



Le 2 novembre 2018

Au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes

La Canadian Coalition on Climate Change and Development (C4D) remercie le Comité de lui donner l'occasion de présenter un mémoire sur l'étude « Croissance propre et changements climatiques au Canada : le leadership international ».

La C4D, une coalition d'organisations canadiennes et internationales sur le développement et l'environnement qui mettent en commun leur savoir et prennent des mesures concertées contre les changements climatiques, est tout à fait consciente de la portée des engagements climatiques et financiers internationaux du Canada sur les programmes et politiques qui ont de profondes conséquences sociales et économiques sur la vie de millions de gens à travers le monde. Faute de mesures urgentes et ambitieuses, les changements climatiques risquent d'entraîner 100 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté extrême d'ici 2030¹, minant ainsi les gains durement acquis en matière de développement. Les changements climatiques sont sans contredit un enjeu planétaire qui requiert une intervention héroïque. Il s'agit donc d'une occasion pour le Canada de démontrer son leadership international en aidant les personnes déjà affectées tout en créant un avenir plus viable pour les générations à venir et d'influencer les pratiques mondiales avant que les effets cumulatifs des changements climatiques ne nous empêchent de définir notre avenir collectif.

En 2015, les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont signé l'Accord de Paris, s'engageant à des mesures ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques et s'adapter à leurs effets. Les pays développés ont réitéré leur promesse d'injecter, d'ici 2020, 100 milliards de dollars américains par année au fonds climatique mondial. Le Canada s'est engagé à verser 2,65 milliards de dollars sur cinq ans, faisant bondir sa contribution annuelle à 800 millions de dollars canadiens d'ici 2020. Si le Canada a fait des progrès notables dans la lutte contre les changements climatiques, il pourrait faire encore mieux pour baliser la voie et voir à ce que ses investissements aient les meilleures retombées possible.

¹ Groupe de la Banque mondiale, « Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty », 2016, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22787/9781464806735.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Voici les recommandations et stratégies que propose la C4D pour y parvenir :

Recommandation 1 : Que le gouvernement du Canada s’engage à voir à ce que la moitié de sa contribution au fonds climatique mondial aide les populations à s’adapter aux changements qui les affectent déjà et que les initiatives à cet effet contribuent à l’égalité des sexes.

Des millions de personnes à travers le monde ressentent déjà les contrecoups des changements climatiques. L’Organisation pour l’alimentation et l’agriculture indique que la variabilité du climat et les extrêmes climatiques sont l’une des principales causes de l’augmentation des taux de famine dans le monde² et sont un facteur de migration massive potentielle³. En effet, les pays plus exposés aux chocs climatiques comptent plus du double de personnes sous-alimentées que les autres pays.

Les femmes et les filles sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques en raison de leur dépendance aux ressources naturelles locales, de leurs conditions socioculturelles qui influencent l’accès aux ressources et la répartition du travail et du fait qu’elles sont tenues à l’écart des prises de décisions. Selon le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC)⁴, les effets de la variabilité du climat et des extrêmes climatiques risquent d’accentuer les inégalités et les vulnérabilités entre les hommes et les femmes.

L’Accord de Paris précise que les pays donateurs « [devraient] viser à parvenir à un équilibre entre l’adaptation et l’atténuation » et que l’action pour l’adaptation devrait être sensible à l’égalité des sexes⁵. Le Canada a joué un rôle prépondérant dans l’adoption du Plan d’action Genre lors de la COP23 de 2017. La Politique d’aide internationale féministe du Canada vise des mesures qui « [soutiendront] le leadership et la prise de décisions des femmes dans les initiatives d’adaptation aux changements climatiques et d’atténuation de leurs effets » et promet l’affectation de 15 % des investissements bilatéraux à des projets ayant l’égalité des sexes comme but principal⁶.

