

# Les effets de distorsion du financement bilatéral pour l'atténuation du changement climatique sur l'APD

Tomáš Hos, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY



TOMÁŠ Hos, Analyste Senior



SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY, Conseiller scientifique, Ferdi

## Résumé

Puisqu'il n'y a qu'un seul climat, la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) est un bien public mondial parfait. Comme les avantages sont mondiaux, l'atténuation du changement climatique ne peut pas être considérée comme ayant pour objectif principal le développement économique et le bien-être des pays en développement, lequel constitue le critère d'éligibilité fondamental de l'aide publique au développement (APD). Par conséquent, l'éligibilité de l'atténuation du changement climatique dans l'APD est en question. Or sur la base des rapports d'APD des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD), le total annuel des financements visant à atténuer les changements climatiques inclus dans l'APD a atteint environ 30 milliards de dollars en 2022-2023, soit 20 % de leur APD allouée aux pays en développement. .../...



.../... Les donateurs peuvent certes objecter que leur soutien à l'atténuation du réchauffement climatique contribue simultanément au développement. Un projet d'énergie solaire dans un pays en développement peut également contribuer au développement économique et au bien-être de ce pays. Cependant, l'allocation géographique et sectorielle du financement pour l'atténuation du changement climatique inclus dans l'APD est très différente du reste de l'APD. Notamment, comme une majorité de ce financement est destinée à des projets d'infrastructure dans les pays à revenu intermédiaire, seule une petite partie de ces ressources est allouée aux pays à faible revenu, aux pays les plus vulnérables et aux secteurs sociaux. On peut donc se demander dans quelle mesure ces décisions d'allocation sont liées à l'engagement des donateurs en faveur de l'éradication de la pauvreté, de l'aide humanitaire et d'autres valeurs fondamentales qui sous-tendent l'APD. Si le financement de l'atténuation du changement climatique ne devait pas être pris en compte dans l'APD et dans l'hypothèse d'un effort constant des donateurs, ceux-ci pourraient réallouer environ 30 milliards de dollars à des pays à faible revenu et vulnérables, tels que les PMA. Les projets d'atténuation pourraient alors être financés par d'autres sources, telles que les budgets nationaux pour le climat, le financement des exportations et d'autres sources de financement du commerce, ou le secteur privé, sans puiser dans les budgets d'aide au développement. La réorientation de l'APD vers les secteurs sociaux, les besoins humanitaires urgents et le renforcement de la résilience aux effets des changements climatiques pourrait améliorer son efficacité et sa crédibilité, ainsi que son équité. C'est dans le cadre du "Total Official Support for Sustainable Development" (TOSSD) que les discussions intégrant le développement et le financement de l'action climatique pourraient trouver leur place afin de maintenir la transparence des objectifs et d'améliorer les normes mondiales au-delà de l'APD.

# Introduction

L'aide publique au développement (APD) est une source essentielle de financement du développement durable, à des conditions concessionnelles de l'ensemble de la communauté des donateurs. Le nombre croissant de défis auxquels sont confrontés les pays en développement rappelle constamment à quel point l'APD est un bien rare. Bien que les niveaux d'APD aient durablement augmenté, les augmentations annuelles résultent en grande partie de la constante expansion de sa définition et de sa mesure. L'APD ne se limite plus à des flux de ressources dépensées concrètement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, mais elle englobe également diverses dépenses dans les pays à revenu élevé, telles que les coûts de subsistance de base des réfugiés et des demandeurs d'asile ou le soutien à certains biens publics mondiaux. Bien que nécessaires, ces dépenses ont un coût d'opportunité considérable car elles sont prélevées sur les budgets de l'APD.

La lutte contre le changement climatique est de plus en plus étroitement liée au financement du développement. L'Agenda 2030 des Nations Unies (ONU) invite à la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dans le contexte du développement durable et le cadre du 13<sup>e</sup> objectif mondial. Cette intégration concerne l'APD. Les mandats de nombreux organismes de développement traditionnels visent des objectifs climatiques, l'adaptation aux impacts des changements climatiques ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). De même, les contributions des donateurs aux mécanismes internationaux classiques de financement de l'action climatique, tels que le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds pour l'adaptation, comptent entièrement dans l'APD. Le volet secteur privé IDA-IFC-MIGA (reconstitution des ressources de l'IDA18), entièrement éligible à l'APD, vise explicitement l'atténuation du changement climatique dans les pays en développement et même le soutien de base au Secrétariat de la CCNUCC peut en partie être inclus dans les rapports d'APD des donateurs. Cette intégration mutuelle du financement de l'action climatique et du financement du développement soulève toutefois la question de savoir si l'APD, sous sa forme actuelle, peut continuer à répondre de manière adéquate aux besoins croissants des pays en développement qui vont bien au-delà du changement climatique.

S'il ne fait guère de doute que l'adaptation au changement climatique fait partie intégrante du développement, la place de l'atténuation du changement climatique dans le discours traditionnel sur le développement est moins claire. Tant que les émissions de GES affecteront le monde entier, leur réduction n'importe où peut être considérée comme un bien public mondial. Par conséquent, en explorant le *“Total Official Support for Sustainable Development”* (TOSSD), Serge Tomasi suggère que les ressources pour l'atténuation du changement climatique dans les pays en développement soient classées dans le deuxième pilier du TOSSD (dépenses régionales et mondiales)<sup>1</sup>. Le premier pilier (flux transfrontaliers de ressources), au contraire, serait réservé à l'appui direct aux pays en développement pour leur développement. Un tel changement conceptuel pourrait faire du financement de l'action climatique un complément au financement du développement et renforcer la confiance dans l'APD et la crédibilité des engagements climatiques.

Le présent document développe cet argument. Il met l'accent sur les principales caractéristiques de l'APD bilatérale allouée aux pays en développement qui est utilisée pour réduire les émissions de GES et évalue son impact mondial sur les allocations d'APD. Il explore d'abord les volumes de

---

<sup>1</sup> Tomasi S. (2024) « Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ? », Rapport Ferdi, 60 p. Tomasi S. (2024) « Le suivi des financements du développement : un premier bilan de la réforme de 2018. Encore un effort ? », Ferdi *Note brève* B274, novembre, <https://ferdi.fr/publications/les-financements-publics-du-developpement-et-des-biens-publics-mondiaux-comment-les-mesurer>.

ressources d'APD utilisés pour l'atténuation du changement climatique et les principaux canaux de distribution et instruments financiers, puis il analyse leur allocation géographique et sectorielle. Il révèle que ce sous-ensemble de l'APD est principalement alloué aux pays en développement plus avancés et relativement plus riches avec des vulnérabilités moindres, principalement pour financer l'infrastructure économique par la dette. C'est un contraste frappant avec la partie restante de l'APD.

Ce document s'inscrit dans le cadre des travaux de la FERDI sur l'allocation de l'aide, contribuant aux discussions en cours sur l'avenir de l'APD, l'additionnalité du financement climatique ainsi que le rôle de la nouvelle mesure statistique que vise à constituer le TOSSD.

## **Principales caractéristiques du financement de l'APD bilatérale pour l'atténuation des changements climatiques**

Cette section examine le financement de l'atténuation du changement climatique qui fait partie de l'aide bilatérale allouée aux pays en développement (ou dépensée dans ces pays). On y estime le volume de ces financements, analyse les principales caractéristiques de leur allocation et le compare à la part restante de l'APD allouée.

### ***Financement climatique issu de l'APD pour l'atténuation (FCA-APD)***

Pour faciliter cette analyse, le concept de « financement bilatéral issu de l'APD pour l'atténuation du changement climatique », abrégé FCA-APD est défini. En tant que sous-ensemble de l'APD, il s'agit de flux éligibles à l'APD (subventions, prêts au secteur public et certains instruments du secteur privé) qui sont allouées aux bénéficiaires de l'APD et aux secteurs (à l'exclusion des contributions de base aux organisations multilatérales et des coûts supportés par les donateurs) et qui ciblent l'atténuation du changement climatique comme objectif principal ou significatif, selon l'usage par le CAD du système de marqueurs de Rio. Voir l'annexe B pour plus de détails sur la méthode utilisée pour calculer la finance FCA-APD des donateurs.

