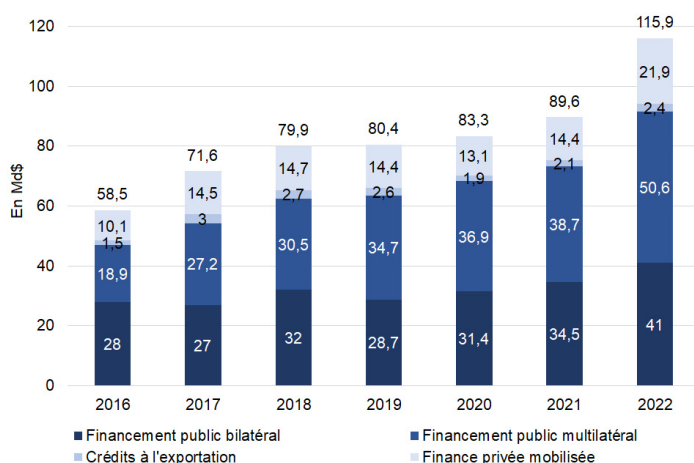


La finance climat publique française vers les pays en développement : état des lieux et enjeux

Nicolas KRAKOVITCH, Pierre MARC, Victoria SEIGNEZ

- La France, tout comme d'autres pays développés, apporte des financements publics afin d'accompagner les pays en développement dans leurs efforts d'application de l'accord de Paris visant à atténuer le changement climatique et s'adapter à ses effets néfastes. En 2023, la France leur a ainsi fourni 7,2 Md€ sous forme de prêts, de dons, de participations, ou de garanties pour leur action climatique.
- Par sa contribution, la France concourt à l'atteinte de l'objectif annuel de financement par l'ensemble des pays développés dit des « 100 milliards », décidé en 2009 à la COP15 à Copenhague. Cet objectif a été dépassé pour la première fois en 2022, avec 115,9 Md\$ comptabilisés par l'OCDE. La France fait partie des pays développés les plus mobilisés et peut ainsi être considérée comme dépassant sa « juste-part » dans l'atteinte de cet objectif.
- Cette finance climat publique issue des pays développés est cruciale dans certaines géographies, ainsi que pour certains types d'investissement, notamment d'adaptation au changement climatique, mais ne représente plus qu'une part minoritaire des financements liés au climat dans les pays en développement. L'objectif dit des « 100 milliards » prenant fin en 2025, un nouvel objectif devra être fixé à la fin de l'année 2024 lors de la COP29 à Bakou (Azerbaïdjan). Il doit permettre de mobiliser davantage de financements publics, venant d'un plus large nombre de pays, et de fixer un objectif ambitieux pour la mobilisation des financements privés, déjà importants mais qui doivent être considérablement amplifiés.

Financement climatique international fourni et mobilisé en 2016-2022



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

1. La finance climat vers les pays en développement : objectifs, outils et canaux

1.1 Des financements mondiaux sont nécessaires pour faire face au changement climatique tout en promouvant le développement économique

Des financements, publics et privés, sont nécessaires pour relever le défi mondial du changement climatique. Pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C, objectif fixé par l'accord de Paris en 2015, une importante mobilisation de financements est nécessaire. En effet, la transformation des modes de production et de consommation a un coût dont l'ampleur varie selon les économies, les efforts restant à mener et la géographie¹. De plus, contrairement aux biens publics locaux qui peuvent être financés par chaque État afin de faire bénéficier tous les habitants du pays des externalités positives associées, le climat a la particularité d'être un bien public *mondial*. Les effets transfrontaliers associés au climat limitent, plus encore que pour un bien public classique, son financement par les États et les acteurs privés de manière isolée.

Les engagements de financement public pour le climat en faveur des pays en développement ont joué un rôle clé dans la conclusion d'accords fixant une ambition mondiale de lutte contre le changement climatique. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, et l'accord de Paris de 2015 ont acté puis rehaussé l'ambition mondiale pour le climat. Le financement de cet effort se fait sur la base du principe des « responsabilités communes mais différenciées » dans le changement climatique et des « capacités respectives »². Ce principe acte la nécessaire mobilisation de tous les pays pour limiter le changement climatique tout en reconnaissant que les pays développés³ y ont une responsabilité et un rôle particuliers. Les financements fournis par les pays développés aux pays en développement constituent ainsi un élément central de la relation de confiance unissant les 197 Parties membres de la CCNUCC : ils fondent l'engagement à davantage d'action climatique

pour certains pays qui se considèrent moins en responsabilité ou en capacité de produire des efforts, mais subissent néanmoins les effets des changements climatiques. Ainsi la fixation d'une cible de 100 Md\$⁴ par an de financements des pays développés aux pays en développement à partir de 2020 et jusqu'à 2025 est considérée comme ayant joué un rôle clé pour la conclusion de l'accord de Paris lors de la COP21 en 2015⁵.

Ces financements doivent respecter un équilibre négocié entre financement de l'atténuation et de l'adaptation⁶ au changement climatique. L'engagement par les pays développés à financer non seulement l'atténuation du changement climatique mais également l'adaptation à ses effets constitue une priorité historique des pays en développement, les investissements d'adaptation présentant davantage de bénéfices locaux directs. L'article 9 de l'accord de Paris stipule qu'il est nécessaire d'atteindre un équilibre entre la finance atténuation et la finance adaptation, sans pour autant en fixer la proportion exacte. Alors que les besoins de financement de l'adaptation au changement climatique augmentent avec l'accélération de celui-ci, la COP26 à Glasgow en 2019 a appelé les pays développés à doubler collectivement les financements dédiés à l'adaptation pour les pays en développement, pour atteindre 40 Md\$ d'ici 2025.

Dans une logique de développement durable, liant développement et action climatique, ces financements issus des pays développés se sont inscrits dans la continuité de l'aide au développement. Il s'agit de promouvoir un développement bas carbone que l'accord de Paris consacre, en conciliant lutte contre la pauvreté et lutte contre le changement climatique. La finance climat s'appuie ainsi sur les principes et les canaux de distribution de l'aide publique au développement (APD) qui vise, de manière générale, à soutenir les pays en développement, et particulièrement les pays les moins avancés (PMA). Ce mode de fonctionnement a permis de rapidement

(1) Voir par exemple pour la France une estimation des besoins d'investissements : Gourmand L. (2024), « [Quels besoins d'investissements pour les objectifs français de décarbonation en 2030 ?](#) », *Trésor-Éco*, n° 342.