Si le Canada semble, à première vue, répartir ces 2,65 milliards de dollars en parts égales entre les efforts d’atténuation et les efforts d’adaptation (51 %/49 %), il faut tenir compte de deux grands fonds multilatéraux du secteur privé qui accordent peu de financement aux efforts d’adaptation, alors qu’on affirme que 50 % de ces fonds vont à de telles mesures. En tenant compte de ce qui précède, le ratio de financement du Canada serait plutôt de 70/30 pour les efforts d’atténuation¹. Même avec les 44 % de fonds affectés à l’adaptation déclarés pour les versements de 2016 (dont la majorité précède les allocations associées à l’engagement de 2,65 milliards de dollars), les investissements du Canada en adaptation, exprimés en pourcentage de son fonds climatique, le classent au 10^e rang des 23 pays donateurs, parmi lesquels 8 affectent plus de 50 % de leur budget aux mesures d’adaptation. Le Canada devrait continuer de miser sur l’amélioration de son bilan en matière de financement de l’adaptation comme créneau de contribution essentiel aux effets inévitables des changements climatiques.

² FAO, « L’État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde », 2018, p. 58-64, <http://www.fao.org/3/I9553FR/I9553fr.pdf>.

³ FAO, « La situation mondiale de l’alimentation et de l’agriculture », 2018, p. 10, <http://www.fao.org/3/I9549FR/I9549fr.pdf>.

⁴ GIEC, « Réchauffement planétaire de 1,5 °C », 2018, <http://www.ipcc.ch/report/sr15/>.

⁵ CCNUCC, « Accord de Paris », 2015, art. 9.4 et 7.5, <https://unfccc.int/fr/process-and-meetings/the-paris-agreement/l-accord-de-paris>.

⁶ Gouvernement du Canada, « Politique d’aide internationale féministe du Canada », 2017, http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=fra#5.4.

Des données actuelles montrent que le Canada a accordé, en 2016, 74 % de son financement en matière d'adaptation à des projets ayant l'égalité des sexes parmi leurs nombreux objectifs, comparativement à 47 % du financement pour l'ensemble des pays donateurs du Comité d'aide au développement (CAD). Or, un bon indicateur d'une démarche stratégique pour l'intégration de la dimension de genre est le financement de projets ayant l'égalité des sexes comme but principal. Aucun des projets du Canada en matière de changements climatiques n'a l'égalité des sexes comme but principal, et il n'existe pas de stratégie globale sur la façon dont le Canada intégrera la dimension de genre et l'autonomisation des femmes à ses mesures climatiques.

Comment le Canada peut montrer la voie :

- Le Canada devrait consacrer au moins 50 % de sa contribution au fonds climatique mondial à des initiatives essentiellement d'adaptation parmi lesquelles 15 % devraient avoir l'égalité des sexes comme but principal.
- Le Canada devrait instaurer un mécanisme de financement exclusif pour l'adaptation climatique des femmes qui prioriserait les organismes et mouvements environnementaux féminins ainsi que les petites agricultrices et leurs organismes et qui garantirait l'opérationnalisation intégrale du fonds d'ici 2020.
- Le Canada devrait se doter d'une stratégie claire sur la façon d'intégrer ses objectifs en matière d'égalité des sexes à ses engagements financiers climatiques.

Recommandation 2 : Que le gouvernement du Canada s'acquitte de sa juste part au fonds pour le climat en fonction de la taille de son économie par rapport à celle des autres pays donateurs.

Faute de mesures urgentes et ambitieuses, les changements climatiques risquent d'entraîner 100 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté extrême d'ici 2030, minant ainsi les gains durement acquis en matière de développement. En fait, les changements climatiques devraient avoir une vaste incidence sur la santé, l'approvisionnement alimentaire, la sécurité des populations, la croissance économique et la réduction de la pauvreté⁷, mettant ainsi à rude épreuve notre capacité à respecter nos engagements internationaux, y compris les objectifs de développement durable.

En 2015, les pays ont décidé, à l'adoption de l'Accord de Paris, « d'intensifier l'aide financière grâce à une feuille de route concrète pour fournir conjointement 100 milliards de dollars américains par année d'ici 2020⁸ » [TRADUCTION]. À cet effort collectif s'est ajoutée une entente en vertu de laquelle les pays utiliseront les 100 milliards de dollars américains annuels comme référence pour se fixer un nouvel objectif collectif pour 2025. Selon les prévisions du secrétariat du CAD de l'OCDE, 37,3 milliards de dollars américains du fonds pour le climat proviendront de contributions bilatérales. De plus, l'Accord de Paris indique que ces engagements représentent une progression dans le temps⁹.