Les engagements d'aide sont utilisés au lieu des décaissements parce qu'ils reflètent de manière plus complète que ces derniers la pertinence pour le climat des diverses activités et qu'ils s'alignent mieux sur la nature ex ante de l'évaluation des objectifs politiques, y compris dans le contexte des conventions de Rio.

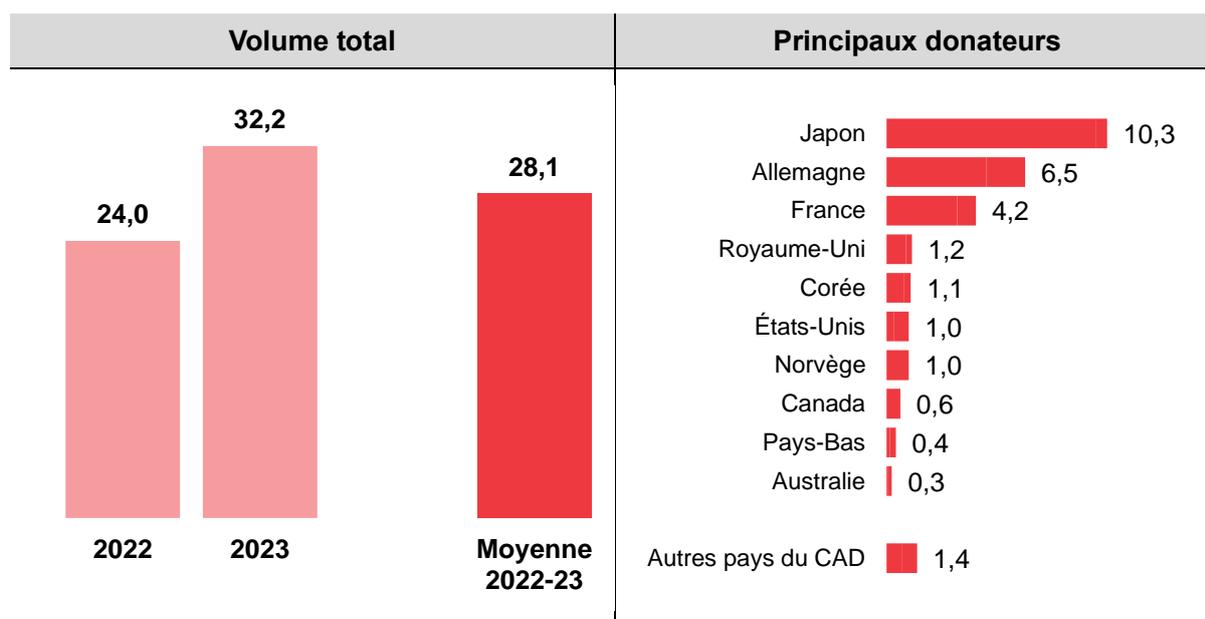
L'analyse des FCA-APD n'inclut pas les flux des organisations multilatérales. Néanmoins, pour faciliter la comparaison, les principales caractéristiques du financement climat concessionnel de l'atténuation du changement climatique provenant des budgets de base des organisations multilatérales sont présentées dans l'encadré 1.

## Volume

Le financement de l'atténuation du changement climatique provenant de l'APD ou chevauchant celle-ci s'est élevé à 28,1 milliards USD en 2022-23 par an en moyenne (voir Graphique 1). Ce montant correspond à 20 % de l'APD allouée par les donateurs bilatéraux.<sup>2</sup> En 2022, le financement des ressources et des financements liés à l'APD s'est élevé à 24 milliards USD, soit 18 % du total des engagements bilatéraux alloués, contre 32,2 milliards USD (22 %) en 2023.

Ces volumes de finance FCA-APD sont étroitement alignés sur le financement bilatéral de l'action climatique pour l'atténuation tel que présenté dans le dernier rapport de l'OCDE sur le financement de l'action climatique et sur l'objectif de 100 milliards USD.<sup>3</sup> Bien que le chiffre exact du financement bilatéral de l'atténuation du changement climatique n'ait pas été explicité dans le rapport, il est estimé à environ 30 milliards de dollars en 2022. Les financements bilatéraux pour le climat fournis aux pays en développement (atténuation, adaptation ou transversaux) se sont élevés à 41 milliards USD. Dans le même temps, la part de l'atténuation dans le financement total de l'action climatique fournie et mobilisée était d'environ 72 % en 2021 et 2022. Si l'on projette ce pourcentage sur le financement bilatéral total de la lutte contre le changement climatique, on obtient un peu moins de 30 milliards de dollars pour l'atténuation.

**Graphique 1. Finance FCA-APD bilatérale, moyenne 2022-23, en milliards USD**



## Principaux donateurs

En 2022-23, la plupart des financements FCA-APD bilatéraux ont été engagés par une poignée de donateurs. Les pays du G7 ont fourni 85 % de ces financements, en particulier le Japon (37 %), l'Allemagne (23 %) et la France (15 %) (voir Graphique 1). Le Japon et la France sont ceux qui ont consacré la plus grande partie de leur APD à la réduction des émissions de GES, leurs FCA-APD représentant respectivement 48 % et 35 % du total de l'APD allouée. La finance FCA-APD des États-Unis, principal pourvoyeur d'APD, s'est élevée à 1 milliard USD, soit 2 % du total

<sup>2</sup> La méthode qui sous-tend ce calcul est expliquée plus en détail à l'annexe B de la présente note.

<sup>3</sup> Le chiffre exact du financement bilatéral de l'atténuation du changement climatique n'est pas présenté dans le rapport de l'OCDE. OCDE (2024), *Le financement de l'action climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022, Le financement de l'action climatique et l'objectif de 100 milliards de dollars*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/19150727-en>.

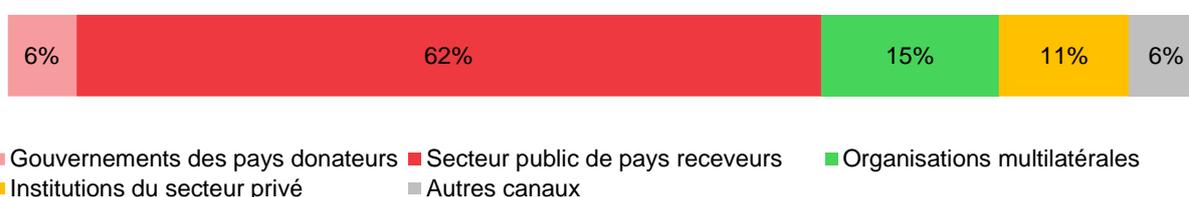
de leurs engagements d'APD alloués, soit la part la plus faible parmi les dix plus grands fournisseurs. Voir l'annexe A pour plus de détails sur la finance FCA-APD de la France.

## Canaux d'acheminement et instruments financiers

Le concept de canal d'acheminement décrit le premier bénéficiaire institutionnel des ressources fournies. Il comprend le secteur public, les organisations multilatérales, les organisations non gouvernementales et la société civile, les réseaux, les partenariats public-privé et le secteur privé (à but lucratif).

En 2022-23, les financements FCA-APD ont été principalement fournis au secteur public des pays bénéficiaires (62 %), puis par l'intermédiaire d'organisations multilatérales (*non-base*<sup>4</sup>) et au secteur privé (voir **Graphique 2**).

**Graphique 2. Finance FCA-APD bilatérale par canal de distribution 2022-23**



Parmi les organisations multilatérales, le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et les entités des Nations Unies (ONU) ont été les principaux groupes de canaux utilisés pour acheminer les fonds FCA-APD (*non-base*), chacun représentant 25 % du total fourni aux organisations multilatérales. Les canaux les plus importants de l'ONU comprenaient le PNUD, le PNUE et la FAO. En outre, les banques multilatérales de développement (BMD) en dehors du Groupe de la Banque mondiale représentaient 19 % du total multilatéral, principalement sous l'impulsion de la BERD et du Groupe de la BID.

