



ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

Octobre 2021

ÉVALUATION DU FINANCEMENT CLIMATIQUE INTERNATIONAL

Comment la Belgique relève-t-elle le défi climatique mondial dans les pays vulnérables ? - *Policy note*



© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Octobre 2021

Évaluation N°S4/2020/03

Copyright photo de couverture : © Enabel

Impression : Imprimerie SPF

Le policy note est disponible en format pdf en français, néerlandais et anglais (le rapport final est disponible en anglais) sur le site https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/nos_methodes_de_travail/service_evaluation_speciale/rapports ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale.

Le rapport final est intitulé comme suit : Special Evaluation Office of the Belgian Development Cooperation/SEO (2021), *Evaluation of international climate finance. How is Belgium tackling the global climate challenge in vulnerable countries?*, Development Cooperation, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Brussels.

EVALUATION DU FINANCEMENT CLIMATIQUE INTERNATIONAL

COMMENT LA BELGIQUE RELEVE-T-ELLE LE DEFI CLIMATIQUE MONDIAL DANS LES PAYS VULNERABLES ?

POLICY NOTE

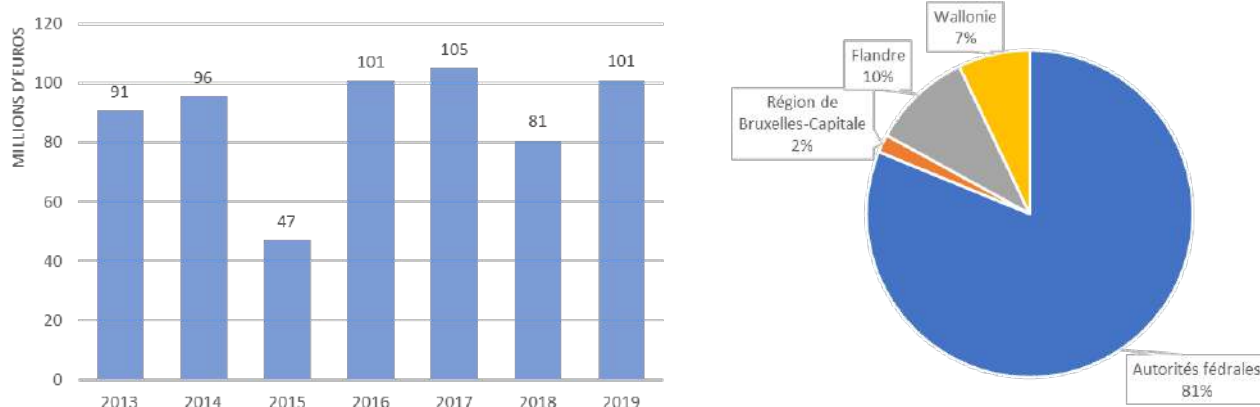
Dans le contexte de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, de la Conférence sur le changement climatique à Glasgow (COP26) et d'une préoccupation croissante pour le changement climatique et les défis auxquels il nous confronte, une évaluation indépendante de la contribution de la Belgique au financement climatique international a été entreprise. Elle a été commandée par le Service de l'Évaluation Spéciale (SES) de la Coopération belge au Développement et menée par ADE et Trinomics, avec le soutien de CLIMACT.

Cette évaluation couvre l'aide apportée par les autorités fédérales belges sur la période allant de 2013 à 2019. Elle vise à répondre à la question centrale suivante :

« Le cadre et les outils utilisés par les autorités fédérales, afin de contribuer au financement climatique international, permettent-ils de répondre aux besoins des pays partenaires dans ce domaine et d'avoir un impact en accord avec les priorités fédérales ? »

Le financement climatique désigne le financement local, national ou multilatéral visant à soutenir les actions d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique. Il provient de sources de financement publiques et privées. Le "financement climatique international" de la Belgique est destiné aux pays étrangers ; il s'appuie en grande partie sur l'Aide Publique au Développement (APD, 97%). Le financement climatique des autorités fédérales s'élève à un demi-milliard d'euros (504 millions) sur la période 2013-2019 et représente la majeure partie (81%) du financement climatique international de la Belgique.

