

Après Belém, refonder Rio

La responsabilité commune mais différenciée à l'heure du grand basculement

Sylvie LEMMET



SYLVIE LEMMET, Senior Fellow Ferdi, ancienne Ambassadrice de la France pour l'environnement

Résumé

Le processus multilatéral de gestion du changement climatique connaît une crise majeure dont les récentes conférences des parties (COP) sur le climat, et notamment celle tenue à Belém en octobre 2025, ont été les témoins. Les raisons en sont plurielles. L'une d'elle a trait à la logique même de différenciation entre les responsabilités des pays développés et en développement sur laquelle reposait la Convention climat (1992). Tous les pays développés n'ont pas joué le jeu de l'atténuation et des financements de la même façon tandis que certains pays en développement sont désormais des émetteurs importants de GES sans contribuer pour autant au financement international. Les responsabilités communes doivent être réaffirmées et la différenciation adaptée à l'évolution des pays. Sans une réforme globale et profonde, le système entier, qui est à bout de souffle, risque bien de s'effondrer. Ceci arriverait au détriment de la lutte contre le changement climatique, mais aussi des pays en développement les plus pauvres et les plus vulnérables.

L'architecture du financement international du climat a perdu ses fondations

L'architecture actuelle du financement de la lutte contre le changement climatique est née au début des années 1990, mais est désormais fragilisée.

Gro Harlem Brundtland, incontournable fondatrice

Le financement par les pays dits développés des actions environnementales des pays en développement remonte à l'origine des grandes conventions multilatérales et tout particulièrement au « rapport Brundtland »¹. Ce dernier, qui alerte sur les dégradations multiples de l'environnement, fonde le concept de développement durable, qui repose sur trois piliers : les dimensions économiques, environnementales et sociales du développement. Il définit le développement durable dans une perspective intergénérationnelle de la manière suivante : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »

Ce rapport a exercé une influence certaine sur le Sommet de la Terre, qui s'est tenu à Rio, en 1992, et a constitué l'acte fondateur de l'approche mondiale du développement durable. Il a permis d'adopter une déclaration phare, qui regroupe 17 grands principes, dits « principes de Rio ». Ils sous-tendent les grandes conventions. Il a aussi permis d'adopter les principales conventions en matière d'environnement : la Convention climat, la Convention biodiversité, la Convention sur la lutte en matière de désertification, ainsi qu'une déclaration sur la forêt.

Le rapport Brundtland estime que la pauvreté génère la dégradation de l'environnement et considère donc que l'aide au développement doit incorporer le concept de développement durable dans ses opérations. Il recommande d'augmenter l'aide publique au développement (APD) comme un moyen, non seulement de sortir les pays de la pauvreté absolue, mais aussi de les aider à préserver leur environnement. Il fonde l'incorporation des financements en faveur de l'environnement dans les budgets de l'aide publique au développement.

Cette approche a d'ailleurs été reconfirmée à travers l'adoption, par les Nations unies, des Objectifs de développement durables (ODD) en 2015, qui fournissent désormais un cadre à l'aide au développement. Les objectifs 7, 13, 14 et 15 font ainsi directement référence au climat et à la biodiversité.

¹ *Notre avenir à tous (Our Common Future)* : ce rapport publiée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland a particulièrement nourri le Sommet de la Terre de 1992. Il utilise pour la première fois l'expression de « *sustainable development* », traduit en français par « développement durable » auquel il donne une définition.

Dates, annexes et COP

Quelques dates :

1992 (Rio de Janeiro) : Sommet de la Terre. Adoption de la déclaration de Rio et des conventions clés en matière d'environnement, dont la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

1997 (Kyoto) : Protocole de Kyoto fixant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés (pays de l'Annexe 1).

2015 (Paris) : Accord de Paris.

La Convention climat (CNUCCC) considère 3 groupes de pays :

- **Les pays de l'Annexe 1** sont les pays industrialisés et les économies en transition (pays de l'ancien bloc de l'Est). Ces pays ont des obligations spécifiques de réduction d'émissions.
- **L'Annexe 2** est un sous ensemble de l'Annexe 1, qui définit les pays donateurs (correspond aux pays membres de l'OCDE en 1992, soit, à l'exception de quelques pays pétroliers, aux pays avec le plus fort PIB par habitant et les plus fortes émissions cumulées).
- **Les pays « non Annexe 1 » ne sont pas listés** et sont les pays en développement de l'époque.

Les COP (Conférences des Parties) sont les réunions annuelles des pays signataires de la CCNUCC. Hormis Kyoto (COP 3) et Paris (COP 21), les principales COP sont la COP 15 de Copenhague (qui a échoué à adopter un accord et a instauré l'objectif des 100 Mds \$ annuel de financement), la COP 28 à Dubaï, qui appelle pour la première fois à une « transition hors des énergies fossiles » et la COP 29 de Bakou fixant le nouvel objectif de financement de 300 Mds \$ ainsi que le principe d'une feuille de route vers 1300 Mds \$ d'ici à 2035.