**Graphique 3. Finance FCA-APD bilatérale par instrument financier, 2022-23**



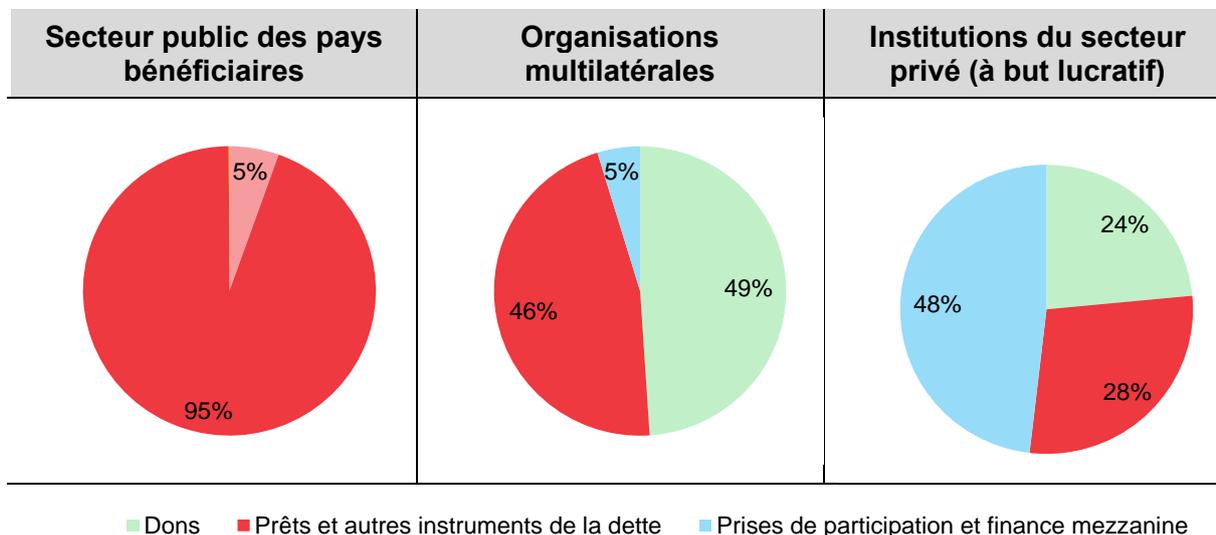
En ce qui concerne les instruments financiers, la majorité (70 %) des financements FCA-ODA a été fournie sous forme d'instruments de dette (voir **Graphique 3**). Les subventions ont représenté environ un quart de ces financements.

Comme le montre le **Graphique 4**, les prêts ont été de loin l'instrument financier le plus utilisé dans le cadre des financements FCA-APD bilatéraux en faveur du secteur public des pays bénéficiaires, représentant 95 % de l'ensemble des financements FCA-APD à ce canal. Le tableau est plus nuancé dans le contexte des financements acheminés par l'intermédiaire d'organisations

<sup>4</sup> Les financements autres que les ressources de base comprennent les contributions financières affectées à des projets, des fonds d'affectation spéciale ou des programmes administrés par des organisations multilatérales.

multilatérales. Les dons et les instruments de dette ont représenté chacun près de la moitié des instruments de financement par l'intermédiaire d'entités multilatérales.

**Graphique 4. Finance FCA-APD bilatérale selon les principaux canaux d'acheminement par instrument financier, 2022-23**

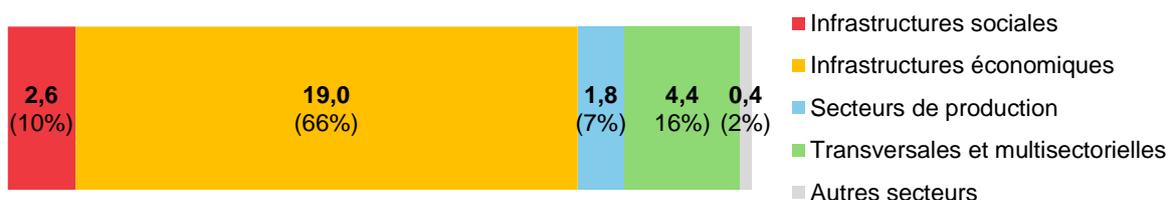


Les actions ont été principalement utilisées dans les engagements en faveur du secteur privé. Près de la moitié du financement acheminé par l'intermédiaire d'institutions du secteur privé (à but lucratif) a pris la forme de prises de participation, tandis que 28 % étaient des prêts axés sur l'investissement, des obligations et d'autres instruments de dette. Près d'un quart (24 %) des subventions au titre de l'APD ont été fournies sous forme de subventions standard, y compris des paiements de services et des subventions pour le développement des nouvelles technologies.

## Distribution sectorielle

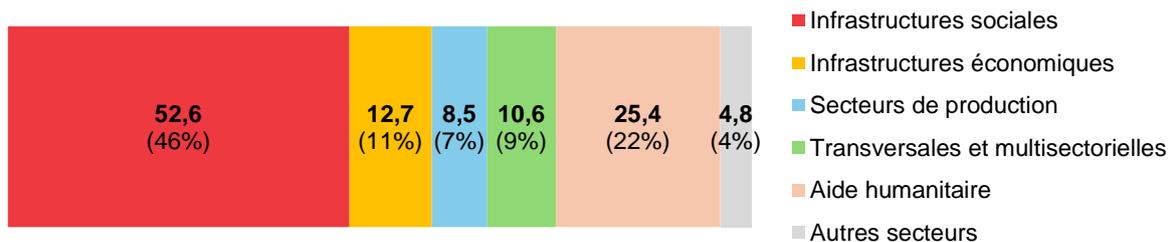
En 2022-23, la finance FCA-APD bilatérale était fortement concentrée dans les infrastructures et les services économiques, qui représentaient les deux tiers des financements FCA-APD en 2022-23 (voir **Graphique 5**). Le transport et le stockage représentaient à eux seuls 37 %, suivis de l'énergie (25 %) et des services bancaires, financiers et aux entreprises (5 %). La finance FCA-APD destinée aux infrastructures sociales s'est élevée à 2.6 milliards USD. Le financement d'activités transversales ou multisectorielles, telles que la protection générale de l'environnement et le développement urbain, s'est élevé à 4,4 milliards USD (16 %).

**Graphique 5. Répartition sectorielle de la finance FCA-APD bilatérale, moyenne 2022-23, milliards USD**



À titre de comparaison, en 2022-23, environ les deux tiers de l'APD bilatérale allouée à d'autres fins que l'atténuation (ne faisant pas partie de la finance FCA-APD et ci-après appelée autre APD bilatérale allouée)<sup>5</sup> ont été utilisés pour les secteurs sociaux et l'aide humanitaire (voir **Graphique 6**). Le soutien au gouvernement et à la société civile représentait à lui seul 17 %, suivi par le secteur de la santé et de la population (12 %). En revanche, le financement des infrastructures économiques a été plus faible que dans le cas des financements FCA-APD, tant en termes absolus que relatifs.

**Graphique 6. Répartition sectorielle des autres APD bilatérales allouées, moyenne 2022-23, en milliards USD**



Il est à noter que l'augmentation de l'aide à l'Ukraine a principalement modifié la partie non climatique de l'APD, étant affectée aux secteurs sociaux, notamment au soutien au gouvernement et à la société civile, et à l'aide humanitaire.

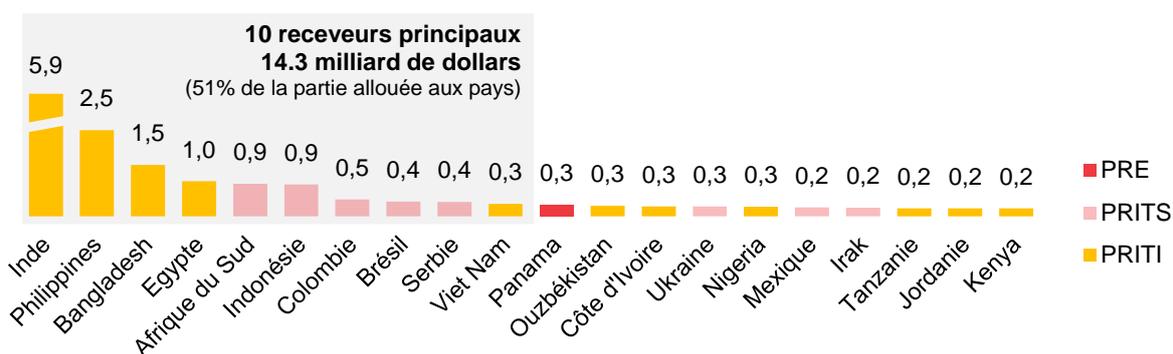
## Allocation géographique et en fonction du niveau des revenus des pays

En 2022-23, la finance FCA-APD bilatérale s'est concentrée sur une poignée de pays à revenu intermédiaire d'Asie. L'Inde a été de loin le principal bénéficiaire, représentant à elle seule 21 % du total des deux années. Les dix premiers bénéficiaires représentaient la moitié des financements FCA-APD bilatéraux, un seul de ces pays se trouvant en Afrique subsaharienne (voir **Graphique 7**).