Contribution de la Belgique au financement climatique international entre 2013 et 2019



Source : ADE/Trinomics sur base des données de la DGD

UNE ACTION CLIMATIQUE DIVERSIFIEE, INTEGREE DANS UN TRAVAIL DE DEVELOPPEMENT PLUS LARGE ET AXEE SUR L'ADAPTATION

L'action climatique internationale de la Belgique est principalement axée sur l'adaptation au changement climatique dans les pays les moins avancés, et notamment sur le continent africain. L'adaptation au changement climatique vise à réduire la vulnérabilité face au changement climatique et à ses effets. La Belgique mène également quelques interventions visant l'atténuation du changement climatique, dont l'objectif est de limiter le réchauffement de la planète et ses effets connexes. La Belgique a choisi de concentrer son aide aux pays partenaires autour de l'adaptation au changement climatique pour deux raisons principales. Premièrement, l'adaptation reçoit le moins de soutien au niveau international. Deuxièmement, les pays en développement, bien qu'ils soient les moins responsables des émissions de gaz à effet de serre, risquent de souffrir le plus du changement climatique tout en étant moins bien équipés pour s'y adapter.

Afin de maximiser ses effets, la stratégie d'action climatique de la Belgique cherche à intégrer les questions climatiques de manière transversale dans le travail plus large de la Coopération au Développement. Elle est mise en œuvre principalement par le biais de subventions traditionnelles, plutôt que de prêts concessionnels, de garanties et de crédits à l'exportation. Elle se concentre sur les pays les plus vulnérables.

Une diversité de domaines d'action

La Coopération belge au Développement liée au climat englobe un large éventail de secteurs, tels que l'agriculture, l'éducation, l'énergie, l'environnement et la gestion des déchets, la gouvernance, la santé, l'aide humanitaire, l'eau et l'assainissement, et les villes durables. Beaucoup de projets de développement rural cherchent à s'adapter au changement climatique en soutenant à la fois une économie rurale résiliente au changement climatique et la création d'emplois. Par exemple, le projet PARERBA au Sénégal y contribue en établissant des périmètres irrigués et en soutenant des pratiques améliorées en lien avec les filières agricoles locales et les petites entreprises associées. Dans le secteur de l'énergie, le projet KivuWatt vise à atténuer le changement climatique en extrayant le méthane qui s'accumule naturellement au fond du lac Kivu pour ensuite produire de l'électricité, tout en évitant les fuites de méthane et en limitant l'utilisation de générateurs diesel.



Périmètres de jardins au Sahel
(Projet PARERBA, Enabel, Sénégal)



Plateforme d'extraction de méthane sur le Lac Kivu
(Projet KivuWatt, BIO, Rwanda)

Conformément aux politiques nationales et à la priorité accordée par la Belgique à l'adaptation, l'agriculture a été le principal secteur de soutien. Elle représentait un tiers du financement climatique international belge, en volume d'aides, et la moitié des interventions bilatérales de la Belgique liées au climat, comme elle se composait principalement de petites interventions.

Une diversité d'outils de mise en œuvre

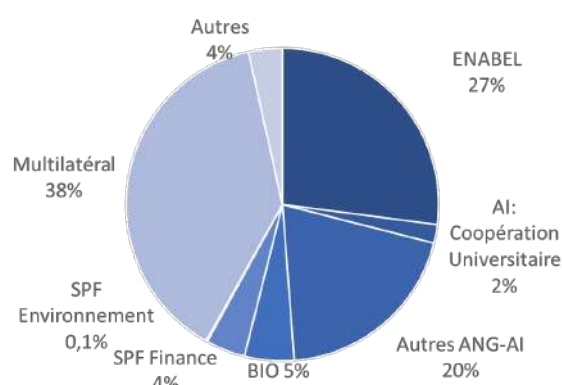
L'action climatique internationale de la Belgique est mise en œuvre via divers outils complémentaires. Les outils bilatéraux facilitent une forte appropriation des actions par les acteurs de la Coopération au Développement et permettent une bonne visibilité. Le financement multilatéral, quant à lui, offre l'avantage d'assurer la continuité de l'action climatique tout en diminuant sa dépendance au contexte politique belge.

