



© UN PHOTO / MARK CARTEN 2016

## Après Paris, les défis du financement climat

### en bref

Le premier accord mondial pour le climat a été conclu à Paris fin 2015. D'ici son entrée en vigueur<sup>1</sup>, il faudra encore préciser ses modalités, notamment sur le financement climat.

Afin de répondre aux besoins urgents dans les pays vulnérables, trois nouveaux défis se profilent : d'abord s'entendre sur une définition de ce qu'est le financement climat, ensuite dégager de nouveaux moyens financiers et, enfin, équilibrer les contributions entre atténuation et adaptation. Un chantier incontournable du nouveau régime international de coopération climatique instauré par l'Accord de Paris.

## Les besoins du financement climat

Le financement climat doit aider les pays les moins développés, qui ne sont pas les émetteurs historiques, de deux manières : d'une part, à se développer en limitant le plus possible les émissions de gaz à effet de serre (atténuation du réchauffement) et, d'autre part, à s'adapter aux conséquences des changements climatiques (adaptation).

Alors que l'idée de financements climat a été inscrite dans la Convention-cadre sur les changements climatiques dès 1992, ce n'est que fin 2009, lors de la Conférence de Copenhague, que les premières promesses de financement ont été formulées. À l'horizon 2020, les pays se sont engagés à fournir 100 milliards de dollars (USD) annuels pour l'atténuation et l'adaptation<sup>2</sup>, sous la forme de flux publics et privés.

Mais déjà, cet engagement de 2009 semble obsolète. Parmi les estimations des besoins financiers publiées, le Rapport annuel sur l'adaptation<sup>3</sup> du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) signale que : à l'horizon 2050, les besoins pour l'adaptation pourraient à eux seuls s'élever à 500 milliards de dollars annuellement<sup>4</sup>.

## Les engagements de Paris

L'Accord de Paris pose les principes du financement climat<sup>5</sup> : il reconnaît l'importance d'un financement croissant tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement et visant un équilibre entre atténuation et adaptation. Il reconnaît également le rôle notable des fonds publics pour le financement en général, et spécifiquement pour l'adaptation, l'importance des ressources d'origine publique et sous forme de dons pour l'adaptation. Il consacre enfin le principe de communiquer tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives sur les financements climat prodigués.

Les décisions connexes à l'accord apportent des précisions complémentaires quant aux montants<sup>6</sup> : jusqu'en 2025, les pays développés entendent poursuivre leur objectif collectif actuel de mobilisation (100 milliards de dollars annuellement) et avant 2025, un nouvel objectif chiffré collectif sera fixé à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an. Il en va de même pour la préparation de la définition du financement climat<sup>7</sup> : un processus visant à recenser les informations que doivent communiquer les pays sera entamé lors de la COP22 en novembre 2016, et dès cette année, les discussions pour définir les modalités de comptabilisation des ressources financières fournies et mobilisées par des interventions publiques ont commencé. Elles devront aboutir à des recommandations précises d'ici 2018.

## Où en est-on par rapport à l'objectif annuel de 100 milliards de dollars ?

En l'absence de définition internationale commune du financement climat, chaque pays est libre de définir le type d'engagements qu'il y inclut. Dans ces conditions, il est non seulement extrêmement difficile d'avoir une vision globale des flux financiers d'aide climatique, mais encore plus d'avoir un chiffre légitime accepté de tous.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), réunissant 34 pays développés et donc les pays donateurs, a tenté l'exercice et a publié fin 2015 un bilan des financements climat des années 2013-2014. Selon ce rapport, ce sont en moyenne 57 milliards de dollars qui sont mis à disposition chaque année, dont 40,7 milliards de financements publics. Considérés comme largement surestimés, ces chiffres ont été contestés tant par les pays en développement (Inde en tête<sup>8</sup>) que par les ONG internationales.

## Trois défis internationaux

**Le premier défi sera de parvenir à une définition équitable et acceptée de tous du financement climat<sup>10</sup>.** La comptabilité internationale du financement climat est actuellement réalisée par les seuls pays riches, sans aucun dialogue avec les pays en développement sur ses modalités. Les négociations pour la définition du financement climat international commencent dès cette année 2016 à la COP22 à Marrakech. Pour parvenir à une définition équitable, il faudra nécessairement revenir à l'essence du principe du financement climat : un engagement des pays qui ont historiquement contribué au réchauffement à aider les pays vulnérables face aux changements climatiques. Cet engagement des pays dans l'enceinte climatique internationale est distinct d'autres engagements financiers pris dans d'autres enceintes, notamment les 0,7% d'aide publique au développement. Les financements climat sont en ce sens « additionnels »<sup>11</sup>. La définition du financement climat devra également intégrer les principes de l'Accord de Paris, dont l'équilibre atténuation-adaptation et la priorité aux dons et aux financements publics pour l'adaptation.

