

# À l'approche de la COP 30, entre promesses et réalités, quel bilan pour l'aide publique au développement verte ?

Meriem Hamdi-Cherif et Elsa Feltz

## Résumé

À l'heure où s'ouvre la 30<sup>e</sup> conférence des parties (COP30) au Brésil, ce *Policy brief* propose une lecture critique de la finance climatique internationale, entre ambitions de solidarité et de justice climatique entre pays du « Nord » et du « Sud », et réalités. Depuis le Sommet de la terre de Rio (1992), les pays développés se sont en effet engagés à soutenir la transition écologique et sociale des pays du « Sud », via des financements et des transferts technologiques. Pourtant, trois décennies plus tard les flux demeurent insuffisants, inéquitablement alloués et souvent adossés à des prêts plutôt qu'à de véritables dons.

Le Mécanisme de Développement Propre (MDP), instauré par le Protocole de Kyoto, a permis de financer près de 8 000 projets dans les pays en développement. Cependant, ceux-ci se sont concentrés en Asie du Sud Est – notamment en Chine et en Inde – au détriment d'autres régions plus pauvres comme l'Afrique. Leur impact environnemental est également controversé : nombre de crédits carbone émis ne correspondraient pas à de réelles réductions d'émissions, tandis que les retombées économiques pour les populations locales et les transferts technologiques se sont révélés limités.

Pour pallier ces dérives, l'Accord de Paris a instauré le Mécanisme pour un Développement Durable (MDD), censé renforcer l'intégrité environnementale et l'additionnalité des projets. Mais sa mise en œuvre demeure lente et inégale, avec peu d'initiatives enregistrées à ce jour.

L'objectif des 100 milliards de dollars annuels promis à Copenhague en 2009 par les pays développés pour soutenir l'atténuation et l'adaptation dans les pays en développement n'a, lui, été atteint qu'en 2022, avec d'importantes disparités entre pays donateurs. Par ailleurs, les montants d'aides recensés seraient surévalués du fait de leur comptabilisation, qui prend uniquement en compte les montants totaux des prêts, sans distinguer la part de soutien réelle du financement fourni (ses caractéristiques concessionnelles). Enfin, l'absence de critères clairs de répartition entre pays remet en cause le principe de responsabilités communes mais différenciées, avec un déséquilibre important entre responsabilité historique et effort financier.

En définitive, la finance climatique reste marquée par un écart persistant entre engagements et mise en œuvre, appelant une réforme profonde pour en faire un véritable levier de justice climatique et de développement durable.

## Introduction

### Solidarité climatique et fracture Nord/Sud

Le changement climatique constitue l'un des plus grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle, soulevant des questions fondamentales sur la coopération internationale, la justice climatique et les modèles de développement économique. Pourtant, la prise de conscience de cette menace et la mise en place de réponses multilatérales ont été lentes et laborieuses, souvent conflictuelles, et marquées par de fortes asymétries entre pays du Nord et pays du Sud.

Ces asymétries sont au cœur des négociations climatiques internationales depuis plus de trois décennies. Alors que les pays industrialisés portent une responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre, les pays du Sud en subissent les conséquences les plus graves, tout en disposant de moyens financiers et technologiques limités pour y faire face. Les promesses de solidarité formulées depuis le Sommet de Rio (1992), notamment à travers des engagements de financement climatique et de transferts de technologies, visaient à corriger ces déséquilibres structurels et à faire de la justice climatique un principe directeur de l'action internationale.

Cependant, trente ans après ces promesses peinent à se concrétiser. Malgré la multiplication des mécanismes, des fonds et des annonces successives, les flux financiers Nord/Sud demeurent insuffisants, inéquitables et souvent fondés sur des prêts plutôt que sur des dons. Cette situation interroge la capacité du régime climatique international à concilier justice climatique, solidarité internationale et développement durable.

Dès lors, une question centrale s'impose : dans quelle mesure la finance climatique internationale traduit-elle une véritable solidarité Nord/Sud, ou au contraire une promesse inaboutie ? Pour y répondre, il importe d'analyser l'évolution des instruments financiers et des engagements depuis 1992, d'en évaluer les résultats concrets et d'identifier les leviers susceptibles de renforcer leur efficacité et leur équité dans le contexte des négociations post-2025.

## Contexte historique

### La lente construction d'une solidarité climatique internationale

La prise de conscience du changement climatique s'est construite progressivement. Dès les années 1970, les scientifiques alertent sur les limites planétaires et les dérèglements environnementaux à venir, notamment dans la lignée du Rapport Meadows (1972) [1], qui soulignait les risques liés à la pression croissante des activités humaines sur la biosphère. Il faut cependant attendre 1992 et le Sommet de la Terre à Rio pour qu'un cadre d'action multilatéral voie le jour.

À travers la Déclaration de Rio et l'adoption de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC, UNFCCC en anglais) [2], les 175 pays signataires reconnaissent la nécessité de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique mondial ». Ce texte fondateur introduit également un principe clé de la gouvernance climatique, celui des responsabi-

lités communes mais différenciées (*Common But Differentiated Responsibilities, CBDR*) [3], qui distingue les pays industrialisés, historiquement responsables des émissions, des pays en développement dont les priorités demeurent centrées sur la lutte contre la pauvreté.

Ce principe structure les négociations climatiques depuis trois décennies. Il repose sur une idée d'équité : tous les pays doivent agir pour le climat, mais selon leurs moyens et leurs responsabilités. Le Protocole de Kyoto (1997) [4], premier accord contraignant dans le cadre des négociations climat, en constitue la traduction concrète : les pays industrialisés (Annexe I) se voient imposer des objectifs chiffrés de réduction des émissions, tandis que les pays en développement ne sont soumis à aucune contrainte, au nom de leur droit au développement. La question des transferts financiers et technologiques Nord/Sud devient dès lors un pilier central des discussions, destinée à concilier le droit au développement des pays du Sud avec la nécessité d'une transition vers des économies bas-carbone.

Dans les années 2000, cette logique se renforce. En 2001, à l'occasion de la COP7 de Marrakech, trois instruments financiers sont créés : le Fonds pour les Pays les Moins Avancés (PMA), le Fonds Spécial pour le Changement Climatique (Special Climate Change Fund, SCCF) et le Fonds d'Adaptation, financé par une taxe sur les crédits du Mécanisme de Développement Propre [6]. Ces dispositifs visent à renforcer la solidarité internationale en reconnaissant que l'action climatique doit non seulement viser la réduction des émissions (atténuation), mais aussi soutenir les efforts d'adaptation des pays les plus vulnérables.

Un tournant décisif s'opère en 2009 lors de la COP15 de Copenhague. Pour la première fois, les pays développés s'engagent collectivement à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, issus de sources publiques et privées, afin de soutenir les pays en développement dans leurs efforts d'atténuation et d'adaptation [7]. Cet engagement, confirmé par l'Accord de Paris (2015) [8] et prolongé jusqu'en 2025, devient un symbole de la coopération Nord/Sud. Cependant, la promesse est loin d'avoir été tenue : lors de la COP26 de Glasgow (2021), les pays développés reconnaissent officiellement leur retard, et selon l'OCDE, l'objectif n'aurait été atteint qu'en 2022, soit treize ans après l'annonce initiale [9]. De plus, même réalisé, ce montant demeure très inférieur aux besoins estimés : environ 1 300 milliards de dollars par an d'ici 2035 seraient nécessaires pour répondre aux défis climatiques des pays en développement [10]. La COP29 de Bakou (2024) devait ainsi fixer un nouvel objectif post-2025. Après de longues négociations, le montant retenu, au moins 300 milliards de dollars par an d'ici 2035, reste bien en deçà des attentes des pays du Sud, notamment du G77+Chine, des montants alignés sur les besoins chiffrés par le Groupe d'Experts Indépendants sur le Financement Climatique (IHLEG).

Parallèlement, de nouveaux instruments financiers ont vu le jour : le Fonds Vert pour le Climat (Green Climate Fund, GCF), créé en 2010 lors de la COP16 [11], est conçu comme le principal canal de distribution des 100 milliards de dollars. Plus récemment, le Fonds pour les Pertes et Préjudices, adopté à la COP27 (2022) [12], vise à compenser les impacts irréversibles du changement climatique dans les pays les plus vulnérables. Ce dernier constitue une avancée majeure dans la reconnaissance de la justice climatique, en s'attaquant à un volet longtemps négligé, l'adaptation, et en réaffirmant l'importance d'une responsabilité différenciée dans la solidarité internationale.

Ces financements devaient symboliser la concrétisation du principe de justice climatique. Pourtant, comme le montrera la suite de ce *Policy brief*, les résultats sont bien en deçà des promesses initiales.

## 1. Entre promesses et réalité : quels objectifs ont vraiment été atteints ?

### Aux origines des transferts Nord/Sud dans la gouvernance climatique : Mécanisme de Développement Propre (MDP)

Mis en place dans le cadre du Protocole de Kyoto (1997), le Mécanisme de Développement Propre (MDP) constitue le premier grand dispositif de coopération Nord/Sud pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il permet aux pays industrialisés (Annexe I) de financer des projets bas carbone dans les pays en développement en échange de crédits carbone, les Unités de Réduction Certifiées des Émissions (URCE), qu'ils peuvent utiliser pour atteindre leurs propres objectifs de réduction. En théorie, ce mécanisme devait conjuguer efficacité environnementale et solidarité internationale, en soutenant à la fois la réduction des émissions globales et le développement durable dans les pays hôtes.

Le dernier rapport des Nations Unies sur le MDP [13] permet de dresser un premier bilan positif : entre 2001 et 2018, l'incitation fournie par le MDP aurait permis la réalisation de près de 8000 projets climatiques dans 111 pays en développement pour un montant total d'investissement dépassant les 300 milliards de dollars. Deux milliards de tonnes de dioxyde de carbone auraient ainsi été évitées, soit l'équivalent de 4,1 % des émissions mondiales annuelles moyennes entre 2001 et 2018<sup>1</sup> [14]. Toutefois, l'analyse des données historiques du MDP semble apporter un regard plus contrasté.