Environ 38% du financement climatique international de la Belgique est actuellement octroyé via des fonds multilatéraux spécifiques au climat, tels que le *Green Climate Fund* (GCF), l'*Adaptation Fund* (AF), le *Least Developed Countries Fund* (LDCF) et le *Special Climate Change Fund* (SCCF)¹. Les 62 % restants sont octroyés par des programmes de coopération bilatérale spécifiques qui sont affectés à un pays donné et mis en œuvre par différents partenaires.

Une diversité d'acteurs de développement

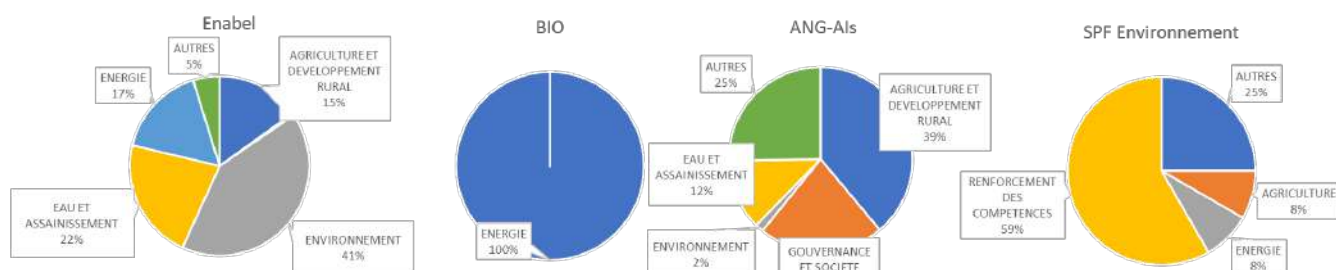
L'action climatique internationale belge est mise en œuvre par toute une série d'acteurs de développement: l'Agence belge de développement Enabel, la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO), des acteurs non gouvernementaux et institutionnels, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, ainsi que des organisations multilatérales. Enabel gère la plus grande part du financement climatique fédéral (27%). Viennent ensuite les acteurs non gouvernementaux et institutionnels qui représentent 20% du budget et près des trois quarts des interventions liées au climat. De fait, ces derniers gèrent des projets dont le financement est plus petit.

Contribution fédérale au financement climatique international, 2013-2019



Alors qu'Enabel et les acteurs non gouvernementaux et institutionnels s'occupent davantage de l'adaptation au changement climatique, BIO et le SPF Environnement se sont davantage concentrés sur les actions d'atténuation du changement climatique. En effet, BIO s'est focalisée sur le développement des énergies renouvelables, le SPF Environnement sur le renforcement institutionnel et des capacités des pays partenaires liées au climat, et Enabel et les acteurs non gouvernementaux et institutionnels sur l'adaptation au climat avec des projets de développement agricole, de gestion des ressources naturelles, d'eau et d'assainissement, et d'aide aux victimes de catastrophes entre autres.

Allocations sectorielles des contributions au financement climatique international des quatre principaux acteurs, 2013-2019



Source: ADE/Trinomics sur base des données de la DGD

¹ Il convient de noter que le financement de base accordé aux organisations multilatérales partenaires telles que les agences spécialisées des Nations Unies (le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ou le Fonds pour l'environnement mondial - FEM) n'est pas déclaré par la Belgique comme financement climatique.

Le SPF Environnement octroie des montants limités en matière de financement climatique international (entre 200 000 et 400 000 euros par an). Néanmoins, au-delà de l'assistance technique qu'il soutient, le SPF possède une expertise spécifique (politique climatique, inventaire des émissions, etc.) et entretient un réseau étendu, tant au niveau national qu'international, qui lui permet de jouer un rôle important en tant que facilitateur de l'action climatique.

Par ailleurs, le SPF Finances, Finexpo, Credendo et la Société belge d'Investissement international (SBI-BMI), même si l'action climatique n'est pas leur cœur de métier, octroient également des financements climatiques internationaux.

PRINCIPAUX PROBLEMES AFFECTANT L'ACTION CLIMATIQUE BELGE

Dés résultats significatifs, mais pas à la hauteur des enjeux climatiques

La Belgique fait preuve d'un engagement fort au niveau international associé à une expertise conceptuelle et technique de haut niveau qui lui valent du respect et lui donnent de l'influence au sein des forums internationaux de diplomatie climatique.