Responsabilités communes mais différenciées un concept clé toujours pertinent

Le fondement le plus établi du financement international de l'environnement est celui bien connu du principe 7 de la Déclaration de Rio. Il trouve sa matérialisation dans la Convention climat². Celle-ci précise dans son article 3 qu'« 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 ». Le principe de responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives » (CBDR-RC en anglais) différenciait les pays du nord (pollueurs « historiques ») et les pays en développement. La signification précise de ce principe a toujours fait l'objet d'interprétations variées mais néanmoins on peut considérer qu'il recouvre deux dimensions.

D'une part, tous les pays sont collectivement responsables du bien commun pur qu'est le climat. Chacun doit donc prendre sa part d'action. C'est pourquoi l'accord de Paris, en 2015, prévoit que tous les pays soumettent un plan climat avec des engagements de limitation de gaz à effet de serre (GES) mesurables pour les dix années suivantes. Ce sont les fameuses « contributions

² Mais pas dans la Convention biodiversité, qui n'est pas un bien commun « pur », même si certains éléments s'y retrouvent.

déterminées au niveau national » (en anglais NDC). Naturellement, l'accord de Paris n'a pas prévu de contrainte en termes de trajectoires. Mais le calendrier et la dynamique globale devaient permettre un rehaussement de l'ambition dans le temps. Or, à Belém, un tiers des pays n'a pas présenté de plan. Parmi eux l'Inde, troisième émetteur mondial en 2024³ mais aussi l'Arabie saoudite, ou encore l'Argentine. La notion même de responsabilité commune est ici remise en cause de façon fondamentale.

D'autre part les responsabilités des pays sont différentes selon leur niveau de richesse et de volume d'émissions historiques de gaz à effet de serre (GES). Au nom de cette différence historique, les pays développés devaient à la fois diminuer en premier leurs émissions et financer les surcoûts environnementaux qu'une politique de développement durable faisait porter aux pays les plus pauvres⁴. Cette logique de différenciation se traduit dans le régime de la Convention climat par des responsabilités différentes entre les pays de l'Annexe 1 (développés et en transition), ceux de l'Annexe 2 (donateurs) et les pays « non Annexe 1 » (pays en développement). En 1992, les pays donateurs de l'Annexe 2 comprenaient 23 pays, même si, déjà à l'époque, certains pays pétroliers non Annexe 1, et donc bénéficiaires de la finance climat, avaient un PIB/habitant supérieur à certains des pays de l'Annexe 2. Cette liste de 23 pays donateurs est toujours la même en 2025⁵.

Au moment du sommet de Rio, le monde était partagé entre un groupe de pays à PIB par habitant très élevé et un autre groupe à revenu très faible. Il était « juste » dans ce contexte que les pays développés acceptent de prendre la responsabilité de diminuer leurs émissions en premier et de financer les efforts des pays en développement en matière climatique. Kyoto a acté la diminution des émissions des pays développés. L'accord de Paris a pris acte de l'évolution des émissions et du développement économique et a acté la nécessité pour tous de formuler des plans d'action, comme vu précédemment.

Depuis Rio, un monde économique transformé

L'économie mondiale en 2026 n'est plus celle de 1992. En 1992, au moment du Sommet de la Terre à Rio, les 23 pays de l'Annexe 2 représentaient près des deux tiers (66 %) de la richesse mondiale produite. En 2024, bien que ces pays aient continué de croître en valeur absolue (leur PIB cumulé a plus que triplé), leurs taux de croissance annuels (souvent entre 1 % et 2 %) sont restés nettement inférieurs à ceux du reste du monde (souvent entre 4 % et 8 %) durant cette période, de sorte que leur poids relatif a chuté à environ un tiers (33 %) du total mondial.

³ Voir Climate Watch (World resources Institute) et Global Carbon Project.

⁴ « Notant que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés », les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'Annexe 2 fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties du fait de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 12, paragraphe 1.

⁵ À l'exception de l'UE ajoutée comme membre distinct des 27 États.