Le Canada s'est engagé à verser 800 millions de dollars canadiens par année en aide climatique internationale permanente d'ici 2020-2021, soit le double de sa contribution actuelle de 2,65 milliards

⁷ GIEC, « Réchauffement planétaire de 1,5 °C », 2018, <http://www.ipcc.ch/report/sr15/> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁸ CCNUCC, "Climate Action Now – Summary for Policymakers 2016", 2016, p. 3, http://unfccc.int/resource/climateaction2020/media/1281/unfccc_spm_2016.pdf [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁹ CCNUCC, « Accord de Paris », 2015, art. 3, <https://unfccc.int/fr/process-and-meetings/the-paris-agreement/l-accord-de-paris>.

de dollars sur cinq ans. Bien que cette contribution soit honorable, la juste part du Canada, calculée selon son revenu national brut (RNB) par rapport au RNB des pays du CAD, s'établit à 3,9 %, soit 1,9 milliard de dollars canadiens par année en fonds bilatéraux. Cela représente plus du double des 800 millions annuels promis.

De plus, l'apport du Canada au fonds pour le climat (calculé en pourcentage de son RNB) fait pâle figure comparativement à celui des autres pays donateurs du CAD. En 2016 – année la plus récente pour laquelle nous avons des données sur les versements au fonds pour le climat –, le Canada se classait au 16^e rang des 23 pays donateurs du CAD.

À l'heure actuelle, la contribution du Canada au fonds pour le climat à des conditions libérales s'inscrit dans l'Aide publique au développement (APD). Il y a lieu de craindre que le fonds d'aide pour le climat du Canada accapare une portion toujours plus grande de l'APD à mesure que le pays s'approchera de son objectif de 800 millions de dollars annuels d'ici 2020, privant ainsi d'autres besoins essentiels de cette aide. En 2014-2015, ce fonds représentait aussi peu que 1,6 % de l'ADPⁱⁱ réelle, proportion qui est passée à près de 6 % en 2016-2017. Si l'ADP du Canada devait rester aux niveaux actuels (2018-2019), cette proportion grimperait à 15 % d'ici 2020-2021.

Comment le Canada peut montrer la voie :

- Le Canada devrait établir un plan clair prévoyant la hausse de sa contribution au fonds international pour le climat pour atteindre une juste part de 1,9 milliard de dollars annuels pour la période après 2020.
- Ce faisant, le Canada devrait annoncer un plan budgétaire pour accroître son financement pour l'ADP et consacrer des fonds additionnels distincts au financement climatique.
- Le Canada devrait exposer clairement comment il entend respecter son engagement de 800 millions de dollars annuels d'ici 2020-2021 au moyen d'un financement adéquat et durable qui s'inscrit dans la Politique d'aide internationale féministe du Canada, notamment pour ce qui est des projets visant les femmes.

Recommandation 3 : Que le gouvernement du Canada s'engage à veiller à ce que son financement climatique international destiné aux mesures d'adaptation cible et atteigne les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables et à diversifier les mécanismes et les modalités par lesquels sont versés nos fonds pour le climat.

Le milliard de personnes les plus pauvres au monde ne produit que 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Pourtant, elles subissent jusqu'à 80 % des contrecoups des changements climatiques, notamment l'insécurité alimentaire, les pertes et les dommages, les menaces aux moyens de subsistance et l'instabilité¹⁰. L'efficacité avec laquelle les pays donateurs aident les populations les plus pauvres et vulnérables dépend de leur façon d'orienter les fonds pour le climat et des mécanismes et modalités (subventions ou prêts) utilisés pour verser ce financement.

L'Accord de Paris reconnaît l'importance de fournir des ressources d'adaptation sous forme de dons, en particulier aux pays en développement les plus vulnérables. Afin de contribuer à l'effort collectif, le

¹⁰ Center for Global Development, « Climate Change and Development in Three Charts », 2015, <https://www.cgdev.org/blog/climate-change-and-development-three-charts> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Canada s'est engagé à verser ses 2,65 milliards de dollars canadiens de façon à aider « [les pays] les plus pauvres et les plus vulnérables, dans leur transition vers une économie à faibles émissions et une résilience climatique¹¹ ».