En outre, l'action climatique belge a obtenu divers résultats en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation du changement climatique. L'action belge a notamment soutenu l'adaptation au changement climatique à travers la promotion de la captation d'eau ainsi qu'une gestion plus durable de l'eau, tant pour l'usage humain que pour l'agriculture. Elle a également renforcé la résilience climatique des pays partenaires par une meilleure gestion des sols et la protection des côtes, notamment à travers la conservation et l'exploitation des mangroves. La Belgique a également contribué à l'atténuation du climat par le reboisement et la gestion durable des forêts, ainsi que par le développement de sources d'énergie renouvelables - solaire, éolienne ou géothermique- et la promotion d'une gestion plus efficace de l'énergie. Ces activités ont engendré des puits de carbone ou contribué à la diminution des émissions de gaz à effet de serre, pour autant que le développement économique n'annule pas ces effets positifs.

Néanmoins, les ressources et les orientations consacrées à la mise en œuvre de l'action climatique fédérale n'ont pas été à la hauteur des efforts diplomatiques, et, bien que ce soit également le cas pour d'autres pays, l'impact de l'action climatique belge n'est pas à la hauteur de l'ampleur des enjeux climatiques.

Un potentiel de priorisation climatique supplémentaire

L'action climatique fédérale belge couvre un large éventail de questions pertinentes. Elle aborde le changement climatique principalement comme un facteur transversal aux actions de développement, et le combine avec des considérations environnementales plus larges. Cependant, elle doit encore être davantage priorisée dans le cadre des travaux de développement qui ne sont pas spécifiquement axés sur le climat.

De fait, l'action climatique belge présente une valeur ajoutée largement ancrée dans l'approche générale belge du développement. Le changement climatique n'est généralement qu'une considération secondaire lors de l'identification des programmes, alors que l'objectif principal est la Coopération au Développement. En dehors du SPF Environnement, une attention limitée est accordée aux institutions, politiques et stratégies liées au climat des pays partenaires, telles que les Contributions déterminées au niveau national (CDN) ou les Plans nationaux d'adaptation (PNA). En outre, les institutions locales qui supervisent l'action climatique manquent de capacités et de poids pour créer un environnement favorable à l'action climatique. Par conséquent, il reste une marge d'amélioration non négligeable en termes de développement et d'intégration de l'action climatique dans le portefeuille de la Coopération belge au Développement.

BIO et Enabel considèrent qu'ils intègrent le climat dans leurs processus d'identification de projets. En pratique, la préparation des projets intègre des évaluations environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) ou des évaluations d'impact environnemental et social (EIES) souvent basées sur les normes de performance environnementale et sociale de la Société financière internationale (ICF, anciennement SFI). Néanmoins, ces évaluations ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre un exercice d'intégration du climat au niveau du projet.

Dans le cas de BIO, les seuils d'émission de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre (NO_x, méthane, etc.) sont examinés et la conformité aux normes et directives internationales est assurée ; mais si le respect des seuils d'émission limite les effets négatifs sur le climat, la logique n'est pas celle d'un engagement actif dans l'atténuation du changement climatique.

En outre, les acteurs belges du climat manquent de personnel et de ressources financières pour orienter et coordonner l'action climatique. Leurs ressources ne sont pas alignées sur les mandats institutionnels et les outils financiers ne sont pas suffisamment axés sur l'action climatique.

Il convient également de rappeler que du fait de la catégorisation des projets en tant qu'action climatique par le service Climat, Environnement et Développement durable de la DGD, certains acteurs, en particulier parmi les acteurs non gouvernementaux et institutionnels, ne sont pas conscients d'être étiquetés comme « acteurs du climat ».

L'action climatique belge n'est pas encadrée par une vision et des critères clairs

Une politique climatique fédérale a été préparée par la DGD, mais n'a pas été élaborée ni approuvée conjointement par tous les acteurs fédéraux afin de lui permettre de soutenir pleinement la cohérence globale de l'action climatique belge.