Tableau 1 : Comparaison des PIB courants

Part PIB courant en \$ PPA	1990	2000	2024
Pays Annexe 1	72 %	61 %	42 %
Dont pays Annexe 2	66 %	56 %	33 %
Non Annexe 1	28 %	39 %	58 %

Source : Banque mondiale, PIB en \$ internationaux courants, PPA

En 2024, 14 pays de l'Annexe 1, qui ne sont pas inclus dans l'Annexe 2 des donateurs (soit les pays en transition en 1992), ont des niveaux de PIB par habitant supérieurs à ceux de la Grèce qui fait pourtant partie de l'Annexe 2⁶. C'est aussi le cas pour 10 pays non Annexe 1 (pays en développement). Au total ce sont donc 24 pays qui ont un niveau de richesse équivalent ou supérieur au moins riche des pays donateurs, soit un doublement du nombre de pays qui pourraient être donateurs, selon ce seul critère de PIB/ habitant. Il faut d'ailleurs noter que plusieurs pays de l'Annexe 1 et non Annexe 1 contribuent volontairement à la finance climat, mais sans en faire un rapport à la CNUCCC, ce qui ne permet pas d'en apprécier le niveau. La situation a radicalement changé lors des deux dernières décennies, avec la montée en puissance des BRICS mais aussi de pays comme Singapour, les pays de l'ex-bloc soviétique, les pays du Golfe et certaines petites îles. Certains pays en développement, non Annexe 1 ont connu une croissance importante et ont rejoint le groupe de pays développés de la Banque mondiale ou constituent une catégorie intermédiaire entre les pays à faible revenu (PFR) et les pays développés.

Il en résulte que les organismes internationaux classent les mêmes pays dans des catégories différentes. L'Agence française de développement (AFD) dans un de ses *Policy Papers*⁷ note que 61 pays, soit plus de 30 % de la communauté des nations, sont alternativement développés ou en développement selon des nomenclatures internationales différentes. De façon générale, la différenciation qui existait à Rio et jusqu'à la fin du siècle dernier entre pays développés et en développement n'est plus si franche. On observe plutôt un continuum de développement dans le monde et un « étirement » du PIB par tête des pays en développement, qui va de moins de 1000\$ par tête (Burundi) à plus de 100.000\$.⁸ À mesure que les économies émergentes deviennent de grands émetteurs mondiaux, la classification traditionnelle des pays « développés » et « en développement » dans le droit international du climat est de plus en plus perçue comme inopérante. La différenciation telle qu'établie à Rio est remise en question. On peut en voir pour preuve récente le renoncement par la Chine à utiliser son statut de pays en développement à l'OMC⁹.

⁶ La Grèce est le pays de l'Annexe 2 ayant le plus faible PIB/hab.

⁷ Rémy Rioux, Thomas Melonio, Jean-David Naudet « Au-delà de la 'dichotomanie' dessiner de nouveaux mondes pour les politiques globales », AFD *Policy Paper* n°18, juillet 2025

⁸ EAU, Qatar, Singapour.

⁹ 23 septembre 2025.

Le partage des financements entre pays développés est inégal

Le financement international du climat a fait l'objet de négociations de plus en plus ardues à chaque conférence des parties (COP), que ce soit en termes de montants, d'objets ou de modalités de versement. On observe d'ailleurs que ce sujet devient le plus important de toutes les COP et de toutes les négociations environnementales.

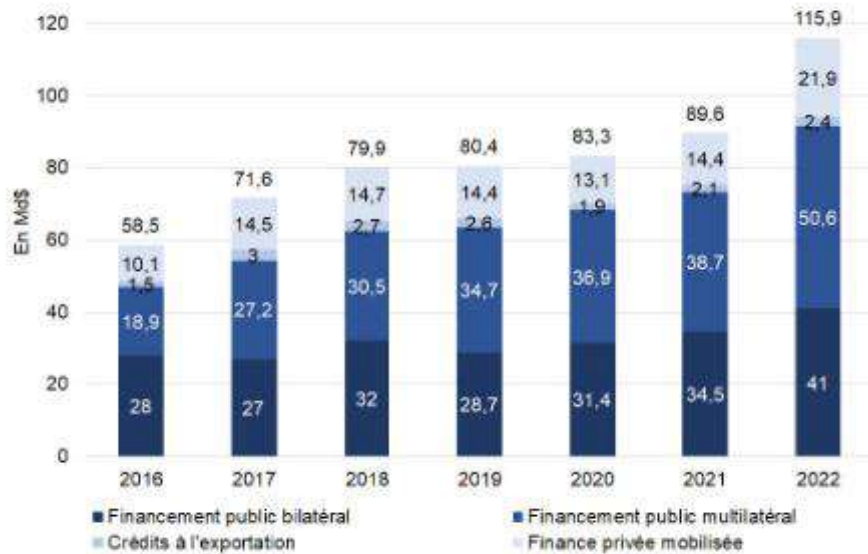
En matière de biodiversité, même si le terme de CBDR ne figure pas dans la convention, l'accord de Hyderabad en 2012 prévoyait que les pays industrialisés financent à hauteur de 10 Mds \$ par an la mise en œuvre des accords d'Aïchi de 2010 sur la biodiversité dans les pays en développement (objectif d'ailleurs atteint). Le cadre décennal adopté à Montréal prévoit désormais un financement de 20 Mds \$ annuel à partir de 2025 et 30 Mds \$ en 2030. Pour ce qui concerne le climat, la responsabilité différenciée suppose que les pays « les plus riches » soutiennent financièrement les pays « les plus pauvres ». L'accord de Copenhague à la COP 15 en 2009 prévoyait un financement de 100 Mds \$ annuel à partir de 2020 en faveur des pays en développement.

