

Le suivi des financements internationaux de la lutte contre le changement climatique : un système à construire

Serge TOMASI



SERGE TOMASI, ancien Ambassadeur, ancien Directeur de l'Économie globale et des stratégies de développement au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

La lutte contre le changement climatique constitue un bien public emblématique, au sommet de l'agenda international depuis de longues années. Depuis 1992, les Conférences des Parties des Nations unies (COP) ont posé des principes devant guider l'action internationale et ont approuvé des engagements, notamment financiers. Ces principes concernent notamment l'additionnalité de la finance climat au regard de l'aide publique au développement (APD), la responsabilité commune mais différenciée des États parties à la convention, et la règle du « pollueur-payeur ». Un élément clé pour l'adhésion des pays en développement aux accords climat, notamment les pays à faible revenus (PFR) et les petits États insulaires en développement (PEID), a été l'engagement de transferts financiers annuels des pays industrialisés vers les pays en développement (PED) pour compenser les coûts additionnels induits par la transition écologique.

.../... En 2009, lors de la COP 15 de Copenhague, cet engagement de solidarité a été chiffré, les pays industrialisés s'engageant collectivement à mobiliser 100 milliards USD par an à l'horizon 2020. Cet engagement, confirmé par l'Accord de Paris, en 2015, est complété par la décision de doubler d'ici 2025 le volume des financements mobilisés plus spécifiquement pour l'adaptation, par rapport au niveau atteint en 2019. Enfin, l'Accord de Paris dispose qu'un nouvel objectif collectif quantifié de financement (NOCQ) devra être fixé pour la période post-2025. Ce nouvel objectif devrait donc être fixé en décembre 2024 à la COP 29 de Bakou.

Toutefois, à ce jour, il n'existe pas de système de suivi efficace et transparent de ces engagements financiers, même s'il existe deux rapports retraçant périodiquement les résultats de la mobilisation de la finance climat internationale : le premier est élaboré par le Comité permanent de financement de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹, et l'autre par l'OCDE (Direction de l'environnement). Ces deux rapports divergent sur certains points : par exemple, sur la périodicité (le rapport OCDE est publié annuellement avec des données N-2 quand le rapport SFC (*Shareholders for Change*) est publié tous les deux ans avec donc des données à N-2 et N-3) ou sur les modalités de définition des listes de pays contributeurs et bénéficiaires (voir paragraphe 2, ci-dessous).

Au regard de l'enjeu, à savoir tout simplement l'avenir du vivant sur la planète Terre, et de l'énergie collective déployée depuis tant d'an-

1. Plus connu sous son acronyme anglais SFC (pour *Standing Finance Committee*). « Le Comité permanent des finances (CPF) aide la Conférence des Parties (COP) à remplir ses fonctions en ce qui concerne le mécanisme financier de la CCNUCC [ou UNFCCC en anglais, pour *United Nations Framework Convention on Climate Change*], en termes d'amélioration de la cohérence et de la coordination dans la fourniture du financement de la lutte contre le changement climatique, de rationalisation du mécanisme financier, de mobilisation des ressources financières et de mesure, de notification et de vérification de l'appui aux parties en développement ». Cf. : <https://www4.unfccc.int/sites/NWPStaging/Pages/Standing-Committee-on-Finance.aspx>

nées pour construire un consensus fragile sur des objectifs partagés, les faiblesses du système de suivi des engagements financiers dans le domaine du climat sont saisissantes, notamment au regard de l'expérience acquise en matière de suivi du financement du développement². Pour rétablir la confiance entre les partenaires, notamment dans la perspective de la fixation de nouveaux engagements financiers pour la période post-2025, il semble indispensable de construire un système de redevabilité plus solide, plus fiable, plus précis. On trouvera ci-dessous sept propositions d'action pour la mise en place d'un tel système.