Bien que l'action climatique belge réponde aux besoins des pays partenaires et de leurs populations, les spécificités de l'action climatique, notamment ce qui la distingue de l'action environnementale au sens large, ne sont pas toujours claires pour les acteurs de développement belge. Des objectifs et cibles partagés et explicites en matière de climat n'encadrent pas l'action climatique belge, ce qui limite la méthode et l'orientation.

Dans la région centrale du Sénégal, Enabel soutient la mise en œuvre d'une « Agropole » qui vise à fournir un marché aux produits agricoles de la région, à les regrouper et à soutenir leur transformation et leur commercialisation. L'« Agropole » promeut des formes de transformation des produits neutres en carbone. Cependant, pour bien comprendre l'impact d'un tel modèle, il faut non seulement suivre l'« Agropole » elle-même, mais aussi évaluer les modes de production qui lui fournissent des produits agricoles, afin de voir dans quelle mesure les chaînes de valeur concernées peuvent réellement être associées à des investissements respectueux du climat. Il n'est actuellement pas clair dans quelle mesure une telle position est intégrée dans le modèle, au moins au niveau des partenaires locaux.

Par ailleurs, les différents acteurs belges du développement impliqués dans l'action climatique ne travaillent pas suffisamment ensemble. La coordination de l'action climatique pour les financements par les canaux bilatéral et multilatéral reste ponctuelle et trop limitée. En général, on constate trop peu de synergies ou de partenariats liés au climat entre les interventions et/ou les acteurs belges. Une plus grande coordination est entravée par le manque de ressources dédiées ainsi que d'orientation claire quant à ce qui est recherché en termes d'action climatique.

Les acteurs belges du développement manquent d'une vision claire et d'une orientation stratégique concernant le degré de priorité des objectifs climatiques par rapport aux objectifs de développement plus larges. Ils bénéficieraient d'une orientation plus explicite quant aux modèles de développement qui restent cohérents avec les objectifs mondiaux liés au changement climatique, particulièrement quant au niveau d'augmentation de gaz à effet de serre qu'il est encore tolérable de laisser le développement économique engendrer au Nord comme au Sud. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, cela implique de donner une idée plus précise de ce qu'implique un réseau électrique stable et de ce que peut être un bouquet énergétique (mix énergétique) opérationnel. Dans le secteur agricole, cela passerait par des lignes directrices plus claires quant aux types de modèles agricoles à soutenir : quels niveaux d'utilisation d'intrants sont acceptables ? Jusqu'où peut-on extraire l'eau des différents types de nappes phréatiques ? Quels types de modèles de commercialisation agricole sont cohérents avec l'action climatique ? Dans le secteur de l'environnement, les niveaux de recyclage attendus associés à la gestion des déchets devraient être plus clairement indiqués, de même que les niveaux acceptables de pollution et d'empreinte humaine, notamment les émissions de gaz à effet de serre, associés au développement économique.

La stratégie d'investissement de BIO n'identifie pas l'agriculture comme un domaine d'action climatique potentiel. Des orientations plus claires quant aux attentes en termes d'action climatique pourraient lever ces incohérences apparentes.

Une politique et une vision belges claires, étayées par des critères correspondants, constituent un outil sur lequel les acteurs belges de développement peuvent s'appuyer pour intégrer les considérations climatiques lors de la formulation de projets avec les autorités des pays partenaires, en particulier si les priorités du pays ne sont pas suffisamment orientées vers le climat et qu'il peut être nécessaire de faire des compromis entre l'alignement sur la politique du pays et l'action climatique.

Une action de développement efficace qui nécessite plus d'expertise climatique concrète au niveau projet

La Coopération belge au Développement est globalement appréciée pour son expérience du terrain, son sens du contact avec les partenaires locaux, sa connaissance détaillée du contexte, sa flexibilité et sa capacité à comprendre et à s'adapter. Une autre valeur ajoutée de la coopération belge est la dimension « qualitative » de son financement climatique, dans le sens où la Belgique fournit une proportion plus élevée de financement climatique par le biais de subventions que la plupart des autres pays. Ceci facilite l'atteinte de populations vulnérables.



