



Des financements climat pour un accord de Paris juste et solidaire

en bref

C'est à Paris, en décembre 2015, que sera signé l'accord mondial pour le climat qui prendra la suite du Protocole de Kyoto à partir de 2020. D'ici fin 2015, le calendrier est ponctué de rendez-vous européens et internationaux où la Belgique devra exprimer sa solidarité avec les victimes climatiques.

C'est ici qu'il faudra agir et convertir notre société en modèle bas-carbone, de manière à limiter notre contribution au réchauffement de l'atmosphère, mais il faudra aussi tenir nos promesses de financements climat envers les plus démunis.

Pourquoi ? D'abord, parce qu'il y a une promesse internationale à respecter et des besoins urgents dans les pays vulnérables ; ensuite, parce que la Belgique a un retard à rattraper (notamment en raison d'un manque d'huile dans ses rouages institutionnels) ; et enfin, parce qu'il n'y aura pas d'accord à Paris en 2015 sans engagement financier. C'est donc aussi notre propre avenir qui dépend du degré de solidarité que nous exprimerons.

Des promesses à respecter

Les financements climat doivent aider les pays les moins développés, qui ne sont pas les émetteurs de gaz à effet de serre, de deux manières : d'une part, à se développer de façon propre (atténuation du réchauffement) et d'autre part, à s'adapter aux conséquences des changements climatiques (adaptation).

Alors que l'idée de financements climat est 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 court terme : les pays du monde entier se sont engagés à mettre à disposition des pays en développement 30 milliards de dollars pour les années 2010 à 2012, c'est le *Fast Start*. À plus long terme : à l'horizon 2020, les pays se sont engagés à fournir 100 milliards de dollars annuels¹.

Quantitativement, la promesse des 30 milliards de dollars a été atteinte fin 2012 mais le bilan qualitatif est nettement plus mitigé si l'on passe en revue les critères inscrits dans l'Accord de Copenhague. Les pays du Nord, en particulier l'Union européenne, ont cherché à être transparents par rapport à leurs engagements financiers². Ils ont rempli variablement leurs obligations³. Globalement, l'adaptation a été le parent pauvre par rapport à l'atténuation : au niveau mondial, seulement 21% des fonds y ont été dédiés. De grandes sommes d'argent ont été prêtées, en particulier par le Japon et le Canada (80% et 75% des sommes res-

pectivement mises à disposition), mais aussi par les États-Unis et l'Union européenne qui sont parmi les plus grands donateurs. Ceci est inacceptable, a fortiori pour des projets d'adaptation aux changements climatiques (qui n'apportent aucune perspective de rentabilité au pays bénéficiaire et alourdissent la dette). D'autres pays ont donné les montants promis, mais sous conditions, et globalement, les 3/4 des montants mis à disposition n'ont pas été nouveaux et additionnels mais ont été puisés dans d'autres budgets, et en particulier des budgets de coopération au développement.

Au niveau belge, même avec les critères les plus larges de comptabilisation, la promesse n'a pas été honorée. Quantitativement, la Belgique n'a pas rempli ses engagements *Fast Start* : sur les 150 millions d'euros promis fin 2009 par le Premier ministre Letermé pour la période 2010-2012, il manque un peu moins de 58 millions. Non seulement la quantité d'argent promise n'est pas atteinte, mais en plus la qualité des financements laisse à désirer. Le budget de la Coopération belge au développement a en effet contribué pour plus de la moitié au financement *Fast Start*. L'argent n'est donc pas additionnel et les Régions, qui ont eu le mérite d'apporter de l'argent additionnel, n'ont que peu contribué à l'effort commun. Tout ceci dans un contexte où il n'y a pas d'accord sur la part des efforts à fournir par chaque Région et par le Fédéral, et où chacun estime donc qu'il en a fait suffisamment par rapport à ses capacités budgétaires.

TABLEAU #1 BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF DU FAST START

CRITERES	INTERNATIONAL	EUROPE	BELGIQUE
Quantité promise délivrée	Oui	Oui	Non : manque un peu moins de 58 millions d'euros sur les 150 millions promis
Répartition équilibrée entre adaptation et atténuation	Non : 21% pour l'adaptation	Non : 31% pour l'adaptation	Non : 41% pour l'adaptation ⁴
Argent principalement public (et non privé)	Oui	Oui	Oui
Argent donné (et non prêté)	Majoritairement oui (sauf Japon, Canada)	Majoritairement oui	Majoritairement oui
Argent nouveau et additionnel à l'APD	Non, seulement 24% étaient additionnel	Non, mais pas d'info précise	Non, moins de 50% étaient additionnel aux budgets de la coopération au développement
Quantité prévisible	Quantité totale pour les 3 ans : oui	Quantité totale pour les 3 ans : oui	Quantité totale pour les 3 ans : oui
Répartition claire de qui donne quoi	Non, pas de répartition internationale mais des annonces volontaires pour la période de 3 ans	Non, pas de répartition claire mais des annonces volontaires des États membres	Non, pas de répartition intra-belge claire