#### 1.

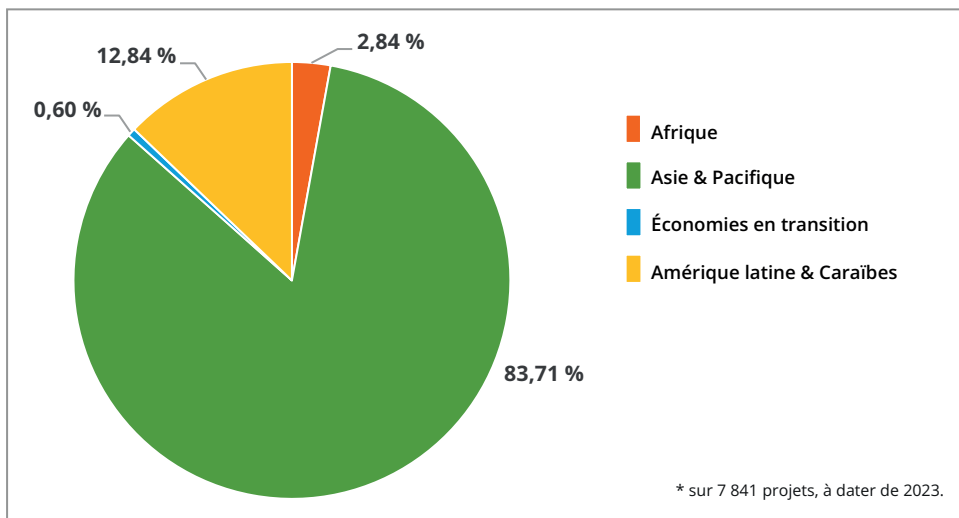
Entre 2001 et 2018, les émissions de gaz à effet de serre mondiale annuelles étaient de 48,3 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent en moyenne (au plus bas à 4 milliards de tonnes CO<sub>2</sub>e en 2001 et au plus haut en 2015 puis en 2018 à 5,24 milliards de tonnes CO<sub>2</sub>e).

Une des premières critiques porte sur le déséquilibre géographique dans la distribution des projets : sur les près de 8000 projets enregistrés jusqu'en 2021, la Chine (3 763 ; 48 %) et l'Inde (1 685 ; 31 %) concentraient à eux deux près de 80 % des projets. Par ailleurs, dans les dix pays enregistrant le plus de projets, sept sont situés en Asie-Pacifique et les trois autres en Amérique latine [15]. Ainsi, les premiers pays bénéficiaires du MDP sont certes les plus grands émetteurs mais sont localisés dans des régions qui attirent déjà des niveaux élevés d'investissement, notamment l'Asie. Par comparaison, les pays à faibles émissions et issus de régions attirant peu d'investissements n'ont que très peu bénéficié des retombées économiques du MDP. Le cas du continent africain est emblématique, avec seulement 3 % de l'ensemble des projets du MDP qui ont été réalisés sur son sol [16] (graphique 1).

Une deuxième critique majeure concerne l'effectivité du MDP : chaque URCE doit représenter une réduction réelle, équivalente à une tonne de CO<sub>2</sub> réduite ou évitée, en plus de ce qui aurait été réalisé sans le projet de MDP. C'est le concept d'« additionnalité » environnementale. Il est cependant difficile de déterminer un scénario de référence (contrefactuel) crédible, et de prouver que le projet n'aurait pas eu lieu en l'absence des crédits MDP [18]. Les études qui se sont penchées sur le sujet convergent vers la même conclusion : le MDP présente d'importants défauts en termes d'intégrité environnementale. En particulier, une étude commanditée par la Commission européenne et réalisée par le Öko-Institut (2016) [19] met en évidence la faible additionnalité d'une grande partie des projets MDP. Selon ses conclusions, 85 % des projets analysés, représentant environ 73 % du volume potentiel de crédits carbone (URCE) délivrés entre 2013 et 2020, présentent une faible probabilité de générer des réductions d'émissions réellement additionnelles ou non surestimées. À l'inverse, seuls 2 % des

projets, correspondant à environ 7 % du volume total de URCE, ont une forte probabilité d'avoir entraîné des réductions d'émissions véritablement additionnelles et correctement estimées. Ces conclusions sont corroborées par une étude récente dans *Nature* (2024) [20] qui, à partir d'une analyse systématique de plus de 2300 projets, montre que moins de 16 % des crédits carbone émis correspondent à de réelles réductions d'émissions, avec des taux variant fortement selon le type de projet (de 0 % pour certains projets éoliens en Chine à 68 % pour l'élimination de HFC-23), renforçant ainsi les interrogations sur la fiabilité des mécanismes actuels de marché carbone. Ces résultats soulignent les limites structurelles du MDP et la nécessité de repenser les critères de crédibilité et d'efficacité des mécanismes de compensation carbone dans la gouvernance climatique internationale.

Graphique 1. Distribution géographique des projets MDP enregistrés par région\*



Source : UNFCCC CDM [17].

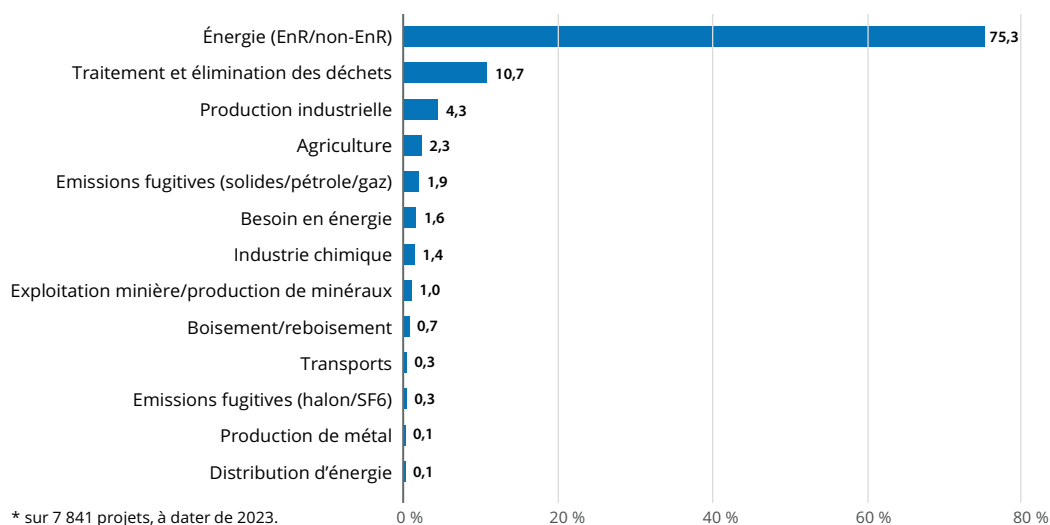
Enfin, le MDP est également critiqué pour sa faible contribution au développement économique, qui était essentiellement attendue sous la forme de transferts de technologies, de création d'emplois et de richesse pour les pays hôtes de projets. Ces derniers présumaient en effet d'importantes retombées économiques locales grâce aux projets, en plus des bénéfices annoncés sur le plan environnemental. Ce manque d'impact positif pour l'économie locale s'explique essentiellement par le fonctionnement du MDP qui laisse aux pays en développement la responsabilité de s'assurer que les projets qu'il accepte correspondent bien à ses critères de développement durable. Les pays en développement se préoccupant d'abord des avantages économiques que pourraient leur apporter des investissements MDP, ils sont entrés en compétition entre eux pour attirer les capitaux étrangers qui cherchent avant tout à réaliser les projets les moins coûteux, sans se soucier du développement durable du pays bénéficiaire. On observe ainsi une concentration des projets MDP dans quelques secteurs très rentables et nécessitant peu de main d'œuvre locale : la production d'énergie et le traitement des déchets (graphique 2). Par conséquent, les bénéfices de long terme des projets MDP pour les communautés locales et leurs participations dans ces projets ont souvent été négligés, notamment dans les pays les moins avancés qui ont accepté des projets peu intensifs en capital physique, productif ou technique, et peu pourvoyeurs d'emplois.

Le cas de l'Afrique en est une bonne illustration : le faible nombre de projets MDP associé à une forte concentration de ces derniers dans quelques secteurs (principale-

ment dans l'agroforesterie) avec une focalisation sur la réduction des émissions n'ont pas permis de contribuer au développement économique des pays concernés ni de réduire la pauvreté [22]. C'est aussi le cas en Amérique Latine où, malgré l'importante quantité de projets MDP réalisés, leur effet causal sur l'éradication de la pauvreté et de la faim, le revenu par habitant et la création d'emplois a été négligeable. Là encore, les projets se sont concentrés sur quelques secteurs clés (agriculture, foresterie, utilisation des terres) bénéficiant à quelques grands acteurs économiques et contribuant à une réduction sensible des émissions du secteur agricole mais sans bénéfice pour la population locale [23]. À l'inverse, certains pays asiatiques ont davantage bénéficié des projets MDP [24] en étant plus regardant sur le choix des projets MDP acceptés en fonction des transferts de technologies potentiels et des impacts sur l'économie locale. La Chine a par exemple imposé que les projets MDP soient réalisés par une entreprise chinoise, ou par une joint-venture dans laquelle la part des capitaux étrangers ne dépasse pas 49 % pour s'assurer que les investissements MDP soient effectivement injectés dans l'économie chinoise [25]. Toutefois, au global les projets MDP ont peu contribué à la création d'emplois et au transfert de technologies et de compétences, et ne peuvent donc pas être considérés comme un facteur de contribution au développement durable.

L'expérience du MDP, entre succès relatifs et limites structurelles et géographiques, a conduit à la création du Mécanisme pour un Développement Durable (MDD)[26] dans le cadre de l'Accord de Paris [27], instrument visant à renforcer l'additionnalité des projets et à mieux articuler les flux financiers, technologiques et la justice climatique dans la coopération Nord/Sud.

Graphique 2. Distribution des projets MDP enregistrés par secteur\*



Source : UNFCCC CDM [21].