Des contributions différenciées entre pays développés

Les pays développés ont atteint et dépassé ces 100 Mds avec retard (en 2022 au lieu de 2020), ce qui a contribué à crispier les débats.

Comme pour la réduction des émissions, les pays développés n'ont pas tous contribué de manière identique au financement des pays en développement. Néanmoins, la part de l'APD consacrée au climat, telle que suivie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a cru notablement. En moyenne, selon les chiffres de l'OCDE, le sujet climatique est désormais présent dans plus d'un tiers des opérations bilatérales des bailleurs du CAD, contre 22 % dix ans plus tôt. De plus, le volume total (bilatéral et multilatéral) de la finance climat est passé de 58.2 Mds \$ en 2016 à 115,9 Mds \$ en 2022, soit un doublement en 6 ans.

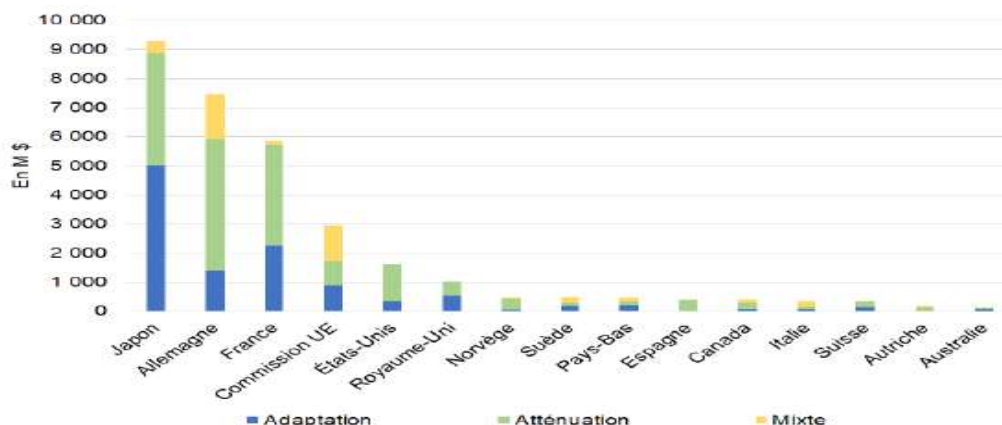
Graphique 1 : Financement international climat fourni et mobilisé 2016-2022



Source : *Financement climatique fourni et mobilisé par des pays développés en 2013-2022, OCDE (2024).*

Néanmoins, derrière cette moyenne, les disparités sont importantes. Les États-Unis n'ont jamais contribué de façon significative à la finance climat, surtout si on rapporte ce chiffre à leurs émissions. Au total, en 2020, trois pays (Japon, Allemagne, France) finançaient 70 % de l'aide bilatérale mondiale en faveur du climat. Les contributions des pays au financement multilatéral ne sont pas détaillées dans le rapport de l'OCDE, mais on peut estimer que ces mêmes trois pays finançaient en fait 60 % à 70 % du total de l'aide mondiale publique au climat¹⁰.

Graphique n°2 : Contributions bilatérales à la finance climat, 2020



Source : reproduit de Trésor éco n°353, novembre 2024, Direction générale du Trésor.
La finance climat publique française vers les pays en développement : état des lieux et enjeux.

¹⁰ L'attribution à chaque pays donateur de la part d'aide climat des banques multilatérales dépend de la contribution générale de ces pays aux banques, ce qui réhausse la part des États-Unis à la finance climat, donateur important à la Banque mondiale.

Pour ce qui concerne la France, l'aide en matière de climat comme de biodiversité s'est accrue fortement de 2015 à 2023. Le think tank anglais indépendant ODI a réalisé une étude de la « juste part » que devrait payer chaque pays développé en matière de finance climat (objectif de 100 Mds annuel)¹¹. Elle est mesurée en fonction 3 facteurs : la population, le Revenu National Brut et les émissions cumulées depuis 1990. Le pourcentage de juste part est le ratio entre la contribution réelle de chaque pays et l'estimation de sa juste part. Selon cette étude, en 2023, la France sur-contribue notablement, et se classe deuxième derrière la Norvège sur ce critère. Le Portugal par exemple et bien sûr les États-Unis sous-contribuent de manière importante.

