

La finance internationale pour l'adaptation au changement climatique face aux besoins des pays en développement

Tomáš HOS, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY,
Clara PUGNET

- ➡ Tomáš Hos, Analyste Senior, Forum international sur le TOSSD
- ➡ Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, Conseiller spécial, Ferdi ; Professeur émérite, Université Clermont Auvergne
- ➡ Clara PUGNET, Assistante de recherche, Ferdi

Introduction

En matière de finance climat il est admis de distinguer l'atténuation du réchauffement climatique et l'adaptation des économies à ce réchauffement. Seule l'atténuation contribue à la préservation d'un bien public mondial (le maintien des températures à un niveau favorable à la vie humaine) ; l'adaptation est la correction des externalités négatives due à la hausse des températures, autrement dit à l'insuffisance de la politique d'atténuation. Les effets négatifs du changement climatique diffèrent d'un pays à l'autre. Ainsi une politique d'adaptation vise un impact local, contrairement à la politique d'atténuation dont l'objectif est mondial. ... / ...

.... Comme les deux objectifs de la finance climat ne correspondent pas à la même préoccupation, les pays développés et les pays en développement n'y attachent pas la même importance. En finançant la réduction des émissions de CO₂, les pays développés participent à leur propre bien-être futur quel que soit le lieu des investissements, alors que les actions d'adaptation bénéficient aux pays où elles sont réalisées. C'est pourquoi dès la quinzième session de la Conférence des parties en 2009 (COP 25), les pays du Sud ont souhaité que 50 % des fonds internationaux destinés au climat soient consacrés à l'adaptation¹.

L'inégalité considérable dans la production du stock de carbone conduit à reconnaître la responsabilité des pays industrialisés dans les externalités négatives du réchauffement climatique. Que les pays industrialisés (et maintenant aussi les pays émergents) participent au financement pour l'adaptation dans les pays pauvres, particulièrement vulnérables aux aléas climatiques, constitue l'affirmation d'un principe essentiel de justice internationale.

La difficulté de fixer quel devrait être en équité le montant des financements tient à celle d'évaluer le montant du préjudice subi par chaque pays. Il est très difficile, sinon impossible, d'évaluer objectivement les pertes et dommages en faisant la part de ce qui est dû au changement climatique et de ce qui résulte de la nature du climat comme cela était le cas avant son changement. Il est toutefois utile de tenter de répondre à quelques questions en apparence simples :

- Quel a été au cours des dernières années le montant des flux internationaux destinés à l'adaptation au changement climatique ?
- L'aide à l'adaptation va-t-elle vers les pays qui en ont le plus besoin, les pays pauvres et vulnérables ? Les instruments utilisés — dons, prêts concessionnels et non concessionnels — sont-ils compatibles avec l'objectif visé ?

L'acuité de ces questions est renforcée par le nouveau contexte de diminution de l'aide survenue en 2024 et attendue plus encore pour 2025 et sans doute dans les années qui viennent.

Que cette analyse n'ait pas été jusqu'à présent accomplie, au moins à notre connaissance, résulte du fait que les statistiques nécessaires existent, mais sont dispersées au sein de deux institutions : d'une part l'OCDE (données « Financement du développement lié au climat (FDLC), perspective des bénéficiaires », du Système de notification des pays créanciers (SNPC), pour les années 2019-2023²), d'autre part le « Soutien officiel total au développement durable » (TOSSD³) et ne sont pas homogènes. Le Center for Global Development (CGD), dans son article « Does

¹ Les fonds destinés à l'atténuation et qui sont alloués aux pays en développement sont répertoriés dans la finance internationale destinée au développement, alors même que leur objectif premier n'est pas celui-là. Cela entraîne une distorsion des flux pour le développement en faveur des pays à revenu intermédiaire, comme nous l'avons précédemment analysé (cf. Hos T., Guillaumont Jeanneney S. (2025) « Les effets de distorsion du financement bilatéral pour l'atténuation du changement climatique sur l'APD », Ferdi *Document de travail* P352, mars). En revanche l'intégration des flux pour l'adaptation aux flux pour le développement ne soulève pas la même critique. Encore faut-il qu'ils soient destinés aux pays qui en ont le plus besoin, ce qui est l'objet du présent article.

² Voir OECD, « Development finance for climate and environment » [en ligne]. Disponible sur : www.oecd.org/en/topics/sub-issues/development-finance-for-climate-and-the-environment.html. Le SNPC est aussi connu sous l'abréviation anglaise « CRS », qui signifie « Creditor Reporting System ».

³ Voir tossd.online/

World Bank Climate Adaptation Finance Go to the Most Vulnerable Countries? » par Nancy Lee, Samuel Matthews et James Reid⁴, témoigne indirectement de la difficulté d'accès à ces données ; les auteurs se concentrant sur les projets d'adaptation de la Banque mondiale pour lesquels ils ont créé leur propre banque de données⁵.

Nous avons donc construit une banque de données couvrant les flux d'adaptation, tant des institutions internationales que des bailleurs bilatéraux. Ses principales caractéristiques sont les suivantes. Les données sont fondées sur les déclarations des bailleurs qui en général indiquent la part du financement qui peut être considérée comme destinée à l'adaptation (avec des coefficients entre 0 et 100 %). Elles concernent les engagements : bien que les décaissements offriraient une estimation plus précise des flux réels dont ont bénéficié les pays, les données relatives aux engagements sont plus complètes, certaines organisations internationales ne communiquant que leurs engagements. Enfin, ces données permettent de distinguer trois types principaux de flux : les dons, les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels. La définition de la concessionnalité, appliquée aux flux de tous les bailleurs, bilatéraux comme multilatéraux, est celle du FMI qui est traditionnellement appliquée par les institutions internationales. Elle est plus stricte en termes de taux d'actualisation et de seuils de concessionnalité que celle du CAD appliquée aux bailleurs bilatéraux⁶. Cette méthode contribue à l'homogénéité des données, et nous permet d'analyser les prêts bonifiés séparément des ceux qui suivent les conditions du marché.

Nous présentons d'abord un panorama⁷ des flux accordés par les différents types de bailleurs. Puis, après avoir analysé les canaux d'acheminement des flux et leur affectation sectorielle, nous étudions les grandes caractéristiques de l'allocation géographique des fonds (par continents et par niveau de revenu par tête des pays bénéficiaires). Enfin nous abordons le point le plus important, constitué par la répartition des flux selon la vulnérabilité physique des pays au changement climatique. Il s'agit ainsi d'apprécier l'adéquation de la finance-climat destinée à l'adaptation avec les besoins relatifs des pays en développement.

La principale conclusion de l'analyse est que les engagements de la finance climat pour l'adaptation se font insuffisamment en faveur des pays les plus pauvres et les plus vulnérables, en raison de la part excessive des prêts (notamment non concessionnels) au détriment des dons ou l'aide en générale. Elle soulève la question de la responsabilité particulière des bailleurs multilatéraux dans ce constat. Une annexe de ce papier offre une analyse plus détaillée des dons, prêts concessionnels et prêts non concessionnels ainsi que quelques considérations méthodologiques (que l'on peut consulter sur le site de la Ferdi).

⁴ CGD Policy paper, 355, April 2025.

⁵ « With no database available for country-level adaptation finance, we had to construct our own country-level data by aggregating adaptation finance for a given country by project using the World Bank's project database », *article cite*, p. 6.

⁶ Les niveaux de concessionnalité des flux d'APD sont calculés selon les règles du CAD en utilisant des taux d'actualisation ajustés au risque (5 %/6 %/7 %/9 %) et des seuils de concessionnalité (10 %/25 %/45 %). En revanche, les règles du FMI utilisent un taux d'actualisation unique (5 %) et un seuil de concessionnalité unique (35 %).

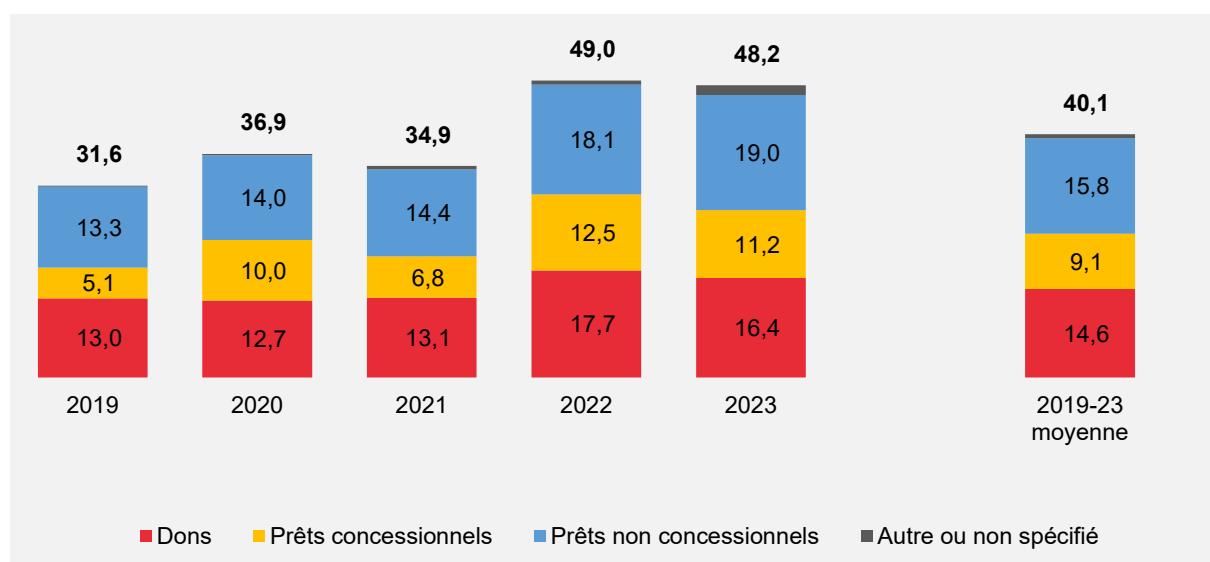
⁷ Cette banque de données ainsi que le document méthodologique l'accompagnant seront prochainement sur le site de la Ferdi.

1. Montants et principaux bailleurs

Durant les cinq années couvrant la période 2019-2023, la finance pour l'adaptation s'est élevée en moyenne à 40,1 milliards dollars par an, dont l'aide (dons et prêts concessionnels) représente 23,7 milliards de dollars, soit 59,1 % du total des ressources pour l'adaptation. Les prêts non concessionnels se sont élevés à 15,8 milliards de dollars. Un reliquat de 0,6 milliard de dollars en moyenne est constitué par les autres instruments, comme les prises de participations, ainsi que les prêts dont la concessionnalité est inconnue.

L'évolution des trois catégories de flux a été sensiblement différente. Les dons, qui se sont élevés en moyenne à 14,6 milliards par an, ont stagné les trois premières années puis ont brutalement augmenté en 2022 pour atteindre 17,7 milliards (+ 35 %) mais baissé en 2023 à 16,4 milliards (- 7 %). Les prêts concessionnels ne se sont élevés qu'à 9,1 milliards en moyenne annuelle. Ils ont été très instables d'une année sur l'autre, se situant entre 5,1 et 12,5 milliards. Comme pour les dons, la baisse en 2023 par rapport à 2022 a été sensible (- 10 %⁸). Les prêts non concessionnels ont au contraire marqué un trend ascendant régulier (voir Graphique 1).

Graphique 1. Volume de la finance pour l'adaptation selon l'instrument utilisé en 2019-2023,
USD milliards, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Les trois catégories de flux se distinguent aussi en fonction des principaux bailleurs. L'aide bilatérale domine légèrement pour les dons (54 %) et la finance multilatérale pour les prêts : 58 % pour les prêts concessionnels et 83 % pour les prêts non concessionnels. Les banques

⁸ À titre de comparaison, en 2022, l'aide à l'atténuation (l'aide publique au développement — APD — et les flux sortants multilatéraux concessionnels) a été du même ordre de grandeur que la finance concessionnelle à l'adaptation (un peu plus de 35,4 milliards de dollars). Voir Hos T., Guillaumont Jeanneney S., 2025, *op. cit.* Ce sont les prêts non concessionnels qui sont à l'origine des crédits bien supérieurs en faveur de l'atténuation que de l'adaptation.

multilatérales de développement jouent un rôle essentiel dans la finance multilatérale pour l'adaptation.

