

Faible objectif de mobilisation de financement de 300 milliards de dollars par an d'ici 2035

Katmandou, 29 novembre 2024 (Prerna Bomzan et Meena Raman)* - Le 24 novembre aux aurores, lors de la clôture prolongée des négociations, la COP 29 à Bakou a adopté de manière controversée la décision sur le nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique (NCQG). Cette décision fixe un objectif de mobilisation dérisoire de 300 milliards de dollars des Etats-Unis par an d'ici 2035, avec les pays développés qui montrent la voie. Cela ne représente qu'un triplement de l'objectif de 100 milliards de dollars des Etats-Unis par an convenu à Cancun, au Mexique, en 2010, et est très éloigné des besoins des pays en développement.

Alors que la décision [au paragraphe 3] souligne que « les besoins chiffrés indiqués dans les contributions déterminées au niveau national des pays en développement parties sont, selon les estimations, compris entre 5100 milliards et 6800 milliards de dollars des États-Unis jusqu'en 2030, soit de 455 milliards à 584 milliards de dollars par an, et que les besoins en matière de financement de l'adaptation sont, selon les estimations, compris entre 215 milliards et 387 milliards de dollars par an jusqu'en 2030... », le nouvel objectif chiffré de financement a lamentablement échoué à répondre de manière adéquate aux besoins identifiés.

La décision [au paragraphe 7] demande également « à tous les acteurs de collaborer pour faire en sorte que les fonds provenant de toutes les sources publiques et privées octroyés aux pays en développement parties pour l'action climatique puissent atteindre au moins 1300 milliards de dollars par an d'ici à 2035».

Il manque à cette décision un engagement clair de la part des pays développés à fournir aux pays en développement un quantum (montant déterminé) provenant de leurs ressources publiques, ainsi que cela a été demandé par le **G77 et la Chine** tout au long des négociations.

Les pays en développement ont également souligné que si l'on tient compte de l'inflation au fil des ans, les 300 milliards de dollars par an qui doivent être mobilisés avec les pays développés qui montrent la voie, ne représentent pas une réelle « progression par rapport aux efforts précédents » (de 100 milliards de dollars par an). (Selon le Dr Fadhel Kaboub, économiste africain, avec un taux d'inflation très conservateur de 5 % la valeur actuelle nette de 300 milliards de dollars mobilisés en 2035 ne vaudrait que 175 milliards de dollars en 2024). Nombreux sont ceux qui ont qualifié ce quantum de « plaisanterie » et d'« insulte » envers les pays en développement.

Il a également été convenu [au paragraphe 36] « de faire périodiquement le point sur la suite donnée à la présente décision dans le cadre du bilan mondial [GST] et d'entamer, avant 2035, des délibérations sur la voie à suivre, y compris par le biais d'un examen de la présente décision en 2030 ». [Le prochain GST aura lieu en 2028, faisant suite au premier GST qui s'est tenu à Dubaï l'année dernière.] Il est clair que le réexamen de cette décision n'aura lieu qu'en 2030 pour fixer un nouvel objectif chiffré avant 2035, qui définira la période cadre de l'objectif à 10 ans, ce qui est jugé trop éloigné dans le temps par plusieurs pays en développement.

Le nouvel objectif de financement climatique, extrêmement peu ambitieux, s'est donc avéré être un accord faible et injuste imposé aux pays en développement. Il n'est absolument pas à la hauteur de l'obligation légale des pays développés de mettre clairement à disposition des pays en développement des dons et des prêts concessionnels, sur la base des besoins et des priorités de ces derniers.