## Du MDP au MDD : vers un mécanisme renforcé pour la coopération climatique Nord/Sud

Le Mécanisme pour un Développement Durable (MDD), institué dans le cadre de l'Accord de Paris (Article 6.4), se veut le successeur ambitieux du Mécanisme de Développement Propre. Son objectif est double : contribuer de manière plus efficace à la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre et renforcer la dimension développement durable dans les pays hôtes. Contrairement au MDP, le MDD est accessible à l'ensemble des parties signataires de l'Accord de Paris, y compris celles non

inscrites à l'Annexe I. Ainsi, des pays comme la Chine, premier émetteur mondial avec près de 12 000 MtCO<sub>2e</sub> émises en 2022, peuvent réaliser ou co-financer des projets de réduction des émissions dans des pays en développement ou des économies émergentes, et obtenir en contrepartie des URCE utilisables pour leurs propres engagements climatiques [28].

Depuis son adoption, le mécanisme de l'Article 6.4 a franchi plusieurs étapes importantes vers son opérationnalisation. Le Supervisory Body de cet article a établi des standards méthodologiques<sup>2</sup> rigoureux, notamment pour définir les « baselines » de référence<sup>3</sup> et traiter les fuites d'émissions (leakage), renforçant ainsi la crédibilité environnementale des projets futurs (UNFCCC, 2023) [29].

Selon un rapport de l'OCDE (2021) [30], l'expérience acquise dans le cadre du MDP constitue un socle précieux pour la mise en œuvre du nouveau mécanisme. Il serait possible d'opérationnaliser pleinement le MDD dans un délai de deux à trois ans après l'adoption formelle des règles de procédure (*Rules, Modalities and Procedures, RMP*), à condition d'assurer une transition méthodologique solide. Toutefois, cette transition n'est pas automatique, elle dépend de choix méthodologiques précis (baselines, processus d'accréditation, approbation par les pays hôtes) et d'une coordination institutionnelle renforcée. Le rapport met également en garde contre le risque d'utiliser des méthodologies héritées du MDP non révisées ou des scénarios de transition trop permissifs, susceptibles de compromettre l'intégrité environnementale du mécanisme Article 6.4.

Un aspect concret de cette transition est le transfert de projets du MDP vers le MDD. Environ 1 500 projets ont demandé à être transférés, parmi lesquels seulement 35 ont été approuvés à ce jour, ce qui illustre l'écart entre les ambitions et les réalisations opérationnelles (Article 6 Implementation Partnership, 2023) [31]. À ce stade, peu de nouveaux projets ont encore été enregistrés : le MDD reste en phase de déploiement progressif, ses procédures étant finalisées avant une pleine entrée en vigueur prévue à court terme. Le mécanisme procède également à l'accréditation d'entités opérationnelles de validation et de vérification (Designated Operational Entities, DOE), comme « Carbon Check (India) Private Limited », première entité accréditée pour des activités relevant du MDD.

Parallèlement, des programmes de renforcement des capacités ont été mis en place, comprenant des formations méthodologiques et institutionnelles pour les autorités nationales, afin d'assurer une mise en œuvre harmonisée et crédible du mécanisme [32].

Cependant, malgré ces avancées, plusieurs obstacles freinent encore l'impact réel du MDD. Sa pleine opérationnalisation reste incertaine, avec de nombreuses procédures et méthodologies encore en cours de discussion ou d'adoption, ce qui ralentit l'enregistrement des projets [33]. Le faible taux de transition des projets MDP, seulement 2 % environ, illustre la lenteur du processus et les défis techniques et institutionnels rencontrés.

Un autre enjeu majeur concerne la rigueur méthodologique, notamment sur l'additionnalité, la permanence des réductions, les fuites d'émissions et le double comptage. Ces critères sont essentiels pour garantir la crédibilité et l'intégrité environnementale du mécanisme, mais leur mise en œuvre reste complexe et inégale selon les pays (UNFCCC, 2023 ; OECD, 2021).

Enfin, la question de l'équité d'accès demeure centrale. Les pays les plus vulnérables, souvent dotés de capacités techniques et financières limitées, risquent d'être marginalisés si des mesures spécifiques ne sont pas adoptées pour faciliter leur participation, reproduisant ainsi les inégalités structurelles observées sous le MDP [34].

2.

Des règles de calcul et de vérification qui déterminent combien de tonnes de CO<sub>2</sub> un projet permet réellement d'éviter.

3.

Les "baselines" servent de scénarios de référence en termes d'émissions de GES, c'est-à-dire les émissions qui auraient eu lieu en l'absence du projet.



En somme, le MDD représente une avancée importante dans la gouvernance climatique mondiale, cherchant à répondre aux limites du MDP et à renforcer la coopération Nord/Sud dans la mise en œuvre des politiques d'atténuation. Néanmoins, son efficacité réelle dépendra de la rapidité de son opérationnalisation, de la robustesse de ses méthodologies et de sa capacité à garantir un accès équitable à l'ensemble des pays, en particulier aux plus vulnérables.

## Mobilisation de la finance climatique : progrès, controverses et inégalités

### *100 milliards de dollars par an : promesse vs réalité(s)*

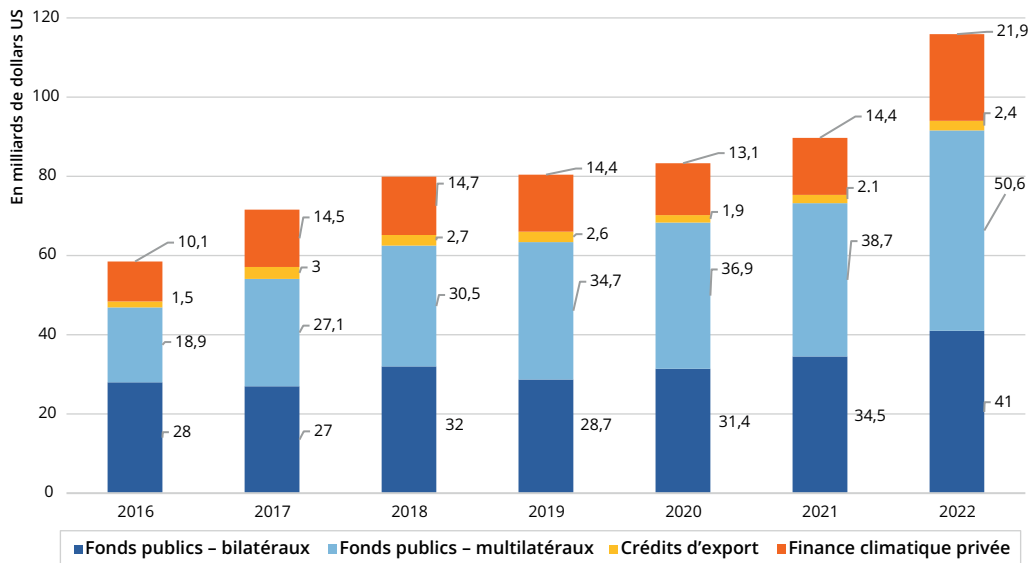
L'Accord de Paris a également permis d'entériner l'engagement des pays développés à mobiliser 100 milliards de dollars par an en faveur du climat pour 2020 et ce jusqu'en 2025, afin de soutenir l'atténuation et l'adaptation dans les pays en développement.

Depuis 2015, l'OCDE est chargée de suivre et d'analyser l'avancée vers l'objectif des 100 milliards [35]. Pour cela, elle prend en compte quatre sources de financement climatique : (i) le financement climatique publique bilatérale apportée par les institutions des pays développés (par exemple, l'Agence Française de Développement) ; (ii) la finance climatique publique multilatérale apportée par les banques de développement et les fonds climatiques multilatéraux (par exemple, la Banque Mondiale, la Banque Interaméricaine de Développement) ; (iii) les crédits à l'export liés au climat bénéficiant d'un soutien public apportés par les agences de crédit à l'export officielles des pays développés ; et (iv) la finance privée mobilisée par la finance climatique bilatérale et multilatérale attribuée aux pays développés. Pour la première année suivant l'Accord de Paris, l'OCDE estime le montant total de finance climatique mobilisé à 58,5 milliards de dollars, avec près de la moitié provenant de financement public bilatéral (47,9 %), un tiers de financement public multilatéral (32,3 %), 17,3 % de financements privés et le reste de crédits d'export (moins de 3 %). Les montants mobilisés progressent rapidement jusqu'en 2018, tirés par la hausse rapide des financements publics issus de banques de développement et fonds climatiques multilatéraux (+61 % entre 2016 et 2018). Entre 2018 et 2020, cette dynamique s'affaisse, principalement dû à un recul de l'aide bilatérale publique (-3 %) et de la finance privée (-12 %). La promesse des 100 milliards de dollars par an mobilisés dès 2020 ne peut donc pas être tenue : en 2020, les acteurs publics et privés confondus parviennent à mobiliser 83,3 milliards de dollars pour les pays en développement, soit près de 20 % moins qu'attendu. Il faudra ainsi attendre 2022 pour voir les montants fournis à la hauteur de l'objectif : avec une contribution de l'aide publique multilatérale en nette augmentation (+37 % entre 2020 et 2022), accompagnée d'une hausse de l'aide publique bilatérale (+30 %) et de la finance privée (+67 %) sur la même période, l'aide aux pays en développement se porte à 115,9 milliards de dollars en 2022. Ainsi, pour la première fois, l'objectif de 2009 fixé à la COP de Copenhague est atteint [36] (graphique 3).