La nécessité de remettre de l'huile dans les rouages belges

Or pour les pays vulnérables aux changements climatiques, l'aide climatique belge est essentielle⁵. Le Fédéral a ainsi notamment soutenu les projets du LDC Fund, un fonds des Nations Unies aidant les pays vulnérables à établir leurs plans nationaux d'adaptation aux changements climatiques, ou encore le Fonds spécial pour les changements climatiques pour des projets de transferts de technologies. La première année, le Fédéral a également soutenu la société belge d'investissement BIO, un choix peu judicieux qui n'aura pas été réitéré compte-tenu de ses pratiques d'investissement dans des paradis fiscaux (auxquelles le Gouvernement a mis fin depuis lors).

La Région wallonne a quant à elle soutenu plusieurs projets au Burkina Faso, au Bénin, au Sénégal et au Rwanda : formation à l'utilisation économe de bois, irrigation économe en eau, plantation d'arbres. Mais elle a aussi soutenu (à hauteur de 1,5 millions d'euros) le projet Yasuni en Équateur, qui consistait à indemniser le pays pour la non-exploitation du pétrole en zone de grande biodiversité. Cependant, l'Équateur a annoncé en août 2013 sa décision d'arrêter le projet et il se dit que cet argent serait réalloué à d'autres projets.

La Région de Bruxelles-Capitale, enfin, qui n'avait rien donné en 2010 et 2011, a budgété sur 2013 sa participation pour 2012, qui a été allouée au Fonds pour l'adaptation. Un financement modeste mais salutaire compte-tenu du sous-financement structurel du Fonds pour l'adaptation, et de sa longue liste de projets en attente de financement⁶.

Si le bilan du *Fast Start* est mitigé, la seconde promesse de Copenhague est encore plus loin d'être réalisée. La conférence climat de Doha, fin 2012, a reconnu que les financements devront être au moins égaux à ceux accordés dans le cadre du *Fast Start*. Fin 2013, à Varsovie, les parties ont été un pas plus loin en s'accordant sur le fait que ces financements doivent être plus importants d'année en année, suivant un échelonnement progressif (*scaling up*). Ces petits pas sont loin des attentes des pays vulnérables (et des ONG) qui espéraient le double du *Fast Start* pour la période 2013-2015, soit 60 milliards de dollars. Varsovie, que le Gouvernement polonais présentait comme « LA Conférence des financements climat », fut un échec : seuls quelques pays ont confirmé qu'ils continueraient sur les voies du *Fast Start* ou se sont prononcé à titre individuel sur l'importance de financer le Fonds vert pour le climat pour assurer sa mise en œuvre, certains annonçant une contribution. L'Allemagne a ainsi annoncé en juillet 2014, 750 millions d'euros pour le Fonds vert pour le climat. On est bien loin d'une feuille de route précisant les financements climatiques annuels progressifs qui assureront aux pays du Sud que les 100 milliards de dollars annuels seront bien accordés d'ici 2020.

On l'a vu, la Belgique n'a pas atteint son objectif annoncé pour le *Fast Start*. L'année 2013 reste également un fiasco pour les financements climat. Alors que fin novembre, aucune des entités fédérales et fédérées ne s'était prononcée sur le financement mis à disposition pour l'année 2013, nos ministres se sont concertés à Varsovie pour annoncer *in extremis* une contribution au Fonds pour l'adaptation de 3,25 millions d'euros. Le Fonds pour l'adaptation avait demandé 100 millions dollars avant la fin 2013 afin de pouvoir assurer le financement des projets en attente, montant atteint grâce à la pression médiatique lors de la conférence de Varsovie.

Si l'on peut se féliciter du petit geste de la Belgique, la promesse n'est malheureusement pas encore honorée (septembre 2014), ce qui ne manque pas d'inquiéter le Fonds pour l'adaptation qui a écrit à l'État belge pour savoir ce qu'il en est. Seule la Région bruxelloise a, à ce stade, honoré sa promesse et donné sa part de l'argent promis. La Wallonie et la Flandre ont budgété leurs montants mais attendent les décisions de leurs nouveaux gouvernements respectifs pour donner l'argent. La question devrait donc être réglée d'ici la prochaine Conférence, qui aura lieu à Lima en décembre 2014. Quant au Fédéral, on peut dire qu'il est dans le flou total. Au niveau de l'administration, on n'a à ce stade aucune idée de l'origine des budgets et de la période à laquelle cet argent promis pourrait être délivré. Il sera donc nécessaire de redoubler de vigilance pour que cette promesse ne tombe pas aux oubliettes avec le changement de gouvernement.

Par ailleurs, pour 2014, il n'y a à ce jour aucune perspective pour les financements climat.