En outre, l'adoption rapide de la décision contestée, en faisant taire toute objection, a constitué une violation des principes de consensus et du multilatéralisme. Cela a été dûment dénoncé et vivement regretté par **l'Inde**, qui s'est fermement opposée à l'adoption de la décision. Son appel a été soutenu par la **Bolivie**, le **Nigeria**, le **Malawi** pour **les pays les moins avancés (PMA)** ainsi que par **Cuba**, qui ont tous dénoncé une décision faible et inacceptable, permettant une fois de plus aux pays développés d'échapper à leur responsabilité historique dans la crise climatique, en transférant injustement le fardeau aux pays en développement pour qu'ils prennent davantage de mesures avec moins ou pas de soutien. (Voir TWN Update 12)

En substance, les négociations et les résultats du NCQG ont mis en évidence les efforts flagrants des pays développés pour éroder le principe fondamental de différenciation entre les pays développés et les pays en développement dans le cadre de la Convention et de son Accord de Paris (AP), avec de graves implications pour les pays en développement. Nous avons appris que les références à la Convention et au principe de la responsabilité historique ont finalement été

abandonnées au fil des changements des différentes itérations du projet de texte de la décision NCQG (tous les documents « limités » ont uniquement été partagés avec les Parties), de même que les appels à des engagements clairs de la part des pays développés pour la mise à disposition d'un quantum de ressources publiques pour le NCQG. [Voir plus de détails ci-dessous].

DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

Il convient de noter que lors de la première semaine des discussions du NCQG aucune négociation « technique » n'a eu lieu. Finalement, le 16 novembre un projet de texte de décision de la coprésidence [avec le statut : pas d'Accord] a été transmis à la deuxième semaine pour des négociations politiques sous la Présidence de la COP 29. (Voir [TWN Update](#)).

Le mode de travail s'est ensuite transformé en d'une part des consultations ministérielles sur les trois questions « politiques » extrêmement controversées que sont le quantum ou montant de base, la structure et les contributeurs au NCQG dirigés par un binôme de Ministres nommé soit : **Yasmine Fouad (Égypte)** et **Chris Bowen (Australie)** et d'autre part, des « séances de travail techniques » organisées avec des chefs de délégation des groupes et des Parties sur les questions de l'accès, de la transparence, des obstacles, du contexte et du préambule, entre autres. Les deux voies parallèles visaient à contribuer à l'élaboration d'un projet de décision par la Présidence.

La première itération du projet de texte de décision de la Présidence a été publiée le jeudi 21 novembre au matin, suscitant des réactions conflictuelles, avec une résistance, particulièrement des pays en voie de développement, qui expriment leur frustration face à l'absence persistante de mention d'un quelconque chiffre sur le quantum par les pays développés.

La Présidence a ensuite appelé une petite réunion avec les chefs de délégation, afin d'entendre leurs points de vue sur le texte, avant la publication de la prochaine itération du projet de décision le 22 novembre [dernier jour des négociations]. Suite à la déception et au désaccord persistants des pays en développement, notamment en référence au

faible quantum et aux nouveaux contributeurs (impliquant des pays en développement), le mouvement suivant de la Présidence a consisté à faire monter les enchères en organisant des séries de consultations vigoureuses et de « navettes diplomatiques » [négociations menées par la Présidence entre des Parties en désaccord] durant le 23 novembre, y compris des négociations politiques continues au plus haut niveau, en présence de Ministres, [qui d'après nos informations, auraient été pétrifié par la pression excessive des pays développés qui ont persisté à maintenir leur position et ont poussé pour un accord faible qui dilue leurs responsabilités, tout en ajoutant encore plus de pression sur les pays en développement.]

On a appris que trois itérations du projet de texte de décision ont été produites le 23 novembre. Ils ont donné lieu à des tentatives frénétiques de dernière chance pour parvenir à un consensus sur les questions épineuses du quantum et des contributeurs à l'objectif. Un projet de texte de décision non consensuel, avec une révision minuscule du quantum a finalement été adopté en force aux petites heures du matin du 24 novembre.

La brève description ci-dessous de la décision adoptée par le NCQG se concentre sur la formulation de l'objectif comprenant la structure, le quantum et les contributeurs, qui resteront jusqu'à la fin les sujets les plus contestés et les plus controversés.

STRUCTURE DU NCQG : UNE APPROCHE MULTI STRATES DE MOBILISATION ET D'INVESTISSEMENT

Tout au long des négociations, les pays en développement ont demandé une structure simple, à un seul niveau soit un objectif de mise à disposition et de mobilisation d'un quantum ambitieux fondé sur leurs besoins et leurs priorités, avec un montant de base d'au moins 1300 milliards de dollars américain par an des pays développés vers les pays en développement, avec une importante composante d'au moins 600 milliards de dollars par an d'approvisionnement [de la part des pays développés] et, en aucun cas, un objectif d'investissement.