**Le second défi sera de libérer de nouveaux moyens financiers.** Comme le relève le PNUE<sup>12</sup>, les besoins sont actuellement bien insuffisamment pris en compte. L'objectif de 100 milliards de dollars annuels n'est pas encore atteint, et l'on sait déjà qu'il faudra beaucoup plus. L'argument selon lequel, en ces temps d'austérité, suffisamment d'efforts sont fournis pour l'aide climatique en regard de l'ensemble des besoins n'est pas satisfaisant. À ce jour, on est loin des 100 milliards de dollars nouveaux et additionnels. Qui plus est, une partie de cet argent est actuellement prêtée<sup>13</sup>, et à ce titre, doit être remboursée moyennant des intérêts. Par ailleurs, les États et les organisations financières internationales continuent d'allouer des subsides publics aux énergies fossiles sous forme d'allègements de charges ou de véritables subsides à l'extraction ou à la consommation<sup>14</sup>. Cet

argent public a donc pour conséquence d'encourager le réchauffement de l'atmosphère, une politique incohérente avec les objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques. La première manière de trouver de nouveaux moyens financiers est donc de réorienter tous les flux financiers néfastes pour le climat vers des politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. D'autres instruments sont disponibles ou à l'étude : la taxe européenne sur les transactions financières (que le gouvernement fédéral belge essaie pourtant de vider de sa substance) ou encore différentes formules de taxe carbone pourraient représenter des sources innovantes de financement.

**Le troisième défi sera d'équilibrer l'atténuation et l'adaptation.** Selon les dernières estimations réalisées par l'OCDE et Oxfam<sup>15</sup>, seulement un peu plus de 16% du financement climat international est dédié à l'adaptation, soit 4 à 6 milliards de dollars annuellement. Or on l'a vu, les besoins à ce niveau seront croissants dans les années à venir et ce, d'autant plus que les efforts pour limiter le réchauffement seront postposés. Les changements climatiques sont la principale menace pour les efforts de développement et risquent d'exacerber les tensions autour des ressources dans de nombreuses régions de la planète. Si l'Accord de Paris a le mérite de mettre le focus sur l'appui à l'adaptation, l'étape suivante est la concrétisation de l'engagement à soutenir l'adaptation par un objectif financier pour l'adaptation d'ici 2020 et pour après 2020. Et comme le souligne Oxfam, la qualité des financements est plus importante que jamais.

## Et au niveau belge ?

Le financement climat belge a le mérite d'être principalement constitué de fonds publics et d'être alloué en majorité à des projets d'adaptation. Les engagements politiques belges en matière de financement climat, quelque peu chaotiques ces dernières années<sup>16</sup>, devraient gagner en sérénité, grâce à la conclusion de l'accord politique intrabelge du 4 décembre 2015<sup>17</sup>. Les quatre entités belges compétentes (Wallonie, Flandre, Région bruxelloise et Fédéral) se sont en effet engagées à contribuer annuellement à hauteur de 50 millions d'euros. Un engagement

louable, qui devra néanmoins être revu à la hausse pour s'aligner sur les engagements pris à Varsovie<sup>18</sup> et les estimations de la contribution équitable de la Belgique à l'objectif mondial : la Belgique devrait contribuer à hauteur d'environ 500 millions d'euros annuellement d'ici 2020<sup>19</sup>.

Ces financements belges de 50 millions d'euros annuels seront additionnels à l'aide publique au développement. Cela a été annoncé par la Région bruxelloise et la Région wallonne, et confirmé au niveau fédéral par la voix de la ministre fédérale Marie Christine Marghem<sup>20</sup>. Si l'on peut se réjouir de ces annonces, il est cependant parfois compliqué 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. En effet, en Belgique, en 2014, plus de 95% des montants rapportés comme financement climat provenaient des budgets de la coopération au développement<sup>21</sup>, ceci alors qu'au cours de l'actuelle législature, le budget fédéral de la coopération sera rabaissé d'un montant cumulé de plus d'un milliard d'euros. De plus, en l'absence de définition commune, chaque entité est libre d'évaluer ce qu'elle considère être du financement climat, de quoi y perdre son latin.

## Conclusion : un dossier incontournable

Plus que jamais, le financement climat se présente comme un chantier incontournable du nouveau régime international de coopération climatique instauré par l'Accord de Paris. Pour tenir la durée, la solidarité devra nécessairement être au rendez-vous. Pour garder la confiance et assurer l'investissement de tous, il faudra plus de transparence, ainsi qu'une définition équitable et acceptée de tous de ce qu'est le financement climat. Il faudra également revoir à la hausse les engagements et veiller à ce que personne ne soit laissé à l'écart en mettant la priorité sur l'adaptation, en particulier dans les pays les moins avancés et les plus vulnérables. Au niveau belge, enfin, il faudra honorer nos promesses et envisager sérieusement de rehausser les engagements financiers pour la lutte contre le réchauffement.