► Clarifier le concept de « finance climat internationale » et établir de réelles directives pour l'établissement des déclarations des contributeurs

Pour pouvoir mesurer efficacement les financements internationaux du climat, il faut au préalable s'accorder sur une définition claire et exhaustive de la finance climat, à l'image de ce qui existe depuis 1972 pour l'APD (voir note référencée ci-dessus). L'idée même d'une définition précise de la finance climat est parfois contestée par certains acteurs, au motif qu'elle pourrait nuire à l'innovation en désincitant certaines actions nouvelles qui ne s'intégreraient pas parfaitement dans la définition approuvée. D'autres mettent en avant la loi de Goodhart selon laquelle dès qu'un objectif chiffré est établi, sa réalisation tend à prendre le pas sur le résultat opérationnel recherché, l'efficacité opérationnelle des politiques conduites passant au second plan par rapport à l'affichage des ressources mobilisées. Ces craintes ne sauraient justifier l'inaction, car il est possible de s'en prémunir : on peut avoir

2. Voir Tomasi S. (2024) : « Le suivi des financements du développement : un premier bilan de la réforme de 2018. Encore un effort ? », Ferdi *Note brève* B274 ; et Tomasi S. (2024) « Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ? », Rapport Ferdi, 60 p.

recours à des définitions suffisamment larges et inclusives pour ne pas exclure *a priori* des actions innovantes ; on peut aussi décliner un objectif très général en sous-objectifs spécifiques pour s'assurer que les cœurs de cibles ne sont pas négligés (ainsi de la fixation d'un objectif général de financement climat a été utilement complété par un objectif spécifique pour l'adaptation). On peut, comme c'est le cas à travers les marqueurs de Rio, distinguer les actions qui ont pour objectif principal la lutte contre le changement climatique tout en recensant par ailleurs celles qui n'apportent qu'une contribution significative, même si elles peuvent poursuivre à titre principal d'autres buts. On peut enfin, à l'exemple des conventions climat, fixer des objectifs d'action précis, au-delà des seuls objectifs financiers, notamment en termes de réductions d'émissions.

Le Comité permanent du financement de la CCNUCC a entrepris un travail de recension des principales définitions utilisées par les États parties pour leurs déclarations individuelles dans le cadre du rapport biennal qu'il publie sur la finance climat. Il dénombrait plus de 21 États parties à la CCNUCC ayant transmis leurs propres définitions, avec parfois des divergences importantes. Cette situation affaiblit forcément la crédibilité du système de rapportage. Au vu de cet examen des différentes définitions de la finance climat utilisées par les États parties et des « définitions opérationnelles » utilisées notamment par le CPF³, il semble indispensable d'aller au bout de la démarche et de **proposer une définition générale qui devrait être agréée par l'ensemble**

des États parties à la CCNUCC ou, à défaut, a minima par les pays « donateurs »⁴. Cette définition doit notamment permettre de trancher des points essentiels tels que : 1) la nature publique du financement et la prise en compte des financements privés levés grâce à la mobilisation d'instruments publics ; 2) le type d'objectifs agréés (adaptation, atténuation, réparation, programmes mixtes...) et d'activités/secteurs éligibles ; 3) enfin, la question délicate du degré de contribution du programme à la lutte contre le changement climatique : faut-il une contribution exclusive, essentielle, significative/substantielle voire secondaire ?

Cette définition doit par la suite être complétée par des directives précises et standardisées qui encadrent les déclarations des contributeurs. Actuellement, il n'existe pas réellement de directives aussi contraignantes que celles en vigueur pour l'APD ou le TOSSD. La conférence des parties servant comme réunion des parties à l'Accord de Paris (décision 18CMA1) a bien adopté des modalités, procédures et lignes directrices (MPG pour *Modalities, Procedure and Guidelines*) pour l'établissement des déclarations des États parties, dont une version révisée est entrée en vigueur en 2024 : le cadre de transparence renforcé (*Enhanced Transparency Framework* en anglais). Mais outre le fait qu'il va bien au-delà des questions de transferts financiers en visant *de facto* le suivi de tous les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris (y compris les objectifs de réduction d'émissions), ce texte, dans ses paragraphes consacrés au suivi des engagements financiers, n'est pas suffisamment prescriptif et détaillé : il vise plus à assurer la transparence des données fournies qu'à établir des règles méthodologiques standardisées et précises pour l'élaboration des