[Le 21 novembre, lors de la session de bilan convoquée par la Présidence de la COP 29 pour rendre compte de l'état des négociations, la paire ministérielle qui dirigeait les consultations sur le NCQG avait indiqué que les discussions relatives à l'élément de l'approvisionnement du quantum avaient donné lieu à des propositions de l'ordre de 400 à 900 milliards de dollars par an, à partir de l'objectif de mobilisation de 1,300 milliards de dollars par an].

Cependant, la structure du NCQG a finalement pris la forme d'une approche multi-strates de mobilisation et d'investissement sans aucun élément d'approvisionnement, ce qui correspondait à la position dogmatique des pays développés depuis le début. Des sources ont déclaré que la formulation de l'objectif reflétait largement le langage textuel proposé par les **États-Unis**, [accommodant ainsi leurs demandes et scellant un accord très faible, alors même que les États-Unis devraient bientôt se retirer de l'Accord de Paris sous l'administration Trump, ndlr].

Des sources fiables ont déclaré que l'interprétation américaine du NCQG était basée sur l'objectif de l'article 9.3 de l'AP [qui prévoit que « Dans le cadre d'un effort mondial, les pays développés Parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières, compte tenu du rôle notable que jouent les fonds publics ... »]. Les États-Unis ont également soutenu qu'il s'agissait d'un effort volontaire puisque l'article 9.3 utilise le terme « devrait » au lieu de « doit ».

Les pays en développement, quant à eux, comprenaient le NCQG comme un objectif impliquant à la fois une composante de mobilisation et une composante d'approvisionnement par les pays développés pour les pays en développement, comme indiqué à l'article 9.1 de l'AP [qui stipule que « Les pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention »].

Les paragraphes 7 à 10 de la décision se rapportent à la formulation en plusieurs strates de l'objectif et

comprennent la structure, le quantum et les contributeurs, et sont étayés par les paragraphes précédents et suivants.

Comme indiqué ci-dessus, le paragraphe 7 « Demande à tous les acteurs de collaborer pour faire en sorte que les fonds provenant de toutes les sources publiques et privées octroyés aux pays en développement parties pour l'action climatique puissent atteindre au moins 1300 milliards de dollars par an d'ici à 2035 ». Il constitue la strate extérieure sous la forme d'un objectif ambitieux, faisant appel à tous les acteurs et à toutes les sources publiques et privées, il est soutenu par le paragraphe 4 relatif au financement, qui stipule : « ... et qu'il y a suffisamment de capitaux dans le monde pour combler le déficit d'investissement mondial mais qu'il existe des obstacles à la réorientation des capitaux vers l'action climatique, et que les gouvernements, grâce au financement public et à des signaux clairs aux investisseurs, sont essentiels pour aplanir ces obstacles ».

En outre, le paragraphe 6 « Réaffirme qu'il importe de réformer l'architecture financière multilatérale et souligne qu'il convient, dans le cadre du financement de l'action climatique, d'éliminer les obstacles et de s'attaquer aux facteurs dissuasifs auxquels sont confrontés les pays en développement parties, notamment le coût élevé du capital, la marge de manœuvre budgétaire limitée, les niveaux d'endettement insoutenables, les coûts de transaction élevés et le caractère conditionnel de l'accès au financement de l'action climatique ». L'un des obstacles mis en avant par les pays en développement concerne les effets négatifs des « mesures unilatérales » telles que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [CBAM], qui n'a pas trouvé sa place dans la décision du NCQG.