Le Canada a un bilan positif en matière d'aide aux pays les moins avancés (PMA), aux petits États insulaires en développement (PEID) et aux pays à faible revenu (PFR). En effet, 52 % de son aide financière pour le climat est versée aux mesures d'adaptation pour ces pays (de 2010 à 2016)ⁱⁱⁱ. Toutefois, la mise en œuvre de 87 % des engagements du Canada eu égard à l'Accord de Paris passe par des mécanismes multilatéraux, y compris les mécanismes de financement mixte des banques multilatérales de développement (BMD). Près des trois quarts de ces engagements (73 %) sont accaparés par cinq nouveaux projets multilatéraux^{iv}. De plus, les trois nouveaux Fonds du Canada sont placés dans des BMD, ce qui représente 43 % des affectations actuelles des 2,65 milliards de dollars canadiens. Comparativement aux autres pays donateurs, le Canada a, en 2016, fait affaire quatre fois plus souvent avec des BMD pour son aide financière pour le climat.

Si la majorité de ces nouveaux fonds n'a pas encore été versée, nous savons d'expérience que les investissements que le Canada injecte par le truchement des BMD vont souvent à des projets d'atténuation dans les pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure (au lieu de répondre aux besoins d'adaptation urgents des communautés les plus pauvres et vulnérables) et à des projets sans dimension de genre. Jusqu'en 2016, près de 80 % des projets financés par les Fonds du Canada placés dans des BMD se destinaient à des pays à revenu intermédiaire, et seulement 6 des 62 projets financés concernaient l'adaptation.

Par ailleurs, plus de la moitié des versements prévus de l'engagement de 2,65 milliards de dollars canadiens se feront au moyen de prêts. Cette grande proportion de prêts va à l'encontre de l'engagement pris par les signataires de l'Accord de Paris pour des ressources sous forme de dons. Qui plus est, les prêts risquent de creuser la dette de certains pays à faible revenu. Les pays en développement, qui, en grande partie, ne sont pas responsables des changements climatiques, ne devraient pas être tenus de payer les pays développés pour s'y adapter ni pour en atténuer les incidences.

Les organisations canadiennes et internationales de la société civile (OSC) ont un meilleur bilan que le Canada pour ce qui est d'aider les populations les plus vulnérables à s'adapter aux changements climatiques. Or, par rapport aux autres pays donateurs du CAD, le Canada compte très peu sur l'expérience des OSC pour s'assurer que son aide financière atteigne les populations vulnérables.

¹¹ Gouvernement du Canada, « Financement international de la lutte contre les changements climatiques », 2017, <https://climate-change.canada.ca/finance/?GoCTemplateCulture=fr-CA>.

Comment le Canada peut montrer la voie :

- Le Canada devrait s'engager à verser sous forme de dons la totalité de son aide financière pour le climat aux mesures d'adaptation en Afrique subsaharienne et dans d'autres PMA, PFR et PRFI.
- Le Canada devrait diversifier les mécanismes au moyen desquels il verse son financement pour voir à ce que les mécanismes soient en mesure d'atteindre les populations les plus pauvres et vulnérables, de financer des mesures d'adaptation et de favoriser l'égalité des sexes.
- Le Canada devrait consolider ses engagements à l'égard des mécanismes de financement qui offrent un soutien avéré aux populations les plus pauvres et vulnérables, y compris le Fonds vert pour le climat dont l'aide sera versée en parts égales aux mesures d'atténuation et aux mesures d'adaptation, et s'assurer qu'au moins 50 % de ses fonds d'adaptation sont versés aux pays vulnérables, dont les PMA, les PEID et les États africains.

ⁱ L'analyse du présent rapport est tirée de l'étude commandée par la C4D intitulée « The Reality of Canada's International Climate Finance, 2018 » et réalisée par Aid Watch Canada, <http://aidwatchcanada.ca/wp-content/uploads/2018/10/Final-October-ClimateReport.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

ⁱⁱ L'ADP réelle ne comprend pas les frais dans les pays donateurs pour les réfugiés, les étudiants et la radiation de dette.

ⁱⁱⁱ Les données sont actuellement insuffisantes pour prévoir la ventilation par pays des 2,65 milliards de dollars que le Canada s'est engagé à verser.

^{iv} Les cinq projets multilatéraux sont les suivants : Le Fonds vert pour le climat, le programme Énergies renouvelables pour l'Afrique Canada-SFI, le programme de financement mixte pour le climat Canada-SFI, le Fonds climatique canadien pour le secteur privé Canada-ADB et le Fonds pour l'environnement mondial.