3. Dans son rapport, le SFC rappelle d'abord la définition opérationnelle qu'il utilise jusqu'à présent : « la FC vise à la réduction des émissions et le renforcement du captage des gaz à effet de serre, à réduire la vulnérabilité ou renforcer la résilience des systèmes écologique et humains à l'impact du changement climatique ». Dans un second temps, il présente des options d'actualisation identifiées (modifications proposées par le SCF en caractère gras) : « la FC vise à la réduction des émissions et le renforcement du captage des gaz à effet de serre, à réduire la vulnérabilité, **renforcer la capacité d'adaptation**, augmenter la résilience des systèmes écologique et humains à l'impact du changement climatique, **et inclut le financement d'activités de nature à produire des résultats mesurables pour la réalisation des buts de l'accord de Paris et de l'objectif de la convention** ».

4. Comme dans le cas de la définition de l'APD qui a été élaborée et approuvée par les États membres du CAD en 1969, à l'invitation de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) qui entendait fixer un objectif chiffré finalement approuvé par elle en 1971. On observera sur ce point « la sagesse » de l'AGNU à l'époque qui avait invité le CAD à bâtir une définition et un système de rapportage de l'APD (Directives) **avant de fixer l'objectif chiffré** des 0,7 % du RNB, en laissant le soin aux États partis à cet engagement le soin de préciser sa métrique.

déclarations des contributeurs. Compte tenu de cette situation, les banques multilatérales de développement et l'IDFC (*International Development Finance Club* qui regroupe les banques bilatérales et régionales de développement) ont publié leurs propres directives, en distinguant les programmes d'adaptation et d'atténuation, pour apporter une aide méthodologique à leurs membres favorisant une certaine harmonisation des pratiques. Si ce travail mérite d'être salué, il ne concerne qu'une partie des acteurs de la finance climat et reste le fruit des opérateurs – à la fois donc juges et parties.

Proposition 1

Un groupe de travail est convoqué, associant le SFC et l'OCDE, pour élaborer une définition claire de la finance climat internationale et des directives détaillées pour la préparation par les États parties et organisations internationales de leurs déclarations sur leurs contributions financières à l'atteinte de l'objectif des 100 milliards USD. L'endossement de tout nouvel objectif (NOCQ) devrait être conditionné à un accord sur cette définition de la finance climat internationale et l'approbation de telles directives.

► Actualiser la liste des contributeurs et des bénéficiaires de la finance internationale climat

Alors que les financements du développement reposent sur l'idée d'une solidarité internationale des pays riches envers les pays pauvres, la finance climat a dès l'origine mis en avant les principes de « responsabilité commune mais différenciée » et de « pollueur-payeur ». L'engagement collectif des pays industrialisés à mobiliser, à compter de 2020, des financements annuels de 100 milliards USD, pour accompagner la transition écologique dans le sud, n'est donc pas fondée principale-

ment sur leur niveau de revenus, mais bien plus sur leur responsabilité historique et actuelle dans le niveau des émissions, et par voie de conséquence dans les dérèglements climatiques en cours. Dès lors, les listes des pays contribuant à l'APD, d'une part, et à la finance climat, d'autre part, divergent naturellement, tout comme les listes des pays éligibles à ces deux sources de financement.

Les pays devant contribuer à l'effort de financement global des 100 milliards USD alloués à la transition écologique dans les PED sont identifiés dans l'annexe 1 de la convention climat (CCNUCC), et non pas dans la liste des pays membres du CAD. Cette annexe à la CCNUCC est donc un élément central du système car elle permet de distinguer les pays contributeurs, en fonction de leurs responsabilités, et des pays bénéficiaires (dits « non annexe 1 »), en raison non pas principalement de la faiblesse de leurs revenus, mais du fait principalement de leur vulnérabilité au changement climatique. La situation des PEID (SIDS en anglais), où on trouve nombre de pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure, illustre parfaitement cette dichotomie puisqu'ils sont bien identifiés comme des cibles principales de la finance climat, non pas en raison de leur niveau de pauvreté mais du fait de leur vulnérabilité environnementale particulière.