Dans l'ensemble, les bénéficiaires d'Afrique subsaharienne ont reçu 4,3 milliards de dollars par an, soit moins que l'Inde seule. L'Asie a été la principale région bénéficiaire, représentant près de la moitié du total des financements FCA-APD en 2022-23. Alors que l'Ukraine a été le principal bénéficiaire de l'APD en 2022 et 2023, elle a été le quatorzième bénéficiaire de la finance FCA-APD.

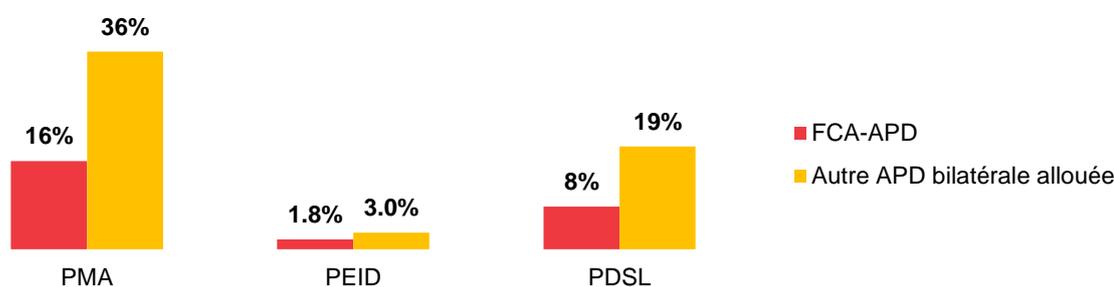
<sup>5</sup> Les financements CFM-APD et les autres APD bilatérales allouées s'excluent mutuellement. Leur somme donne la totalité de l'APD allouée.

**Graphique 7. Les principaux bénéficiaires de la finance FCA-APD bilatérale, moyenne 2022-23, milliards USD**



En outre, en 2022-23, seuls 16 % de la finance FCA-APD bilatérale ont été alloués aux Pays les moins avancés (PMA) et 8 % aux pays en développement sans littoral (PDSL), tandis que ce même financement en faveur des petits États insulaires en développement (PEID) s'est élevé à 0,4 milliard USD (1,8 %).<sup>6</sup> Toutes ces valeurs contrastent de manière frappante avec les autres parties de l'APD. Quant à celles-ci, les parts respectives de ces trois catégories de pays sont près ou plus du double (voir **Graphique 8**).

**Graphique 8. Part des PMA, des PEID et des PDSL dans la finance FCA-APD bilatérale et les autres APD bilatérales en 2022-23**

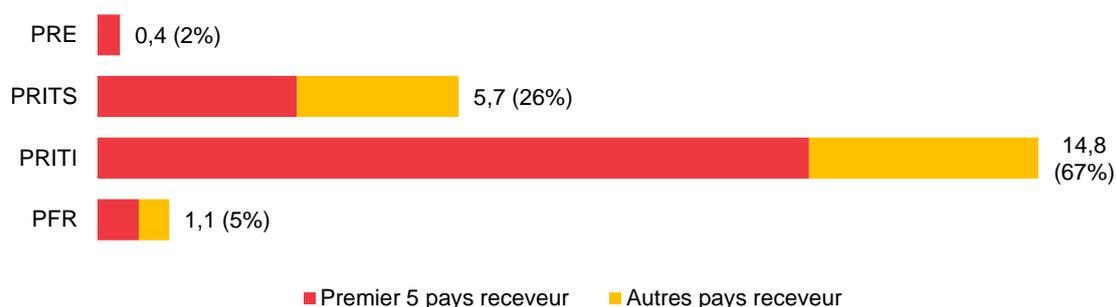


Remarque : Les financements alloués aux régions sont exclus du calcul des quotes-parts.

En 2022-23, les pays à faible revenu n'ont reçu qu'une petite partie de la finance FCA-APD. Les financements en faveur des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) se sont élevés à 14.8 milliards USD par an, ce qui représente les deux tiers de ces fonds (voir **Graphique 9**). Les pays à faible revenu n'ont reçu que 1,1 milliard de dollars (soit 5 %). Au sein de chacun des groupes de revenu, les cinq premiers bénéficiaires se sont vu attribuer plus de la moitié du total du groupe. Mis à part les pays à haut revenu, cette concentration est particulièrement marquée dans le groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure PRITI (76 %). En effet, comme le montre le **Graphique 7**, quatre des cinq premiers bénéficiaires de la finance FCA-APD appartiennent à cette catégorie de pays.

<sup>6</sup> Étant donné que ces groupes de pays ne s'excluent pas mutuellement, il ne faut pas additionner les chiffres présentés.

### Graphique 9. Répartition par groupes de revenu de la finance FCA-APD bilatérale, moyenne 2022-23, milliards USD



Note : PRE signifie les pays à revenu élevé, PRITS les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, PRITI les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et PFR les pays à faible revenu. En outre, Montserrat, Niue, Tokelau, Sainte-Hélène, Wallis-et-Futuna ne figurent pas sur la liste des groupes de pays et de prêts de la Banque mondiale et ne sont donc pas inclus dans la présente analyse. De plus, les financements alloués aux régions sont exclus du calcul des quotes-parts.

À titre de comparaison, la part des pays à faible revenu (PFR) dans les autres APD bilatérales allouées était de 25 %, soit beaucoup plus que dans le cas de la finance FCA-APD, alors que celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) était beaucoup plus faible (36 %). Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) ont reçu la plus grande partie des autres APD bilatérales allouée (38 %) en 2022-23, en raison de l'aide à l'Ukraine qui en est le principal bénéficiaire. Si l'Ukraine n'avait pas été incluse dans cette analyse, la part des pays à faible revenu aurait été plus élevée, tandis que celle des autres catégories aurait été plus faible (voir **Tableau 1**).