Le paragraphe 8 est essentiel car il fixe l'objectif du NCQG : « Réaffirme, dans ce contexte, les dispositions de l'article 9 de l'Accord de Paris et décide de fixer, pour les pays en développement parties, aux fins de l'action climatique, dans le prolongement de l'objectif visé au paragraphe 53 de la décision 1/CP.21 et étant entendu que les pays développés parties montreront la voie, un objectif d'au moins 300 milliards de dollars par an d'ici à 2035 » :

a) Provenant de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources de financement nouvelles ;
b) Dans le cadre d'une action significative et ambitieuse en matière d'atténuation et d'adaptation, et d'une mise en œuvre transparente;
c) Compte tenu de l'intention volontaire des Parties de comptabiliser tous les décaissements liés à l'action climatique provenant de banques multilatérales de développement [BMD] et tous les fonds liés à l'action climatique mobilisés par celles-ci en vue de la réalisation de l'objectif énoncé dans le présent paragraphe ». [Le paragraphe 8(c) est accompagné d'une note de bas de page comme suit: Sans préjudice de toute décision prise par un organe directeur d'une banque multilatérale de développement, compte tenu du fait que chaque banque exerce ses activités conformément à son propre mandat et à sa propre structure de gouvernance et que l'intention mentionnée dans ce paragraphe a trait à l'Accord de Paris ».

Le paragraphe 8 constitue la strate intérieure et prend la forme du noyau central de l'objectif de mobilisation du NCQG d'au moins 300 milliards de dollars par an d'ici 2035, dans un contexte ambitieux d'augmentation de la cible de financements tel que défini au paragraphe 7 d'au moins 1,300 milliards de dollars par an d'ici 2035, provenant de tous les acteurs, tant publics que privés.

La réaffirmation de l'article 9 de l'Accord de Paris [AP] au paragraphe 8, qui fixe l'objectif du NCQG, est importante pour les pays en développement, car elle inclut implicitement l'article 9.1 de l'AP. L'inclusion d'une référence explicite à l'article 9.1 s'était avérée difficile compte tenu de la position des États-Unis. Nous avons appris que l'insertion et le maintien de « l'article 9 » de l'AP n'ont été possibles que grâce à la pression constante exercée par les pays en développement en faveur d'un paquet plus équilibré.

Cependant, le NCQG s'est avéré être un objectif peu ambitieux de mobilisation du financement climatique, même si les pays développés montrent la voie des efforts à faire, comme ils l'ont fait pour l'objectif précédent de 100 milliards de dollars par an.

NCQG QUANTUM : UN OBJECTIF DE MOBILISATION PEU AMBITIEUX

A la grande colère et frustration des pays en développement, les pays développés ont refusé jusqu'à la fin de définir précisément un quantum, en arguant que la définition du quantum dépendait de la structure et des contributeurs de l'objectif. Les **Etats-Unis** en particulier ont toujours fait référence au quantum « à partir d'un plancher de 100 milliards de dollars par an » reflété dans la décision de Paris de 2015, qui a décidé de fixer le NCQG conformément à l'article 9.3 de l'AP.

Nous avons appris que les deux montants mentionnés aux paragraphes 7 et 8 de la décision finale sont apparus pour la première fois dans une itération révisée du projet de décision de la Présidence du 22 novembre : le paragraphe 7 apportait le premier montant, soit la strate extérieure de 1300 milliards de dollars par an d'ici 2035, tandis que le paragraphe 8 apportait le montant de la strate intérieure, soit le noyau de l'NCQG, de seulement 250 milliards de dollars par an d'ici 2035 [ce qui avait été qualifié de « plaisanterie » par plusieurs pays en développement qui avaient proposé une fourchette de 400 à 900 milliards de dollars].

Le 23 novembre, après trois itérations du projet de décision, l'objectif chiffré final de mobilisation du NCQG a été fixé par le paragraphe 8 de la décision finale « à au moins 300 milliards de dollars par an d'ici 2035 », ce qui, selon certaines sources, aurait été la flexibilité maximale accordée par les pays développés pour augmenter le quantum et eut l'effet d'une gifle pour les pays en développement.

En outre, le paragraphe 16, résultat de négociations de dernière minute pour un paquet plus équilibré, apporte un peu de réconfort en décidant qu'« un volume nettement plus important de ressources publiques devrait être fourni par l'intermédiaire des entités fonctionnelles du Mécanisme financier, du Fonds pour l'adaptation, du Fonds pour les pays les moins avancés et du Fonds spécial pour les changements climatiques et décide également de s'employer à tripler, au moins, les décaissements annuels provenant de ces fonds par rapport aux niveaux de 2022 d'ici à 2030, en vue d'augmenter de manière significative la part de financement fournie par leur intermédiaire pour

atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 8 ci-dessus».