Plusieurs ONG contestent toutefois ces chiffres. Dans son contre-rapport de 2023 [37], Oxfam estime que les financements mobilisés seraient en fait trois fois moindre à ceux reportés par l'OCDE pour deux raisons : la finance climatique reportée a tendance à surestimer la pertinence climatique des fonds quand le but principal du projet n'est pas l'atténuation ou l'adaptation, et les fournisseurs de financements climatiques ont tendance à déclarer les instruments autres que les subventions (par exemple les prêts) pour leur montant nominal total, sans distinguer la part qui constitue réellement un soutien. Or, l'effort financier effectif du bailleur, comme le bénéfice réel pour le pays bénéficiaire, ne réside pas dans la totalité du prêt, mais uniquement dans ses



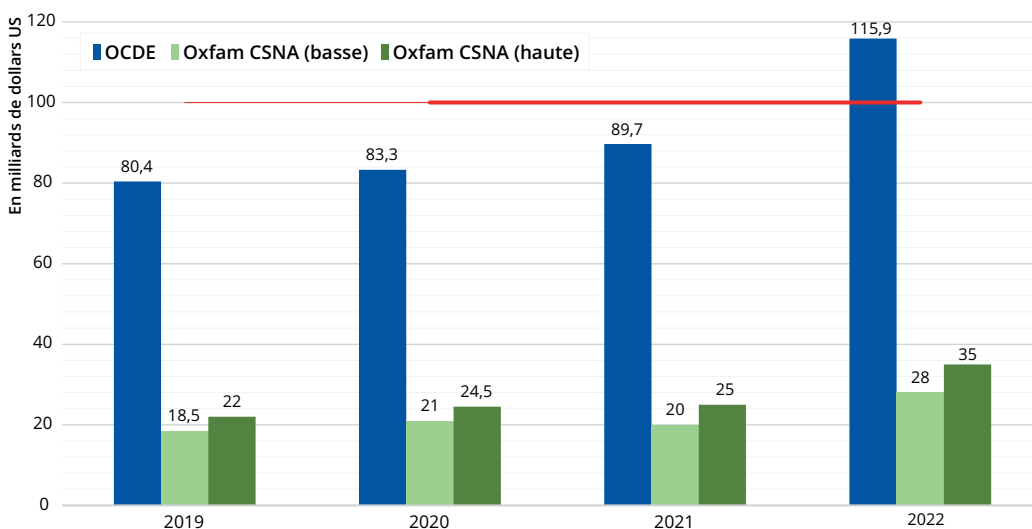
Graphique 3. Finance climatique mobilisée et fournie à partir de l'Accord de Paris



Source : OCDE.

caractéristiques concessionnelles : un taux d'intérêt inférieur à celui du marché, une durée de remboursement plus longue ou une période de grâce élargie. En ajustant pour prendre en compte la pertinence climatique et la valeur de soutien réelle du financement fourni, Oxfam estime que l'aide nette spécifique au climat (Climate-Specific Net Assistance, CSNA) se situait entre 21 et 24,5 milliards de dollars en 2020, bien inférieure aux 68,3 milliards de dollars d'aide publique et aux 83,3 milliards de dollars d'aide totale rapportées par l'OCDE [38]. En poursuivant avec cette méthodologie, l'aide nette spécifique au climat aurait été comprise entre 20 et 25 milliards de dollars en 2021, et entre 28 et 35 milliards en 2022, très loin des 89,6 et 115,9 milliards indiqués par l'OCDE [39] (graphique 4).

Graphique 4. Finance climatique mobilisée : financements rapportés (OCDE) vs estimés (Oxfam)



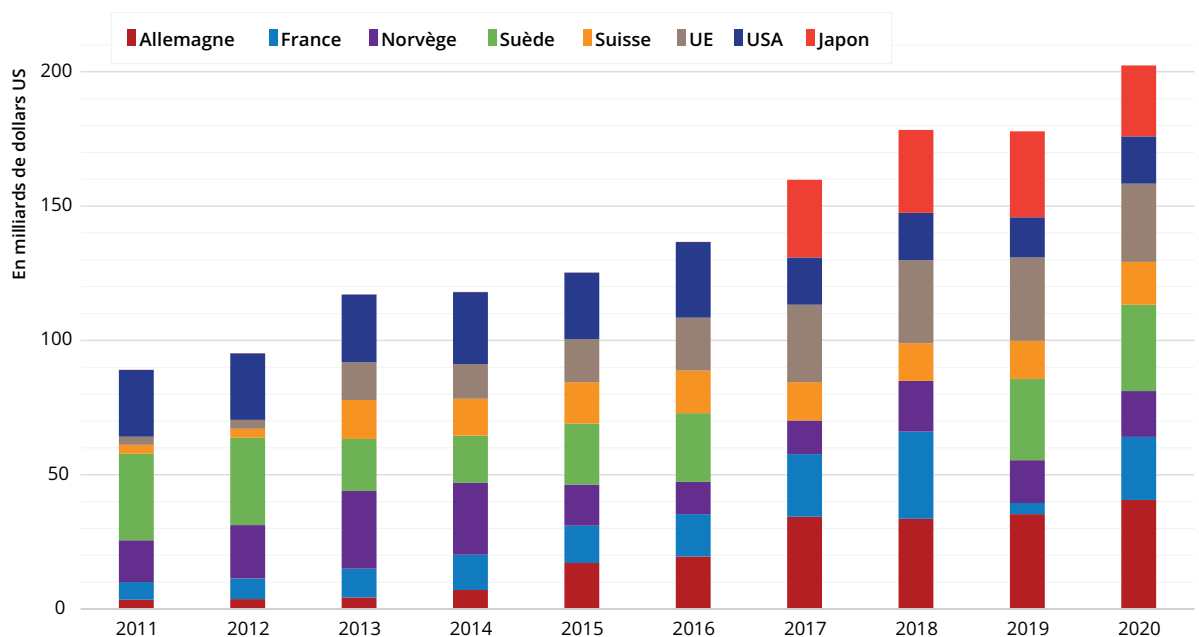
Note : La barre rouge représente l'objectif des 100 milliards de dollars à mobiliser chaque année à partir de 2020, objectif convenu en 2009 à Copenhague et inscrit dans l'Accord de Paris en 2015.

Source : OCDE &amp; Oxfam.

### *Le principe de Responsabilités Communes mais Différenciées (CBDR [40]) mis à l'épreuve*

En accord avec le principe de CBDR, on s'attendrait à ce que les pays développés ayant le plus contribué au dérèglement climatique et possédant le plus de ressources financières contribuent davantage à la mobilisation de financement climatique pour les pays en développement. Or, en analysant les flux Nord/Sud depuis 2016, on remarque plusieurs anomalies. Les États-Unis, plus gros émetteurs historiques, ont déclaré contribuer à hauteur de 24,8 milliards de dollars en 2015, l'année de la signature de l'Accord de Paris. Suivant la signature de cet accord, les États-Unis augmentent sensiblement leur contribution : en 2016, 28,1 milliards de dollars sont ainsi fournis par le géant américain aux pays en développement. Toutefois, cette contribution s'affaisse dès 2017 et stagne autour de 17 milliards jusqu'en 2020. À l'inverse, un pays comme l'Allemagne, 4<sup>e</sup> plus gros contributeur historique aux émissions de GES cumulées entre 1750 [41] et 2023, est le pays dont la part de financement climatique accordée aux pays en développement est la plus élevée et n'a cessé de croître : avec une contribution qui s'élève déjà à 17,2 milliards de dollars en 2015, l'Allemagne prend dès 2017 la tête du classement et ne fait qu'augmenter sa part chaque année pour atteindre 40,6 milliards en 2020. Cette même dynamique est observée pour la Suède dont la contribution financière climatique passe de 22,7 à 32,2 milliards entre 2015 et 2020, la France qui rehausse sa contribution de 9,6 milliards en 5 ans pour atteindre 23,5 milliards en 2020, la Norvège qui passe de 15,3 milliards en 2015 à 17 milliards en 2020, ou l'Union européenne qui accroît son financement climatique pour passer de 16 milliards à 29,1 milliards sur la même période. On peut également noter la présence de la Suisse dans les 8 plus gros contributeurs en matière de financement climatique apportée entre 2015 et 2020, bien que faible contributeur historique aux émissions de GES (graphique 5).

Graphique 5. Contributions financières climatiques totales des plus gros contributeurs

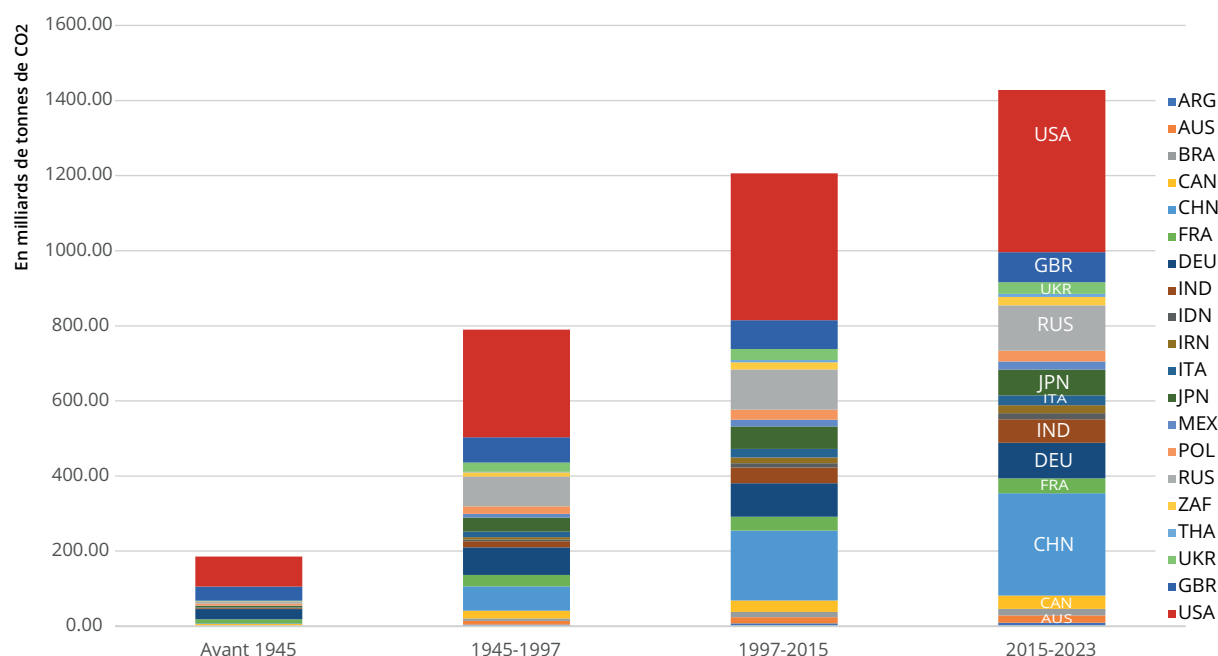


Source : UNFCCC Financial Support Summary [42].