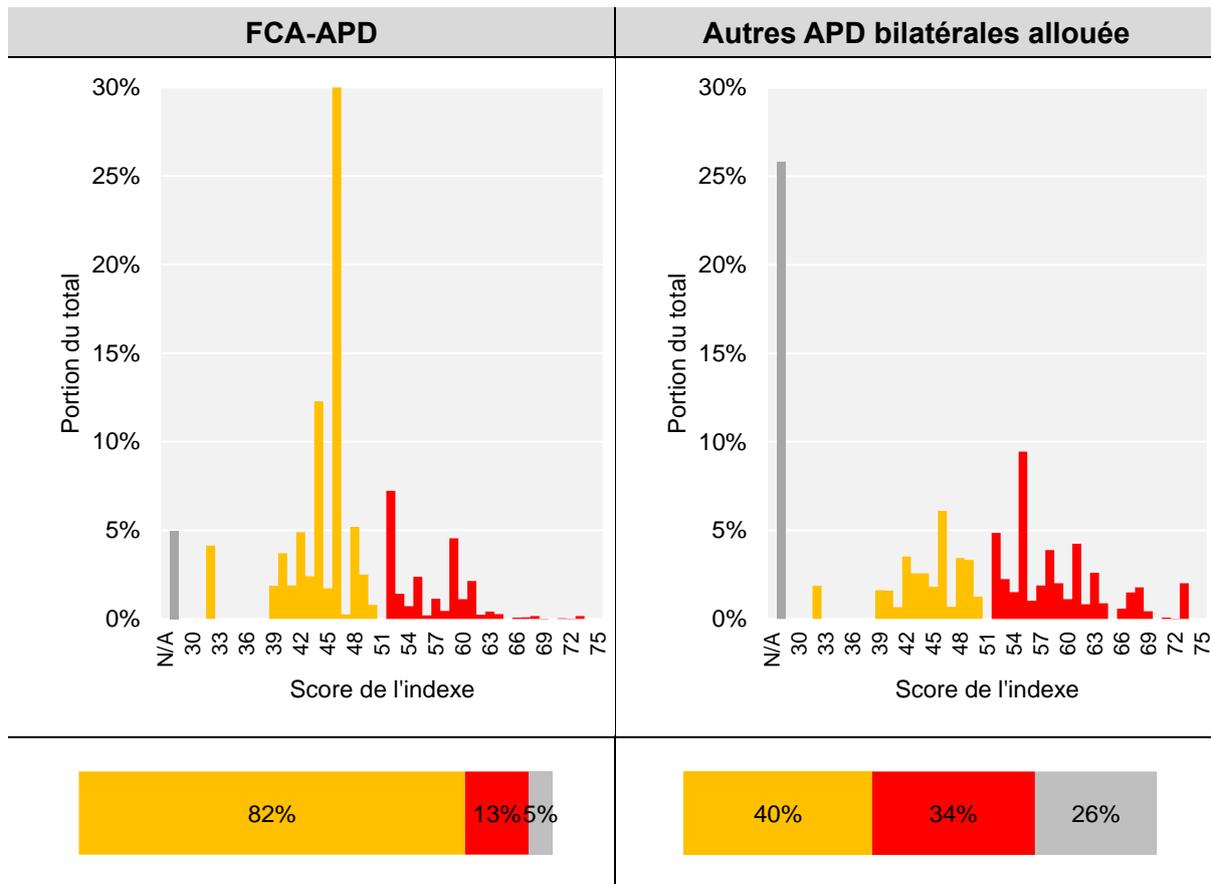
**Tableau 1. APD bilatérale allouée par groupe de revenu, moyenne 2022-23**

	Tous le receveurs		Ukraine exclue			
	FCA-APD	Autres APD bilatérales	FCA-APD	Autres APD bilatérales		
PFR	5%	>>	25%	5%	>>	33%
PRITI	67%	<<	36%	68%	<<	47%
PRITS	26%	>	38%	26%	<	20%
PRE	2%	<	0%	2%	<	0%

Considérons maintenant la vulnérabilité relative des pays bénéficiaires. La finance FCA-APD est principalement concentrée dans les pays les moins vulnérables (voir **Graphique 10**). D'après l'Indice de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI) des Nations Unies, 82 % de ces flux ont été engagés en faveur des pays relativement peu vulnérables (c'est-à-dire des pays dont le score est inférieur à la moyenne) et seulement 13 % à des bénéficiaires les plus vulnérables (au-dessus de la moyenne).<sup>7</sup> En revanche, les autres APD bilatérales étaient plus axées sur les bénéficiaires les plus vulnérables (34 %). En outre, dix pays les plus vulnérables n'ont reçu que 1 % de la finance FCA-APD contre 6 % pour les autres APD bilatérales allouées.

<sup>7</sup> La médiane de tous les scores MVI attribués est de 52,1.

**Graphique 10. Répartition de l'APD bilatérale allouée selon la vulnérabilité des pays (MVI), 2022-23, en milliards USD**



- Moins vulnérables, score inférieur à la moyenne (<52.1)
- Moins vulnérables, score supérieur à la moyenne (>52.1)
- MVI non calculé (N/A)

Remarque : MVI n'est pas calculé pour les pays suivants : Albanie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Moldavie, Monténégro, Montserrat, Niue, Macédoine du Nord, Sainte-Hélène, Serbie, Tokelau, **Ukraine**, Wallis-et-Futuna, Cisjordanie et bande de Gaza. En outre, les financements alloués aux régions sont exclus du calcul des quotes-parts.

Cependant, 26 % des autres APD bilatérales ont été alloués à des pays qui n'ont pas été évalués sur la base du MVI, notamment l'Ukraine et d'autres pays à revenu intermédiaire d'Europe. Si ces destinataires avaient été évalués (quel que soit le résultat) et introduits dans les calculs précédents, le message n'aurait pas été profondément différent.

### **Encadré 1. Financements concessionnels pour l'atténuation du changement climatique des organisations multilatérales (core ressources) en 2022**

Cet encadré présente une brève comparaison entre les financements climat bilatéral pour l'atténuation issu de l'APD (FCA-APD) et les financements concessionnels pour l'atténuation provenant des budgets de base des institutions multilatérales. Bien que la définition de la concessionnalité diffère entre l'APD et les flux multilatéraux, ceux-ci peuvent être considérés comme de bons indicateurs en l'absence de critères de concessionnalité unifiés (voir l'annexe B pour plus de détails).

Dans l'ensemble, les organisations multilatérales ont alloué moins de leurs ressources concessionnelles à l'atténuation du changement climatique que les donateurs bilatéraux, tant en termes absolus que relatifs. En outre, par rapport la finance bilatérale, en termes relatifs, le financement multilatéral concessionnel de l'atténuation des effets climatiques a été réparti entre un plus large éventail de pays bénéficiaires et de secteurs socio-économiques, et davantage par le biais de subventions :

- En 2022, le financement multilatéral concessionnel de l'atténuation des changements climatiques s'est élevé à 11,4 milliards USD, soit 11 % du total des engagements concessionnels des institutions multilatérales.<sup>8</sup> Plus de la moitié de ces financements provenaient de l'Association internationale de développement (IDA) du Groupe de la Banque mondiale (53 %), suivie par les institutions de l'Union européenne (UE) (28 %) et le Fonds vert pour le climat (8 %).
- Les dons représentaient 53 % du financement multilatéral concessionnel de l'atténuation des changements climatiques, tandis que 45 % étaient fournis sous forme de dette. Les 2 % restants sont consacrés aux actions.
- À l'instar de la finance bilatérale (FCA-APD), ce sont les secteurs économiques qui ont été ciblés pour la plus grande partie du financement multilatéral concessionnel pour l'atténuation du changement climatique (42 %), notamment l'énergie, les transports et le stockage. Près d'un quart de ces ressources a été alloué aux secteurs sociaux et 16 % à l'agriculture, à la foresterie, à la pêche et à d'autres secteurs de production.
- Contrairement à la finance bilatérale, plus de la moitié du financement multilatéral concessionnel pour l'atténuation du changement climatique a été allouée à l'Afrique. Huit des dix principaux bénéficiaires étaient des pays d'Afrique subsaharienne, tandis que les pays asiatiques ont reçu 14 % de ce financement multilatéral pour l'atténuation.
- 38 % du financement multilatéral concessionnel pour l'atténuation du changement climatique ont été alloués aux pays à faible revenu, 56 % aux pays moins avancés (PMA), 27 % aux pays enclavés, et 5 % aux petits Etats insulaires en développement. De même, les pays évalués avec des scores de vulnérabilité supérieurs à la moyenne (plus vulnérables) ont reçu 48 % du financement multilatéral concessionnel pour l'atténuation du changement climatique. Tous ces pourcentages sont nettement plus élevés que dans le cas des flux éligibles à l'APD.

Dans l'ensemble, par rapport à la finance bilatérale, les institutions multilatérales ont alloué une part plus importante de leur financement concessionnel pour l'atténuation aux pays qui en ont le plus de besoin, dans les secteurs productifs et sociaux. Pourtant, ces constatations sont largement influencées par les politiques de l'IDA et des institutions de l'UE, compte tenu du rôle prépondérant que jouent ces deux bailleurs dans le financement multilatéral concessionnel pour l'atténuation du changement climatique.

---

<sup>8</sup> Cette analyse se fonde sur les engagements concessionnels des institutions multilatérales en 2022. Les données sur le financement de la lutte contre le changement climatique par ces dernières en 2023 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent document.