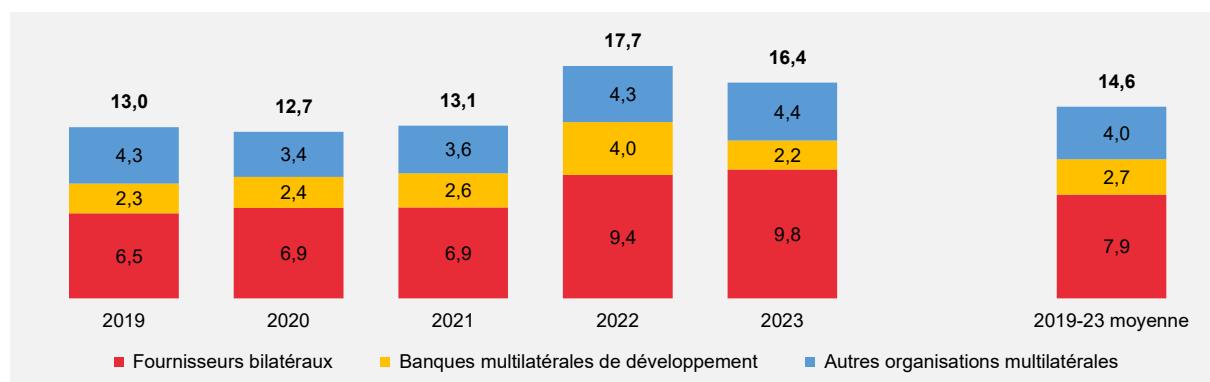
Les principaux bailleurs, en ce qui concerne d'une part les bilatéraux, d'autre part les multilatéraux, sont hétérogènes selon le type de flux.

Les principaux fournisseurs bilatéraux de dons sont l'Allemagne, les États-Unis et les Pays-Bas, tandis que les bailleurs bilatéraux de prêts concessionnels sont le Japon et la France auxquels se joint l'Allemagne pour les prêts non concessionnels ; les États-Unis étant peu présents sur ce dernier créneau.

Les principaux fournisseurs multilatéraux sont la Commission européenne et l'Association internationale de développement (IDA) du groupe de la Banque mondiale qui ont accordé à eux deux les trois-quarts des dons multilatéraux. Les fonds environnementaux multilatéraux, y compris le Fonds vert pour le climat (FVC), le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), le Fonds d'adaptation au changement climatique (FA) et le Fonds d'investissement climatique (FIC) ont engagé globalement environ 19 % des dons multilatéraux.

Notons que l'Équipe Europe⁹, peu présente sur le créneau des prêts, a en revanche compté pour 7,2 milliards par an de dons, soit la moitié du total. Les engagements de dons manifestent un fort degré de concentration des donateurs, puisque dix d'entre eux ont engagé 78 % du total des dons, les cinq principaux donateurs bilatéraux 64 % des dons bilatéraux, et les cinq donateurs multilatéraux 92 % des dons multilatéraux.

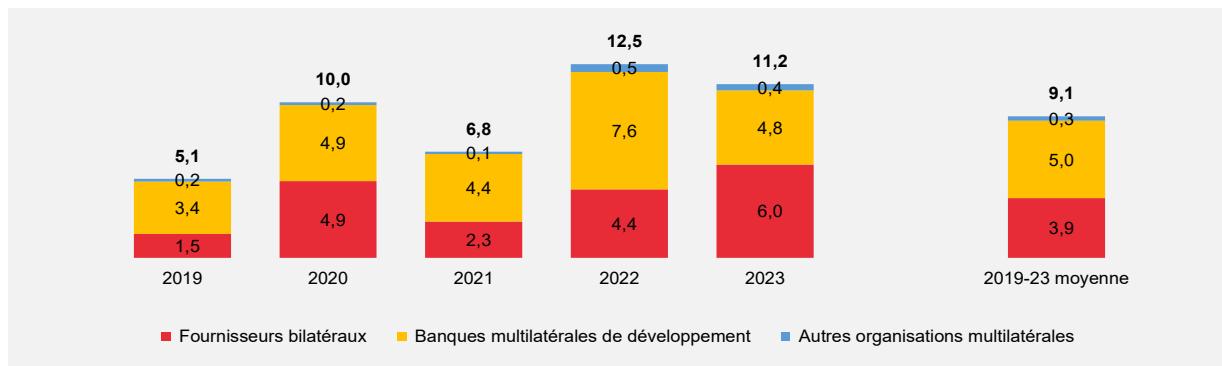
Graphique 2. Montants des dons pour l'adaptation en 2019-2023, USD milliards, prix 2023



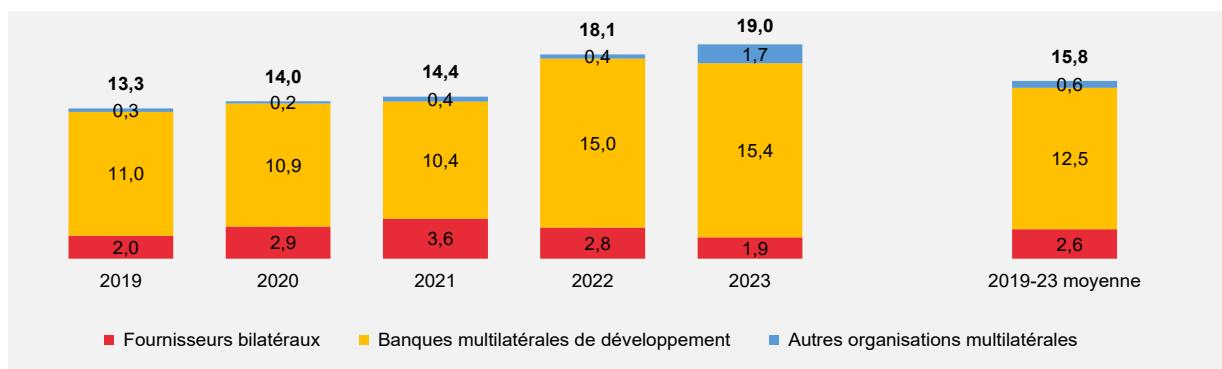
Source : TOSSD et SNPC FDLC.

⁹ L'Équipe Europe comprend les États membres de l'Union européenne, les institutions de l'Union européenne (notamment la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

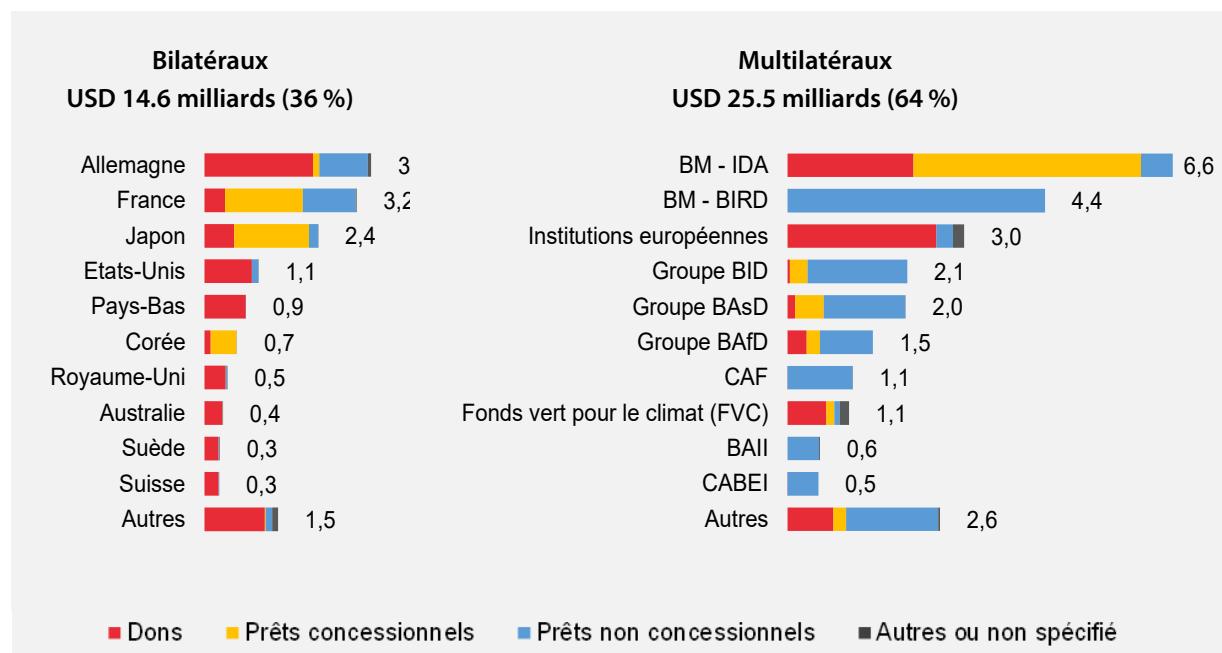
Graphique 3. Montants des prêts concessionnels pour l'adaptation en 2019-2023, USD milliards, prix 2023



Graphique 4. Montants des prêts non concessionnels pour l'adaptation en 2019-2023, USD milliards, prix 2023



Graphique 5. Les principaux fournisseurs, en moyenne annuelle 2019-2023, milliards USD, prix 2023



Une forte concentration existe aussi pour les prêts, compte tenu du poids de la Banque mondiale (43 % pour les prêts concessionnels et 32 % pour les prêts non concessionnels). Ce sont les multilatéraux qui accordent la majorité des prêts concessionnels, en raison du poids de l'IDA (40 % du total). Le Japon et la France domine les bilatéraux (avec un tiers des prêts concessionnels). La majorité des prêts non concessionnels étant le fait des multilatéraux, les banques de développement multilatérales sont dominantes dans ce créneau (82 % de ces prêts). Il s'agit principalement de la banque mondiale (BIRD), puis des banques régionales de développement ; principalement la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque asiatique (BAsD), la Banque de l'Amérique latine (CAF) et la Banque africaine de développement (BAfD). La Facilité pour la résilience et la durabilité (RST) du FMI a été le plus important prêteur non concessionnel depuis cinq ans, suivi par le Fonds international du développement agricole (FIDA) et le Fonds vert pour le climat (FVC¹⁰). Les bilatéraux n'ont fourni que 2,2 milliards de dollars de prêts non concessionnels , représentant 14 % de la moyenne annuelle. Ces prêts furent principalement accordés par l'Allemagne et la France.

En résumé

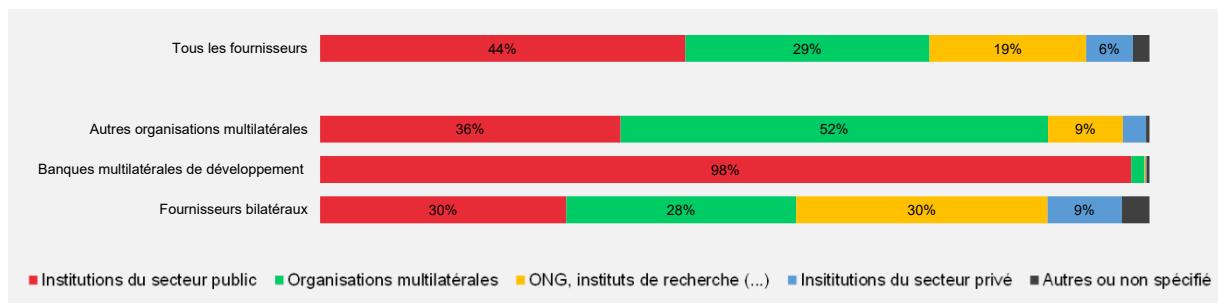
Le financement international pour l'adaptation prend majoritairement la forme de prêts (62 %) en raison notamment du poids des organisations multilatérales qui sont responsables de 64 % des flux.

2. Les canaux d'acheminement

Les canaux d'acheminement des flux de ressources sont relatifs aux entités qui ont la responsabilité de la mise en œuvre de l'activité soutenue par le fournisseur. Ces entités sont normalement liées à l'organisme prestataire par un contrat ou un autre accord. Une distinction importante est entre les gouvernements et les autres attributaires, comme les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations multilatérales ou les institutions du secteur privé, car elle manifeste le poids relatif de ces flux dans la politique publique. Le principal canal d'acheminement des flux d'adaptation est effectivement constitué par les gouvernements des pays, à l'exception des dons des bilatéraux qui privilégient le canal des institutions multilatérales (ressources non essentielles) et celui des ONG. Ainsi, une moitié des dons (6,4 milliards) est seulement fournie aux gouvernements des pays receveurs, en provenance principalement des multilatéraux (4,1 milliards). Un cinquième est engagé à travers les ressources non essentielles d'institutions multilatérales telles que les fonds fiduciaires, les programmes et projets à objectif spécifique.