Si l'on met en regard les contributions financières et la responsabilité historique des pays dans le dérèglement climatique, on constate que cette dernière n'est pas déterminante dans le niveau de contribution fourni (graphique 6). Cela s'explique par le fait que l'objectif des 100 milliards de dollars a été formulé sans répartir clairement et quantitativement l'effort entre les différents pays. En prenant en compte la responsabilité historique des émissions de gaz à effet de serre et la capacité financière du pays, les États-Unis, la Russie, et dans une moindre mesure, la Grande-Bretagne, fournissent relativement peu de financement climatique. Le cas de la Chine est également intéressant : malgré sa part non négligeable dans le dérèglement climatique (bien que loin derrière les États-Unis quand rapporté à son poids dans la population mondiale), cette puissance n'apporte pas de contribution financière majeure. En agissant de la sorte, la Chine est dans son droit le plus total puisque, ne figurant pas dans la liste de l'Annexe I, elle ne s'est pas vue imposée d'obligation en matière de financement climatique pour les pays en développement [43]. Cela n'est toutefois pas le cas de son voisin russe ou de l'adversaire américain qui figurent bien dans la liste officielle et sont donc censés apporter une contribution substantielle à la finance climatique internationale. À l'inverse, la Norvège, la Suède et la Suisse s'illustrent par leur contribution financière majeure fournie aux pays en développement sans pour autant le « devoir », n'ayant que faiblement contribué aux émissions de GES mondiales.

Dans l'ensemble, la mobilisation de la finance climatique internationale reste marquée par des progrès notables mais inégaux. Si l'objectif des 100 milliards de dollars a fini par être atteint en 2022 selon l'OCDE, les divergences méthodologiques soulevées par Oxfam et la persistance d'un déséquilibre entre responsabilité historique et effort financier révèlent les limites structurelles du système actuel.

**Graphique 6. Les 20 pays ayant le plus contribué aux émissions cumulées de CO<sub>2</sub> entre 1750 et 2023**



Source : Global Carbon Budget 2024 [44].

## 2. La finance climat : entre idéal de justice et pratiques contestées

Dans l'ensemble, la mobilisation de la finance climatique internationale reste marquée par des progrès notables mais inégaux. Si l'objectif symbolique des 100 milliards de dollars par an a été atteint en 2022 selon l'OCDE, les divergences méthodologiques soulevées par Oxfam et la persistance d'un déséquilibre entre responsabilité historique et effort financier révèlent les limites structurelles du système actuel. Dans ce contexte, le nouvel objectif de 300 milliards de dollars par an d'ici 2035, adopté lors de la dernière COP de Bakou, apparaît largement insuffisant au regard des besoins exprimés par les pays en développement, estimés à près de 1300 milliards par an par le groupe indépendant d'experts sur le financement du climat (IHLEG) [45]. Le respect de cet engagement demeure incertain, tant en raison des retards prévisibles que de l'absence d'une répartition équitable entre les pays, faute d'objectifs contraignants reflétant les responsabilités historiques et les capacités financières de chacun.

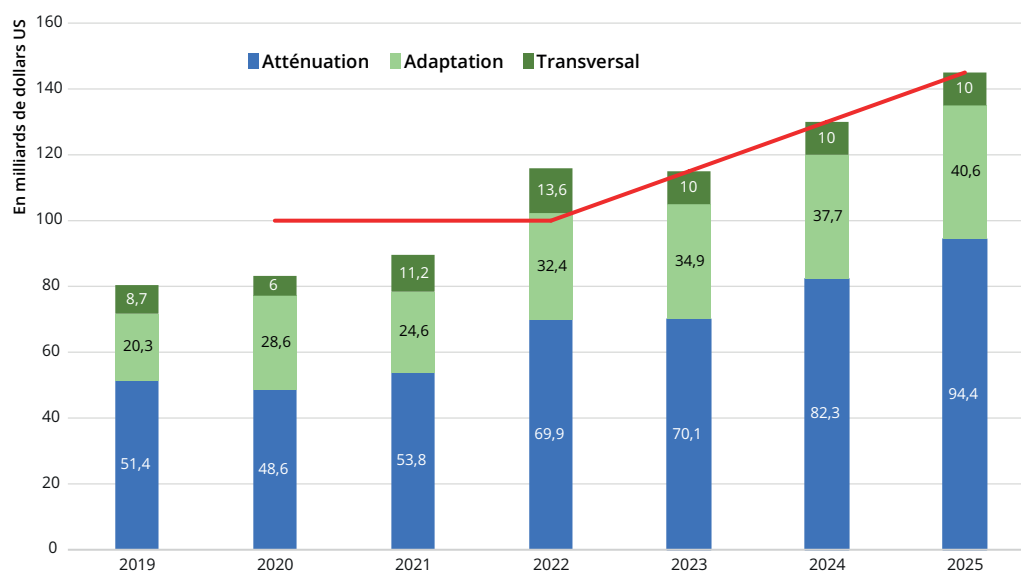
Au-delà de l'ampleur des flux mobilisés, il importe également de s'interroger sur leur nature et leur usage : comment sont-ils répartis entre atténuation et adaptation ? Relèvent-ils réellement de l'aide publique ou s'apparentent-ils à de nouveaux mécanismes d'endettement ? S'ajoutent-ils véritablement à l'aide au développement existante ou viennent-ils s'y substituer ?

### Une allocation déséquilibrée : la domination persistante de l'atténuation sur l'adaptation

La question des financements est centrale depuis le début des négociations climatiques. Toutefois, elle s'est principalement concentrée sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (le volet atténuation), accordant une place moins importante au volet d'adaptation au changement climatique, qui est pourtant essentiel à la survie de dizaines de millions de personnes sur Terre. Ainsi, la création, lors de la COP7 de Marrakech en 2001, d'un premier fonds spécifiquement dédié à l'adaptation devait constituer un tournant majeur dans l'allocation des financements en faveur des pays en développement. Cet engagement a été réaffirmé par l'Accord de Paris, qui appelle à un meilleur équilibre entre les soutiens destinés à l'atténuation et à l'adaptation, ainsi qu'à un renforcement de l'aide apportée aux pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique. Pourtant, ces engagements se sont traduits par des avancées limitées : en 2016 tout comme en 2023, la majorité des financements climatiques enregistrés concernent les activités de financement de l'atténuation, laissant qu'une très faible part des fonds fournis pour les projets d'adaptation. En effet, alors qu'en 2016, seulement 17 % de la finance climatique était orientée vers l'adaptation (le reste étant dévolue à l'atténuation), elle n'a augmenté que de 11 % en six ans, pour atteindre 32,4 milliards de dollars en 2022 [46], là où les économistes recommandent de mobiliser 250 milliards de dollars par an d'ici à 2030 [47]. Le Pacte pour le climat de Glasgow, adopté à l'issue de la COP26 en 2021, a pourtant appelé les pays développés à multiplier au moins par deux leur apport en financement de l'adaptation d'ici 2025 par rapport aux niveaux de 2019 [48]. En se basant sur cet objectif, le montant de finance climatique dédié à l'adaptation devrait s'élever au moins à 40,6 milliards de dollars en 2025 (graphique 7), soit une progression attendue deux fois plus rapide qu'elle ne l'a été entre 2019 et 2022 [49]. Au vu de la contribution historique des pays développés

au financement de l'adaptation et compte tenu du fait que l'objectif des 300 milliards de dollars d'ici 2035 ne contient pas d'engagement chiffré dédié à l'adaptation, il semble peu réaliste d'envisager que la promesse des 41 milliards de dollars pour l'adaptation soit atteinte en 2025 même si cette aide est urgemment nécessaire, une partie de la population mondiale étant déjà lourdement affectée par l'intensification du dérèglement climatique et n'ayant pas les moyens financiers suffisants pour s'y adapter.

Graphique 7. Finance climatique mobilisée pour l'atténuation et l'adaptation



Note : Le graphique se base sur l'objectif de 100 milliards de dollars mobilisés par année jusqu'en 2022 (date à laquelle les 100 milliards ont effectivement été atteints), puis sur l'objectif de 300 milliards de dollars à mobiliser d'ici 2035, en prenant l'hypothèse d'une croissance parfaitement linéaire entre 2022 et 2035 (soit un taux de croissance de 15 % par an à partir de 2022). La part de financements non catégorisée est maintenue à 10 milliards de dollars par an ; la finance climatique fléchée vers l'adaptation suit une évolution linéaire pour atteindre l'objectif d'être doublée par rapport au niveau de 2019 ; le reste est fléché vers l'atténuation.

Source : OCDE [50].