(2) Article 3.1 de la CCNUCC et article 2.2 de l'Accord de Paris.

(3) Définis par la CCNUCC par une liste présentée en annexe I, non définis par l'accord de Paris.

(4) Décidée lors de la COP15 (§8 décision 2/CP15), et reprise par la COP21 lors de la conclusion de l'accord de Paris (§53 décision 1/CP21).

(5) Lavanya Rajamani et Emmanuel Guérin, "Central Concepts of the Paris Agreement and How They Evolved" dans *The Paris Agreement on Climate Change: analysis and commentary*, par Klein D. R., Carazo M. P., Doelle M., Bulmer J., Higham A. (2017).

(6) L'atténuation du changement climatique correspond aux actions limitant les émissions de gaz à effets de serre, et ainsi le changement climatique, tandis que l'adaptation renvoie aux actions permettant de diminuer les conséquences de ce dernier sur les systèmes humains.

mobiliser des moyens croissants dédiés au climat vers les pays en développement. En France, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a inscrit en juillet 2023 la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité comme l'un des dix objectifs prioritaires de l'APD française, à laquelle la France a consacré 0,56 % en 2022 et 0,5 % en 2023⁷ de son revenu national brut (RNB) annuel⁸.

1.2 Les flux Nord-Sud de financements en faveur du climat font l'objet d'un suivi quantitatif précis en vertu des accords internationaux

Le concept de « finance climat » ne dispose pas de définition agréée, mais regroupe en pratique l'ensemble des financements qui permettent d'atténuer et de s'adapter au changement climatique.

Pour permettre de faire le suivi des engagements pris dans le cadre des négociations climatiques internationales, les financements publics issus des pays développés et à destination des pays en développement font l'objet d'une déclaration et d'une comptabilisation. Ces financements peuvent être bilatéraux ou multilatéraux. Les financements bilatéraux désignent les financements apportés par un pays développé à un pays en développement quel que soit l'outil utilisé, par exemple le financement d'un projet bénéficiant au climat à travers une banque publique de développement bilatérale (du bailleur). Les financements multilatéraux désignent ceux qui proviennent d'organisations multilatérales telles que les banques multilatérales de développement (ex : Banque africaine de développement), ou les fonds multilatéraux dédiés au climat (ex : Fonds vert pour le climat) ou qui agissent en sa faveur sans qu'il s'agisse de leur unique objet prioritaire (ex : Fonds international pour le développement agricole). Ces organisations, grâce aux financements apportés par leurs pays actionnaires ou contributeurs, fournissent également de la finance climat publique aux pays en développement.

L'identification des financements publics bénéfiques au climat se fait au moyen de méthodes établies. D'une part, afin de comptabiliser la part climat des financements, des marqueurs dits « de Rio », élaborés par l'OCDE, sont utilisés par la plupart des pays. Ces

marqueurs permettent de mesurer la contribution d'un financement aux objectifs d'atténuation ou d'adaptation, en attribuant un score compris entre 0 et 2 à chaque projet, ce qui détermine la part du financement attribuable⁹ à la lutte contre le changement climatique et ses effets. Les banques multilatérales de développement et le *International Development Finance Club* (un réseau de 27 banques de développement nationales, régionales et bilatérales) ont développé des principes communs de comptabilisation. L'Agence française de développement (AFD) a élaboré une méthodologie plus détaillée que celle des marqueurs de Rio, comportant davantage de catégories et permettant de déterminer la part climat d'un projet de manière plus fine. D'autre part, les financements vers les pays en développement répondent à des règles de comptabilisation strictes, définies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, notamment en termes de niveau de concessionnalité¹⁰ minimum. Si la finance climat recouvre également des financements qui ne sont pas concessionnels au regard de ces règles (pour un projet d'énergies renouvelables ayant un niveau suffisant de rentabilité économique et financière par exemple), le caractère concessionnel ou non d'un financement doit être clairement indiqué lors de la déclaration.

Plusieurs cadres de comptabilisation ou « rapportage » des financements publics pour le climat co-existent. Dans le cadre de la CCNUCC, les pays contributeurs rapportent tous les deux ans les financements qu'ils ont apportés aux pays en développement en année N-2 et N-3, selon un cadre de transparence négocié entre pays, sans préjuger de la méthode de comptabilisation qu'ils utilisent. Ils rapportent leurs financements bilatéraux, ainsi que leurs contributions à des instances multilatérales qui financent la lutte contre le changement climatique. En plus de la CCNUCC, l'OCDE organise son propre rapport dans le cadre du suivi de l'objectif dit des « 100 milliards » qui fait l'objet d'une publication annuelle (sur l'année N-2) : à la différence du rapportage CCNUCC qui ne considère que les financements bilatéraux et les contributions individuelles de chaque pays à des organisations multilatérales, l'OCDE comptabilise aussi la part des financements des banques multilatérales de développement (BMD) et des fonds multilatéraux imputable à l'actionnariat et aux contributions des

(7) Les données d'APD 2023 sont en cours de validation par l'OCDE pour publication en décembre 2024.

(8) *Aide au développement*, France.

(9) En France, conformément aux recommandations de l'OCDE, un projet avec un marqueur 1 est comptabilisé à 40 % comme de la finance climat et un marqueur 2 à 100 %. Il existe un marqueur pour l'adaptation et un pour l'atténuation.

(10) La définition du niveau de concessionnalité d'un prêt est détaillée en page 9.

pays développés, qui constituent le périmètre de l'engagement des 100 Md\$. Enfin, l'Union européenne publie également des données sur la finance climat des

institutions européennes et des États membres, à un rythme annuel (sur l'année N-1) et dans un cadre assimilable à celui de la CCNUCC.

Encadré 1 : Le cas spécifique des pertes et préjudices

Les pertes et préjudices liés aux effets néfastes du changement climatique désignent généralement les répercussions néfastes et les dégâts, économiques et non économiques, liés à l'exposition et à la vulnérabilité au changement climatique. L'accord de Paris traite les pertes et préjudices dans son article 8, en reconnaissant l'importance de les éviter, de les réduire et d'y faire face. Néanmoins, en les singularisant, l'accord de Paris ne fait pas rentrer les réponses aux pertes et préjudices dans le même cadre que le financement de l'atténuation et de l'adaptation, et ne fixe pas par ailleurs d'obligation de financement aux pays développés. En effet, la décision d'adoption de l'accord de Paris précise que l'article 8, qui reconnaît l'existence de pertes et préjudices, ne peut ouvrir la voie à des demandes de compensation.