# Conclusion

Cet article analyse les principales caractéristiques de l'APD bilatérale allouée pour l'atténuation du changement climatique. Il estime d'abord le volume de ce financement inclus dans l'APD, puis examine ses aspects qualitatifs et sa répartition géographique. L'étude est basée sur les engagements pour les activités éligibles à l'APD en 2022-23, déclarés par 31 pays membres du CAD.

L'analyse statistique révèle que le financement de l'APD pour l'atténuation du changement climatique s'est élevé en moyenne à 28,1 milliards de dollars par an en 2022-2023, ce qui représente 20 % du total des engagements éligibles à l'APD qui peuvent être alloués à des pays ou à des secteurs individuels. Ce sous-ensemble de l'APD a été principalement :

- fourni par un petit groupe de donateurs, notamment le Japon (37 %), l'Allemagne (23 %) et la France (15 %) ;
- déployé à travers les gouvernements des pays bénéficiaires (62 %), les plus petites parts étant acheminées par l'intermédiaire d'organisations multilatérales et du secteur privé ;
- accordé principalement sous forme de dette (70 %) ;
- affecté aux infrastructures économiques (66 %), notamment aux transports et à l'énergie ;
- axé sur les pays à revenu intermédiaire non PMA, qui ont tendance à avoir des niveaux de vulnérabilité inférieurs à la moyenne, en particulier l'Inde, les Philippines, le Bangladesh<sup>9</sup>, l'Égypte, l'Afrique du Sud et l'Indonésie.

Ces caractéristiques contrastent fortement avec les autres APD bilatérales allouées (non FCA), où :

- Les États-Unis jouent un rôle beaucoup plus important,
- Le financement prend principalement la forme de subventions pour les secteurs sociaux et l'aide humanitaire.
- Une part importante est dépensée pour les pays qui en ont le plus besoin : 36 % pour les PMA, 25 % pour les PFR et 34 % pour les pays les plus vulnérables (en notant que les trois catégories se chevauchent).

De même, les flux concessionnels multilatéraux pour l'atténuation du changement climatique, un proxy multilatéral de la finance bilatérale FCA-APD, semblent davantage cibler les pays qui en ont le plus besoin, avec une part plus importante de financements sous forme de dons et affectée à des secteurs de production (voir encadré 1).

Malgré les impacts positifs de la finance FCA-APD sur les pays en développement, ses caractéristiques mettent en évidence que le financement de l'atténuation par l'aide bilatérale exerce sur celle-ci un effet de distorsion, si l'on considère que l'APD est la ressource principale et hautement catalytique pour l'élimination de la pauvreté, l'aide humanitaire et d'autres causes similaires. Dans le cas de la finance FCA-APD française cet effet est particulièrement prononcé. Davantage de données probantes sont nécessaires pour comprendre les interactions entre les financements pour le climat et le développement. TOSSD pourrait servir de plateforme de discussion sur ce sujet entre les fournisseurs traditionnels ou émergents d'aide ou de coopération Sud-Sud, tant bilatéraux que multilatéraux.

L'analyse a également corroboré que l'additionnalité du financement bilatéral de la lutte contre le changement climatique par rapport à l'APD demeure limitée. Par conséquent, en supposant que

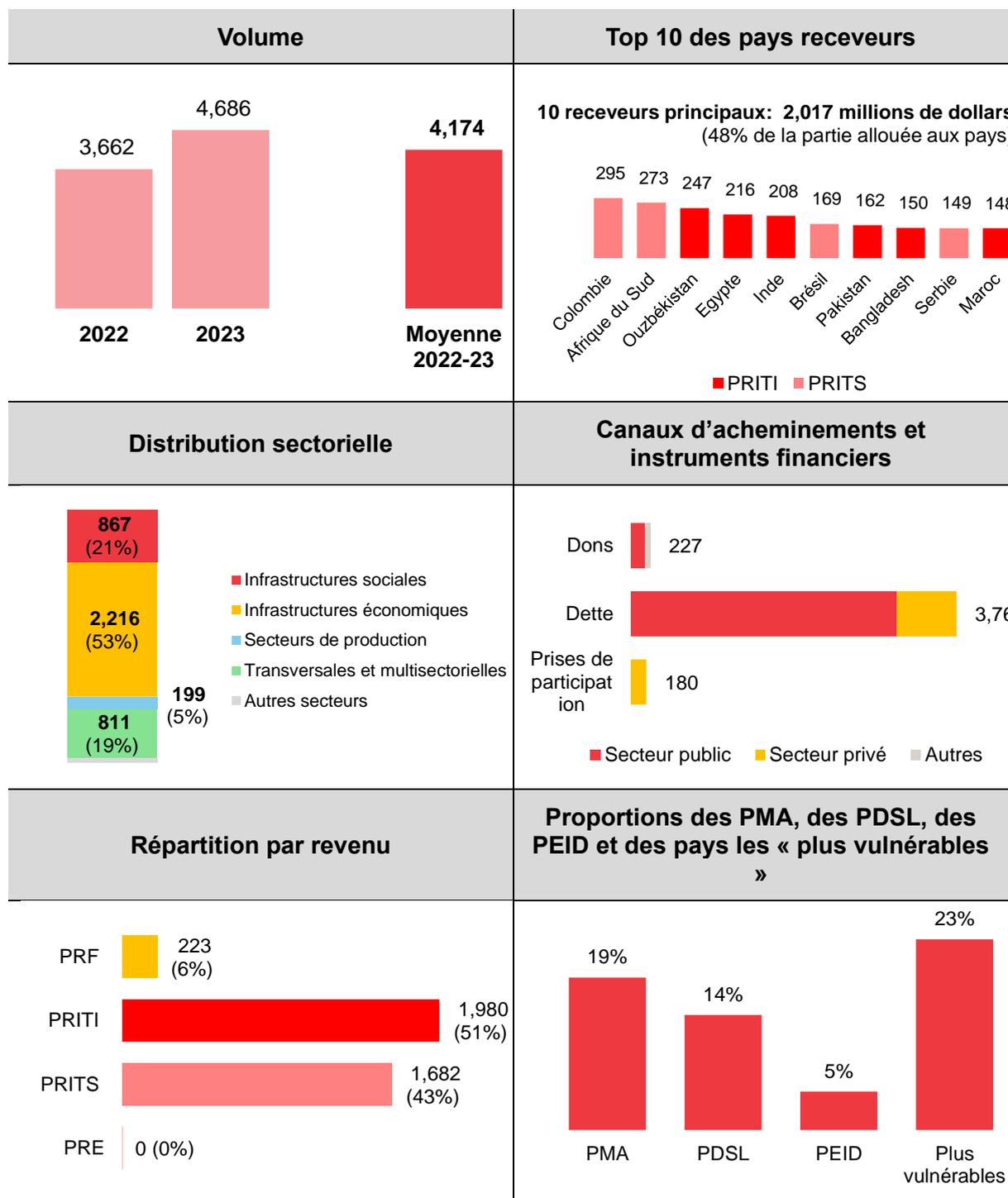
---

<sup>9</sup> Le Bangladesh est un PMA

les niveaux d'APD restent inchangés, on pourrait faire valoir que le fait de ne pas inclure l'atténuation du changement climatique dans l'APD pourrait libérer environ 30 milliards de dollars de ressources concessionnelles pour les pays et les secteurs ayant les besoins les plus pressants. Cette réaffectation, qui implique un financement indépendant de l'atténuation du changement climatique, pourrait également contribuer à améliorer la redevabilité des donateurs, qui est entachée par les effets de distorsion des fonds consacrés à l'atténuation du changement climatique, et renforcer ainsi la crédibilité de l'APD.

# Annexe A : La finance FCA-APD de la France

Moyenne 2022-23, en millions USD



Note : L'analyse de la répartition en fonction du niveau de revenu des pays ainsi que de la part des PMA, des pays sans littoral (PDSL), des petits États insulaires en développement (PEID) et des pays les plus vulnérables est fondée uniquement sur les flux alloués aux pays. Les flux répartis à l'échelle régionale ne sont pas pris en compte ici.

# Annexe B : Considérations méthodologiques

## Source

Cette analyse est basée sur les données publiées par l'OCDE par le biais du Système de notification des pays créanciers (SNPC). L'ensemble de données a été obtenu le 15 février 2025. L'analyse bénéficie également de diverses classifications descriptives et de groupes de pays élaborés par les Nations Unies ou la Banque mondiale.