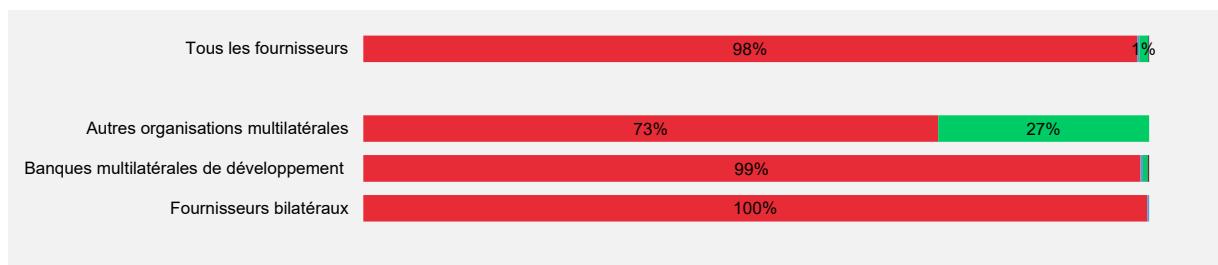
¹⁰ La RST du FMI n'est devenu opérationnelle qu'en 2022. Les montants représentant cette institution sont donc basés sur une moyenne pour 2022-2023.

Graphique 6. Les principaux canaux d'acheminement des dons pour l'adaptation, moyenne annuelle 2019-2023, USD milliards, prix 2023

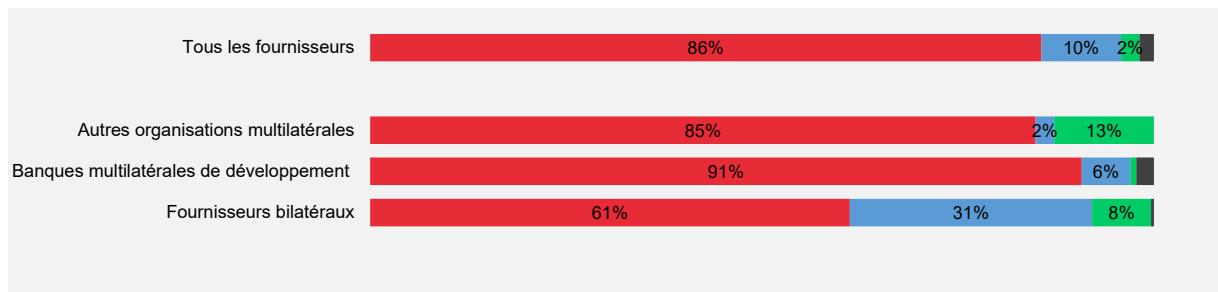


Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Graphique 7. Les principaux canaux d'acheminement des prêts concessionnels pour l'adaptation, moyenne annuelle 2019-2023, USD milliards, prix 2023



Graphique 8. Les principaux canaux d'acheminement des prêts non concessionnels pour l'adaptation, moyenne annuelle 2019-2023, USD milliards, prix 2023



En résumé

Les gouvernements des pays aidés sont le principal canal d'acheminement des flux d'adaptation, hormis les dons bilatéraux qui prennent des voies diverses. La finance internationale pour l'adaptation est ainsi une composante essentielle de la politique des pays en développement face aux conséquences souvent dramatiques du réchauffement climatique.

3. Allocations sectorielles

Les allocations sectorielles sont classées en quatre catégories. Les secteurs sociaux couvrent l'approvisionnement en eau, l'assainissement, le soutien à la société civile et aux secteurs de l'éducation, de la santé et du logement ; les secteurs économiques sont relatifs principalement

aux infrastructures d'énergie, transport, communication et aux services bancaires ; les secteurs de production concernent principalement le développement agricole, industriel et de la pêche ; et les activités multisectorielles ou transversales sont liées à la protection générale de l'environnement et la réduction des risques de désastres naturels.

Les allocations sectorielles se différencient peu en fonction du type de flux ou instrument. Pour tous, les secteurs sociaux sont prédominants (entre 30 et 37 % des flux) avec une dominance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement ; dans les secteurs économiques un poids important est donné aux transports ; dans les secteurs de production à l'agriculture. Les organisations multilatérales autres que les banques multilatérales se distinguent avec des prêts non concessionnels accordés comme soutien budgétaire.

Graphique 9. Distribution sectorielle de la finance pour l'adaptation, en moyenne annuelle 2019-2023, milliards USD, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Nous en venons aux caractéristiques de pays receveurs qui, contrairement aux canaux d'acheminement des flux et aux secteurs d'affectation, sont très différentes selon la nature des flux.

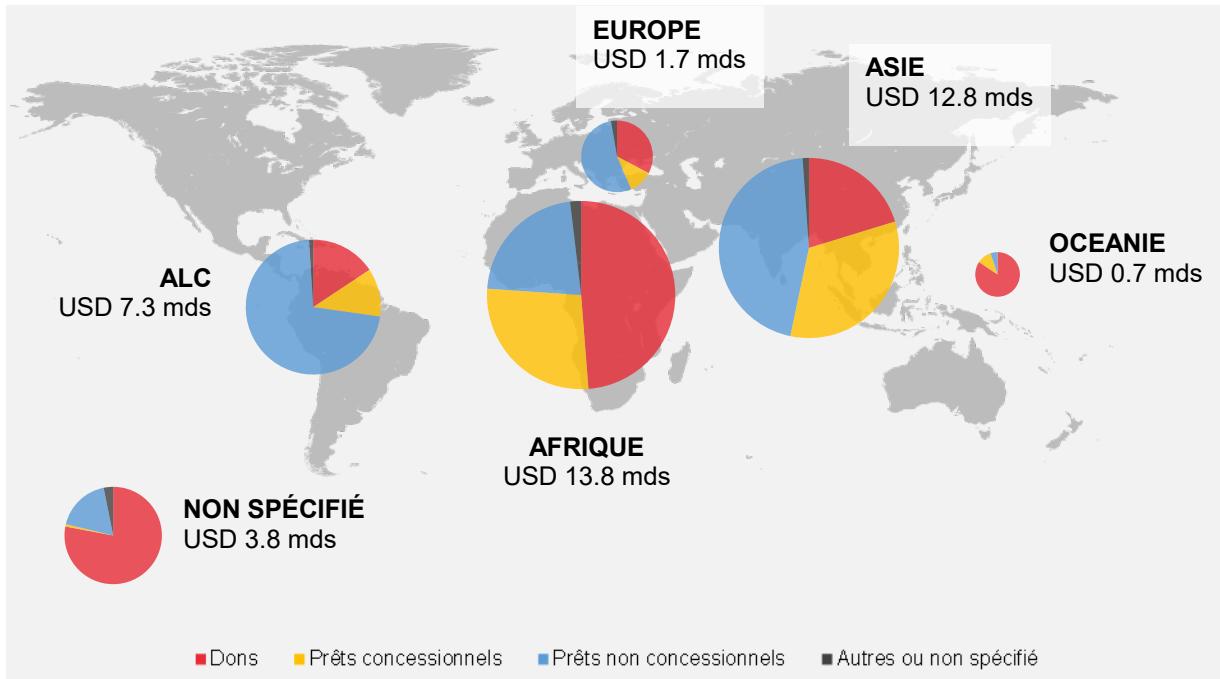
4. Les allocations géographiques en fonction du revenu par tête des pays receveurs

4.1 Allocations entre les différents continents

La répartition géographique des flux d'adaptation diffère sensiblement selon la nature des flux. Les engagements en dons sont dirigés massivement vers l'Afrique (46 %) et dans une moindre mesure en Asie (18 %). En revanche, l'Asie est prédominante pour les prêts concessionnels (46 %) et non concessionnels (37 %). L'Amérique latine apparaît essentiellement sur le créneau des prêts non concessionnels (33 %) alors que l'Océanie reçoit principalement des dons (4 % de

ceux-ci). Cette répartition par continent reflète le poids démographique, le niveau de revenu par tête et les handicaps de développement des pays receveurs.

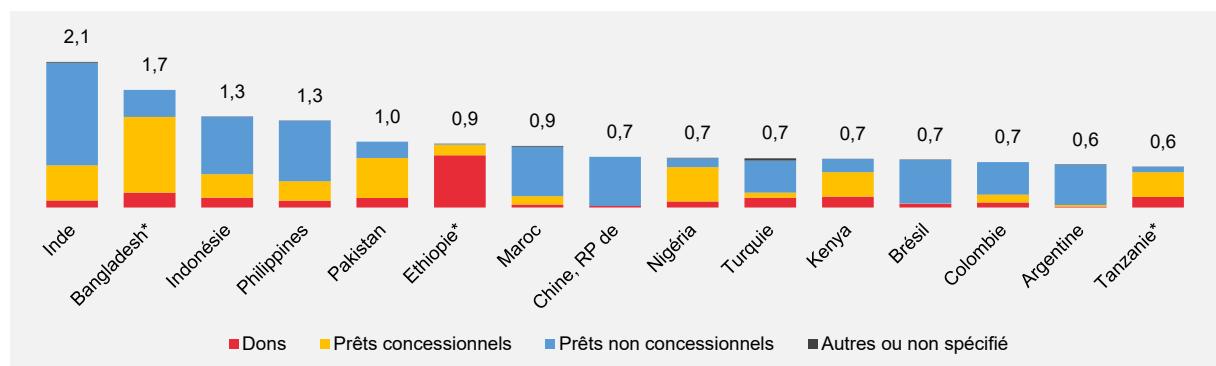
Graphique 10. Allocation régionale des ressources pour l'adaptation par type de financement, en moyenne annuelle 2019-2023, milliards USD, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Lorsque l'on considère les pays individuellement, les pays asiatiques ont été les principaux bénéficiaires en 2019-2023 (Graphique 11). L'Inde s'est vue allouer 2,1 milliards de dollars, suivie par le Bangladesh, l'Indonésie, les Philippines et le Pakistan, chacun ayant reçu plus d'un milliard par an. Parmi les quinze premiers receveurs, ne figurent que trois pays les moins avancés (PMA), quatre pays africains du sud du Sahara, dont un seul était un pays à faible revenu (l'Éthiopie).

Graphique 11. Les quinze principaux receveurs de la finance pour l'adaptation en distinguant le type d'instrument, moyenne annuelle 2019-2023, milliards USD, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Note : les bénéficiaires marqués d'un astérisque (*) sont classés parmi les pays les moins avancés (PMA).

Le paysage est assez différent si l'on raisonne en considérant les flux accordés par tête d'habitant. À cet égard, l'Océanie a reçu durant la période 2019-2023 les flux par tête d'habitant les plus élevés (55,5 dollars par an en moyenne) ; elle est suivie loin derrière par l'Amérique latine, l'Europe et l'Afrique (autour de 10 dollars). Les pays en développement d'Asie n'ont reçu en moyenne que 3 dollars. Si l'Inde et la Chine n'avaient pas été inclus, le montant aurait été encore plus faible.

Les petits États insulaires en développement (PEID ou SIDS) dont la population est inférieure à 10 millions reçoivent les flux par tête les plus élevés, de telle sorte que parmi les trente pays les plus favorisés figurent vingt-sept PEID. Ils reçoivent principalement des dons. Au-delà des PIED, les pays les plus favorisés par habitant sont le Costa Rica, le Boutan et Djibouti. Dix des quinze principaux bénéficiaires reçoivent essentiellement des prêts non concessionnels, les dons et prêts concessionnels ne jouant un rôle important que pour le Boutan et Djibouti qui sont tous deux des PMA.