Tableau n°2 : Pourcentage de « juste part » payé par chaque pays en 2023
(la dernière colonne représente le rapport entre les financements de chaque pays et sa juste part)

Developed (Annex II) country	Fair share of \$100 billion goal (\$ billion)	Climate finance provided in 2023 (\$ billion)	Progress towards fair share (%)
Norway	0.61	2.31	376%
France	5.30	11.99	226%
Sweden	0.87	1.92	220%
Japan	10.60	22.26	210%
Luxembourg	0.09	0.17	194%
Denmark	0.60	1.15	192%
Netherlands	1.79	3.17	177%
Germany	8.22	14.37	175%
Switzerland	0.94	1.38	147%
Austria	0.82	1.18	144%
Iceland	0.04	0.06	133%
Finland	0.53	0.66	123%
Belgium	1.14	1.36	120%
New Zealand	0.43	0.50	117%
United Kingdom	5.85	6.06	104%
Ireland	0.55	0.44	80%
Canada	4.29	3.39	79%
Italy	4.66	3.40	73%
Australia	3.01	1.69	56%
Spain	3.47	1.94	56%
United States	44.73	18.41	41%
Portugal	0.70	0.24	34%
Greece	0.77	0.17	22%

Source : reproduit de *A Fair share of climate finance, 2023 Oversea Development Institute*

¹¹ *A Fair share of climate finance, Oversea Development Institute.*

Les nouveaux et plus importants émetteurs de GES de la planète ne sont pas au rendez-vous de leurs responsabilités

Depuis le sommet de Rio, en 1992, et plus encore depuis la COP 21 de Paris, en 2015, la situation économique du monde a évolué drastiquement, comme nous l'avons déjà montré. Mais ces changements ne se limitent pas aux poids économiques.

Le grand basculement des émissions

Ce grand basculement se traduit aussi en termes d'émissions : les pays de l'Annexe 1, qui devaient diminuer les premiers leurs émissions et pesaient 61 % des émissions du monde en 1990 en représentent désormais moins du tiers et les pays « donateurs » seulement 22 %. Les pays dits non Annexe 1 (pays « en développement ») émettent désormais 70 % des émissions mondiales contre 39 % en 1990.

Tableau n°3 : GES des pays CNUCCC en proportion du total des émissions de GES, hors aviation et maritime

Emissions tous GES	1990	2024
Pays Annexe 1	61 %	30 %
dont : pays Annexe 2	41 %	22 %
Pays non Annexe 1	39 %	70 %

Source : EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research) Community GHG Database (a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO₂, EDGAR CH₄, EDGAR N₂O, EDGAR F-GASES version EDGAR_2025_GHG (2025) European Commission.

Si l'on s'attache aux émissions historiques, c'est-à-dire aux émissions cumulées depuis 1850¹², les pays donateurs de l'Annexe 2 ne sont désormais responsables que de 43 % des émissions cumulées du monde et les pays en développement (non Annexe 1) sont responsables de près de la moitié de ces émissions.

¹² L'impact climatique dépend uniquement de la quantité totale de GES émise : une tonne émise en 1850 a le même impact sur le changement climatique qu'une tonne émise en 2020 et sa durée de vie dans l'atmosphère est similaire. Il est donc légitime de comparer les émissions cumulées depuis 1850 de chaque pays pour mesurer sa responsabilité.

Tableau n°4 : Émissions GES cumulées depuis 1850 par groupe de pays

Cumul 1850-2024, tous gaz et déforestation¹³	En %
Annexe 1 (hors Annexe 2), incluant la Russie ¹⁴	52 %
dont : Annexe 2	43 %
Non Annexe 1	48 %

Source : Carbon Breif, Global Carbon Project, 2023 et 2024.

Si le plus gros pollueur historique, les États-Unis, s'est retiré de l'accord de Paris en 2017- pour y revenir 4 années plus tard- et s'en retirer encore avec l'administration Trump, d'autres pays industrialisés, et principalement l'UE ont joué le jeu et assumé leur responsabilité. L'UE a diminué ses GES de 34 % entre 1990 et 2023¹⁵, et la France de 26 %. Sur la même période, entre 1990 et 2023, les émissions annuelles des Etats Unis ont diminué de 4 %, et, sous l'effet d'un développement économique important, celles de la Chine ont plus que triplé, celles de l'Inde ont été multipliées par deux et celles de la zone Moyen-Orient et Afrique du Nord ont cru de 161 %¹⁶.