Cela ne veut toutefois pas dire qu'aucune réponse financière n'est apportée à cette problématique. En effet, la COP27 en 2022 a abouti à la mise en place d'arrangements financiers, dont notamment un fonds, pour répondre aux pertes et préjudices. Les modalités d'opérationnalisation de ce fonds ont été adoptées à la COP28 en 2023. La France y participe pleinement, en tant que co-présidente du Conseil d'administration du Fonds depuis avril 2024 pour un an, et par sa contribution financière au Fonds.

2. Au niveau international, la finance climat croît malgré des contributions inégales

2.1 La finance climat privée et domestique croît fortement mais laisse certaines géographies de côté

Selon le *think-tank Climate Policy Initiative (CPI)*¹¹, la finance climat a atteint 1 270 Md\$/an en moyenne en 2021-2022, contre 653 Md\$/an en moyenne en 2019-2020. La finance publique internationale ne constitue donc que moins de 10 % de l'ensemble des flux identifiés, eux-mêmes certainement sous-estimés du fait du manque de données dans certains secteurs et pays¹². Dans les pays développés, mais aussi dans certains pays émergents, la finance domestique (qu'elle soit privée ou publique) apporte la majorité des flux. Dans certaines géographies néanmoins, la finance climat domestique et la finance privée internationale étant extrêmement limitées, la finance climat publique internationale constitue une part majeure des flux : plus de deux tiers en Afrique subsaharienne et plus de 40 % en Amérique latine et dans les Caraïbes ou en Asie du Sud, selon CPI.

La finance privée reste également très limitée concernant l'adaptation, CPI¹³ estimant qu'elle ne représente que 1,5 Md\$ sur les 63 Md\$ d'investissements dans l'adaptation. Ceci amplifie les disparités géographiques car les pays les plus vulnérables, dont les besoins d'investissements dans l'adaptation sont les plus importants, sont également ceux attirant généralement le moins de financements privés et disposant des plus faibles ressources publiques domestiques.

2.2 La finance climat publique internationale a atteint en 2022 l'objectif des 100 milliards

La cible des 100 Md\$ décidée à la COP15 et prolongée par la COP21 a été dépassée pour la première fois en 2022. Alors qu'en 2020 et 2021, les financements internationaux ne dépassaient pas 90 Md\$, ils ont atteint près de 115,9 Md\$ en 2022 (cf. Graphique 1). Cette atteinte permet aux pays développés d'avoir tenu leurs engagements en matière de financement.

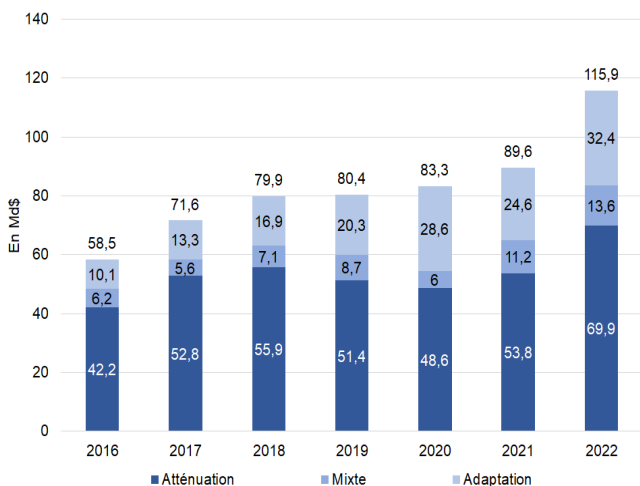
(11) CPI, *Global Landscape of Climate Finance 2023*.

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*

Les financements internationaux dédiés à l'adaptation augmentent, dans une tendance compatible avec l'appel de la COP26 à doubler la finance adaptation entre 2019 et 2025 afin d'atteindre 40 Md\$ par an. En effet, l'OCDE a comptabilisé 32,4 Md\$ de finance adaptation en 2022¹⁴. Il faut toutefois noter que plus de 10 % des financements sont comptabilisés comme étant transversaux à l'adaptation et l'atténuation, et ne sont donc pas comptés comme contribuant à l'appel de doubler la finance adaptation.

Graphique 1 : Financement climatique international fourni et mobilisé en 2016-2022



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

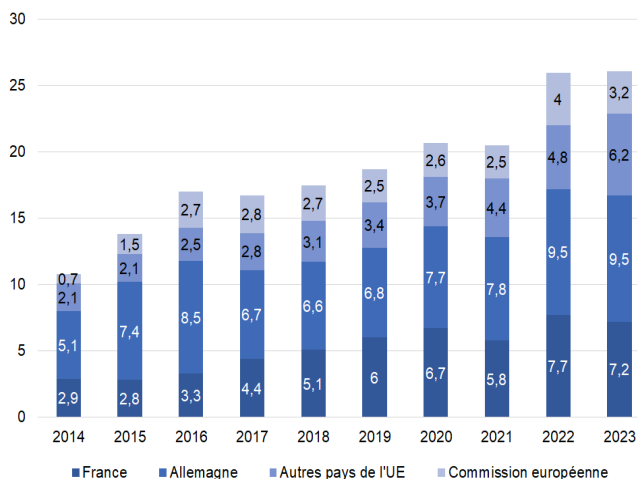
Note : Le terme de « financement mobilisé » est utilisé pour désigner les financements privés déclenchés ou encouragés par les financements publics pour le climat, attribués aux pays développés.

2.3 La France contribue fortement à la croissance soutenue de la finance climat publique européenne

De 2014 à 2023, la finance climat publique européenne a plus que doublé, pour atteindre 28,6 Md€. La France est la 2^e contributrice à la finance climat en Europe (25 % des financements européens en 2023), derrière l'Allemagne (33 %) et devant les Pays-Bas et l'Espagne, qui représentent chacun 5 % des contributions européennes. L'Union européenne

participe également, à travers son budget et les financements accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) dans les pays en développement, à la finance climat européenne (20 %).