COMPTABILISATION DES DÉCAISSEMENTS LIÉS À L'ACTION CLIMATIQUE PROVENANT DES [BMD] VERS LE NCQG

Le paragraphe 8(c) était particulièrement problématique pour l'**Inde**, car elle estimait que ce paragraphe fera d'elle un « contributeur majeur », au même titre que d'autres pays en développement qui sont également actionnaires des banques multilatérales de développement. L'Inde a fait remarquer de manière cinglante qu'il s'agissait d'un détournement de la responsabilité des pays développés.

Nous avons appris que l'Inde avait demandé la suppression pure et simple de ce paragraphe pour pouvoir rejoindre le consensus, mais sa demande n'a pas été prise en compte. Toutefois des hauts fonctionnaires de l'**Union Européenne**, des **Etats-Unis**, des **Émirats Arabes Unis** et de la **Présidence de la COP 29** ont exercés des pressions considérables sur l'Inde pour qu'elle accepte l'accord en l'état. Dans sa déclaration s'opposant à l'adoption de la décision qui avait été passée en force, l'Inde a qualifié le processus de « mise en scène » et a affirmé que la décision du NCQG n'était « rien de plus qu'une illusion d'optique ». [Voir [TWN Update12](#) sur ce sujet].

La référence à « l'intention volontaire des Parties de comptabiliser tous les décaissements liés à l'action climatique provenant de banques multilatérales de développement et tous les fonds liés à l'action climatique mobilisés par celles-ci » a ajouté à la confusion et ne manquera pas de soulever de nombreuses questions quant à la manière dont cette intention doit être exprimée et sur le caractère automatique du comptage des décaissements.

L'ÉLARGISSEMENT DES CONTRIBUTEURS À L'OBJECTIF DE MOBILISATION

Les pays développés ont persévéré dans leurs efforts pour « élargir la base des contributeurs » pour inclure des pays en développement, sur la base du « développement de leurs capacités » et en obligeant « tous les pays en mesure de le faire » à

contribuer au NCQG. Ces efforts ont été quelque peu contrecarré, la décision n'y faisant aucune référence en relation à l'objectif.

Toutefois, le paragraphe controversé 8(c) de la décision mentionnée ci-dessus et qui fixe l'objectif du NCQG, tente d'élargir les contributeurs, en faisant des pays en développement de nouveaux contributeurs de par leur rôle d'actionnaires des BMD, en plus des références aux efforts provenant d'une grande variété de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources alternatives.

De même, le paragraphe 7 sur l'objectif de 1300 milliards de dollars fait appel à « tous les acteurs » ainsi qu'à toutes les sources publiques et privées.

En outre, le paragraphe 12 de la décision souligne le rôle et l'efficacité des BMD et « Encourage les Parties à continuer à s'employer, dans le cadre de leurs fonctions d'actionnaires de banques multilatérales de développement, à promouvoir un programme d'évolution visant à ce que ces banques gagnent en envergure, en qualité et en efficacité, afin de pouvoir relever les défis mondiaux, s'atteler à l'élimination de la pauvreté et maximiser l'impact dans les pays en développement parties ». En outre, le paragraphe 23, avec l'élargissement du rôle des « institutions financières internationales, y compris les BMD » dans la lutte contre le changement climatique ajoute des préoccupations et des implications sur le « financement du développement ».