La comparaison des émissions des pays varie selon les indicateurs utilisés, sans que cela ne remette en cause ce constat d'effet de ciseau. Ces derniers se limitent parfois à la mesure du seul CO2, ou bien comprennent tous les gaz à effet de serre. De même ils incluent ou non le secteur des terres ; ils mesurent les émissions cumulées depuis 1850 ou seulement à instant donné, et peuvent diviser ces dernières par le nombre d'habitant ou pas. Les études de Carbon Brief, site internet britannique, donnent une assez bonne idée de la panoplie utilisable : émissions instantanées, émissions cumulées, émissions par tête d'habitant, émissions cumulées divisées par le nombre d'habitants en 2025 ; émissions par tête d'habitant annuelles cumulées, etc. Quel que soit l'indicateur utilisé, actuellement plusieurs dizaines de pays de l'Annexe 1 et non Annexe 1 dépassent les niveaux d'émissions des pays les moins émetteurs de l'Annexe 2.

La Chine a désormais le même niveau d'émissions cumulées mondiales (donc de responsabilité historique) que l'Europe et émet 30 % des GES du monde (*UNEP Gap report, 2024*) quand l'Europe ne représente que 6 % des émissions mondiales en 2024. Par tête d'habitant, les émissions de GES chinoises sont désormais une fois et demie supérieure à celles de l'UE.

¹³ Les chiffres correspondent au cumul des émissions de 1850 à 2023/2024, en incluant tous les gaz (CO2, Méthane, N2O) ainsi que l'impact de la déforestation (UTCATF), ce qui est la mesure la plus rigoureuse de la "responsabilité historique".

¹⁴ La Russie représente à elle seule 7% des émissions cumulées mondiales.

¹⁵ Source : base EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research) dans Chiffres clés du climat, France, Europe et Monde, édition 2025. Ministère de la transition écologique.

¹⁶ L'Europe n'a donc aucune responsabilité dans l'augmentation de 62% du total des émissions mondiales annuelles depuis 1990 et a au contraire contribué à en diminuer l'ampleur.

Tableau n°5 : Émissions totales et par habitant et émissions historiques de CO2

	Total des émissions de GES en 2023	Évolution des émissions totales de GES - 2022-2023	Émissions de GES par habitant en 2023	Émissions historiques de CO ₂ 1850-2022
	MtCO ₂ e (% du total)	%	tCO ₂ e/habitant	GtCO ₂ e (% du total)
Chine	16 000 (30)	+ 5,2	11	300 (12)
États-Unis	5 970 (11)	- 1,4	18	527 (20)
Inde	4 140 (8)	+ 6,1	2,9	83 (3)
Union européenne	3 230 (6)	- 7,5	7,3	301 (12)
Fédération de Russie	2 660 (5)	+ 2	19	180 (7)
Brésil	1 300 (2)	+ 0,1	6	119 (5)
Union africaine	3 190 (6)	+ 0,7	2,2	174 (7)
Pays les moins développés – PMA (45 pays)	1 720 (3)	+ 1,2	1,5	114 (4)
G20 (excl. Union africaine)	40 900 (77)	+ 1,8	8,3	1 990 (77)

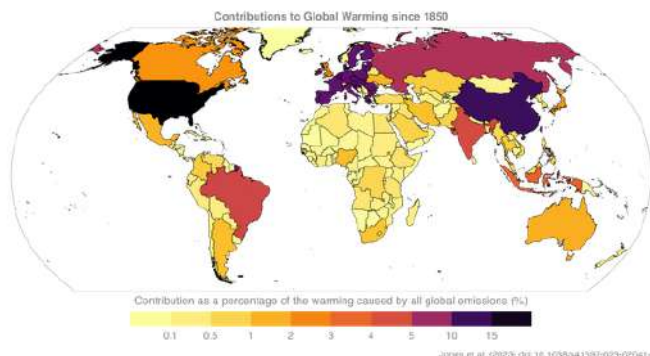
Source : reproduit de UNEP Gap Report, 2024, émissions de CO₂ hors LULUCF pour les émissions courantes et par habitant.

Une étude de 2023 réalisée par Jones et al. (*National contributions to climate change due to historical emissions of carbon dioxide, methane, and nitrous oxide since 1850*. Matthew W. Jones, Glen P. Peters, Thomas Gasser, Robbie M. Andrew, Clemens Schwingshackl, Johannes Gütschow, Richard A. Houghton, Pierre Friedlingstein, Julia Pongratz & Corinne Le Quéré, in *Scientific Data* (2023)), dont est tiré le graphique ci-dessous, convertit les émissions cumulées des grands blocs géographiques en termes d'impact sur le réchauffement climatique (ce qui suppose par exemple de retrancher les absorptions de GES par les océans). Selon cette étude, les Etats Unis, la Chine, les pays européens, la Russie, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie sont les principaux responsables du réchauffement du climat depuis 1850.