La situation actuelle n'est guère satisfaisante car elle introduit en premier lieu des biais dans le système de redevabilité de la finance climat. Ainsi les deux rapports existants sur le suivi de la finance climat diffèrent quelque peu dans leur approche. Alors que le rapport du SFC est basé sur les listes CCNUCC, le rapport publié par l'OCDE est construit sur la base de la liste du CAD des pays éligibles à l'APD, complétée par les pays « non annexe 1 » de la CCNUCC quand ils ne figurent pas dans la liste des pays du CAD. Cela entraîne un biais statistique. Ainsi, la France a fait le choix dans ses déclarations, contrairement à d'autres, de ne pas intégrer ses finance-

ments climat à des pays comme l'Ukraine ou la Turquie, bien qu'ils figurent sur la liste des pays éligibles du CAD, car ils figurent aussi dans la liste des pays de l'annexe 1 de la CCNUCC. L'effet n'est pas neutre car, pour la France, cette exclusion réduit de près d'1 milliard d'euros la contribution de l'AFD en 2023 (sur un total de 6 milliards).

Surtout, la liste des pays « annexe 1 » n'ayant jamais été révisée depuis 1992, elle est aujourd'hui obsolète et ne correspond plus à la réalité : des pays comme la Chine ou les pays du Golfe ne sont toujours pas considérés comme des pays contributeurs malgré leurs poids relatifs dans les émissions globales. Cette situation conduit à des tensions croissantes dans les négociations qui pourraient s'exacerber à l'occasion de la prochaine COP de Bakou, lors de la négociation d'un nouvel engagement financier post-2025.

Proposition 2

Convoquer un groupe de travail chargé d'établir des critères objectifs pour réviser la liste actuelle des contributeurs (dite « annexe 1 ») ; établir une liste de pays bénéficiaires ; et prévoir un système de gradation périodique des pays bénéficiaires. Tout accord sur un nouvel engagement chiffré devrait être conditionné à la mise en place d'un tel groupe de travail, voire à un accord approuvant la révision de ces deux listes.

► Faire un sort au débat sur l'additionnalité de la finance climat

Selon une rhétorique bien connue des négociations onusiennes, toute négociation à la CCNUCC se doit de reprendre « le langage agréé » depuis 1992 selon lequel la finance climat internationale est « additionnelle » par rapport à l'APD.

Les errements du débat sur l'additionnalité, ou l'insoutenable légèreté de l'être

Les parties à la CCNUCC n'ont jamais été en capacité de préciser comment s'apprécie et se mesure le caractère additionnel des financements climat, conduisant ainsi à une défiance généralisée : par rapport à l'APD mobilisée une date donnée ? mais, dans ce cas, quelle date choisir : 1992, 2009, 2015 ? par rapport à l'objectif des 0,7 % de RNB, mais atteint à ce jour seulement par 5 pays donateurs ? enfin, selon quelle méthodologie objective peut-on distinguer les financements du développement et ceux de la finance climat, notamment pour des projets conduits dans un pays à faible revenu coïncidant parfaitement avec les critères d'éligibilité de l'APD ? Dans la même veine, comment calculer, dans le coût global d'un projet situé dans un PED, les coûts additionnels liés au recours à des technologies décarbonées, et jusqu'à quand se livrer à ce type de calcul, alors même que la communauté internationale a adopté il y a près de dix ans un agenda du « développement durable » ?

L'illustration du malaise à l'égard de cette notion d'additionnalité s'exprime parfaitement dans les lignes directrices de la CCNUCC (MPGs) sur le suivi des engagements des accords de Paris qui se contentent de demander aux États parties de préciser dans leurs déclarations sur leurs contributions financières « les éléments qui les amènent à considérer que le financement d'un projet est additionnel ». Partant du constat qu'on n'a pas de méthode objective et agréée de mesure de l'additionnalité, on s'en remet donc à la liberté de chacun pour définir sa propre méthode, à charge pour lui simplement de l'explicitier...