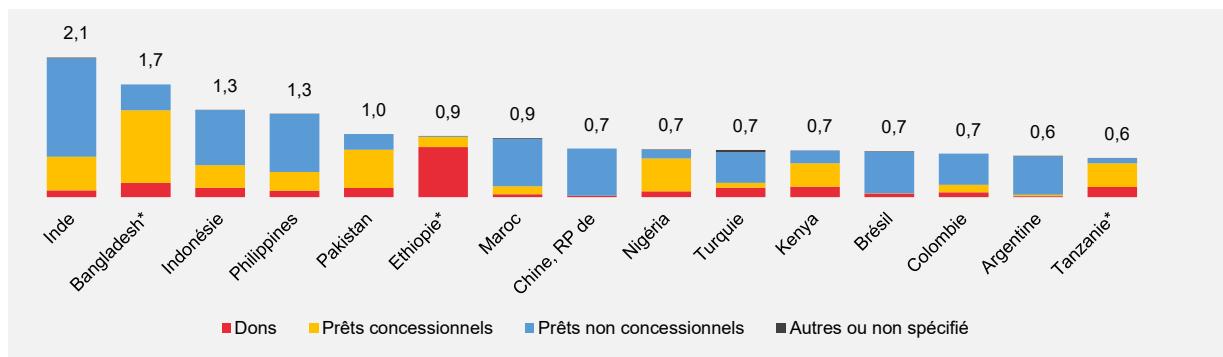
Graphique 12. Allocation régionale par tête des ressources pour l'adaptation,
en moyenne annuelle 2019-2023, USD, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Note : ALC signifie Amérique latine et Caraïbes. Les montants présentés dans ce graphique sont calculés comme le quotient du financement total alloué à l'adaptation dans chaque région (alloué par pays et par région) et de la population éligible des pays appartenant à ces régions.

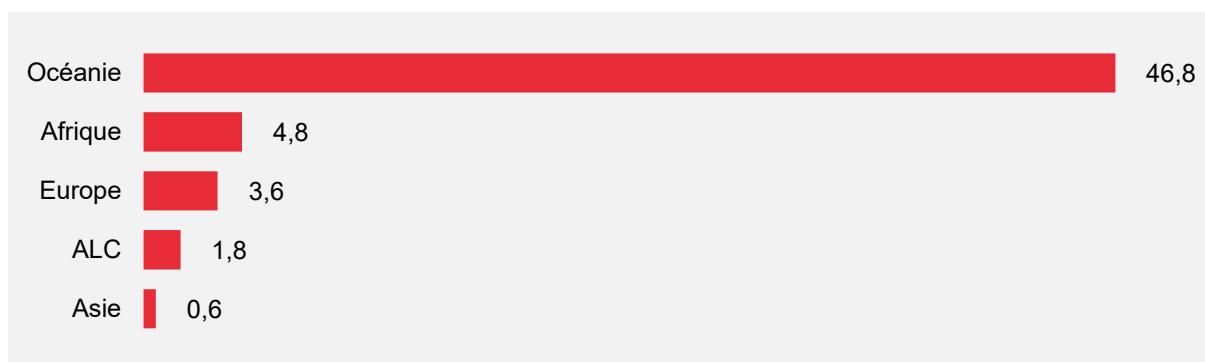
Graphique 13. Les quinze principaux receveurs de la finance pour l'adaptation par tête, selon le type de financement (hors des PEID), en moyenne annuelle 2019-2023, USD, prix 2023



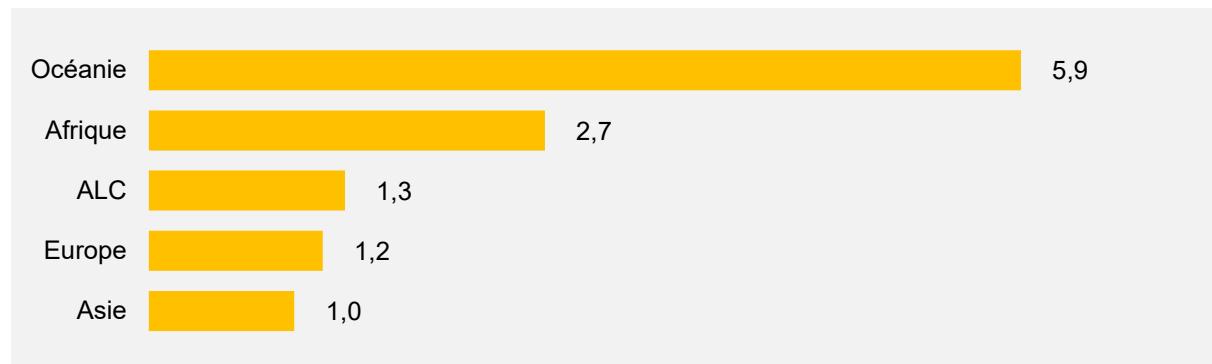
Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Note : BIH signifie Bosnie-Herzégovine. Ce calcul par habitant ne tient compte que des financements alloués à des pays ou territoires individuels. Les bénéficiaires marqués d'un astérisque (*) sont classés parmi les pays les moins avancés (PMA).

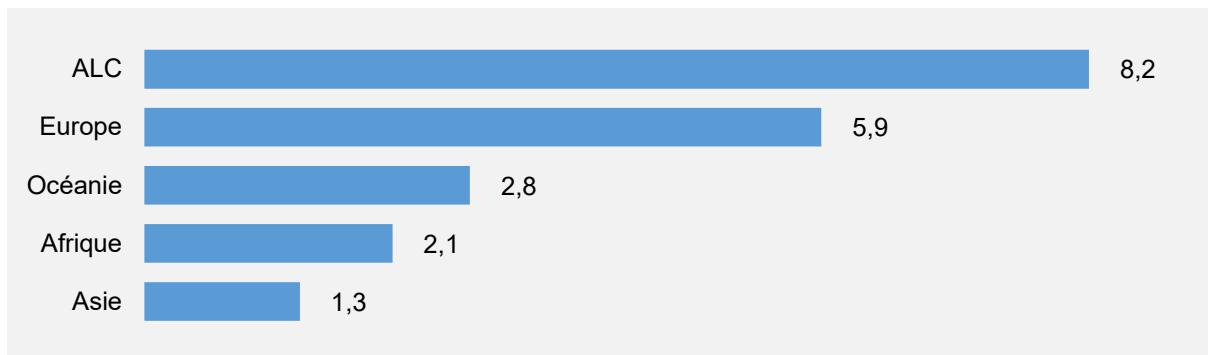
Graphique 14. Allocations des dons par habitant dans les différentes régions, en moyenne annuelle 2019-2023, en dollars, prix 2023



Graphique 15. Allocations des prêts concessionnels par habitant dans les différentes régions, en moyenne annuelle 2019-2023, en dollars, prix 2023



Graphique 16. Allocations des prêts non concessionnels par habitant dans les différentes régions, en moyenne annuelle 2019-2023, en dollars, prix 2023



4.2 Allocations en fonction du revenu par tête

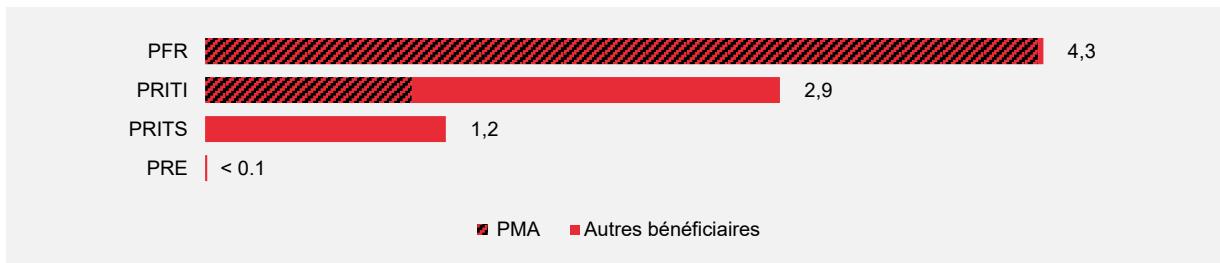
À partir de la classification de la Banque mondiale, nous distinguons ici quatre groupes de pays, pays à faible revenu (PFR), à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) et pays à revenu élevé (PRE)¹¹. Nous nous référerons aussi aux trois catégories de pays traditionnellement définies par la communauté internationale (notamment par les Nations unies) : Pays moins avancés (PMA), Petits États insulaires en développement (PEID) et Pays en développement sans littoral (PDSL). On constate que :

- Les dons sont majoritairement destinés aux pays à faible revenu, appartenant presque exclusivement aux PMA (soit 51 % sur la période 2019-2023), mais dans une mesure encore importante, ils sont alloués aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (soit 35 %) et aux pays de la tranche supérieure (15 %) ;
- Les prêts concessionnels sont très fortement concentrés sur les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (soit 73 %), et les prêts non concessionnels se partagent entre les deux catégories de pays à revenu intermédiaire — soit 49 % pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) et 46 % pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI). Presque une moitié (44 %) des prêts concessionnels a été allouée aux PMA, contre 10 % dans le cas des prêts non concessionnels.

Si l'on considère la somme des dons et des prêts concessionnels (que l'on peut assimiler à l'aide internationale à l'adaptation), on constate que cette aide va principalement vers les pays à revenu intermédiaire, soit 11,7 milliards de dollars. Les pays à faible revenu n'ont reçu que 5,6 milliards d'aide.

¹¹ Soit en 2023 PFR revenu annuel par tête \leq 1135 \$, PRITI 1136-4465 \$, PRITS 4446-13845 \$, PRE \geq 13846 \$.

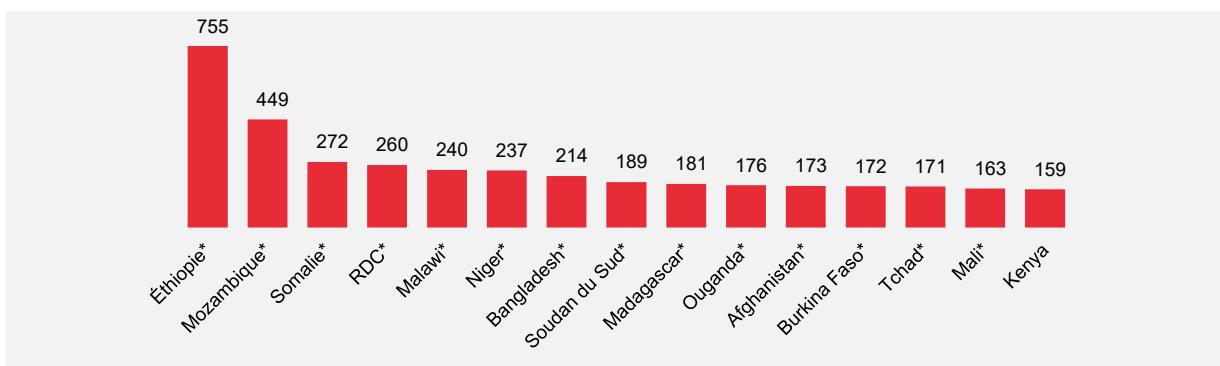
Graphique 17. Dons pour l'adaptation selon le niveau de revenu des pays, en moyenne annuelle 2019-2023, milliards de dollars, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

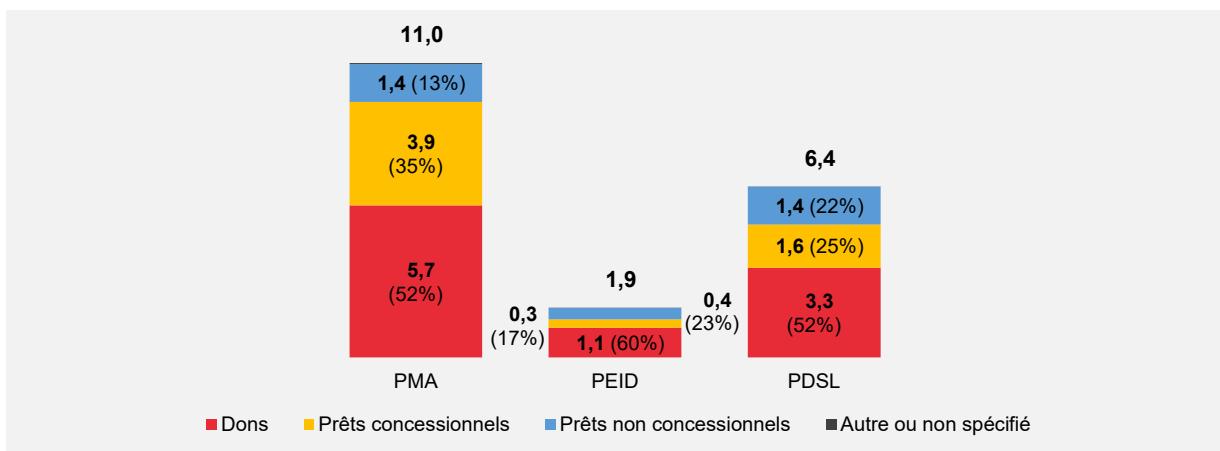
Note : PFR signifie « Pays à faible revenu », PRITI « Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure », PRITS « Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure » et PRE « Pays à revenu élevé ».