Graphique n°3 : Contribution des pays et grands blocs de pays au réchauffement climatique depuis 1850

World's Leading Contributors to Warming

The USA, China, EU27 (grouped in the plot), Russia, Brazil, India and Indonesia are the leading contributors to warming since 1850.



Source: reproduit de “National contributions to climate change due to historical emissions of carbon dioxide, methane, and nitrous oxide since 1850 in *Scientific Data* (2023)”

L'Europe et les pays pauvres, victimes du statu quo financier

Pourtant, les accords sur le climat n'ont pas suivi le rythme des profondes mutations de l'économie mondiale et des schémas d'émissions associés au cours des trente dernières années. Les Annexes de la CNUCCC sont restées figées. La montée en puissance des BRICS et singulièrement de la Chine ne se traduit pas par une contribution de leur part à la juste proportion que la situation exigerait. Il semble ainsi archaïque que la Chine, premier émetteur mondial de gaz à effet de serre et deuxième puissance économique de la planète soit néanmoins classée comme pays en développement par les accords climat internationaux, ce qui lui permet de continuer à être bénéficiaire des fonds environnementaux comme le FEM et le fonds vert.

La différenciation telle qu'elle existait à Rio est obsolète. Et le *statu quo* fait deux victimes. Les pays en développement les plus pauvres et les plus vulnérables, en premier lieu. Le financement potentiel de leur adaptation est réduit par la base insuffisante des contributeurs. Les pays européens en second lieu. Ils ont joué le jeu de la réduction des émissions comme du financement, même si probablement ils auraient pu faire plus et mieux. Ils touchent les limites de leur rôle. Il manque désormais comme contributeurs les États-Unis et les nouveaux pays riches, les grands émergents ou encore les pays pétroliers. Le contexte budgétaire actuel des pays européens les conduit déjà à réduire leur APD. Le chemin est rapide dans un tel contexte vers une lassitude (voire une révolte) de leur part, après la COP décevante de Belém, et une tentation de réduire les financements climat.

Elle doit donc être revisitée tant en termes d'objectifs de diminution des émissions qu'en termes de participation au financement global. Sur le premier point, les efforts de réduction d'émissions ne peuvent plus être demandés principalement aux pays développés. La responsabilité historique doit s'appliquer effectivement à tous les pays. Sans effort de diminution notable des GES de la part des plus gros émetteurs comme les États-Unis et la Chine, mais aussi plus généralement des pays en fort développement, le monde s'achemine vers une trajectoire de 2.8 à 3 degrés de réchauffement, qui va engendrer des coûts d'adaptation insoutenables, en particulier pour les pays les plus vulnérables. Il est donc aussi dans l'intérêt des pays les moins avancés de réclamer plus d'ambition aux grands émetteurs.

Pour ce qui est du financement, deux mesures de rééquilibrage sont nécessaires. La première consiste à tenir compte des trajectoires et des capacités respectives des bénéficiaires des financements climat. Cela conduirait *a minima* à exclure des bénéficiaires les pays exclus du CAD de l'OCDE mais aussi potentiellement la Chine, dont les capacités de financement sont élevées. A enveloppe constante, la redéfinition des bénéficiaires permettrait de diriger davantage de ressources vers les pays les plus pauvres.

La seconde mesure consiste à inciter à contribuer des pays qui disposent aujourd'hui de revenus et d'émissions comparables aux traditionnels pays donateurs. Sur la seule base du PIB, comme vu précédemment, cela conduirait à avoir 48 pays donateurs. De même, si l'on ajoute les pays développés au sens de l'OCDE (39 pays) et ceux non Annexe 1 exclus du CAD (19 pays), ce sont environ 55 pays qui pourraient contribuer à la finance climat au lieu des 24 actuels. Si l'on prend en compte les niveaux d'émissions et qu'on estime qu'une responsabilité financière en découle, le nombre de pays contributeurs peut encore évoluer et les montants de la finance climat dont pourraient bénéficier les pays qui en ont le plus besoin peut significativement augmenter. L'occasion de mettre à jour les responsabilités s'est présentée à Bakou, 2024, lors de la définition du NCQG (New Collective Quantified Goal, nouvel objectif collectif quantifié), nouvel objectif de

financement qui succède aux 100 Mds \$ de Copenhague. Toutefois, l'opposition ferme de la Chine à figurer parmi les donateurs bilatéraux de l'objectif des 300 Mds \$ est connue.

Ce double mouvement semble pourtant la seule voie de sortie qui permettrait de fournir un niveau de financement plus élevé pour les pays en développement, réorienté vers les pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Il serait enfin cohérent avec les finances publiques des pays actuellement contributeurs, dont la base électorale soutiendra d'autant mieux la poursuite d'un financement international élevé qu'elle le jugera équitablement réparti.