## L'ambiguïté de la « finance climatique » : entre aide réelle et endettement croissant

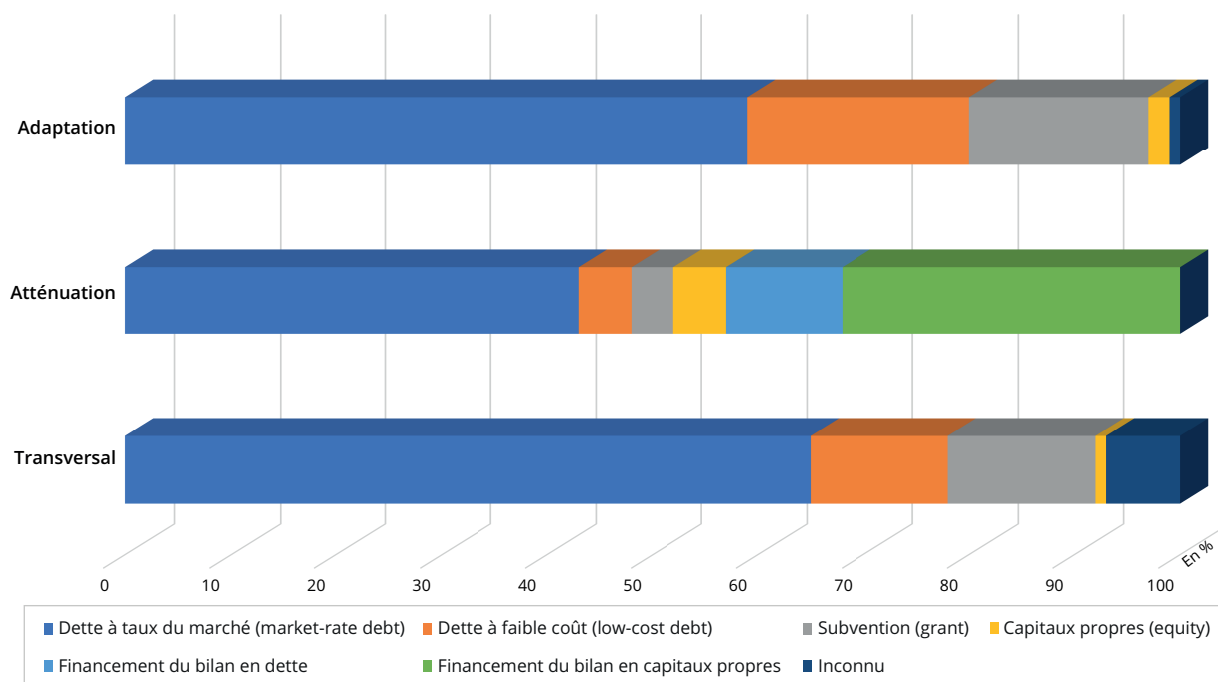
Outre les montants fournis par les pays développés aux pays en développement se pose la question de la forme que prennent ces financements. Au cœur du problème, la notion même de finance climatique qui ne possède pas de définition universelle. Tout instrument est donc qualifié au même titre de « contribution au financement climatique », qu'il soit une véritable aide accordée sans contrepartie (une subvention) ou un apport en capital nécessitant remboursement (prêt ou participation). Pour ce qui est des prêts, les pays développés peuvent avoir recours à la finance (plus ou moins fortement) concessionnelle, c'est-à-dire des financements avec des termes plus favorables que sur le marché. Toutefois, en pratique, la finance concessionnelle ne représentait que 11% du total de la finance climatique (hors dons) en 2023 [51] (graphique 8), et en moyenne 10 % entre 2018 et 2023 [52], laissant près de 90 % des financements associés à des instruments au prix du marché.

Là où les États sont principalement jugés par rapport aux montants totaux qu'ils fournissent effectivement aux pays en développement, il faudrait ainsi analyser les formes de financements accordés par les différents pays. En effet, des pays comme la Norvège ou la Suède, qui fournissent l'essentiel de ces financements sous forme de

subventions, devraient être davantage reconnus qu'un pays comme la France pour lequel la majorité de ses financements s'effectuent sous forme de prêts. Cette absence de distinction a pour effet d'inciter les pays développés à contribuer sous forme de prêts qui leur garantiront un retour sur investissement. Ainsi, depuis 2016, 70 % du financement climatique public fourni par les pays développés prend la forme de prêts, soit 63,6 milliards de dollars sur les 91,6 milliards accordés en 2022 [53]. À l'inverse, seul 30 % des fonds accordés par les pays développés sont sous forme de subventions [54]. L'écrasante majorité des flux Nord/Sud appelle donc à un remboursement, qu'on peut donc difficilement considérer comme une véritable aide pour les pays en développement.

La finance concessionnelle a, certes, connu une hausse significative depuis 2019 (près de 50 %), passant de 54 à 81 milliards de dollars en 2022 [55], mais cette progression est largement insuffisante. Selon le groupe d'experts de haut niveau sur le financement climatique (IHLEG), elle devrait être multipliée par cinq d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris [56], et fléchée en priorité vers les pays les plus vulnérables. Entre 2019 et 2022, les pays en développement ont été les principaux bénéficiaires de ce mode de financement, recevant près de 60 % de la finance concessionnelle totale. Sur les 146 milliards de dollars leur étant dédiés, l'écrasante majorité (100 milliards de dollars, soit 67 %) ont été accordés sous formes de prêts concessionnels [57]. Les PMA ont, eux, moins bénéficié de cette méthode de financement alternative au marché : 34 % de la finance concessionnelle internationale leur a été dédié sur cette même période, mais plus de la moitié a été versé sous forme de subventions [58], ne nécessitant donc pas de remboursement. De plus, les montants qui leur ont été accordés sont dérisoires face à leurs besoins estimés à 94 milliards de dollars par an [59], et ont principalement financé l'aide à l'atténuation.

Graphique 8. Finance climatique par instrument et usage (en 2023)



Source : Climate Policy Initiative [61].

Par ailleurs, la finance concessionnelle ne suffit pas à inverser la tendance générale : 70 % de la finance climatique publique reste composée de prêts à taux de marché, et même les prêts concessionnels, bien que moins chers, alourdissent la dette des pays du Sud. Par ailleurs, les pays en conflit, pourtant parmi les plus fragiles, ont vu leurs flux de finance concessionnelle chuter. C'est notamment le cas du Myanmar, du Burkina Faso et du Soudan. De plus, de manière générale, les subventions, lorsqu'elles sont accordées, ciblent souvent des projets de petite taille ou des actions d'adaptation [60], laissant les grands projets d'infrastructures ou d'atténuation dépendre de prêts. Ainsi, la finance concessionnelle complète les subventions de manière insuffisante, tout en maintenant les pays en développement dans une dépendance financière accrue.

Les pays en développement à la santé financière déjà fragile voient ainsi leur dette augmenter de manière considérable, avec une charge d'intérêt de la dette très importante qui limite encore davantage leur capacité à s'adapter face aux impacts du changement climatique. Dans le rapport « Un monde de dette » [62] au nom évocateur, les Nations Unies dressent un portrait sombre pour les pays du Sud : alors que les pays en développement possèdent déjà 31 % de la dette publique totale, leur valeur médiane du ratio dette publique / PIB continue à augmenter et a atteint 54 % en 2024. Dans le même temps, la charge de la dette continue de croître de manière inégale, avec des coûts de service de la dette qui sont d'autant plus importants que le pays est pauvre. 58 pays en développement souffrent ainsi d'un niveau de dette très élevé, dépassant 60 % du PIB national. Par ailleurs, la moitié des pays en développement consacrent au moins 8,6 % de leurs recettes publiques au service de la dette extérieure, près du double des 4,7 % enregistrés en 2010. Enfin, le ratio du service de la dette publique extérieure par rapport aux recettes d'exportation a également doublé, avec deux pays en développement sur trois se retrouvant à dépenser plus de 5 % des exportations pour le service de sa dette publique extérieure en 2023[63]. Les pays en développement se retrouvent donc enfermés dans un cercle vicieux où le manque de financement les empêchent de se développer et de s'adapter au changement climatique, mais les financements reçus sous forme de prêts les obligent à dépenser une partie de leurs recettes pour rembourser leurs crédits, argent qui ne peut donc être investi dans le développement du pays. Cela va à l'encontre du principe de *Responsabilités communes mais différenciées* qui sous-entend que la contribution principale des pays développés s'effectue sous la forme de subventions ou d'autres types de financements hautement concessionnels, en reconnaissance de leur responsabilité historique dans le dérèglement climatique et de leur capacité financière à y remédier. En pratique, toutefois, ce principe se heurte à une logique financière dominante qui entretient les déséquilibres : les pays développés continuent de privilégier des instruments protégeant leurs intérêts économiques, au détriment d'une véritable solidarité climatique.

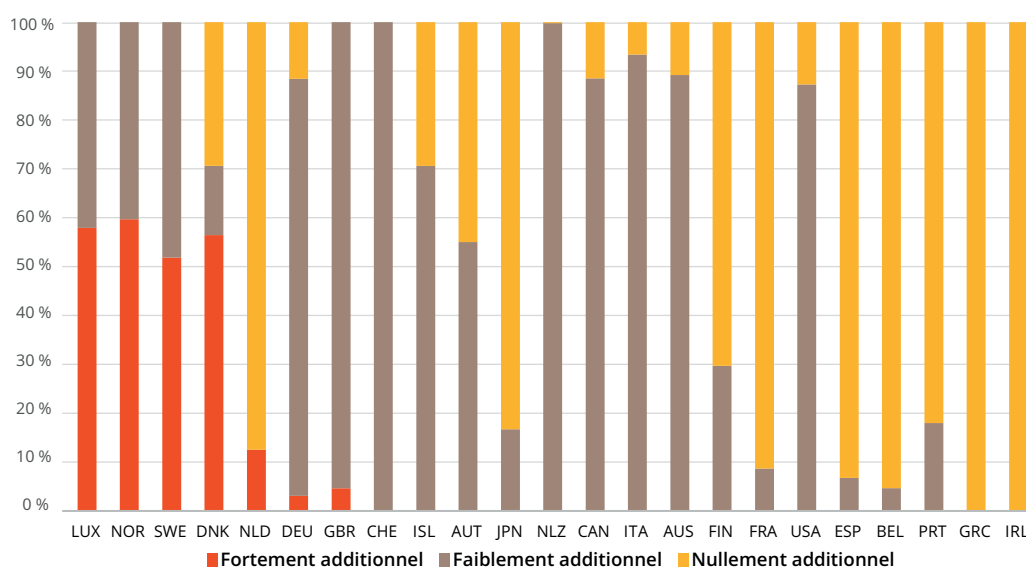
## L'illusion de l'additionnalité : quand la finance climatique se substitue à l'aide au développement

L'Accord de Paris stipule également que la finance climatique doit être « *renforcée, nouvelle et supplémentaire, prévisible et adéquate* », ce qui implique que les financements mobilisés par les pays développés doivent s'ajouter aux fonds qu'ils accordaient déjà aux pays en développement (aide au développement). Or, cette condition d'additionnalité ne semble globalement pas avoir été respectée. Dans son rapport « Voir double » [64] de 2023, le centre de justice climatique CARE s'intéresse à ce caractère supposé supplémentaire de la finance climatique. Deux définitions sont retenues pour évaluer le critère d'additionnalité : (i) l'« additionnalité forte » qui correspond au montant



du financement climatique qui a été fourni en plus de l'engagement international de longue date pris par les pays riches, à savoir de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide publique au développement (APD) ; et (ii) l'« additionalité faible » qui correspond au montant du financement climatique accordé en plus du niveau de financement du développement que le pays donateur donnait en 2009, l'année de l'engagement de la COP15 de Copenhague pour le financement climatique. En évaluant les montants mobilisés entre 2011 et 2020 au regard de ces deux définitions, le constat est alarmant : sur les 295 milliards de dollars de finance climatique publique fournie par les pays développés, seuls 20 milliards seraient « fortement » additionnels. En d'autres termes, 93 % de la finance climatique accordée aux pays du Sud sur cette période a été prise du budget de l'aide au développement, et non donnée en plus de l'aide au développement (graphique 9).