Cette situation démontre à quel point il est nécessaire d'améliorer la coordination intra-belge de la politique climatique. Le remède ? Pas besoin de grande révolution, mais d'un brin de volonté politique pour faire fonctionner les institutions existantes (établies dans l'accord de coopération de 2002), et en particulier la Commission nationale climat (CNC). Celle-ci est en effet le lieu de coordination entre les Régions et le Fédéral, composée des représentants des ministres et des administrations concernés. Lors de la dernière législature, la CNC a échoué à définir la répartition des objectifs climatiques entre Régions et Fédéral (*Burden sharing*) et n'a donc pas non plus déterminé la part de chacun dans les financements climat belge. Le Conseil d'État, dans un avis sur l'accord de coopération, avait relevé l'absence de contrôle parlementaire sur le fonctionnement de la CNC : ceci pourrait être une solution concrète pour contribuer à remettre un peu d'huile dans les rouages. Par ailleurs, la société civile demande plus de transparence sur le fonctionnement et un dialogue ouvert avec les membres de la CNC.

Les étapes vers la conclusion de l'accord mondial pour le climat fin 2015

À ce stade et vu du peu d'ambitions de la communauté internationale dans la lutte contre le réchauffement de l'atmosphère, il est évident qu'il n'y aura ni justice climatique ni accord solidaire sans des financements climat conséquents. Les pays en développement n'accepteront en effet aucun accord international sans un engagement conséquent des pays industrialisés sur ce dossier.

L'UE l'a bien compris. Elle a d'ailleurs écrit durant l'été 2014 à l'ensemble des États-membres pour demander de transmettre « combien » et « comment », de manière à communiquer ses engagements dès le mois de septembre. Le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki Moon invite en effet les chefs d'État à un sommet spécial sur le climat à l'occasion de l'AG des Nations Unies en septembre 2014, où l'accent sera mis sur l'engagement financier en faveur des pays les plus vulnérables aux changements climatiques.

Et d'ici la conférence de Paris, une version actualisée du Rapport Stern⁷ devrait également être publiée, précisant le coût de l'inaction en matière climatique pour nos sociétés. Ce rapport mis en perspective avec les recommandations du groupe intergouvernemental des experts sur l'évolution du climat (GIEC) devra permettre à nos décideurs de mesurer l'ampleur du défi climatique et de dépasser les intérêts individuels au profit de l'intérêt général de l'humanité.

Conclusion : il n'y aura pas d'accord climatique sans financements climat

2015 constituera une année charnière pour l'avenir de l'Humanité, avec la conclusion attendue d'un accord mondial pour le climat. Si la Belgique veut garder son statut de bon élève de la classe et donc sa légitimité dans les débats internationaux sur les financements climat, il est impératif qu'elle soit au rendez-vous en annonçant son engagement pour les années à venir et qu'elle s'y tienne dans la durée. C'est pourquoi il est primordial qu'une telle décision soit concertée entre le Fédéral et les Régions, et prise au plus haut niveau politique.

pour en savoir plus

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

Le site de l'UNFCCC : <http://unfccc.int/>

Le site de la COP20 à Lima : <http://www.cop20.pe/>

recommandations

Le CNCD-11.11.11 demande à l'Union européenne et aux nouveaux gouvernements mis en place en Belgique de :

- S'engager à financer la lutte contre le réchauffement à hauteur, au minimum, de l'équivalent du fast start pour la période 2013-2015.
- Planifier un échelonnement progressif et prévisible d'un financement de qualité d'ici 2020.
- Assurer un fonctionnement efficace de la Commission nationale climat.

contact

Véronique Rigot, chargée de recherche & plaidoyer « Environnement & Développement »
veronique.rigot@cncd.be – (Twitter) @VeroniqueCNCD
+32 (0) 2 250 12 39

cncd-11.11.11

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles
www.cncd.be

Avec le soutien de
LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be



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

2/ Pour une liste complète des projets soutenus par la Belgique dans le cadre du Fast Start, voir le fichier excel compilé par la Commission européenne et disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/index_en.htm

3/ Voir <https://www.adaptation-fund.org/>

4/ L'estimation du pourcentage des financements belges dédiés à l'adaptation est vraisemblablement excessive compte tenu du fait que certains projets dédiés à l'adaptation le sont aussi à l'atténuation ou à REDD+, le libellé ne précisant pas quelle part du financement est dédiée uniquement à l'adaptation. La contribution réelle à l'adaptation est donc très probablement inférieure à 41%.

5/ Pour une liste complète des projets soutenus par la Belgique dans le cadre du Fast Start, voir le fichier excel compilé par la Commission européenne et disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/index_en.htm

6/ Voir <https://www.adaptation-fund.org/>

7/ Sir Nicholas Stern, *The economics of Climate change*, Cambridge University Press, 2006.