Graphique 2 : Contributions de l'UE (hors BEI) et de ses États membres à la finance climat



Source : *Données Commission Européenne*.

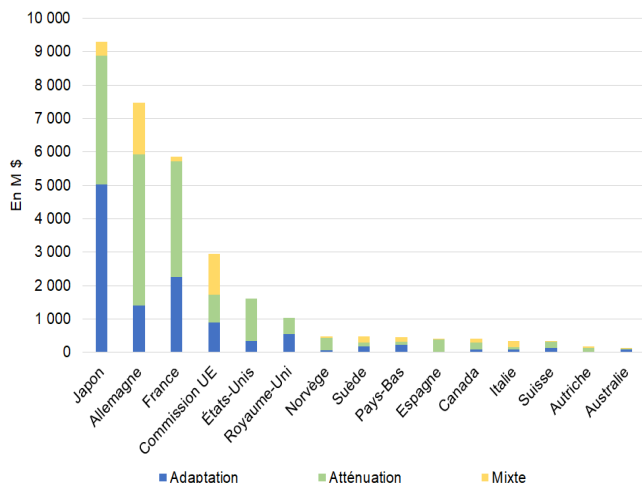
Note : Les contributions du Royaume-Uni à la finance climat de l'UE avant son départ de l'UE ne sont pas incluses.

2.4 Les contributions des États varient fortement relativement aux estimations de « juste part »

La réponse internationale aux engagements collectifs en matière de finance climat se fait sur une base volontaire, la France se classant 3^e contributeur mondial. Il n'existe pas de mécanisme de répartition de l'effort entre pays contributeurs. Ainsi, chaque pays détermine ses propres contributions, éventuellement dans le cadre d'un calendrier pluriannuel. Le suivi de ces contributions se fait dans le cadre du rapportage à la CCNUCC exposé plus haut. Les dernières données disponibles datent de 2020. Dans ce cadre, et en s'appuyant uniquement sur les contributions bilatérales, la France est le 3^e contributeur international le plus important à la finance climat, derrière le Japon et l'Allemagne et devant les États-Unis.

(14) OCDE (2024), *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022*.

Graphique 3 : Contributions individuelles bilatérales à la finance climat en 2020

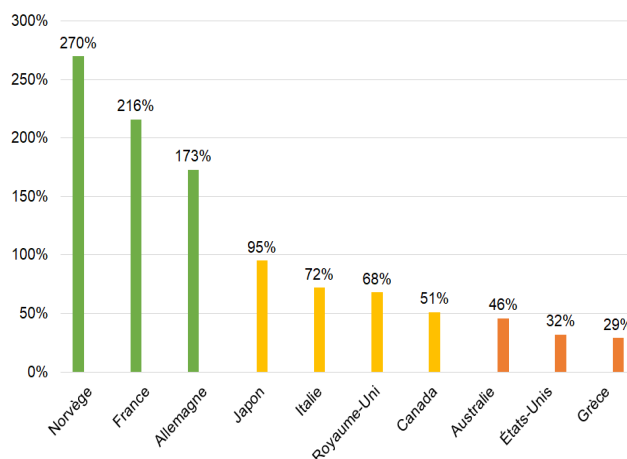


Source : *Biennial Transparency Reports to UNFCCC (2020) – Bilateral, regional and other channels.*

Le concept de « juste-part » permet de mettre en perspective l'effort de chaque contributeur en tenant compte de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) cumulées et de ses capacités financières, qui sont les deux motivations du principe des responsabilités communes mais différenciées (CBDR) consacré dans l'accord de Paris. Cependant il n'existe pas de définition précise et agréée : le groupe de réflexion *Overseas Development Institute* (ODI) propose pour sa part une clef de répartition faisant la moyenne à part égale de trois critères (part de RNB, de population, et

des émissions cumulées depuis 1990) au sein des pays considérés comme contributeurs à l'objectif de 100 Md\$¹⁵. Sur cette base, ODI calcule le pourcentage de la « juste-part » réalisé par chaque pays comme le ratio entre la contribution de chacun et l'estimation de sa juste contribution. Selon cette méthodologie, parmi les pays du G7, seuls la France, le Japon et l'Allemagne remplissent – et dépassent – leur juste part. C'est également le cas en ce qui concerne le financement de l'adaptation : la France faisait en 2021 plus que sa juste part en la matière¹⁶.

Graphique 4 : Pourcentage de la « juste-part » réalisé selon ODI en 2022



Source : *ODI Fair share (2023).*

3. La finance climat publique française porte une ambition à la fois en termes de volume financier et de ciblage des pays les plus vulnérables

3.1 Un objectif de 6 Md€ par an jusqu'en 2025, dont 2 Md€ pour l'adaptation

En dix ans, la France a plus que doublé ses financements climat pour les pays en développement. Lors de la COP21 à Paris en 2015, la France s'était engagée à porter ses financements publics en faveur du climat dans les pays en développement de 3 Md€ à 5 Md€ par an en 2020. Cet objectif avait été atteint puis dépassé dès 2019. En décembre 2020, le Président de la République a annoncé un rehaussement de cette cible à 6 Md€ par an pour les années 2021 à 2025. Cet

objectif a été tenu en 2021 (6,1 Md€), et dépassé en 2022 (7,7 Md€) et en 2023 avec 7,2 Md€.

La majorité de la finance climat fournie par la France va au financement de l'atténuation, mais l'adaptation fait l'objet d'une attention spécifique. Ainsi, alors que l'objectif de 5 Md€ en 2020 contenait un sous-objectif de 1,5 Md€ pour l'adaptation, ce dernier a été rehaussé à 2 Md€ au sein de l'objectif des 6 Md€ (soit un tiers). Cet engagement a été honoré en 2021, 2022 et 2023 avec respectivement 2,2 Md€, 2,6 Md€ et 2,8 Md€¹⁷ dédiés à l'adaptation.

(15) Pays listés à l'annexe II de la CCNUCC de 1992.

(16) Pettinotti L., Cao Y., Kamninga T. et Colenbrader S. (2023), "A fair share of climate finance?", ODI, *Working paper*.