Graphique 9. Part des financements climatiques additionnels (à l'aide au développement) versés entre 2011 et 2020



Source : CARE [64].

Ainsi, la plupart de la finance climatique mobilisée cette dernière décennie a remplacé des fonds initialement destinés à soutenir le développement de l'éducation, de la santé, ou la réduction de la pauvreté. Par conséquent, cette réaffectation des financements limite la capacité des pays en développement à progresser vers les Objectifs de Développement Durable (ODD) [65], ce qui fragilise encore davantage leur résilience face aux effets du changement climatique. Un cercle vicieux auquel peu de pays développés offrent une porte de sortie.

### Des dynamiques contrastées : les bons et mauvais élèves du Nord

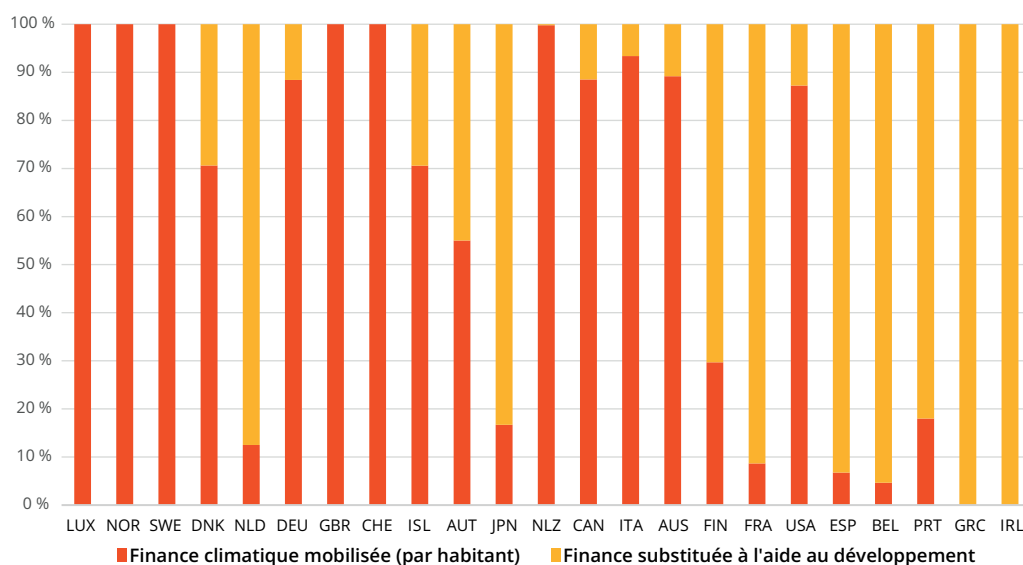
Sur les 23 pays développés retenus par le centre de justice climatique CARE, seuls trois (Luxembourg, Norvège, Suède) ont continuellement respecté et dépassé l'objectif des 0,7 %, et fourni des montants de financement climatique importants en plus de leur soutien au développement d'une part et par rapport à 2009 d'autre part, fournissant ainsi un financement climatique additionnel. D'autres ont régulièrement atteint l'objectif des 0,7 % entre 2011 et 2020 et/ou augmenté leur soutien financier par rapport à leur niveau de 2009. C'est le cas de onze pays, parmi lesquels l'Allemagne

dont la contribution en APD est passée de 0,39 % en 2011 à 0,75 % en 2020, et dont 85 % de ses financements climatiques étaient au-dessus du niveau d'aide que le pays fournissait en 2009 ; et du Royaume-Uni qui a constamment augmenté le montant de son financement au développement par rapport à 2009. Les neuf pays développés restant (Australie, Finlande, France, États-Unis, Espagne, Belgique, Portugal, Grèce, Irlande) ont échoué à mobiliser du financement climatique « fortement » additionnel et ont fourni que très peu de financement climatique « faiblement » additionnel. Pour les cas extrêmes de l'Irlande et de la Grèce, la finance climatique a substitué l'aide au développement dans son intégralité, et pour la Belgique, l'Espagne et la France, le taux de finance climatique « nullement » additionnel dépasse les 90 %.

En particulier, la France et les États-Unis, de par leur responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre (respectivement 8<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup> plus gros contributeur mondial aux émissions cumulatives de CO<sub>2</sub> entre 1750 et 2023 [66]) et leur capacité financière (7<sup>e</sup> et 1<sup>re</sup> puissance mondiale en termes de PIB nominal en 2023 [67]), s'illustrent par leur sous-performance. En termes absolus, la France se hisse à la 3<sup>e</sup> place des plus gros fournisseurs de finance climatique entre 2011 et 2020. Cependant, sur les 47,1 milliards de fonds mobilisés, pas un centime ne peut être considéré « fortement » additionnel puisque la France n'a jamais atteint l'objectif de 0,7 % de son RNB en APD. Par ailleurs, 90 % du montant déboursé par la France sur cette période est juste une continuité de l'engagement français pour l'aide au développement pré-2009 ; seulement 10 % des fonds engagés, soit 4,8 milliards de dollars, ont dépassé le niveau de financement du développement versé en 2009. Il en va de même pour les États-Unis : 4<sup>e</sup> plus gros contributeur mondial à la finance climatique entre 2011 et 2020 en termes absolus, le pays n'a jamais accordé plus de 0,2 % de son RNB à l'aide au développement. De plus, 13 % du total, soit 2,7 milliards de dollars sont des financements « nullement » additionnels puisqu'ils ne dépassent pas le niveau de financement de 2009.

Au total, on dénombre ainsi neuf pays (Irlande, Grèce, Portugal, Belgique, Espagne, États-Unis, France, Finlande, Australie) dont la plupart des financements climatiques viennent directement se substituer à l'aide au développement, et, hormis la France et les États-Unis, dont le montant de finance climatique additionnel rapporté par habitant ne dépasse pas les 30 dollars [68] (graphique 10).

**Graphique 10. Montants des financements climatiques (en dollar par habitant) versés entre 2011 et 2020 et part de ces montants substitués à l'aide au développement (en %)**



Source : CARE [64].

## Conclusion

### Vers une solidarité climatique réellement équitable

Trente ans après le Sommet de Rio de 1992, le bilan du financement climatique international met en lumière l'écart persistant entre les promesses de solidarité et les réalités de mise en œuvre. Malgré la multiplication des mécanismes, des fonds et des engagements, la finance climatique demeure caractérisée par des déséquilibres structurels, une prépondérance des prêts sur les dons, une faible additionnalité et une inégale répartition des efforts entre pays développés.

Si l'objectif symbolique des 100 milliards de dollars par an a finalement été atteint en 2022, ce succès quantitatif masque d'importantes limites qualitatives. La majorité des flux recensés ne correspondent pas à une aide nouvelle ou supplémentaire, mais à une réaffectation de l'aide au développement existante, privant ainsi les pays du Sud de ressources cruciales pour l'éducation, la santé ou la réduction de la pauvreté. Cette réallocation d'objectifs fragilise directement leur capacité à atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD) et à renforcer leur résilience face aux chocs climatiques.

En outre, la structure même de cette finance interroge : près de 70 % des financements publics prennent la forme de prêts, pouvant ainsi alourdir la dette de pays déjà vulnérables. Cette logique va à l'encontre du *principe des responsabilités communes mais différenciées* (CBDR), puisque les États historiquement responsables du dérèglement climatique font peser le coût de la transition sur ceux qui en subissent le plus les conséquences. De plus, la domination persistante de l'atténuation sur l'adaptation révèle un désalignement profond entre les priorités financières et les besoins réels des pays les plus exposés<sup>4</sup>.

4.

Notons que ce déséquilibre entre financement de l'atténuation et de l'adaptation n'est pas propre aux pays en développement et se constate également à l'échelle mondiale.

Les écarts entre pays développés confirment également l'absence d'une gouvernance équitable. Tandis que certains États, comme la Norvège, la Suède ou le Luxembourg, respectent leurs engagements en matière d'aide publique au développement et fournissent un financement climatique réellement additionnel, d'autres, parmi les plus riches et les plus émetteurs, comme les États-Unis ou la France, affichent une sous-performance notable. Ce contraste souligne la nécessité d'un cadre international plus contraignant, transparent et équitable, fixant des objectifs différenciés selon la responsabilité historique et la capacité financière de chaque pays. Consciente que de nombreux États pourraient ne pas adhérer à un tel dispositif contraignant, une coalition de pays volontaires pourrait néanmoins avancer en mettant en place des instruments bilatéraux ou multilatéraux : fonds climatiques additionnels et concessionnels, mécanismes de compensation carbone, engagements conjoints pour l'adaptation dans les pays les plus vulnérables, ou encore harmonisation des standards de reporting et de suivi des financements. Ces initiatives pourraient créer un effet d'entraînement et servir de base à une gouvernance plus ambitieuse à l'échelle globale.

À la veille des nouvelles négociations post-2025, la question n'est donc plus seulement de mobiliser davantage de fonds, mais d'en réformer la nature, la gouvernance et la répartition. Dans un contexte de multilatéralisme affaibli, marqué par des États-Unis moins impliqués et une diplomatie climatique plus fragmentée, ces réformes ne peuvent reposer uniquement sur des accords universels. Elles nécessitent d'envisager des alliances stratégiques : un regroupement renforcé des pays du Sud pour peser dans les négociations, un leadership de l'UE pour incarner la responsabilité du Nord, ou encore l'expérimentation de nouvelles sources de financement, telles qu'une taxation internationale des produits pétroliers par exemple. Ces pistes concrètes dépassent le

simple constat d'échec et ouvrent la voie à une finance climatique plus juste, additionnelle et orientée vers l'adaptation, capable de répondre aux besoins réels des pays vulnérables.

Seule une telle refondation permettra de faire de la finance climatique non plus un outil symbolique, mais un véritable levier de justice climatique et de développement durable, à la hauteur des ambitions affichées depuis Rio.