Le paragraphe 23 de la décision « Invite les institutions financières internationales, y compris les banques multilatérales de développement, selon que de besoin, à continuer d'ajuster leurs modèles opérationnels, leurs circuits et leurs instruments de sorte qu'ils soient adaptés à l'objectif visé, à savoir s'attacher à résoudre d'urgence les problèmes liés aux changements climatiques, au développement et à la pauvreté, conformément à leur mandat et aux orientations de leurs organes directeurs, y compris en prenant les mesures suivantes :

- a) Mettre en place une série d'instruments, en particulier des instruments non générateurs d'endettement ;
- b) Envisager de moduler leur appétence pour le risque dans le cadre du financement de l'action

climatique ;

c) Continuer à contribuer à l'augmentation du niveau d'ambition et du financement en matière de climat, notamment en simplifiant l'accès au financement ;

d) Continuer à renforcer l'impact des fonds fournis et mobilisés pour l'action climatique ;

e) Envisager d'augmenter le financement à des conditions très favorables au bénéfice des pays en développement parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques et dont les capacités sont très insuffisantes, comme les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) ;

f) S'efforcer d'augmenter le financement sous forme de subventions accordé aux pays les moins avancés (PMA) et aux petits États insulaires en développement (PEID). »

ENCOURAGE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À APPORTER DES CONTRIBUTIONS SUR UNE BASE VOLONTAIRE

Le paragraphe 9 de la décision « Encourage les pays en développement parties à apporter des contributions, notamment par le biais de la coopération Sud-Sud, sur une base volontaire ». Toutefois, il est important de noter que ce paragraphe n'est pas lié au paragraphe 8, qui établit le NCQG. Cette reconnaissance de l'expression « sur une base volontaire » est conforme à l'article 9.2 de l'AP, qui stipule que « Les autres Parties [par opposition aux pays développés] sont invitées à fournir ou à continuer de fournir ce type d'appui à titre volontaire ».

La préservation de la nature volontaire de la contribution était une demande clé des pays en développement, en particulier de la Chine, de l'Inde et de l'Arabie Saoudite.

Il est également important de noter que le paragraphe 10 de la décision, qui se lit comme suit : « Affirme qu'aucune des dispositions des paragraphes 8 et 9 ci-dessus ne compromet le statut de pays en développement ou de bénéficiaire d'une Partie », soulève des questions quant à l'intention de ce paragraphe. [Les dispositions de l'AP sont claires sur les obligations des pays développés et sur le fait que tous les pays en

développement ont le droit de recevoir des ressources financières].

FEUILLE DE ROUTE DE BAKOU À BELÉM : OBJECTIF 1 300 MILLIARDS

C'est au cours des dernières heures d'intenses négociations que le paragraphe 27 de la décision a vu le jour. Ce paragraphe a décidé « de lancer, sous la direction des présidences de ses sixième [Azerbaïdjan] et septième [Brésil] sessions, en consultation avec les Parties, la « Feuille de route de Bakou à Belém : objectif 1300 milliards », dont le but est d'accroître le financement de l'action climatique en faveur des pays en développement parties en vue d'appuyer des profils d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient face aux changements climatiques et de mettre en œuvre les contributions déterminées au niveau national et les plans nationaux d'adaptation, y compris au moyen de subventions, d'instruments de financement à des conditions favorables et non générateurs d'endettement, ainsi que des mesures visant à créer une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte, s'il y a lieu, des initiatives multilatérales pertinentes, selon que de besoin, et prie les présidences de ces sessions d'établir un

rapport de synthèse une fois qu'elles auront achevé ces travaux à sa septième session [CMA 7] (novembre 2025)».

Cette proposition proviendrait des **PIED**. Le paragraphe original explorait les options pour concevoir et mettre en œuvre des planchers d'allocation minimum appropriés, en particulier pour les PMA et les PEID, mais a toutefois été supprimé de la décision finale.

Le vendredi 22 novembre, l'**Alliance des Petits États Insulaires (AOSIS)** et les **PMA** se sont levés et ont quitté les négociations pour dénoncer le manque d'inclusivité du processus et le fait que le contenu du projet de texte de décision ne reflétait pas leurs principales demandes et lignes rouges, telles que le plancher d'allocation minimum. Le paragraphe 27 était un effort pour apaiser les **PIED** et les **PMA** afin qu'ils se joignent au consensus.

La décision du NCQG, dont l'adoption a déjà suscité des objections et des controverses, ne manquera pas de faire l'objet de débat et d'examen approfondis lorsque les négociations sur le climat reprendront l'année prochaine.

*Traduit de l'anglais par YMB (TWN)