Le défi de donner corps à ce principe d'additionnalité s'est encore renforcé avec l'adoption, en 2015, de l'agenda du développement durable et des objectifs de développement durable (ODD), qui aboutit en quelque sorte à fusionner l'agenda du développement et l'agenda de défense de l'environnement, pour favoriser un « développement durable » faisant une place

centrale à la limitation du réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité. Ainsi, aujourd'hui, et il faut s'en féliciter, tout projet de développement de capacité de production énergétique ou manufacturière, d'infrastructures de transport ou de production agricole, doit intégrer des normes et objectifs environnementaux pour être approuvés et mis en œuvre dans un PED sur financement d'un bailleur de fond.

Redonner de la consistance au principe d'additionnalité

Cette question de l'additionnalité de la finance climat est centrale pour l'adhésion des PED à l'agenda de la transition climatique et doit donc être traitée convenablement. Pour rétablir la confiance et donner corps à cet engagement sur l'additionnalité, deux voies sont envisageables selon nous, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives.

La première approche vise à fixer, à côté des engagements financiers pour le climat, des objectifs ambitieux pour le financement du développement, pour concrétiser l'idée que la lutte contre le changement climatique ne se fera pas au prix du sacrifice du développement des pays pauvres.

Aujourd'hui, la finance climat publique se concentre très largement sur les pays à revenus intermédiaires (70 % du total dont 40 % pour les PRITI et 30 % pour les PRITS), les pays à faible revenus mobilisant seulement 10 % du total (cf. dernier rapport OCDE publié en mai 2024). Ce constat est aggravé par le fait qu'une partie substantielle de cette finance climat, y compris pour les projets d'atténuation dans les PRI, est selon le rapport de l'OCDE composée de ressources concessionnelles. Le risque est donc bien réel, à enveloppe constante, de voir une partie des financements du développement détournée vers la finance climat, dans les PRI, au détriment des pays à faible revenus, et notamment des PMA (le risque est en effet moindre pour les PEID qui reçoivent une enveloppe substantielle de finance climat par habitant).

Ce constat devrait, selon nous, conduire la communauté internationale à revaloriser substantiellement l'objectif spécifique de mobilisation d'APD en faveur des PMA, fixé depuis des décennies à 0,15 % du RNB des pays donateurs. Cela semble d'autant plus justifié qu'outre leur faible part dans la finance climat, ces pays sont pour la plupart largement exclu des marchés financiers et ne reçoivent qu'une très faible part des investissements privés directs étrangers alloués aux PED. C'est bien dans ces pays que l'APD présente donc l'efficacité marginale la plus élevée.

Proposition 3

Revaloriser l'objectif de financement des PMA en pourcentage du RNB des pays donateurs pour le porter à 0,25 %.

Récemment, le suivi des financements du développement a franchi une étape majeure en dépassant la seule mesure de l'APD pour établir un processus de suivi de l'ensemble des financements du développement (le TOSSD ou financements publics totaux du développement durable). Il s'agit de créer un nouvel indicateur, plus exhaustif, permettant de mesurer l'ensemble des financements, concessionnels ou pas, alloués spécifiquement au développement des pays pauvres (pilier 1) ou mobilisés en appui au financement de biens publics mondiaux (climat, biodiversité, maladies transmissibles, préservation de la paix).

Dans la même veine, le caractère additionnel de la finance climat pourrait être assuré par *l'établissement d'un engagement financier global pour le pilier 1 du nouvel indicateur de suivi des financements du développement, le TOSSD*⁵.

Proposition 4

Fixer un objectif de financement global du développement (pilier 1 du TOSSD).

5. Pour plus d'informations, voir la note brève Ferdi B274, *op. cit.*

Ainsi, la concrétisation de l'additionnalité de la finance climat passerait non pas par des tentatives hasardeuses d'élaborer une méthodologie pour mesurer l'additionnalité intrinsèque des financements climat alloués à des projets particuliers, mais par la fixation d'engagements ambitieux de financement du développement, parallèlement à l'établissement d'engagements financiers spécifiques sur le climat.

La seconde approche vise à comptabiliser les projets d'atténuation seulement dans la finance climat.