(17) La France ne rapporte pas de finance dite « transversale ou mixte », i.e. qui concerne, sans pouvoir les départager, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Grâce à l'utilisation d'indicateurs fins de l'AFD, la finance climat est strictement partagée entre finance adaptation et finance atténuation. Sans cette granularité de l'information, la finance mixte aurait représenté 3,8 Md€ en 2023, alors que la finance adaptation n'aurait atteint que 1,4 Md€. La France est l'un des rares pays à avoir adopté une méthodologie de comptabilisation aussi fine.

3.2 L'AFD comme principal canal, mais aussi un rôle important dans les institutions multilatérales

La majorité de la finance climat publique française passe par des contributions bilatérales, et en particulier par le groupe Agence française de développement (AFD). Le groupe AFD comprend à la fois l'AFD elle-même et ses filiales, dont celle dédiée au secteur privé, Proparco. En 2023, le groupe AFD a contribué pour 6,2 Md€ à la finance climat française, représentant ainsi 87 % de l'apport national. D'autres canaux bilatéraux participent à la finance climat, à hauteur de 202 M€ en 2023, avec notamment :

- Les prêts du Trésor, qui sont des prêts contractés entre la France et un État étranger, conditionnés à la présence d'une composante française dans la mise en œuvre du projet.
- Le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) qui fournit, en priorité aux PME, des subventions ou des avances remboursables pour des études de faisabilité ou des projets démonstrateurs de technologies vertes et innovantes.
- Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) créé dès 1994. Il s'agit d'un fonds public bilatéral finançant des projets mettant en place des modes d'organisation et des techniques nouvelles et innovantes pour la protection de l'environnement.

Encadré 2 : Un exemple de projet. Financement du projet Koolboks de déploiement d'une solution de réfrigération innovante, 1,4 M€ de financement du FFEM

Au Nigéria, l'accès limité à des réseaux électriques fiables rend la réfrigération inaccessible pour des millions de personnes, entraînant un gaspillage de 45 % des denrées alimentaires chaque année. Pour y remédier, la start-up Koolboks, soutenue par le FFEM, développe des réfrigérateurs et congélateurs solaires pour les régions non-électrifiées. Utilisant une technologie innovante de stockage de l'énergie solaire et un paiement à l'usage, cette solution améliore l'accessibilité à la réfrigération avec un outil écologique. Ce projet bénéficiera à 63 500 personnes et permettra d'éviter 90 % des émissions de GES par rapport aux réfrigérateurs diesel. De plus, il emploie 70 ouvriers et ingénieurs dans une usine locale, contribuant par la même occasion au développement communautaire.

La finance climat publique française comprend également ses contributions à des enceintes multilatérales qui œuvrent pour le climat. Le canal multilatéral représentait ainsi environ 10 % de la finance climat française en 2023, avec près de 731 M€. La France est actionnaire des principales banques multilatérales de développement, lesquelles dédient une part conséquente de leur portefeuille à des investissements dans l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. À titre d'exemple, les contributions françaises effectuées en 2022 à l'Association Internationale pour le développement (*International Development Association*) du groupe Banque mondiale et à la Banque africaine de développement ont été comptabilisées comme contribuant à la finance climat publique française respectivement à hauteur de 133 M€ et 62 M€. Par son

actionnariat, la France pousse ces institutions à des actions plus ambitieuses sur le climat, par exemple sur le ciblage des pays les plus vulnérables. La France est également l'un des principaux contributeurs au financement de fonds dédiés à l'environnement, se classant à titre d'exemple 5^{ème} au Fonds Vert pour le climat. Depuis sa création en 2010, le Fonds a financé 286 projets d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement, surtout en Afrique et en Asie, évitant plus de 3 milliards de tonnes de CO₂ (environ 7 % des émissions mondiales en 2023).

Par ailleurs, en 2022, la France a mobilisé 3 milliards de droits de tirage spéciaux, soit 4 Md\$¹⁸, au fonds pour la résilience et la soutenabilité (*Resilience and Sustainability Trust*, RST) du Fonds monétaire international¹⁹.

(18) Les contributions françaises en DTS ne sont pas rapportées. Toutefois, les décaissements par le *Resilience and Sustainability Trust* peuvent être réattribués aux pays développés selon la quote-part de leur contribution sous forme de DTS. Ainsi, l'OCDE les comptabilisera dans le cadre de son suivi de l'atteinte de l'objectif des 100 milliards de dollars.

(19) <https://presse.economie.gouv.fr/02122022-la-france-concretise-ses-engagements-de-mobilisation-de-4-milliards-de-droits-de-tirage-speciaux-dts-via-le-fmi-pour-les-pays-les-plus-vulnerables/>

Tableau 1 : Répartition des financements publics français par canal en 2023

	Montant	Part du total
Bilatéral - groupe AFD	6 257 M€	87 %
Bilatéral - hors AFD (FASEP, prêts du Trésor, FFEM, FSPI/PISCCA)	202 M€	2,8 %
Bilatéral total	6 459 M€	89,8 %
Multilatéral (contributions françaises versées à des fonds concessionnels et fond verticaux qui font de la finance climat)	731 M€	10,2 %
Finance climat française totale	7 190 M€	

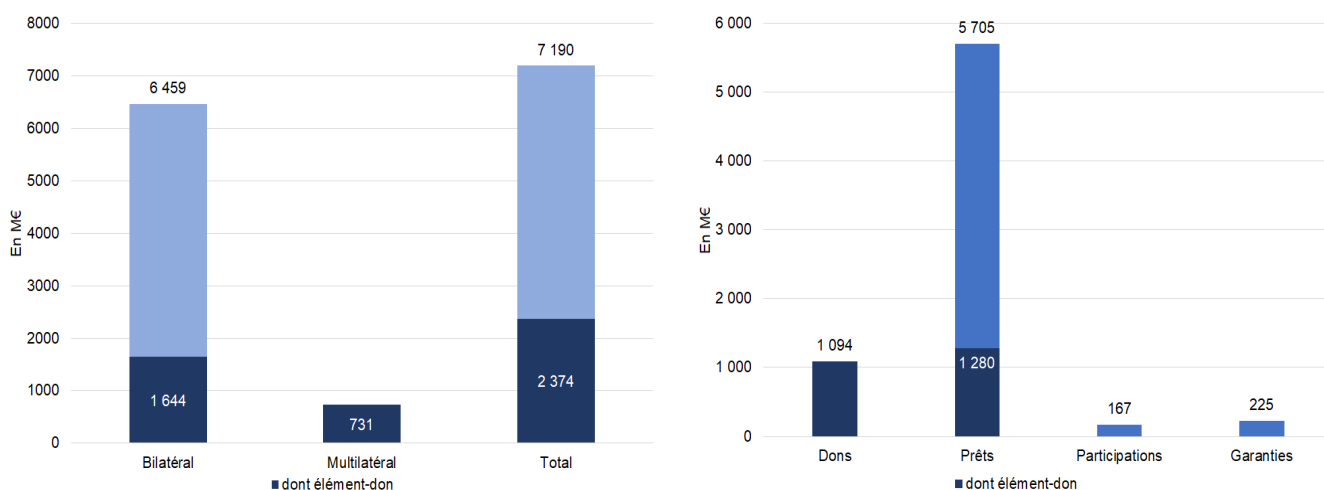
Source : Données DG Trésor (2023).