Graphique 18. Les vingt principaux receveurs de dons pour l'adaptation, en moyenne annuelle 2019-2023, millions de dollars



Note : RDC signifie République démocratique du Congo. Les bénéficiaires marqués d'un astérisque (*) sont classés parmi les pays les moins avancés (PMA).

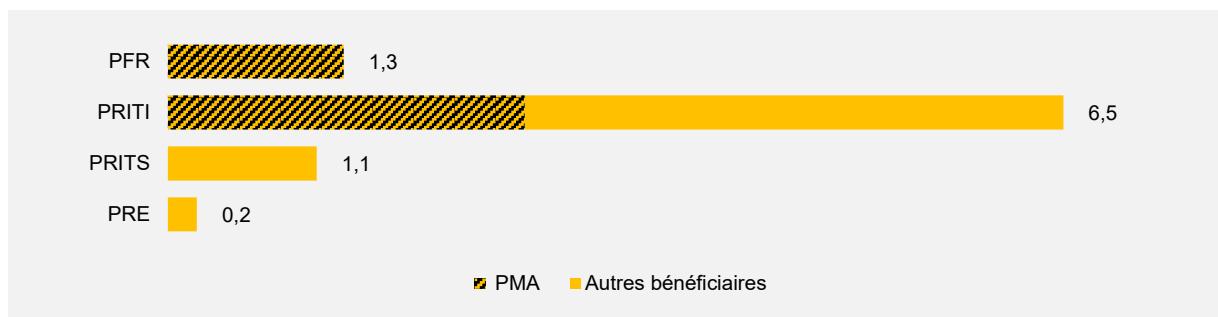
Graphique 19. La finance pour l'adaptation à destination des PMA, PEID, PDSL par type de finance, en moyenne annuelle 2019-2023, prix 2023



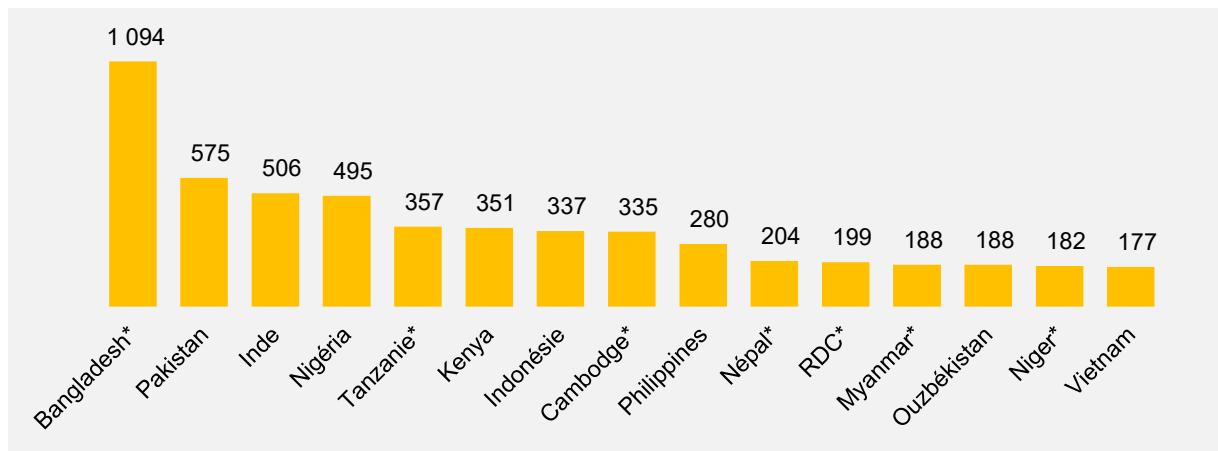
Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Note : PMA signifie « Pays les moins avancés », PEID « Petits États insulaires en développement » et PDSL « Pays en développement sans littoral ». Étant donné que ces catégories se recoupent, les totaux ne doivent pas être additionnés.

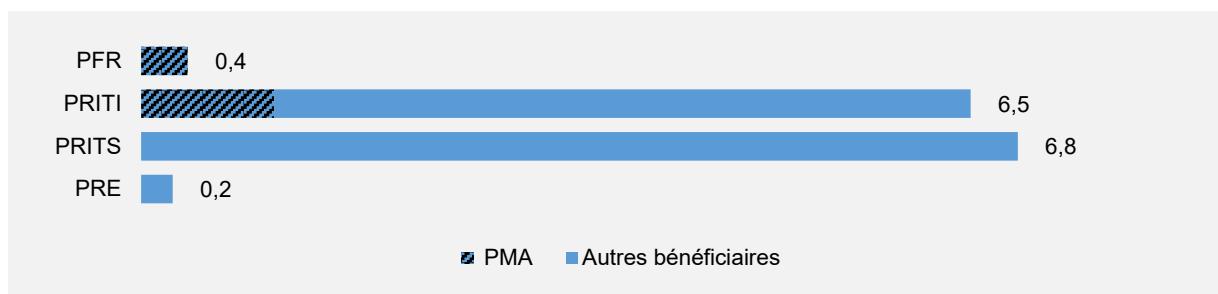
Graphique 20. Prêts concessionnels pour l'adaptation selon le niveau de revenu des pays, en moyenne annuelle 2019-2023, milliards de dollars, prix 2023



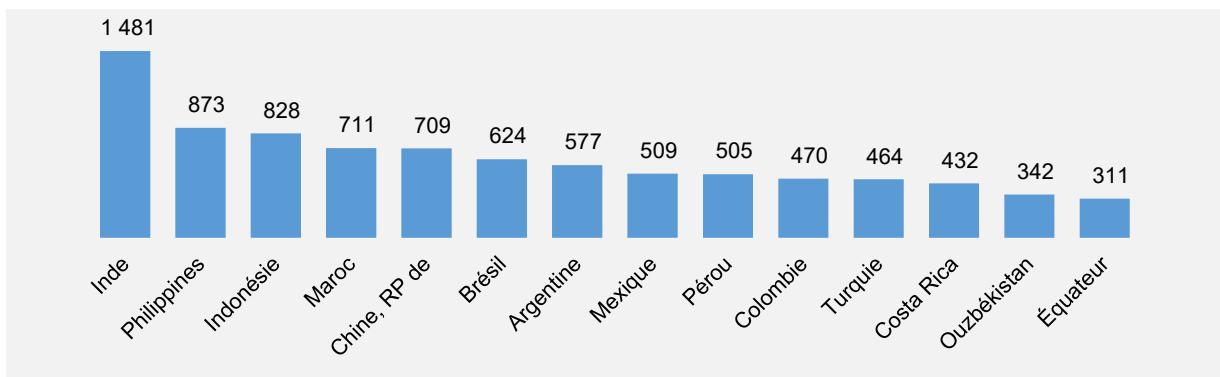
Graphique 21. Les vingt principaux receveurs de prêts concessionnels pour l'adaptation, en moyenne annuelle 2019-2023, millions de dollars



Graphique 22. Prêts non concessionnels pour l'adaptation selon le niveau de revenu, en moyenne annuelle 2019-2023, milliards de dollars, prix 2023



Graphique 23. Les vingt principaux receveurs de prêts non concessionnels pour l'adaptation, en moyenne annuelle 2019-2023, millions de dollars



Note : RDC signifie République démocratique du Congo. Les bénéficiaires marqués d'un astérisque (*) sont classés parmi les pays les moins avancés (PMA).

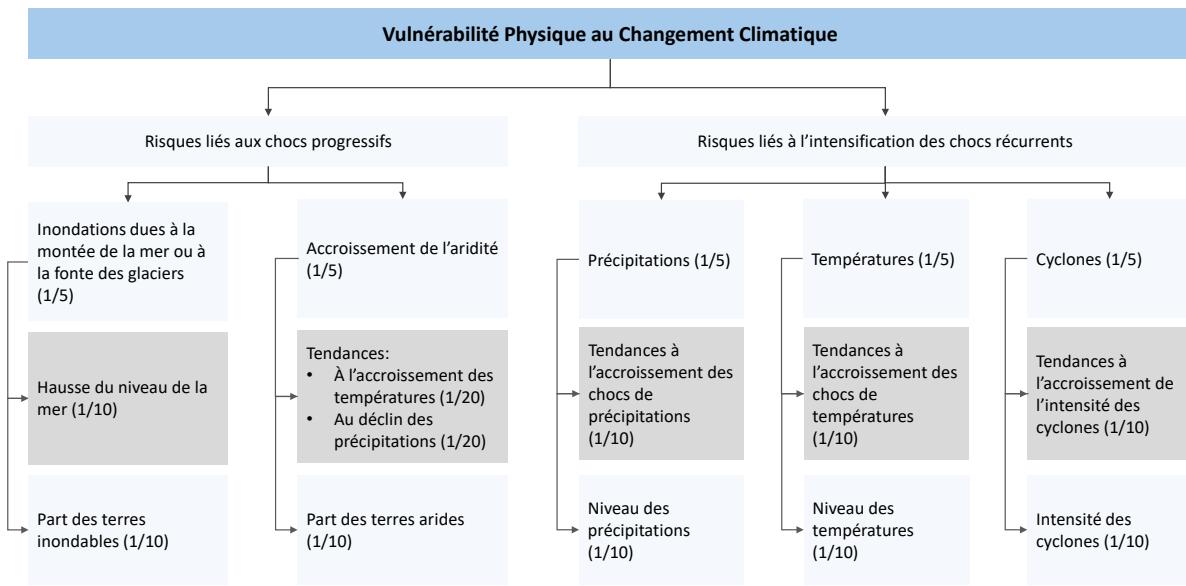
En résumé

Il résulte de la description précédente que les pays à faible revenu, en général trop endettés et trop pauvres pour emprunter, ne reçoivent qu'une part relativement faible des flux pour l'adaptation : soit un flux moyen annuel sur la période 2019-2023 de 6 milliards de dollars sur un total de 40,1 milliards soit seulement 15 %. La plupart du financement pour les pays à faible revenu a pris la forme de dons, contrairement aux pays à revenu intermédiaire où les prêts jouaient un rôle beaucoup plus important.

5. Allocations en fonction de la vulnérabilité au changement climatique des pays receveurs

Combinée au revenu par tête, on s'attend à ce que la vulnérabilité au changement climatique soit un facteur clé de l'allocation des fonds d'adaptation. La vulnérabilité aux changements climatiques représente le risque accru pour les populations de subir des dommages ou des préjudices en raison de l'exposition à des chocs naturels tels que des inondations soudaines, exacerbés par une augmentation des températures et une modification des schémas de précipitations. Ces événements menacent non seulement la sécurité des populations et des infrastructures, mais mettent également en péril les écosystèmes locaux, indispensables pour la régulation climatique et la fourniture de services écosystémiques essentiels. Leurs impacts complexes et souvent cumulatifs rendent particulièrement difficile leur gestion et leur atténuation efficaces à long terme.

Graphique 24. Indicateur de vulnérabilité physique au changement climatique (PVCCI)



Source : Sosso Feindounou, « En quoi les pays africains sont-ils structurellement vulnérables au changement climatique ? », *Revue d'économie du développement*, 2022/4 (Vol. 32), p. 25.

Note : dans ce graphique, les cases sur fond gris représentent les chocs, et les cases sur fond blanc de la dernière ligne représentent l'exposition aux chocs. Les pondérations utilisées pour calculer la moyenne quadratique sont entre parenthèses.

