 milliards de dollars annuels pour les années 2010 à 2012. Or, un autre résultat de la COP15 est l'objectif international d'au moins 100 milliards de dollars annuellement dès 2020, soit dix fois plus. La contribution belge doit donc augmenter proportionnellement d'année en année pour atteindre le montant de 500 millions d'euros annuellement, soit dix fois plus que ce qui avait été promis en 2009. L'augmentation de la contribution belge au financement climat international peut par ailleurs être calculée sur base du *Climate Equity Reference Calculator*<sup>14</sup>. Ce calculateur se base d'une part sur la capacité des pays à contribuer au financement climat et d'autre part sur leur responsabilité, liée à leurs émissions historiques, vis-à-vis du réchauffement. Selon le calculateur, la part de la Belgique devrait s'élever entre 460 à 590 millions de dollars par an, soit 414 à 532 millions d'euros<sup>15</sup>. Sachant que 2020 est à notre porte, il est impératif que la Belgique prévoie une trajectoire croissante claire, avec une augmentation annuelle minimale de 100 millions d'euros au niveau belge, pour atteindre ce montant d'ici 2023 au plus tard.

### CONCLUSION : UN ENJEU VITAL AU SUD

Pour donner une réponse juste à la crise climatique, les pays riches, en tant que pollueurs historiques, ont une responsabilité à assumer vis-à-vis des pays vulnérables. En ce sens, le financement climat international doit être croissant, donné (et non prêté), nouveau et additionnel. Il faut également adopter des critères uniformes et une méthodologie commune pour sa comptabilisation. Quant à la Belgique, pour être et rester un acteur crédible sur les scènes européenne et internationale, elle doit et peut en faire plus : rehausser sa contribution et veiller à ce qu'elle soit croissante et additionnelle, assurer une meilleure transparence des données et mettre en place des critères de rapportage plus stricts. La résolution adoptée le 24 octobre 2019 par le Parlement fédéral demandant au gouvernement belge de doubler sa contribution au financement climat dès 2020 est un premier pas dans cette direction.

<sup>10</sup> Pour tous les détails des chiffres de financement climat voir : [http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/mmr/art16\\_finance/envxxt9w](http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/mmr/art16_finance/envxxt9w) / <sup>11</sup> C'est le cas, par exemple, de la Région bruxelloise qui a prévu de dédier les recettes de la taxation de places de parking à un fonds climat, qui soutient le financement climat international. / <sup>12</sup> UNFCCC, 2015, Accord de Paris, Article 9, p.14. / <sup>13</sup> Soit 55,2 millions de dollars (selon le taux de change consulté le 30.08.19)

/ <sup>14</sup> <https://calculator.climateequityreference.org/> / <sup>15</sup> Une nuance importante est qu'il s'agit d'un scénario dans lequel toutes les Parties à l'Accord de Paris 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. Seuls les plus grands pollueurs historiques s'y sont engagés lors de la signature de la Convention des Nations Unies sur le climat en 1992. Pour cette raison, et parce que les besoins réels sont beaucoup plus élevés que la promesse faite, le calcul ci-dessus est un minimum absolu pour la Belgique, qui doit être entièrement couvert par des fonds publics.

# NOTE POLITIQUE

## 26#

JUSTICE  
CLIMATIQUE

## RECOMMANDATIONS

Compte-tenu de l'enjeu vital pour les pays vulnérables au réchauffement, pour la gouvernance climatique internationale et la mise en œuvre effective de l'Accord de Paris, le CNCD-11.11.11 demande à la Belgique :

> **De s'engager, dès 2020, à augmenter de manière équitable et croissante sa contribution nationale vers l'objectif de 500 millions EUR<sup>16</sup>** par an, nouveau et additionnel. Ce montant doit être réparti selon une clé de répartition qui doit être adoptée le plus rapidement possible et doit être atteint, selon une trajectoire croissante définie, au plus tard en **2023**. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'un nouvel objectif international rehaussé sera défini pour 2025.

> **D'améliorer la transparence** des données et permettre ainsi une réelle comparabilité entre les contributions des différentes entités. La Belgique doit également plaider pour une uniformisation du système de rapportage, le plus strict possible, aux niveaux européen et international.

> **D'apporter un financement de qualité, nouveau et additionnel** : pour des dépenses spécifiques au climat, distinctes des budgets de la coopération au développement, et en recourant à des sources de financement innovantes selon le principe du pollueur-payeur, telles que les recettes provenant du système européen d'échange de quotas d'émission (ETS) et d'éventuelles futures taxes carbone, sur les billets d'avion ou le kérosène.

## POUR EN SAVOIR PLUS

> Les études Point Sud du CNCD-11.11.11 sur la justice climatique, <https://www.cncd.be/-pointsud->

> Dossier 11.11.11, *Klimaatfinanciering met een visie* - In lijn met de klimaatdoelstellingen van Parijs, 2017.

> Rapport Oxfam, *Climate Finance Shadow Report 2018, Assessing progress towards the \$100 billion commitment*, 2018.

> Khan, M., Robinson, S.-A., Roberts T., Weikmans R., 2019 : *25 years of adaptation finance through a climate justice lens*, Climatic Change, juin 2019.

## CNCD-11.11.11

+ 32 (0) 2 250 12 30 / [publications@cncd.be](mailto:publications@cncd.be)  
[www.cncd.be/Publications](http://www.cncd.be/Publications)

## CONTACT

**Rebecca Thissen**

Chargée de recherche en justice climatique  
et développement durable  
+ 32 (0) 2 250 12 39  
[Rebecca.thissen@cncd.be](mailto:Rebecca.thissen@cncd.be)