## Base de mesure

Cette analyse est fondée sur les engagements (et non sur les décaissements ou les équivalents de dons), car les informations sur l'atténuation des changements climatiques sont les plus complètes pour les engagements.

## Concepts clés

### ***Financement bilatéral climat issu de l'APD pour l'atténuation du changement climatique (FCA-APD)***

Aux fins de la présente analyse, la finance FCA-APD fait référence aux engagements bilatéraux alloués pour les flux éligibles à l'APD qui visent à atténuer le changement climatique :

- **Les flux éligibles à l'APD** comprennent les flux d'APD et les instruments du secteur privé (ISP) éligibles à l'APD. Les flux d'APD comprennent des dons et des prêts souverains comportant des éléments de dons de 45 % pour les PMA et les pays à faible revenu, de 15 % pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, de 10 % pour ceux de la tranche supérieure, en utilisant des taux d'actualisation de 9 %, 7 % et 6 % respectivement. Pour les prêts aux Banques multilatérales de développement (BMD), le seuil est de 10 %, avec un taux d'actualisation de 5 %. Les flux d'instruments du secteur privé (ISP) éligibles à l'APD comprennent les prêts au secteur privé, les fonds propres, les instruments de financement mezzanine et les subventions remboursables qui sont additionnelles et déployées par des véhicules jugés éligibles à l'APD.<sup>10</sup>
- **Les activités bilatérales** comprennent toutes les activités, à l'exception des contributions de base aux organisations multilatérales jugées éligibles à l'APD en tout ou en partie, y compris les souscriptions au capital, les reconstitutions ainsi que les contributions obligatoires et volontaires de base.
- **Flux alloués par pays et par secteur** incluent les activités bilatérales selon les modalités suivantes de la coopération pour le développement : les aides budgétaires sectorielles<sup>11</sup>, le soutien de base aux ONG et à d'autres canaux bilatéraux, les contributions aux programmes et fonds gérés par des organisations internationales, les fonds communs/financements communs, les projets, l'assistance technique et les bourses (voir **Graphique A.2**).
- Les activités qui visent l'**atténuation du changement climatique** sont identifiées comme celles ayant un objectif principal ou important, à l'aide du marqueur de Rio du CAD pour l'atténuation du changement climatique.

---

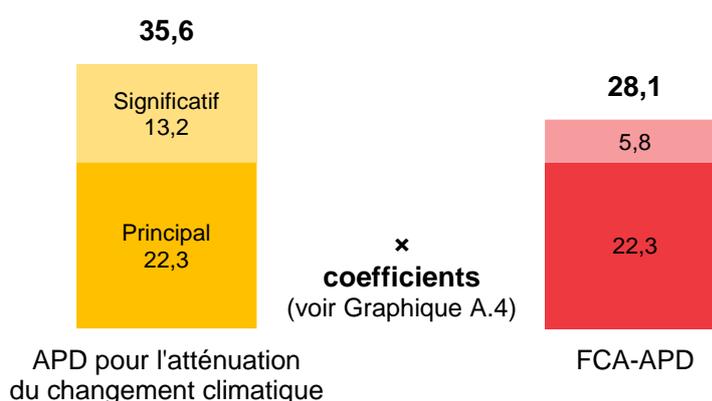
<sup>10</sup> Voir les paragraphes 58 et 59 des *DAC Reporting Directives* : [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2024\)40/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2024)40/FINAL/en/pdf) et son troisième addendum, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2024\)40/ADD3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2024)40/ADD3/FINAL/en/pdf).

<sup>11</sup> L'appui budgétaire général est exclu de cette notion car, par définition, il ne peut pas être alloué à des objectifs liés au climat (contrairement à l'appui budgétaire sectoriel).

De plus, le montant de chaque engagement est ajusté en appliquant des coefficients qui tiennent compte de l'intensité de l'objectif d'atténuation au sein de chaque activité. Les activités dont l'objectif principal est l'atténuation du changement climatique se voient généralement appliquer un coefficient de 100 %, tandis que celles dont l'objectif d'atténuation est important se voient appliquer des coefficients fixes allant de 30 % à 100 %, selon le donateur. Les valeurs des coefficients sont communiquées dans le cadre d'une enquête régulière du CAD de l'OCDE<sup>12</sup> et résumé, le cas échéant, dans **Graphique A.3** de la présente annexe.

Cette analyse calcule le la finance FCA-APD pour la Corée, bien qu'elle appartienne aux Parties non visées à l'annexe I de la CCNUCC qui comprennent principalement des bénéficiaires du financement de l'action climatique.

**Graphique A.1. Calcul du financement FCA-APD, moyenne 2022-23, en milliards USD**



**Graphique A.2. Modalités de coopération dans le cadre de la finance FCA- APD**

Code de modalité	Nom de la modalité	Flux d'APD	Flux PSI éligibles à l'APD	Autres flux PSI	Autres flux officiels
A01	Appui budgétaire général	NON	NON	NON	NON
A02	Appui budgétaire sectoriel	OUI	OUI	NON	NON
B01	Soutien de base aux ONG, autres organismes privés, PPP et instituts de recherche	OUI	OUI	NON	NON
B02	Contributions de base aux institutions multilatérales et aux fonds mondiaux	NON	NON	NON	NON
B03	Contributions à des programmes et fonds à des fins spécifiques gérés par des organisations internationales	OUI	OUI	NON	NON
B04	Fonds communs/financement commun	OUI	OUI	NON	NON
C01	Interventions de type projet	OUI	OUI	NON	NON
D01	Experts donateurs	OUI	OUI	NON	NON
D02	Autre assistance technique	OUI	OUI	NON	NON
E01	Bourses/formations dans le pays donateur	OUI	OUI	NON	NON
E02	Coûts imputés aux étudiants	NON	NON	NON	NON
F01	Allègement de la dette	NON	NON	NON	NON
G01	Frais administratifs	NON	NON	NON	NON
H01	Sensibilisation au développement	NON	NON	NON	NON
H02-H06	Réfugiés/demandeurs d'asile dans les pays donateurs	NON	NON	NON	NON

<sup>12</sup> Voir les résultats de l'enquête sur les coefficients appliqués aux données des marqueurs de Rio sur le changement climatique lors de la déclaration à la CCNUCC [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2024\)28/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2024)28/REV1/en/pdf).

**Graphique A.3. Tableau simplifié des coefficients  
pour le calcul du financement climatique**

Fournisseur	Rapports des donateurs à la CCNUCC <sup>13</sup>		Dans cette analyse	
	Principal	Significatif	Principal	Significatif
Australie	Au cas par cas	Au cas par cas	100%	40%
Autriche	100%	50%	100%	50%
Belgique	Au cas par cas	Au cas par cas	100%	40%
Canada	100%	30%	100%	30%
Tchéquie	100%	100%	100%	100%
Danemark	100%	50%	100%	50%
Estonie	Autre	Autre	100%	40%
Finlande	Au cas par cas	Au cas par cas	100%	40%
France	Au cas par cas	Au cas par cas	100%	40%
Allemagne	100%	50%	100%	50%
Grèce	100%	40%	100%	40%
Hongrie	Autre	Autre	100%	40%
Islande	100%	100%	100%	100%
Irlande	100%	40%	100%	40%
Italie	100%	40%	100%	40%
Japon	100%	50%	100%	50%
Corée	N/A	N/A	100%	40%
Lituanie	Autre	Autre	100%	40%
Luxembourg	N/A	N/A	100%	40%
Pays-Bas	100%	40%	100%	40%
Nouvelle-Zélande	100%	30 % ou 50 %	100%	30%
Norvège	100%	40%	100%	40%
Pologne	100%	100%	100%	100%
Portugal	100%	40%	100%	40%
République slovaque	Au cas par cas	Au cas par cas	100%	40%
Slovénie	100%	100%	100%	100%
Espagne	100%	50%	100%	50%
Suède	100%	40%	100%	40%
Suisse	85%	85 % ou 50 %	85%	50%
Royaume-Uni	Au cas par cas	Au cas par cas	100%	40%
États-Unis	Autre	Autre	100%	40%

Lorsque les donateurs calculent leur financement climatique au cas par cas ou autrement, mais sans utiliser de coefficients fixes, cette analyse suppose des coefficients de 100 % pour les activités déclarées avec un objectif principal, et de 40 % pour un objectif significatif. Cette dernière valeur est conforme à la pratique des plus grands donateurs qui utilisent des coefficients fixes - la moyenne des coefficients fixes utilisés par le Canada, l'Allemagne, l'Italie et le Japon est de 42,5 % et la médiane est de 45 %.