Pour le vérifier, on utilise l'indicateur PVCCI de la Ferdi qui mesure la vulnérabilité physique au changement climatique des différents pays du monde. Celui-ci a deux caractéristiques qui le rendent particulièrement adapté à notre étude : il est universel (calculé pour l'ensemble des pays du monde) et, résultant des caractéristiques physiques des pays, il est indépendant de la politique présente des pays — susceptibles d'en modifier dans un sens ou dans un autre les conséquences négatives. Il s'agit d'un indicateur dynamique tourné vers le futur — bien qu'établi à partir de données passées — et construit sur la base d'une distinction entre deux sortes de risques dus au changement climatique :

- Les risques liés à des chocs progressifs, tels que l'élévation du niveau de la mer (risque d'inondation), la tendance à l'accroissement des températures ou à la diminution des précipitations pluviométriques (risque de désertification) ;
- Les risques liés à l'intensification des chocs récurrents, qu'ils s'agissent des chocs pluviométriques, des chocs de température ou des cyclones.

Pour chacun de ces types de choc, l'indice de vulnérabilité physique au changement climatique s'appuie sur une distinction entre l'ampleur des chocs et l'exposition ou la sensibilité aux chocs. Puisque les sources de vulnérabilité sont hétérogènes et que la vulnérabilité de chaque pays est spécifique, les indices correspondant aux divers types de chocs sont agrégés à travers une moyenne quadratique, laquelle donne le plus de poids aux composants reflétant le plus de vulnérabilité.

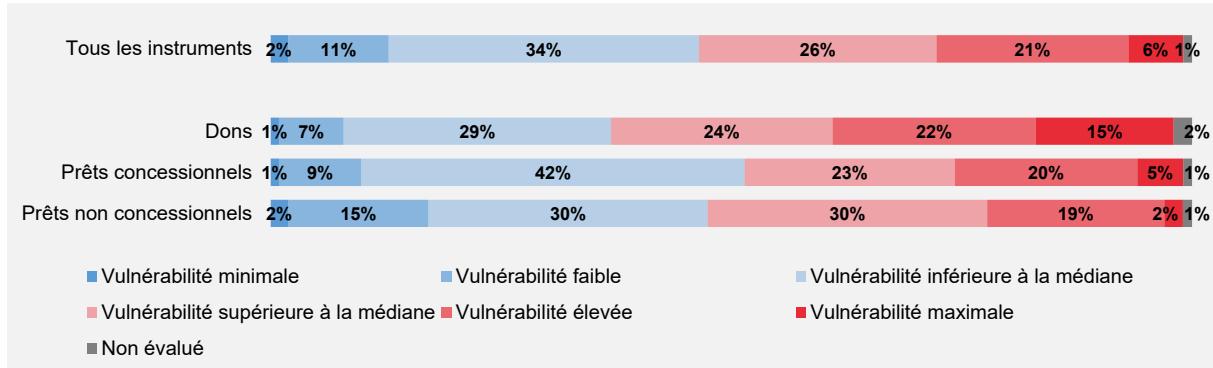
Graphique 25. Les groupes des receveurs selon leur vulnérabilité physique au changement climatique (PVCCI)

Score PVCCI de référence :	Vulnérabilité maximale	Vulnérabilité élevée	Vulnérabilité supérieure à la médiane	Vulnérabilité inférieure à la médiane	Vulnérabilité faible	Vulnérabilité minimale	Non évalué
	65	60	55	50	45	40	NA
Tchad	Afghanistan	Antigua-et-Barbuda	Angola	Arménie	Albanie	Îles Cook	
Cuba	Algérie	Argentine	Azerbaïdjan	Biélorussie	Bhoutan	Dominique	
Djibouti	Botswana	Belize	Bangladesh	Colombie	Bosnie-Herzégovine	Guyana	
Érythrée	Burkina Faso	Cap-Vert	Bénin	Côte d'Ivoire	Géorgie	Kosovo	
Irak	Égypte	Chine	Bolivie	Équateur	Malaisie	Montserrat	
Jamaïque	Fidji	Comores	Brésil	Indonésie	Monténégro	Nauru	
Kiribati	Grenade	Éthiopie	Burundi	Laos		Niue	
Libye	Iran	Haïti	Cambodge	Libéria		Macédoine du Nord	
Maldives	Jordanie	Inde	Cameroun	Corée du Nord		Panama	
Mali	Kazakhstan	Kirghizistan	République centrafricaine	Papouasie-Nouvelle-Guinée		Sainte-Hélène	
Îles Marshall	Kenya	Liban	Chili	Sao Tomé-et-Principe		Tokelau	
Mauritanie	Madagascar	Micronésie	Congo	Serbie		Wallis-et-Futuna	
Maurice	Mexique	Moldavie	RDC	Costa Rica		Cisjordanie et	
Namibie	Mongolie	Mozambique	République dominicaine	Suriname		Bande de Gaza	
Niger	Maroc	Myanmar	El Salvador	Ukraine			
Somalie	Pakistan	Nigéria	Guinée équatoriale	Uruguay			
Soudan	Sénégal	Palau	Eswatini				
Tuvalu	Afrique du Sud	Philippines	Gabon				
	Soudan du Sud	Samoa	Ghana				
	Syrie	Seychelles	Guatemala				
	Gambie	Îles Salomon	Guinée				
	Timor-Leste	Saint-Kitts-et-Nevis	Guinée-Bissau				
	Tonga	Saint-Vincent-et-les Grenadines	Honduras				
	Tunisie	Ouganda	Lesotho				
	Turkménistan	Ouzbékistan	Malawi				
	Vanuatu		Népal				
	Yémen		Nicaragua				
	Zimbabwe		Paraguay				
			Pérou				
			Rwanda				
			Sierra Leone				
			Sri Lanka				
			Sainte-Lucie				
			Tadjikistan				
			Tanzanie				
			Thaïlande				
			Togo				
			Turquie				
			Venezuela				
			Vietnam				
			Zambie				

Dans les graphiques suivants, on sépare les pays plus vulnérables (74 receveurs dont l'indicateur est supérieur à la médiane) des moins vulnérables (66 receveurs dont l'indicateur est inférieur à la médiane). Dans chacun de ces deux groupes de pays, on distingue trois intensités, pour isoler les extrêmes et les pays dont la vulnérabilité est proche de la médiane de l'ensemble des pays. (voir Graphique 25 pour la classification des différents pays). Les receveurs non évalués incluent les territoires (souvent les PIED, la Cisjordanie et la bande de Gaza) et une poignée de pays pour lesquels les données pour estimer la vulnérabilité sont indisponibles.

Considérons tout d'abord l'ensemble des flux destinés à l'adaptation au changement climatique. Il apparaît selon le Graphique 26 qu'à peine plus de la moitié des fonds vont aux pays relativement vulnérables (trois dernières catégories en rouge). Les pays avec la plus forte vulnérabilité ne reçoivent que 6 % du financement total (dont la moitié est allouée au Mali, Niger, Tchad et Somalie). Les pays les moins vulnérables reçoivent 2 % du financement, et les pays à faible vulnérabilité (catégorie 2) 11 %. On constate que les dons ont été en moyenne alloués plus que les prêts aux pays vulnérables (en rouge). Nous verrons ultérieurement que cette répartition est peu modifiée si l'on prend en compte les flux rapportés à la population.

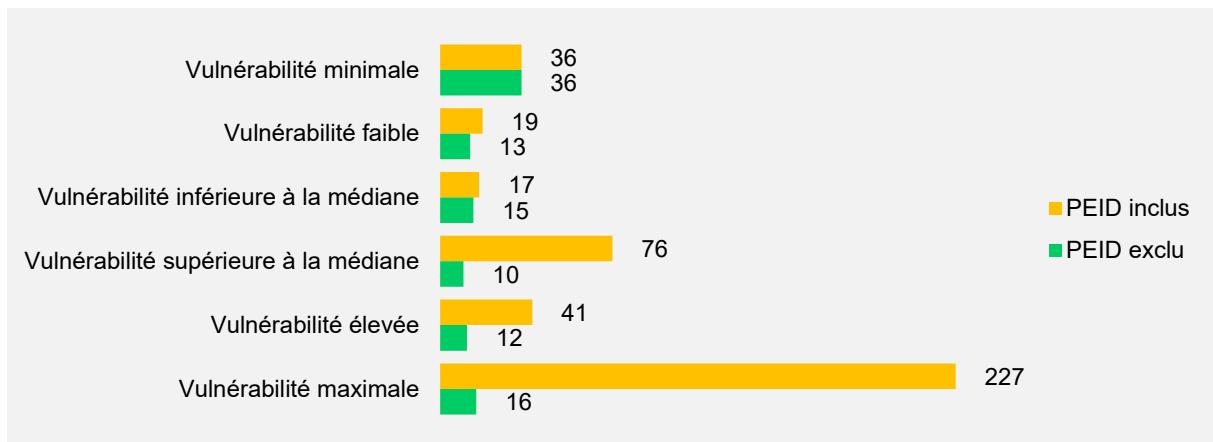
Graphique 26. Distribution de la finance pour l'adaptation en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique, moyenne 2019-2023, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Il est frappant de constater selon le Graphique 27 suivant que les pays à vulnérabilité maximale sont simultanément des pays à revenu par tête élevé (227 dollars par tête par an). La même anomalie, cependant moins prononcée, existe pour les autres pays relativement vulnérables. Elle s'explique par l'importance des fonds alloués aux petits États insulaires en développement (PEID ou SIDS). Si l'on exclut ces pays, elle disparaît, le revenu par tête étant similaire dans les différentes catégories de pays.

Graphique 27. Distribution de la finance pour l'adaptation en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique, avec indication du revenu par tête moyen de chaque catégorie, moyenne 2019-2023, en dollars, prix 2023

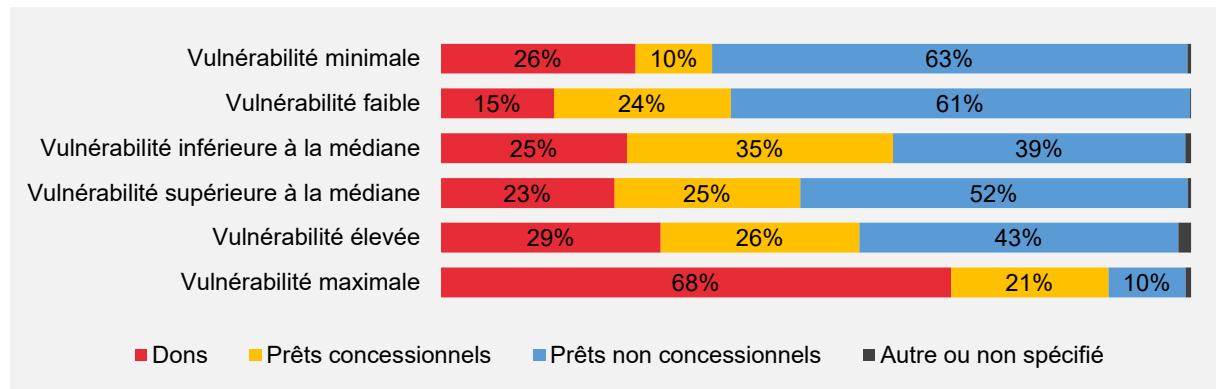


Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Cependant, la distribution des fonds selon le degré de vulnérabilité des pays diffère entre les instruments, dons, prêts concessionnels et non concessionnels, comme le montre le Graphique 28 suivant. On constate que les pays les plus vulnérables reçoivent environ deux tiers des fonds (68 %) sous forme de dons, alors qu'à l'inverse les pays les moins vulnérables reçoivent l'essentiel des fonds sous forme de prêts non concessionnels (63 %). La part des prêts

concessionnels varie peu d'une catégorie de pays à l'autre. Ainsi, la préférence étonnante donnée aux pays relativement peu vulnérables lorsqu'on considère l'ensemble des flux est due aux prêts non concessionnels. Or ceux-ci constituent 40 % de l'aide à l'adaptation.