3.3 Une action utilisant l'ensemble des outils disponibles pour financer la lutte contre le changement climatique et ses effets

La finance climat publique française utilise l'ensemble des outils de la finance climat. Elle repose en grande majorité sur des prêts (79 %) et des dons (15 %). Le choix de l'instrument pertinent se fonde sur plusieurs critères liés à l'objet du financement et à la géographie considérée. En effet, les pays récipiendaires ne disposent ni des mêmes besoins ni des mêmes

capacités techniques et financières. Les dons ont vocation à bénéficier en priorité aux pays les plus pauvres, tandis que les prêts concessionnels sont un outil très pertinent pour les pays à revenu intermédiaire devant investir dans de grands projets d'infrastructures, tels que les transports et les énergies renouvelables. Si la majorité des contributions multilatérales françaises se font sous forme de don, elles peuvent contenir une part de prêt, à l'image du prêt de 310 M€ fait au bénéfice du Fonds vert pour le climat en 2022.

Graphique 5 : Répartition des financements français par canal et par instrument financier en 2023



Source : Données DG Trésor (2023).

Les prêts sont, dans leur immense majorité, dits « concessionnels » : le coût pour l'emprunteur est inférieur au coût qu'aurait ce prêt dans des conditions de marché. Des règles décidées dans le cadre du CAD fixent le niveau à partir duquel un prêt peut être considéré comme concessionnel²⁰. Cette différence est considérée comme un don, « l'élément-don » du prêt. L'équivalent-don de la finance climat française (agrégeant les dons et l'élément-don des prêts) représentait 33 % de sa valeur totale en 2023.

Afin de mobiliser le secteur privé, la finance climat française s'appuie aussi sur des co-financements privés et mobilise les outils de soutien aux exportations françaises. L'AFD s'attache à accroître la participation du secteur privé au développement et à la lutte contre le changement climatique, ce qui se traduit par des co-financements de projets par le secteur privé, et les interventions de Proparco (dont le mandat est d'accompagner le développement du secteur privé dans les pays d'opération du Groupe AFD). Ainsi, en 2023, 377,9 M€ de financements privés en faveur du

(20) La concessionnalité d'un prêt signifie que le prêt est effectué à un taux d'intérêt et avec des conditions plus favorables que ceux que le récipiendaire pourrait obtenir dans des conditions de marché sans intervention publique.

climat ont été mobilisés par les financements du Groupe AFD. S'y ajoutent les outils du Trésor détaillés plus haut (FASEP et prêts du Trésor) ainsi que les instruments d'assurance proposés par BPI France, qui visent à diminuer ou éliminer le risque (« *de-risking* ») des investissements verts dans les pays en développement, et notamment le risque de crédit (assurance-crédit), de change (assurance-change) ou politique (assurance pour risque politique).

3.4 Une répartition géographique diversifiée avec une priorisation des dons vers les pays les plus vulnérables

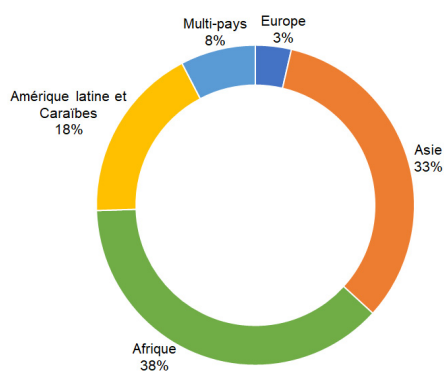
L'aide publique au développement, et donc la finance climat française qui s'inscrit notamment dans ce cadre, répond aux orientations fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Depuis le CICID qui s'est tenu en juillet 2023, l'effort financier bilatéral de l'État doit être dirigé prioritairement vers l'ensemble des pays les moins avancés (PMA) et les autres pays les plus vulnérables et fragiles (notamment les petits États insulaires en développement (PEID), particulièrement vulnérables à la montée des eaux). L'objectif est de consacrer 50 % de l'effort financier bilatéral en faveur

de ces pays à partir de 2024. Au-delà de sa propre APD, la France porte ses priorités au sein des instances multilatérales auxquelles elle participe. Le Fonds vert pour le climat a défini en ce sens comme prioritaires les PMA, PEID et États africains pour la finance adaptation²¹.

En termes géographiques, l'Afrique a été le principal bénéficiaire de la finance climat bilatérale française en 2023 avec près de 2,5 Md€ de financements (en flux). L'Asie et la zone « Amérique latine et Caraïbes » ont bénéficié respectivement de 2,1 Md€ et 1,1 Md€ de financements.