### **Autres APD bilatérales allouées**

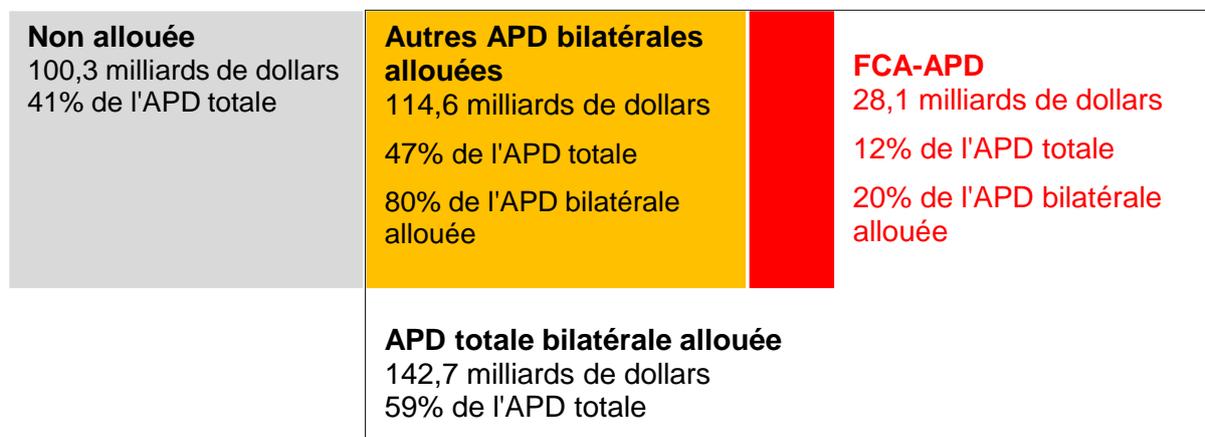
Les « autres APD » bilatérales allouées sont calculées pour comparer les financements FCA-APD avec la partie restante de l'APD. Celle-ci comprend les mêmes modalités de coopération que la finance FCA-APD plus l'appui budgétaire générale.

<sup>13</sup> Voir les résultats de l'enquête sur les coefficients appliqués aux données des marqueurs de Rio sur le changement climatique lors de la notification à la CCNUCC, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2024\)28/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2024)28/REV1/en/pdf).

## APD totale allouée

La somme des financements FCA-APD et des autres APD bilatérales allouées donne le total de l'APD allouée (voir **Graphique A.4**).

**Graphique A.4. Concepts clés**



## **Financement concessionnel de l'atténuation du changement climatique par les institutions multilatérales (ressources de base)**

À titre de comparaison, l'encadré 1 présente une brève analyse des flux concessionnels des budgets de base des institutions multilatérales à l'appui de l'atténuation du changement climatique. Cette section explique comment ces activités sont identifiées dans l'ensemble de données du SNPC, et comment le financement multilatéral pour l'atténuation du changement climatique est calculé aux fins de la présente analyse.

**Concessionnel.** Les institutions multilatérales indiquent dans leurs données si une activité est concessionnelle ou non, avec la logique suivante :

- Les subventions sont considérées comme concessionnelles par défaut ;
- Pour les prêts, les institutions sont invitées à utiliser la définition de concessionnalité du FMI, c'est-à-dire un taux d'actualisation de 5 % et un seuil de concessionnalité de 35 % ;
- Le statut de concessionnalité des prises de participation est déterminé par chaque établissement, à l'aide de ses propres règles et définitions.

**Financement de l'atténuation du changement climatique.** Les données relatives au soutien des institutions multilatérales à l'atténuation du changement climatique sont communiquées au CAD de l'OCDE selon deux méthodes distinctes :

- Les Principes communs pour le suivi du financement de l'atténuation du changement climatique<sup>14</sup>, qui sont principalement utilisés par les BMD. Chaque activité fait l'objet d'un rapport combiné à un pourcentage indiquant le montant spécifique consacré à l'atténuation du changement climatique (c'est-à-dire le

<sup>14</sup> Banque mondiale (2023), Principes communs pour le suivi du financement de l'atténuation du changement climatique, version 4, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/514141645722484314/pdf/Common-Principles-for-Cliamate-MitigationFinance-Tracking.pdf>.

financement de la lutte contre le changement climatique), allant de 0 % à 100 % du montant de l'engagement. Par exemple, un engagement pour un prêt de 10 millions de dollars avec une part de 75 % pour l'atténuation du changement climatique donne un financement de 7,5 millions de dollars pour l'atténuation du changement climatique. Cette méthode est comparable à celle utilisée par les donateurs dans leurs rapports sur le financement de l'action climatique à la CCNUCC.

- Marqueurs DAC Rio (voir ci-dessus). Pour estimer le financement de la lutte contre le changement climatique, l'analyse utilise les coefficients 100 % pour les activités dont l'objectif principal est l'atténuation des changements climatiques et 40 % comme objectif significatif ou important. Cette méthode est conforme à celle appliquée dans le cadre de la finance climat bilatérale (voir **Graphique A.3**), ainsi que dans les rapports sur le financement de l'action climatique à la CCNUCC par une majorité de donateurs.

On trouvera une vue d'ensemble de l'utilisation de ces méthodes par les bailleurs multilatéraux dans **Graphique A.5**.

**Les ressources de base** font référence à des fonds qui sont mis en commun de manière à perdre leur identité et à faire partie intégrante des actifs financiers de l'institution multilatérale. Il s'agit principalement des capitaux ordinaires des banques multilatérales de développement et des budgets soutenus par des contributions obligatoires, des contributions volontaires de base, des reconstitutions de capital et des souscriptions de capital. Les ressources de base ne comprennent pas les contributions financières affectées à des projets, des fonds d'affectation spéciale ou des programmes administrés par des organisations multilatérales.

**Graphique A.5. Méthode de calcul des conditions concessionnelles Financement de l'atténuation du changement climatique par les organisations multilatérales (ressources de base)**

Fournisseur	Méthodologie de reporting sur le climat	Si les marqueurs de Rio, coefficients utilisés dans cette analyse	
		Principal	Significatif
Fonds africain de développement	Principes communs des BMD		
Banque asiatique de développement	Principes communs des BMD		
Banque de développement des Caraïbes	Principes communs des BMD		
Banque centraméricaine d'intégration économique	Principes communs des BMD		
Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale	Marqueurs de Rio	100%	40%
Fonds d'investissement climatiques	Principes communs des BMD		
Banque de développement d'Amérique latine	Principes communs des BMD		
Institutions de l'UE (hors BEI) <sup>15</sup>	Marqueurs de Rio	100%	40%
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Marqueurs de Rio	100%	40%
Fonds pour l'environnement mondial	Marqueurs de Rio	100%	40%
Fonds vert pour le climat	Principes communs des BMD		
Banque interaméricaine de développement	Principes communs des BMD		
Association internationale de développement	Principes communs des BMD		
Fonds international pour Développement agricole	Principes communs des BMD		
Banque islamique de développement	Principes communs des BMD		
Fonds nordique de développement	Principes communs des BMD		

Les institutions multilatérales qui ne sont pas incluses dans ce tableau n'ont pas communiqué de données sur l'atténuation du changement climatique ou n'ont pas pris d'engagements sur les activités concessionnelles.

<sup>15</sup> Voir les résultats de l'enquête sur les coefficients appliqués aux données des marqueurs de Rio sur le changement climatique lors de la déclaration à la CCNUCC, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2024\)28/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2024)28/REV1/en/pdf).



*“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**

**FERDi**

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](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 43 97 64 60