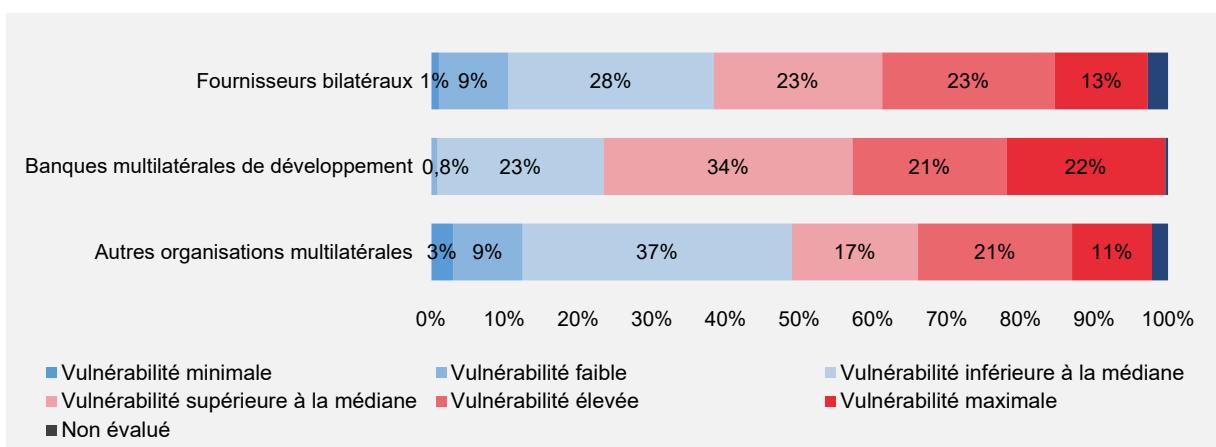
Graphique 28. Distribution de la finance pour l'adaptation selon la vulnérabilité physique au changement climatique des pays en fonction de l'instrument utilisé, moyenne 2019-2023, prix 2023



Source : TOSSD et SNPC FDLC.

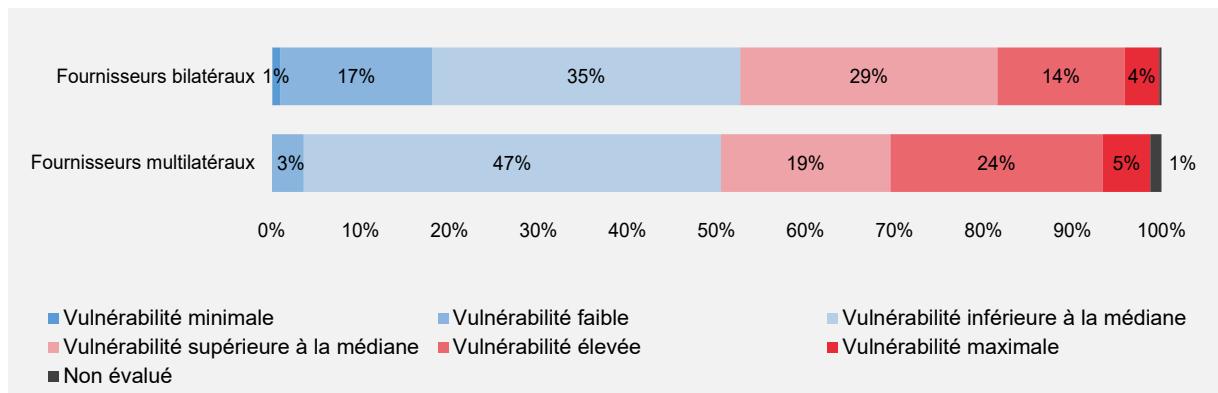
On peut aussi noter à partir des graphiques suivants que les fournisseurs bilatéraux et multilatéraux n'utilisent pas la même proportion de dons et de prêts concessionnels ou non, selon la vulnérabilité, mais les différences ne sont pas considérables, sauf en ce qui concerne les dons des banques multilatérales destinés majoritairement aux pays vulnérables (77 % contre 59 % pour les bilatéraux).

Graphique 29. Distribution des dons pour l'adaptation en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique selon les fournisseurs bilatéraux ou multilatéraux, moyenne 2019-2023, prix 2023.

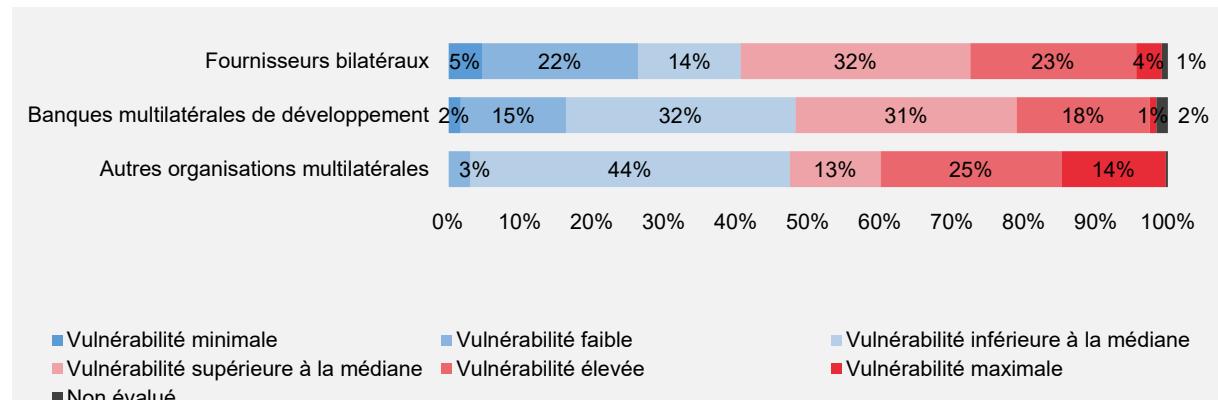


Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Graphique 30. Distribution des prêts concessionnels pour l'adaptation en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique selon les fournisseurs bilatéraux ou multilatéraux, moyenne 2019-2023, prix 2023

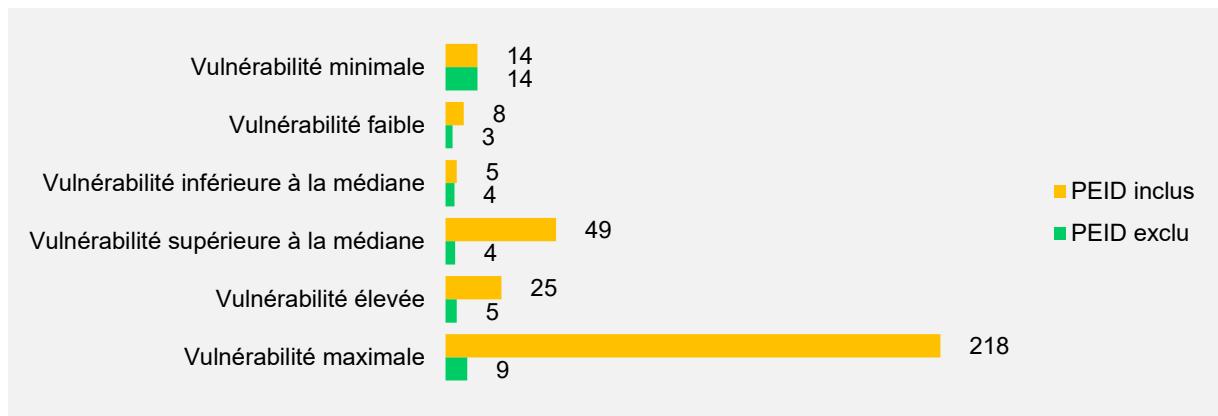


Graphique 31. Distribution des prêts non concessionnels pour l'adaptation en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique selon les fournisseurs bilatéraux ou multilatéraux, moyenne 2019-2023, prix 2023



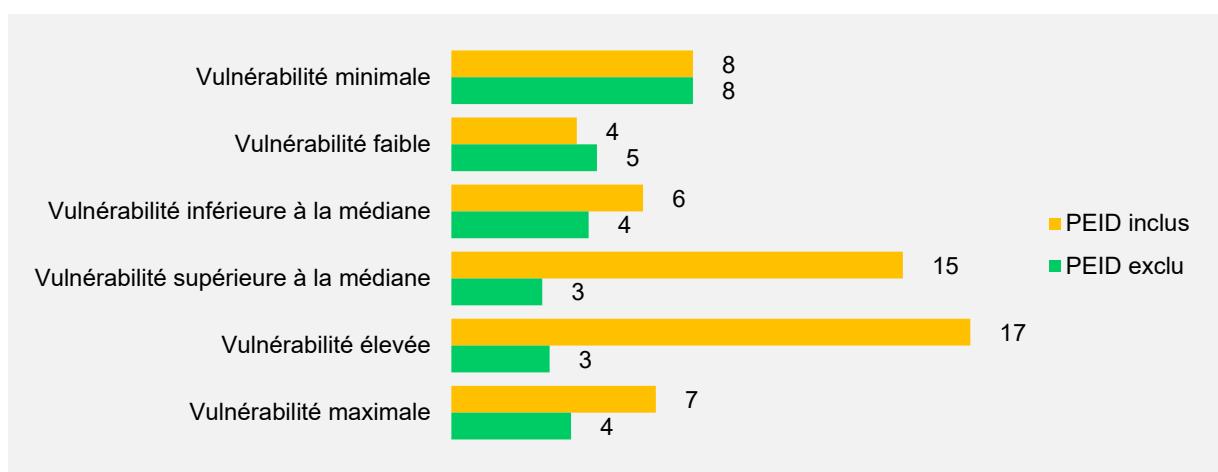
Si l'on croise le revenu par tête des pays avec leur vulnérabilité, pour chaque type d'instruments, on retrouve la même anomalie que dans la répartition de l'ensemble des flux, en ce qui concerne les dons et dans une moindre mesure les prêts concessionnels : les pays à forte vulnérabilité et qui de ce fait reçoivent plus d'aide que les autres sont en même temps des pays dont en moyenne le revenu par tête est élevé. Cette anomalie tient là encore aux PEID (ou SIDS), comme le montrent les graphiques suivants.

Graphique 32. Distribution des dons en fonction de la vulnérabilité au changement climatique et revenu par tête des pays receveurs en dollars, moyenne 2019-2023, prix 2023

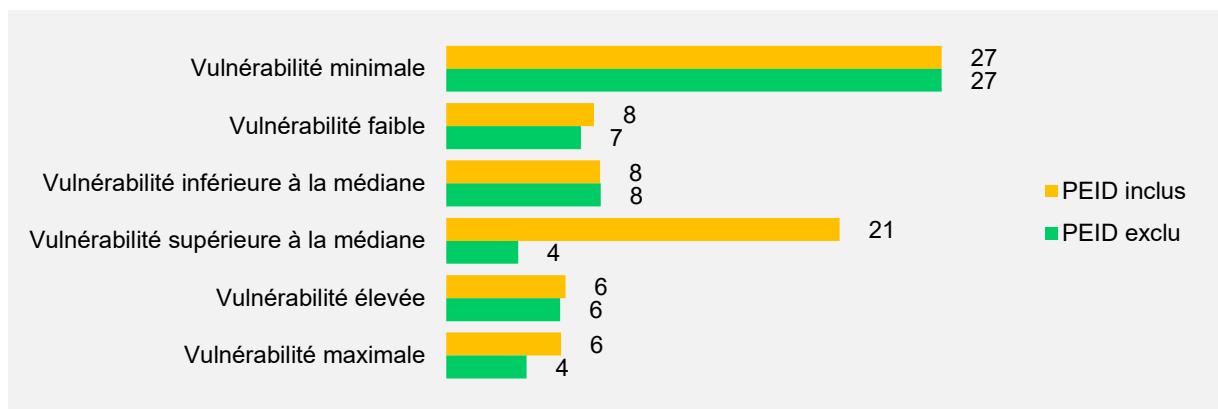


Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Graphique 33. Distribution des prêts concessionnels en fonction de la vulnérabilité au changement climatique et revenu par tête des pays receveurs en dollars, moyenne 2019-2023, prix 2023

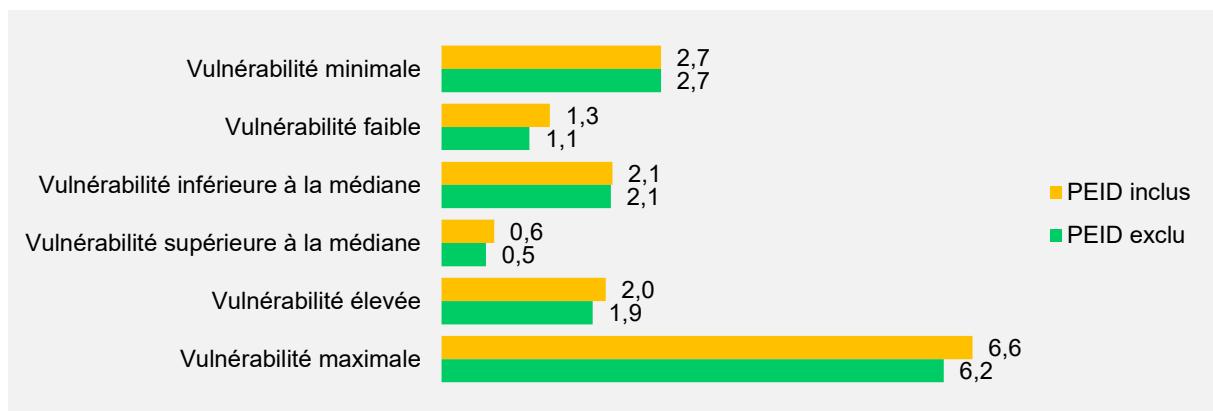


Graphique 34. Distribution des prêts non concessionnels en fonction de la vulnérabilité au changement climatique et revenu par tête des pays receveurs en dollars, moyenne 2019-2023, prix 2023