1/ En 2020 ou dès que 55% des pays représentant 55% des émissions de gaz à effet de serre auront ratifié l'Accord de Paris.

2/ Voir Accord de Copenhague FCCC/CP/2009/11/Add.1 §8.

3/ PNUE, 2016, « The adaptation gap report ».

4/ Le rapport évoque des montants 4 à 5 fois plus élevés que les estimations précédentes, à savoir 140 à 300 milliards de dollars annuels d'ici 2030 et 280 à 500 milliards de dollars annuels à l'horizon 2050.

5/ UNFCCC, 2015, Accord de Paris, Article 9, p.14.

6/ UNFCCC, 2015, Décisions adoptées par la conférence des Parties, Decision 1/CP.21, §53 et suivants.

7/ Ibid. §55 et suivants.

8/ OCDE-CPI, 2015, *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars*.

9/ The Hindu, 30 novembre 2015, *India questions OECD claim on climate finance*.

10/ Pour plus d'informations, voir Weikmans, R. ; Roberts, T ; 2016, *Negotiating the new climate finance accounting system*, Climate strategies Policy brief n°3, May 2016.

11/ Les règles définies par l'OCDE pour valoriser l'aide publique au développement en financement climat (Les marqueurs de Rio) permettent actuellement un double-comptage des financements qui n'a jamais été discuté et validé par les premiers intéressés : les pays en développement.

12/ Voir section ci-dessus : les besoins du financement climat.

13/ Le rapport de l'OCDE le mentionne sans préciser de pourcentage.

14/ Voir par exemple le 11.dossier (2016) : *Walk Your Talk*.

*Het energiebeleid van de Wereldbank. Deel 1 : fossiele brandstoffen*.

15/ Oxfam, 2016, *Unfinished business : how to close the post-Paris adaptation finance gap*.

16/ En 2013 et 2014, les contributions belges au financement climat ont été annoncées in extremis en décembre, pendant les COP.

17/ Accord politique de Burden Sharing, disponible à l'adresse : <http://www.cnc-nkc.be/FR/NKC/Legal/Pages/default.aspx>

18/ Les accords de Varsovie (2013) prévoient que les financements augmenteront d'année en année pour contribuer progressivement à atteindre l'objectif mondial.

19/ L'estimation à 500 millions d'euros annuellement est réalisée sur base des engagements Fast Start de la Belgique (50 millions d'euros annuellement pour contribuer à l'objectif mondial de 10 milliards de dollars annuellement pour les années 2010, 2011 et 2012). L'objectif mondial 2020 est de 100 milliards de dollars annuellement, soit 10 fois plus.

20/ Voir dépêche Belga du 7 décembre 2015 : *Marghem précise : les 50 millions par an seront « additionnels »*.

21/ UE, MMR Climate Finance, 2015.

## recommandations

Le CNCD-11.11.11 demande à la Belgique et à l'Union européenne de :

- **accroître le volume du financement** pour la lutte contre le réchauffement, ce qui signifie pour la Belgique d'honorer sa promesse de 50 millions d'euros additionnels, d'une part, et d'augmenter rapidement son engagement pour atteindre un montant de 500 millions annuels d'ici 2020,

- **garantir la disponibilité de financements additionnels** en instaurant une taxe sur les transactions financières internationales, en allouant une grande partie des revenus du système d'échanges européen ETS au financement climat et en réorientant les investissements, les subventions et autres avantages directs ou indirects en lien avec les énergies fossiles vers le financement climat,

- **soutenir l'adaptation aux changements climatiques** par la définition d'un objectif international quantifié de financement public de l'adaptation, équilibré par rapport à l'objectif d'atténuation,

- à la COP22 à Marrakech, **définir une feuille de route** pour atteindre les 100 milliards de dollars d'ici 2020 et **contribuer activement aux groupes de travail** des Nations Unies préparant une définition équitable du financement climat respectant les lignes directrices de l'Accord de Paris.

## pour en savoir plus

- Les études Point Sud du CNCD-11.11.11 sur la justice climatique, <http://www.cncd.be/-Point-Sud-11.11.11>, Dossier klimaatrechtvaardigheid (2015)
- Le site de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques : <http://unfccc.int/>
- OCDE-CPI, 2015, *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars*
- OXFAM, 2016, *Unfinished business: how to close the post-Paris adaptation finance gap*
- PNUE, 2016, *Adaptation Gap Report 2016*
- Weikmans, R., Roberts, T., 2016 : *Negotiating the new climate finance accounting system*, Climate Strategies Policy Brief n°3, mai 2016

## contact

Véronique Rigot, Chargé de recherche et de plaidoyer, [veronique.rigot@cncd.be](mailto:veronique.rigot@cncd.be)  
+32 (0) 2 250 12 39 / + 32 (0) 479 46 65 28

## cncd-11.11.11

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles  
[www.cncd.be](http://www.cncd.be) – [publications@cncd.be](mailto:publications@cncd.be)

Avec le soutien de  
LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT 