Fournir de l'eau à un périmètre d'irrigation par une pompe alimentée par l'énergie solaire
PARERBA, Enabel, Sénégal

D'autres caractéristiques de la Coopération belge au Développement et de l'action climatique sont favorables aux résultats en matière climatique. La concentration géographique en favorise l'impact. Elle renforce également la connaissance du contexte et est propice à une approche territoriale. Les approches territoriales sont elles-mêmes adaptées à l'action climatique car i) elles promeuvent un travail systémique favorable aux défis et synergies multisectorielles ; ii) elles favorisent la participation des communautés locales ; et iii) elles sont inhérentes à une mise en œuvre efficace de plusieurs modèles de développement bas carbone et résilients.

Cependant, bien que les portefeuilles thématiques récemment lancés offrent de nouvelles opportunités pour augmenter les contributions à l'action climatique de manière globale, coordonnée et synergique, les outils à la disposition des acteurs de développement permettant d'intégrer l'action climatique ne sont pas suffisamment pratiques et sont largement sous-utilisés. Des processus et des outils plus explicites et structurés de formulation, de mise en œuvre et de suivi de l'action climatique font défaut.



L'accès à l'expertise climatique peut encore être amélioré. Bien que l'expertise climatique belge ait été renforcée, aucun des opérateurs de la Coopération au Développement ne déclare disposer d'experts internes spécifiques au changement climatique. L'expertise climatique spécifique est sollicitée de manière *ad hoc* aux moments-clés d'une intervention mais n'est pas internalisée au sein des opérateurs belges. Compte tenu de l'approche transversale de la Belgique en matière d'action climatique, ce modèle semble efficace. Cependant, il repose sur : i) l'internalisation des connaissances de base au sein de chaque opérateur belge (afin de leur permettre de savoir quand il est nécessaire de faire appel à une expertise plus spécialisée) ; et ii) un bon accès à une expertise climatique spécifique et pratique. Ces facteurs ne sont pas suffisamment institutionnalisés.

Le Programme d'amélioration des services de l'eau potable et de l'assainissement en milieu rural (PASEPAR) a fait appel à une expertise internationale pour soutenir son approche de la gestion de l'eau. Le SPF Environnement travaille au moyen d'une assistance technique externe. BIO apprécierait d'avoir davantage accès à l'expertise forestière et agroforestière afin de développer ses activités dans ces secteurs. En Tanzanie, Bos+ a complété son expérience mondiale en matière de foresterie par l'expertise locale de la *Mpingo Conservation and Development Initiative*, une ONG Est-Africaine spécialisée dans la foresterie.

L'action climatique belge est faible en termes de mobilisation de financements privés. Elle ne dispose pas d'outils adéquats pour impliquer fortement le secteur privé, qui n'est que marginalement impliqué dans l'action climatique.

Et enfin, en raison des processus limités de suivi et d'évaluation axés sur l'action climatique, et de l'absence d'indicateurs spécifiques au climat, il est difficile de mesurer les résultats climatiques, notamment en termes de quantification des effets de l'adaptation. Les données adéquates pour mesurer les effets, leur durabilité et leur rentabilité ne sont pas disponibles. On ne sait pas, par exemple, dans quelle mesure les co-bénéfices en termes de développement économique peuvent annuler les effets positifs obtenus en termes d'adaptation et d'atténuation du climat.