Dans la catégorisation du TOSSD qui distingue les financements du développement dans les PED (pilier 1) et les financements des biens publics mondiaux (BPM) (pilier 2), seuls les projets d'adaptation resteraient inclus dans les financements du développement. Les projets d'atténuation seraient désormais considérés comme des « financements des BPM » et donc suivis à travers cette catégorisation spécifique, dans le TOSSD (pilier 2). En effet, la finalité des programmes d'atténuation (favoriser le ralentissement du réchauffement climatique mondial) et la qualité des bénéficiaires finaux (population mondiale bien au-delà des habitants du PED où est logé le projet) justifient cette distinction. En établissant ainsi une distinction entre adaptation et atténuation, la seconde étant exclue de la mesure du financement du développement, on pourrait concrétiser cet objectif d'additionnalité de la finance climat, le financement de l'atténuation devant être additionnel, et donc suivi dans une catégorie distincte, car prioritairement motivé par l'agenda climat et ciblé sur des pays (très majoritairement des PRI) où leur efficacité marginale est maximale.

Proposition 5

Classer les financements alloués à l'atténuation dans la catégorie des financements du climat, en les distinguant des financements du développement.

► Publier les contributions individuelles des États parties à la réalisation de l'engagement financier collectif pour établir une mesure de leurs efforts réels

Aujourd'hui, les États parties à la CCNUCC se sont engagés collectivement sur un objectif global de financement de 100 milliards USD au bénéfice des pays en développement. Le rapport de l'OCDE présente annuellement le montant global mobilisé, mais sans publier de résultats par pays contributeurs, ni par bénéficiaires. Pour ces derniers, seule une distribution par catégorie de pays (PMA, PFR, PRI, PEID) est proposée. Ce système de suivi est très insuffisant car il ne permet aucune comparaison internationale pour mesurer les efforts relatifs des contributeurs, ni d'analyse précise de la répartition des financements entre pays au regard de leurs besoins (mesuré par le revenu par habitant, la population ou la vulnérabilité). Ainsi, rien ne permet d'apprécier l'équité et l'efficacité du système.

Il nous semble donc indispensable que dans une première étape, les données par pays soient publiées, tant pour les contributeurs (pays « annexe 1 ») que pour les pays bénéficiaires (pays « non annexe 1 »). S'agissant en particulier des pays contributeurs, le volume global de leurs financements climat au profit des pays en développement pourrait utilement être rapporté à leur richesse (RNB), leur population, et le niveau de leur émissions (sur une base historique ou actuelle). Ces données permettraient d'appréhender le niveau de leurs efforts au regard de leurs capacités contributives et/ou de leur responsabilité, en cohérence avec les principes de responsabilité commune mais différenciée et de pollueur-payeur.

Proposition 6

Publier les données par pays pour permettre d'apprécier, d'une part, l'effort relatif des contributeurs au regard de leurs capacités contributives et responsabilités respectives, et d'autre part, l'équité et l'efficacité de l'allocation des financements.

Cet effort constituerait une première étape minimale pour améliorer la transparence et permettre une véritable redevabilité des acteurs. Elle permettrait aussi, au niveau des bénéficiaires, de vérifier que personne n'est laissé sur le bord du chemin et d'identifier au besoin les failles dans le système d'allocation de la finance climat. Ces données existent pour le développement, on comprendrait mal qu'elles ne soient pas publiées sur le climat et pour les autres biens publics mondiaux (protection de la biodiversité, etc.).

À terme, on pourrait imaginer d'aller plus loin pour évaluer, sur la base de critères objectifs, la capacité contributive des pays. Un tel indicateur composite pourrait être construit sur la base du niveau de revenus (RNB) et de leur niveau de responsabilité dans les émissions (montant des émissions historiques cumulées sur longue période et/ou émissions récentes). Un tel système permettrait à tout le moins d'évaluer les efforts de chacun au regard d'une capacité contributive théorique, voire d'aller vers la fixation d'objectifs individuels de financement.

Proposition 7

Proposer un indicateur composite évaluant la capacité contributive de chaque pays au regard de son niveau de revenus et d'émissions, ou de sa part relative dans le RNB mondial et les émissions globales.



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

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