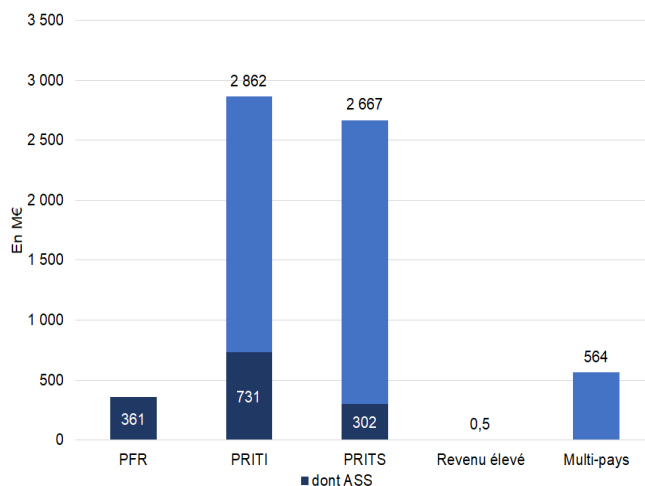
En termes de niveau de développement (classification Banque mondiale), 50 % des financements climat bilatéraux français ont été réalisés en 2023 dans les pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (PRITI). Selon la classification de la Banque mondiale, les pays à revenu faible ont un revenu national brut (RNB) par habitant inférieur à 1 135 \$. Au nombre de 26 en 2023, ils comptent par exemple le Tchad ou l'Éthiopie. Les pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure, au nombre de 54 en 2023, dont le RNB par habitant est compris entre 1 136 \$ et 4 465 \$, sont par exemple la Mauritanie, la Côte d'Ivoire, ou encore le Vietnam.

Graphique 6 : Répartition géographique des financements bilatéraux climat



Source : DG Trésor.

Graphique 7 : Répartition des financements par groupe de revenu en 2023



Source : Données DG Trésor (2023).

Note : Pays à faibles revenus (PFR), pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), Afrique sub-saharienne (ASS).

(21) Strategic plan (2024-2027), Fonds vert pour le climat.

4. Quelles perspectives pour la finance climat ?

L'objectif de « 100 Md\$ » prenant fin en 2025, un nouvel objectif doit être négocié pour en prendre le relais dès l'année prochaine. Cette négociation constitue l'un des enjeux majeurs de la COP29 qui a lieu à Bakou (Azerbaïdjan) en novembre 2024. Ce nouvel objectif doit permettre d'élargir la finance climat, tirant les leçons de l'intégration progressive du climat dans les plans d'investissement de tous les acteurs économiques, des banques de développement aux entreprises, des gouvernements aux fonds d'investissement.

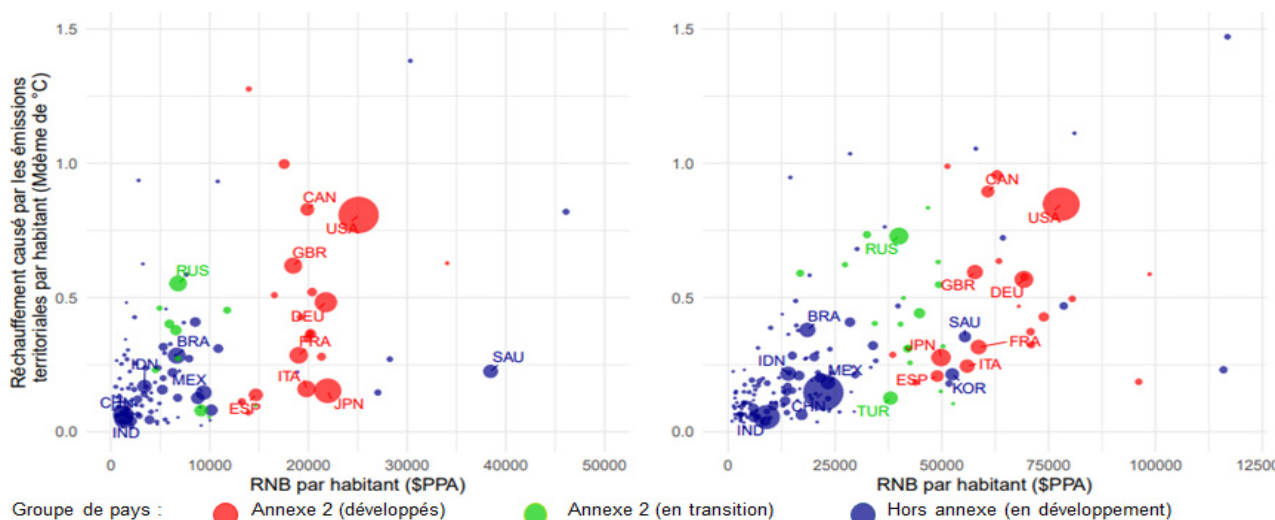
4.1 Élargir la base des contributeurs pour prendre en compte les évolutions des 30 dernières années

La définition des pays contributeurs, fixée par la liste de l'annexe II de la CCNUCC sur le modèle de la composition de l'OCDE en 1992, ne permet pas de

prendre en compte l'évolution des responsabilités historiques et des capacités contributives des pays. La part des pays de l'annexe II dans le PIB mondial est ainsi passée de plus de 62 % en 1992 à près de 40 % actuellement, alors que, dans le même temps, la part des émissions des pays de l'annexe I, dont les pays annexe II doivent aider la décarbonation (ainsi que l'adaptation) est passée de 40 % à 65 % (données Banque Mondiale, calculs DG Trésor).

L'annexe II correspondait, à l'exception de quelques pays pétroliers, aux pays avec le plus fort RNB par habitant, et (dans une moindre mesure) aux plus fortes émissions cumulées par habitant en 1992. Ceci n'est plus le cas actuellement puisque 17 pays non inclus dans l'annexe II⁽²²⁾ dépassent les niveaux minimums des pays de l'annexe II sur ces deux critères, contre 5 en 1992 (cf. Graphique 8).

Graphique 8 : Comparaison du positionnement des pays en fonction de leurs émissions et de leur RNB entre 1992 et 2022



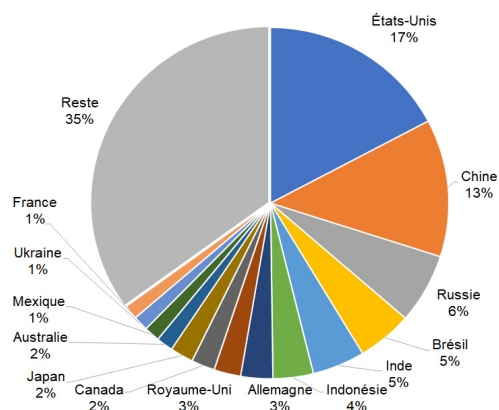
Sources : Banque Mondiale (2024), Jones et al (2023) (PIB PPA, émissions hors LULUCF), calculs DG Trésor.