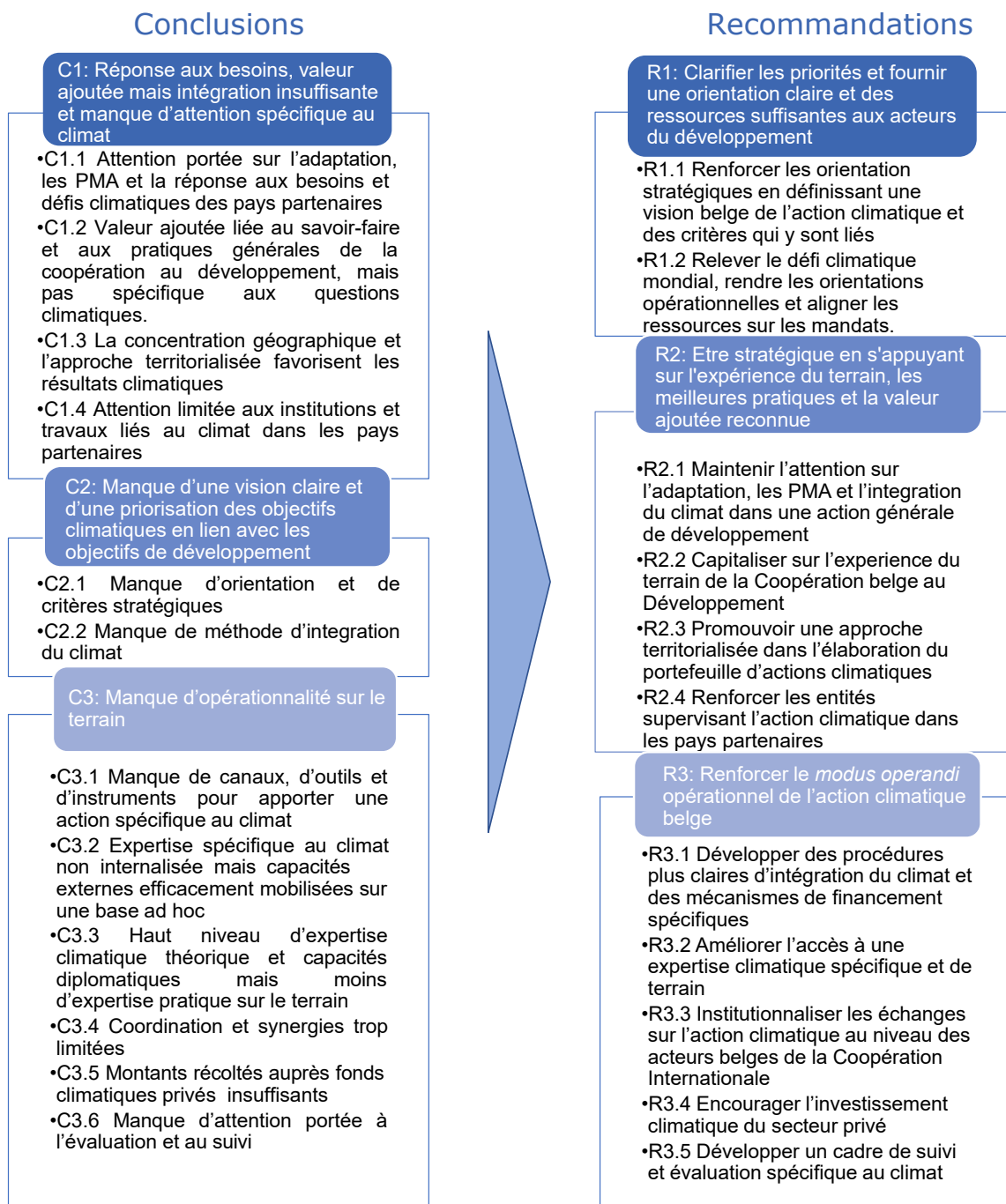


RECOMMANDATIONS

Trois recommandations principales ressortent de cette évaluation :

- 1^{ère} recommandation : clarifier les priorités et fournir les instructions ainsi que les ressources adéquates aux acteurs de développement impliqués dans l'action climatique, et ce à la hauteur des enjeux climatiques.
- 2^{ème} recommandation : agir stratégiquement en s'appuyant sur l'expérience opérationnelle belge sur le terrain, ses bonnes pratiques et sa valeur ajoutée reconnue. Maintenir ainsi l'accent sur l'adaptation, les pays les moins avancés et l'intégration transversale de l'action climatique dans le travail de Coopération au Développement plutôt que la mise en œuvre d'actions climatiques spécifiques.
- 3^{ème} recommandation : renforcer le cadre opérationnel de l'action climatique belge, notamment en termes de procédures d'intégration du climat, de suivi et d'évaluation, de mécanismes financiers, d'accès à l'expertise, d'implication du secteur privé et d'échanges institutionnels.

Plus de précisions sont fournies à travers les recommandations spécifiques résumées dans le schéma ci-dessous.





ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

Affaires étrangères,

Commerce extérieur et

Coopération au Développement