Rebattre les cartes entre bénéficiaires et contributeurs

Un débat mondial plus approfondi sur les catégories de pays bénéficiaires comme sur les contributeurs supplémentaires qui devraient fournir et mobiliser des financements climatiques permettrait d'explorer les critères et les candidats possibles. Ce débat pourrait être éclairé par quelques études plus approfondies des critères qui définissent les responsabilités et les « justes parts ». C'est un enjeu crucial mais une discussion particulièrement difficile à mener dans les enceintes multilatérales : ni la Chine ni d'ailleurs certains pays de l'Annexe 1, voire de l'Annexe 2 ne sont prêts à renoncer à leur statut actuel.

La sortie des États-Unis de l'accord de Paris et de la Convention climat, si elle devait se confirmer, rebattrait les cartes. La dynamique de la convention s'en trouverait modifiée. La Chine deviendrait alors le premier pollueur historique de cette convention ; les règles du jeu de l'atténuation comme celles du financement du climat devraient nécessairement être revues.

Ce débat dépasse largement le contexte du seul climat. Il touche la Convention biodiversité, qui a pris la décision à Rome à la COP 16.2, d'ouvrir un débat sur l'élargissement de la base des donateurs. Il s'applique immédiatement aux négociations sur le traité plastique où la majorité de la production et de la pollution est le fait des pays du Sud, dont notamment la Chine qui représente 30 % de la production mondiale. La négociation en cours est l'occasion de définir correctement la base des donateurs en sortant d'une logique Nord/ Sud, inadaptée. Surtout, il est essentiel de préciser le caractère dynamique des traités et la nécessité de revoir de façon périodique les bénéficiaires de l'aide tout comme la base des donateurs.

Conclusion : l'enjeu des futures conférences d'Antalya en 2026 et d'Addis-Abeba en 2027 est de refonder Rio

Le développement durable doit reposer sur des principes indiscutables de justice climatique et de justice sociale. Rio en a posé les bases mais leur traduction dans les Annexes de la Convention climat est désormais obsolète. Le système actuel n'assure plus le respect de ces principes qu'il s'agisse des objectifs de réduction des émissions, comme du financement.

Le sujet est politiquement difficile. L'architecture actuelle des objectifs et des financements environnementaux repose sur une sorte de division entre Sud Global et Nord Global, matérialisée par le G77 et l'OCDE. Cette division ne repose plus sur une réalité économique et écologique. Elle est aussi minée par les divisions de plus en plus grandes entre les États-Unis et l'UE, comme elle recouvre hâtivement également les profondes différences au sein des BRICS, ou encore entre ces derniers et les autres pays en développement. Pourtant, elle conserve, outre une validité idéologique superficielle, une solidité diplomatique importante, que l'on voit se manifester dans les COP. Il faut reconnaître à la diplomatie chinoise bien secondée par la non moins talentueuse diplomatie brésilienne, le talent de maintenir une solidarité puissante et qu'on pourrait presque désormais qualifier de contrenature avec le G77, essentiellement tournée vers la recherche de financements supplémentaires des pays développés, et singulièrement de l'Europe. C'est donc à un complexe et difficile détricotage de dynamiques pluri décennales qu'il faut faire face. On peut toutefois noter une certaine convergence des positions de nombreux pays « intermédiaires », comme les pays d'Amérique latine (notamment la Colombie à la COP 30) et certains pays d'Asie qui sont désormais des avocats actifs de la décarbonation.

Le président Macron a tenté au sommet de Paris (4P)¹⁷ de lancer un tel débat, qui dépasse le cadre climatique, en abordant de façon ouverte les conséquences éventuelles d'une révision des financements internationaux, en termes de gouvernance des institutions financières multilatérales. C'est un débat qui devra se poursuivre afin de réévaluer comment se traduisent au milieu du 21^e siècle les notions de responsabilités communes, de différenciation et de capacités respectives. C'est une entreprise de refondation du multilatéralisme et des biens communs autour de notions « justes » et donc acceptables par tous qui semble indispensable.

Cette entreprise sera aidée de manière importante par la recherche économique. L'identification de bons critères de mesure de la responsabilité et de la contribution environnementale comme financière est indispensable pour fournir des bases scientifiques aux débats en cours, et sortir des postures idéologiques.

Ces débats, à l'évidence, ne se résoudront pas au fil d'une COP seule : il faut avoir l'audace de revisiter Rio !

¹⁷ [Sommet de Paris pour un Nouveau Pacte financier mondial](#) en juin 2023, le Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P) pose 4 grands principes pour une politique de financement international plus efficace, en soutien aux États vulnérables face aux crises et aux enjeux de transition climatique.

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner ? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier ? Quelle confusion ! Sera-ce sur la justice ? Il l'ignore.”

Pascal



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60