## Références

- [1] Rapport Meadows publié en 1972 par le Club de Rome : <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>
- [2] Nations Unies, (1992), Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/01/1992\\_convention-cadre\\_des\\_nations\\_unies\\_sur\\_les\\_changements\\_climatiques.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/01/1992_convention-cadre_des_nations_unies_sur_les_changements_climatiques.pdf)
- [3] « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». *Article 3.1 de la CCNUCC*
- [4] Nations Unies, (1998), Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>
- [5] Cames, M., Harthan, R. O., Fussler, J., Lazarus, M., Lee, C. M., Erickson, P. and Spalding-Fecher, R., (2016), *How Additional Is the Clean Development Mechanism? Analysis of the Application of Current Tools and Proposed Alternatives*. CLIMA.B.3/SERI2013/0026r. Prepared for DG Clima by Oko-Institut, INFRAS, Stockholm Environment Institute (SEI), Berlin. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean\\_dev\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf)
- [6] Nations Unies, (2001), Rapport des parties sur les travaux de sa septième sessions, tenue à Marrakech. <https://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713a04f.pdf>
- [7] Nations Unies, (2009), Rapport de la Conférence des Parties sur sa quinzième session, tenue à Copenhague. <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>
- [8] Nations Unies, (2015), Accord de Paris. [https://unfccc.int/sites/default/files/french\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf)
- [9] OECD, (2024), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>
- [10] Bhattacharya A., Songwe V., Soubeyran E. and Stern N., (2024), *Raising Ambition and Accelerating Delivery of Climate Finance*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.
- [11] Nations Unies, (2011), Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancun. <https://unfccc.int/documents/6527>
- [12] Nations Unies, (2022), Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-deuxième session, tenue à Sharm el-Sheikh. <https://unfccc.int/documents/626563>
- [13] Nations Unies, (2018), Achievements of the Clean Development Mechanism. Harnessing incentive for climate action. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC\\_CDM\\_report\\_2018.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_CDM_report_2018.pdf)
- [14] Our World in Data. Annual greenhouse gas emissions in CO2 equivalents. <https://ourworldindata.org/greenhouse-gas-emissions>

- [15] Nations Unies, (2021), Annual report of the Executive Board of the clean development mechanism to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol. <https://unfccc.int/documents/306910>
- [16] Nations Unies, (2021), *op. cit.*
- [17] Voir site : <https://cdm.unfccc.int/sunsetcms/Statistics/Public/CDMinsights/index.html>
- [18] Ministère de l'écologie et du développement durable, (2012), Le mécanisme de développement propre (MDP) : Bilan et perspectives. <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0056/Temis-0056134/16393.pdf>
- [19] Cames, M., Harthan, R. O., Fussler, J., Lazarus, M., Lee, C. M., Erickson, P. and Spalding-Fecher, R., (2016), How Additional Is the Clean Development Mechanism? Analysis of the Application of Current Tools and Proposed Alternatives. CLIMA.B.3/SERI2013/0026r. Prepared for DG Clima by Oko-Institut, INFRAS, Stockholm Environment Institute (SEI), Berlin. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean\\_dev\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf)
- [20] Probst, B.S., Toetzke, M., Kontoleon, A. *et al.*, (2024), « Systematic assessment of the achieved emission reductions of carbon crediting projects ». *Nat Commun* 15, 9562. <https://doi.org/10.1038/s41467-024-53645-z>
- [21] Voir site : <https://cdm.unfccc.int/sunsetcms/Statistics/Public/CDMinsights/index.html>
- [22] Pillay, S.B. and Journal, E.R., (2015), *The impact of clean development mechanism projects on sustainable development in South Africa*, 14: 777-790.
- [23] Butu, Hemen & Abraham-Dukuma, Magnus & Adeniyi, Tiwalade & Saturnin, Kaze & Nsafon, Benyoh & Dioha, Michael & Emodi, Nnaemeka, (2022), *Clean Development Mechanism: Achievements, Challenges and Moving Beyond 2020*. 10.1201/9781003106982-15.
- [24] He, J., Huang, Y. and Tarp, F., (2014), « Has the Clean Development Mechanism assisted sustainable development? », *Natural Research Forum*, 38: 248-260; doi:10.1111/1477-8947.12055
- [25] Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, (2012), *Le mécanisme de développement propre (MDP) : Bilan et perspectives*. <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0056/Temis-0056134/16393.pdf>
- [26] [https://unfccc.int/files/secretariat/unfccc\\_budget/application/pdf/factsheet\\_sdm.pdf](https://unfccc.int/files/secretariat/unfccc_budget/application/pdf/factsheet_sdm.pdf)
- [27] Nations Unies, (2015), Accord de Paris. [https://unfccc.int/sites/default/files/french\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf)
- [28] Nations Unies, (2015), Accord de Paris. [https://unfccc.int/sites/default/files/french\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf)
- [29] UNFCCC, (2023), *Report of the Supervisory Body under Article 6.4*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/article-64-supervisory-body>
- [30] OECD, (2021), *Operationalising the Article 6.4 Mechanism under the Paris Agreement*, OECD Environment Directorate, Paris. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/operationalising-the-article-6-4-mechanism\\_b65b6ef0/08ce04ee-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/operationalising-the-article-6-4-mechanism_b65b6ef0/08ce04ee-en.pdf)
- [31] [https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-crediting-mechanism/CDM\\_transition](https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-crediting-mechanism/CDM_transition)
- [32] Article 6 Implementation Partnership, 2023, <https://a6partnership.org/>
- [33] Smith School of Enterprise and the Environment, 2023, [smithschool.ox.ac.uk](https://smithschool.ox.ac.uk)
- [34] Boyd, E., Hultman, N., Roberts, J. T., Corbera, E., Cole, J., Bozmoski, A., Ebeling, J., Tippmann, R., Mann, P., Brown, K., & Liverman, D., (2019), *Reforming the Clean Development Mechanism to promote sustainable development and environmental integrity: Lessons learned and options for the future*. *Climate Policy*, 19(4), 478–493.

- [35] OCDE, (2024), Climate Finance and the USD 100 billion goal, [https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/climate-finance-and-the-usd-100-billion-goal.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/climate-finance-and-the-usd-100-billion-goal.html?utm_source=chatgpt.com)
- [36] OECD, (2024), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>
- [37] Oxfam, (2023), Climate finance shadow report 2023. Assessing the delivery of the \$100 billion commitment. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621500/bp-climate-finance-shadow-report-050623-en.pdf?sequence=19>
- [38] OECD, (2024), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>
- [39] Oxfam, (2024), Climate finance short-changed, 2024 update. Estimating the real value of the \$100 billion commitment for 2021-2022. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Oxfam\\_Climate\\_Finance\\_Short-Changed\\_2024\\_update\\_CSNA\\_Estimate\\_Methodology\\_Note.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Oxfam_Climate_Finance_Short-Changed_2024_update_CSNA_Estimate_Methodology_Note.pdf)
- [40] Common But Differentiated Responsibilities. *Article 3.1 de la CCNUCC*
- [41] Début de l'ère industrielle.
- [42] Retrieved from: <https://www4.unfccc.int/sites/br-di/Pages/FinancialSupportSummary.aspx>
- [43] Cette situation pourrait toutefois évoluer, la Chine ayant désormais la possibilité de participer plus directement à certains dispositifs de coopération, notamment dans le cadre du Mécanisme pour un Développement Durable (Article 6.4)
- [44] Retrieved from: <https://globalcarbonbudget.org/>
- [45] Bhattacharya A., Songwe V., Soubeyran E. and Stern N., (2024), Raising Ambition and Accelerating Delivery of Climate Finance. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.
- [46] OECD, (2024), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>
- [47] OECD, (2024), *op.cit.*
- [48] UNFCCC, (2021), *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021, Decision 1/CMA.3 Glasgow Climate Pact*, UNFCCC Secretariat, Bonn, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- [49] OECD, (2024), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>
- [50] OECD, (2024), *op. cit.*
- [51] CPI, (2023a), Global Landscape of Climate Finance 2023. Available at: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/Global-Landscape-ofClimate-Finance-2023.pdf>
- [52] Climate Policy Initiative, (2025), Global Landscape of Climate Finance 2025. <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-ofclimate-finance-2025/>
- [53] Climate Policy Initiative, (2025), *op. cit.*
- [54] OECD, (2024), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>

- [55] CPI, (2024), *Understanding Global Concessional Climate Finance 2024*. Available online: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/understanding-global-concessionalclimate-finance-2024>
- [56] Bhattacharya A, Songwe V, Soubeyran E and Stern N, (2024), *Raising Ambition and Accelerating Delivery of Climate Finance*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.
- [57] CPI, (2024), *op. cit.*
- [58] CPI, (2024), *op. cit.*
- [59] IIED (International Institute for Environment and Development), (2015), LDC climate action plans estimated to cost US\$93.7 billion per year. Available at: <https://www.iied.org/ldc-climateaction-plans-estimated-cost-us937-billion-year>
- [60] CPI, (2024), *op. cit.*
- [61] CPI, (2023a), *Global Landscape of Climate Finance 2023*. Available at: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/Global-Landscape-ofClimate-Finance-2023.pdf>
- [62] UNCTAD, (2025), *A world of debt. Report 2025. It is time for reform.* <https://unctad.org/publication/world-of-debt>
- [63] UNCTAD, (2025), *op. cit.*
- [64] CARE, (2023), *Seeing Double. Decoding the 'additionality' of climate finance.* <https://careclimatechange.org/seeing-double-decoding-the-additionality-of-climate-finance/>
- [65] <https://sdgs.un.org/goals>
- [66] Our World in Data, (2024), *Global Carbon Budget*. Retrieved from: <https://globalcarbonbudget.org/>
- [67] IMF, (2025), *GDP, current prices, in billions of U.S. dollars.* <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>
- [68] CARE, (2023), *op. cit.*



Meriem Hamdi-Cherif, Elsa Feltz, 2025, « À l'approche de la COP 30, entre promesses et réalités, quel bilan pour l'aide publique au développement verte ? », *OFCE Policy brief* 151, 10 novembre.

Directeur de la publication Xavier Ragot  
Rédacteurs en chef du blog et des *Policy briefs* Elliot Aurissergues et Paul Malliet  
Réalisation Najette Moumni (OFCE).  
Copyright © 2025 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.