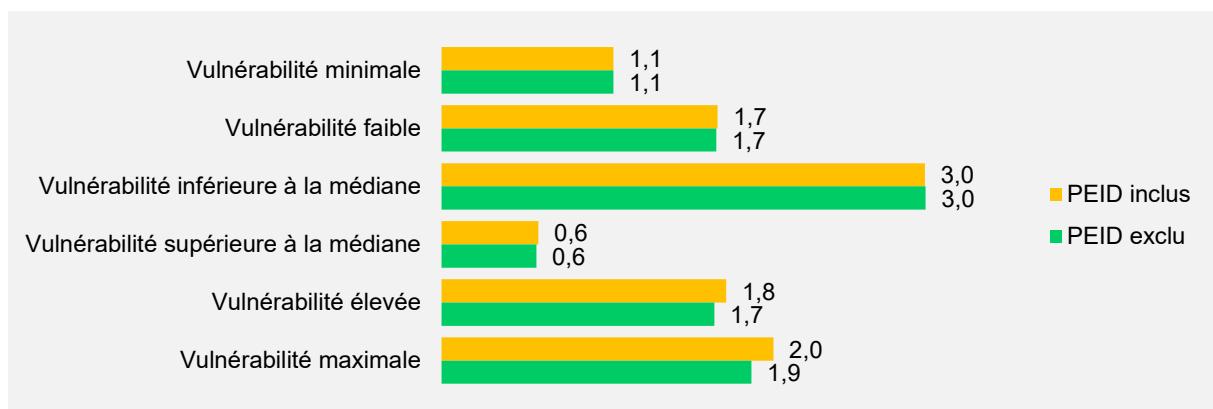
Enfin, lorsqu'on observe les allocations annuelles rapportées à la population dans les différents pays en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique de ces derniers, elles révèlent une logique différente selon les instruments financiers, cependant relativement identique à celle des flux globaux. Les dons par tête sont très largement orientés vers les pays les plus vulnérables, qui ont reçu en moyenne 6,2 dollars par an (PEID exclu) et 6,6 dollars par an (PEID inclus) sur la période 2019-2023 (cf. Graphique 35), un montant sans commune mesure avec celui accordé aux catégories intermédiaires. À l'inverse, les prêts concessionnels (cf. Graphique 36) privilégient davantage les pays de vulnérabilité intermédiaire, en particulier la catégorie « vulnérabilité inférieure à la médiane » (3 dollars par habitant ; PEID inclus ou non), tandis que les pays les plus vulnérables ne perçoivent qu'un niveau modeste (1,9 à 2 dollars). Enfin, les prêts non concessionnels (cf. Graphique 37) se concentrent très majoritairement sur les pays les moins vulnérables, qui captent jusqu'à 6,6 dollars par habitant, alors que les plus vulnérables ne bénéficient pratiquement pas de ce type de financements (0,9 à 1,2 dollars).

Graphique 35. Allocations des dons par habitant en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique, moyenne 2019-23, en dollars, prix 2023

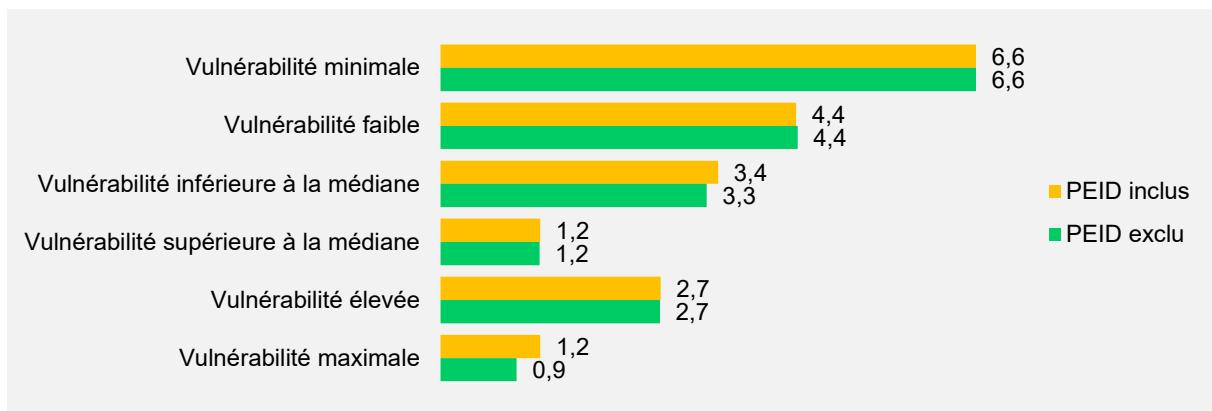


Source : TOSSD et SNPC FDLC.

Graphique 36. Allocations des prêts concessionnels par habitant en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique, moyenne 2019-2023, en dollars, prix 2023



Graphique 37. Allocations des prêts *non concessionnels* par habitant en fonction de la vulnérabilité physique au changement climatique, moyenne 2019-2023, en dollars, prix 2023



En résumé

Si les dons pour l'adaptation sont bien alloués majoritairement aux pays vulnérables, il n'en est pas de même des prêts (concessionnels ou non.) Comme ceux-ci représentent eux-mêmes la plus grande partie de la finance pour l'adaptation (62 %), il en résulte que l'orientation géographique des flux pour l'adaptation ne répond pas à la vulnérabilité relative des différents pays et donc que ces flux répondent mal à leur principal objectif.

6. Conclusion

Durant la dernière année sous revue, le total des fonds internationaux destinés à l'adaptation a atteint 48,2 milliards de dollars. Même s'il est difficile de chiffrer les besoins à l'échelle de l'ensemble du monde en développement, le gap de financement est considérable. Par exemple, le World Resources Institute a projeté que le monde en développement aurait besoin de 340 milliards par an de finance pour l'adaptation d'ici 2030, d'origine publique ou privée¹².

La diminution des engagements de l'aide à l'adaptation (dons plus prêts concessionnels) en 2023 (- 9 %) est donc préoccupante. Elle concerne l'aide multilatérale qui a baissé au total de 28 % par rapport à 2022. En revanche, l'aide bilatérale a faiblement augmenté (15 %). Cette baisse des engagements multilatéraux est étonnante dans la mesure où la contribution des donateurs aux organisations internationales a cru de 15 % en 2023, ce qui a permis le maintien des versements globaux d'aide au développement en 2023 (+ 1,6 %). La diminution des engagements multilatéraux pour l'adaptation a accompagné celle des engagements totaux de ces institutions qui fut bien moindre (- 2,4 %). La baisse de l'aide à l'adaptation est d'autant plus inquiétante qu'elle risque de s'accentuer avec la diminution drastique de l'aide internationale en 2024 (- 7,1 % de versements) et plus encore en 2025 où selon les prévisions du CAD (avril 2025) elle pourrait reculer de 9 % à 17 %. Quant à 2026, les anticipations sont particulièrement moroses. L'augmentation régulière des prêts non concessionnels ne

¹² Cité par Nancy Lee, Samuel Matthews and Bekir Armutlu (2024) « MDB Strategies in the Most Climate-Vulnerable Countries: Is Adaptation a Priority? », Center for Global Development, p. 2.

compense pas quantitativement ni qualitativement celle de l'aide (dons et prêts concessionnels), compte tenu de la grande différence des pays destinataires.

Lorsqu'on considère les canaux d'acheminement des flux d'adaptation (principalement les gouvernements) et les secteurs d'intervention (secteurs sociaux et monde rural), on voit l'importance de la finance internationale pour la politique de développement et la lutte contre la pauvreté. Or l'inquiétude ne vient pas seulement des montants de la finance climat, mais aussi de ses instruments.

La finance climat pour l'adaptation prend majoritairement la forme de prêts (62 % en moyenne durant la période 2019-2023) en raison notamment du poids des organisations multilatérales qui sont responsables de 64 % des flux. Dès lors les pays à faible revenu, en général trop endettés et trop pauvres pour emprunter, ne reçoivent qu'une part relativement faible des engagements de flux pour l'adaptation (15 % ou 19 % si on exclut les flux régionaux). De même, aux PMA n'ont été alloués directement que 35 % du financement correspondant. Pourtant, du fait même de leur faible croissance passée, les pays à faible revenu sont peu responsables des émissions de CO₂ et du changement climatique, alors même qu'ils semblent devoir souffrir particulièrement du réchauffement du climat.

Ainsi, l'aspect le plus inquiétant de la finance climat pour l'adaptation est sa répartition en fonction de la vulnérabilité des différents pays au changement climatique. Les engagements en faveur des pays vulnérables en termes relatifs (en moyenne sur la période 2019-2023) n'ont constitué que 53 % des flux. Les pays avec la plus forte vulnérabilité ne se sont vus accorder que 6 % du financement total. Les pays les moins vulnérables reçoivent 2 % du financement, et les pays à faible vulnérabilité 11 %.

L'aide (dons plus prêts concessionnels) est dominante dans les pays les plus vulnérables : 89 % des flux engagés dans ces pays ou dans les pays à vulnérabilité élevée (55 %) (Graphique 28). Le contraste est frappant avec les flux non concessionnels, qui sont les plus présents dans les pays peu vulnérables (autour de 62 %). En fin de compte, près de la moitié des flux pour l'adaptation (les trois catégories d'instruments confondues) est allouée aux pays moins vulnérables (47 %). Il en résulte que les ressources allouées par tête d'habitant sont modestes dans les pays vulnérables, hormis les PEID. L'analyse purement descriptive menée ici¹³ amène à s'interroger sur l'efficacité de la finance pour l'adaptation :

¹³ Cette analyse devra être complétée par une analyse de la « sélectivité » des flux pour l'adaptation. Il s'agirait pour chaque bailleur et pour les critères de vulnérabilité et de revenu par tête de calculer un indicateur moyen pondéré des pays receveurs, comparable d'une source de flux à l'autre. D'autre part, il sera aussi possible de mesurer non plus l'impact moyen, mais l'impact marginal de la vulnérabilité et du revenu par tête de chaque receveur en estimant économétriquement l'élasticité de chaque type de flux par rapport à ces variables de sélectivité. En calculant la vulnérabilité moyenne au changement climatique des pays receveurs, on observe dans quelle mesure chaque source de financement pour l'adaptation s'est, de fait, plus ou moins tournée vers les pays vulnérables selon leur niveau de vulnérabilité, alors que l'impact marginal de la vulnérabilité (ou l'élasticité) tente de faire apparaître dans quelle mesure chaque source dans ses choix d'allocation a été spécifiquement sensible au degré de vulnérabilité des pays receveurs. Cf. Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. (2024) « Évaluer la "sélectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », Ferdi Note brève B261, janvier.

- Certains flux alloués aux pays peu vulnérables ne pourraient-ils pas être redirigés vers les pays qui en ont le plus besoin en fonction de leur forte vulnérabilité ? Les pays à vulnérabilité minimale et faible reçoivent des ressources importantes pour s'adapter aux changements climatiques, dont environ un tiers sous forme d'aide (Graphiques 29 à 31) ;
- Cette nouvelle distribution impliquerait aussi qu'une partie des flux non concessionnels deviennent concessionnels, au prix sans doute d'une diminution des volumes. À quelles conditions serait-elle possible ?

Cette nouvelle orientation concerne principalement les bailleurs multilatéraux (notamment les banques de développement), qui sont à l'origine de 85 % des prêts non concessionnels : serait-il souhaitable qu'ils accroissent la concessionnalité de leurs crédits, de préférence à leur augmentation ?

“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