Par ailleurs, certains pays émergents restent en dessous des pays contributeurs en valeur par habitant de ces deux critères, mais sont désormais en valeur absolue à la fois parmi les principaux responsables du dérèglement climatique (cf. Graphique 9) et les

principales puissances économiques mondiales. Ils pourraient à ce titre également être appelés à jouer un rôle croissant dans le financement de l'action climatique mondiale.

(22) Pays dépassant le niveau de la Grèce ou du Portugal (incluant notamment la Corée du Sud, Singapour, les pays du Golfe, ou la Russie).

Graphique 9 : Part des émissions territoriales cumulées de gaz à effet de serre depuis 1850



Source : Jones et al. (2023).

4.2 Au-delà des volumes de financements, mettre l'accent sur l'impact et le caractère transformationnel des financements

Imprégnée de la logique d'aide au développement, la finance climat est, comme l'APD, quasi-exclusivement abordée en termes de montants financiers. Dans la lignée des travaux de longue date sur l'efficacité de l'aide, des réflexions sont en cours, menées par les institutions de développement, afin que les financements mobilisés ne soient pas seulement considérés par rapport à un objectif quantitatif financier, mais soient aussi analysés en prenant en compte des indicateurs de résultats *ex-post* comme proposés dans la nouvelle approche commune des BMD²³. Cela nécessite à la fois la mise en place d'un système complet de mesure et d'évaluation des projets, mais aussi l'intégration de ces nouvelles données dans les travaux de programmation et d'allocation des ressources. La Banque mondiale suit déjà, par exemple, la croissance des énergies renouvelables permise par ses projets (318 GW heures en 2022) ainsi que la quantité d'émissions de gaz à effet de serre évitées (194 MtCO₂eq en 2022)²⁴. Le Fonds vert pour le climat mesure systématiquement les émissions de CO₂ évitées par les projets qu'il propose à la validation du Conseil²⁵ tout comme l'AFD.

Cette approche en termes d'impacts rejoint la question de la finance dite « transformationnelle », qui joue sur les leviers les plus essentiels à la transition. Il s'agit ici de valoriser les financements qui ont un fort effet d'entraînement ou qui ciblent des secteurs particulièrement stratégiques pour lutter contre le changement climatique. L'AFD mène actuellement des travaux en ce sens.

4.3 Renforcer le rôle des financements publics comme catalyseur pour la finance privée qui doit fournir à terme la grande majorité des financements dédiés au climat

La finance climat publique ne constitue qu'une petite part des financements de la transition climatique et cette part est amenée à décroître. Le Fonds monétaire international (FMI) estime ainsi que les financements privés devront représenter 90 % des financements nécessaires à l'atténuation du changement climatique dans les pays en développement (hors Chine) d'ici 2030, contre 40 % en 2022²⁶. Le 3^{ème} rapport²⁷ du groupe indépendant d'experts de haut-niveau sur la finance climat, publié en novembre 2024, estime à 2 440 Md\$ le montant de financements nécessaires pour l'action climatique en 2030, dont environ 500 Md\$ de financements privés domestiques, 500 Md\$ de financements privés internationaux, 850 Md\$ de financements publics domestiques, 270 Md\$ de prêts par les BMDs et 90 Md\$ de financements bilatéraux.

Or, la capacité des pays en développement à mobiliser les financements privés, domestiques et internationaux, est actuellement limitée. Cette difficulté est notamment liée à un fort différentiel de coût du capital entre pays en développement et pays développés. L'AIE²⁸ estime ainsi que pour un projet solaire, ce coût est deux fois supérieur dans les pays en développement relativement aux économies avancées. Les politiques publiques des pays d'origine des capitaux, comme des pays receveurs, constituent le principal levier pour diminuer ce différentiel et attirer

(23) Groupe commun des BMD (2024), "Common Approach to Measuring Climate Results, Update on Indicators".

(24) Scorecard, Banque mondiale.

(25) Dashboard, Fonds vert pour le climat.

(26) FMI, Rapport sur la stabilité financière mondiale, 2023, chapitre 3.

(27) Bhattacharya A., Songwe V., Soubeyran E., Stern N. (2024), "Raising ambition and accelerating delivery of climate finance", Third Report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, Figure page 5.

(28) AIE (2023), "Reducing the Cost of Capital".

davantage les financements privés²⁹. L'Union européenne plaide pour une forte ambition de chaque pays et une coopération internationale sur ce sujet au titre de l'accord de Paris, qui se donne à son article 2 pour troisième objectif (après l'atténuation et l'adaptation) « la mise en compatibilité des flux financiers avec un développement bas carbone et résilient ». Cela implique à la fois d'assurer les financements adéquats pour les activités d'atténuation et d'adaptation et de diminuer les financements aux activités nocives. Des discussions sont menées dans le cadre de la COP sur ce sujet depuis 2023 (dialogue de Sharm el Sheikh), qui complètent les travaux menés notamment au sein du groupe de travail finance durable et de la taskforce pour la mobilisation mondiale contre le changement climatique (TF CLIMA, créée par le Brésil) du G20, ainsi qu'au sein du Forum inclusif pour les approches d'atténuation de l'OCDE, ou de la

Coalition des Ministres des Finances pour l'Action Climatique.

La finance climat publique peut accompagner la mise en place de ces politiques publiques. D'une part, elle finance des programmes d'assistance technique et de renforcement de capacité. D'autre part elle peut rendre plus attractifs les projets verts dans les pays en développement, en réduisant leur risque. Les financements publics peuvent ainsi prendre la forme de garanties adossées aux prêts du secteur privé, de bonification des taux d'intérêt des prêts privés ou encore d'accompagnement à la structuration d'obligations durables. Ces éléments sont d'ores et déjà intégrés dans la finance climat française, notamment au travers de l'action de l'AFD s'agissant des enjeux de mobilisation de la finance privée.

(29) OCDE (2023), "Scaling Up the Mobilisation of Private Finance for Climate Action in Developing Countries".

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances
et de l'Industrie
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothee Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Novembre 2024

N° 352 Quel risque de « japonisation » de l'économie chinoise ?

Louis Bertrand, Thomas Carré, Patrick Kanda Tunda, Eloïse Villani

Octobre 2024

N° 351 Les minerais dans la transition énergétique

Alban Aubert, Sary Zoghely, Xavier Le Guennec

N° 350 Disparités des revenus agricoles

Félix Bastit, Emmanuelle Poujaud

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.