

L'aide publique au développement est-elle vraiment menacée ? **Un tour d'horizon des tendances à l'international et au Luxembourg**

Un recul considérable et préoccupant de la solidarité internationale

Le constat est alarmant. Alors que les crises se multiplient, les ressources consacrées à la solidarité internationale, elles, diminuent à un rythme inédit. En effet, en 2025, l'aide publique au développement (APD) fournie par les pays développés a enregistré une baisse de 23 %. Une diminution qui ramène les montants actuels à ceux de 2015, année marquée par l'adoption des Objectifs de Développement Durable des Nations Unies.¹

Les États-Unis illustrent particulièrement cette tendance avec une diminution de près de 57 % des ressources financières consacrées à l'APD.² D'autres grandes économies, comme la France, l'Italie et le Japon ont également procédé à d'importantes coupes budgétaires. Cela les éloigne davantage de l'objectif de 0,7% fixé par les Nations Unies. En effet, en 2025, en moyenne, seulement 0,26% du RNB des pays développés était dédié à l'APD.³

Or, la concrétisation des Objectifs de développement durable (ODD) nécessite une coopération internationale renforcée. En réduisant les montants consacrés à l'APD, les pays les plus industrialisés fragilisent inévitablement la réalisation de ces objectifs communs.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution alarmante, nous en soulignerons deux : la montée des tendances nationalistes dans de nombreux pays et l'augmentation des dépenses militaires dans un contexte international marqué notamment par la guerre en Ukraine.⁴

Le Luxembourg, parmi les rares exceptions

Dans ce contexte, quelques États continuent toutefois de faire figure d'exemple. Le Luxembourg, aux côtés de la Norvège, de la Suède et du Danemark, demeure l'un des rares pays à respecter durablement le seuil de 0,7 % fixé par les Nations Unies. En effet, depuis 2009, le pays consacre 1 % de son RNB à l'APD, confirmant ainsi un engagement constant en faveur de la solidarité internationale.⁵

Cette exemplarité ne se mesure pas uniquement à l'importance des montants mobilisés. Elle réside également dans le choix de préserver le principe d'additionnalité. Ce principe fondamental garantit que les financements consacrés à la lutte contre le changement climatique viennent s'ajouter aux budgets destinés à l'aide publique au développement, sans s'y substituer.⁶

Or, au sein des pays développés, plusieurs gouvernements ont choisi d'intégrer certaines dépenses climatiques ou liées à l'accueil des réfugiés dans le calcul de leur APD – réduisant ainsi les moyens effectivement consacrés à la réalisation des ODD.

Le Luxembourg, de son côté, a récemment réaffirmé son attachement à une séparation claire entre ces différents financements. Cette orientation a été confirmée par la présentation en juin 2026 de la nouvelle stratégie luxembourgeoise en matière de financement climatique. Cette stratégie affiche une

¹ OCDE.(n.d.). *Aide publique au développement (APD)*. OCDE. <https://www.oecd.org/fr/topics/policy-issues/official-development-assistance-oda.html>

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Coordination Sud. (25/02/2026). Que reste-t-il de l'aide publique au développement. Coordination Sud. <https://www.coordinationsud.org/actualite/que-reste-t-il-de-laide-publique-au-developpement/>

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

augmentation de 320 millions d'euros entièrement additionnels aux montants affectés à la coopération au développement sur la période 2026-2030.⁷

Cette décision témoigne de la volonté du Luxembourg de continuer à faire de la solidarité internationale l'un des piliers de sa politique étrangère.^{8,9}

Le principe d'additionnalité, une condition essentielle du développement durable

Le développement durable repose sur un équilibre entre ses dimensions économique, sociale et environnementale. Cette approche implique que la lutte contre le changement climatique ne se fasse pas au détriment des politiques de réduction de la pauvreté, de renforcement des institutions ou d'accès à l'éducation et à la santé. C'est précisément pour préserver cet équilibre que le principe d'additionnalité occupe une place centrale dans le droit international de l'environnement.

Consacré en 1992 par la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ce principe impose aux pays développés de fournir aux pays en développement des ressources financières « nouvelles et additionnelles » afin de leur permettre de remplir leurs engagements climatiques.¹⁰ Autrement dit, les financements destinés à l'action climatique ne doivent pas être prélevés sur les budgets consacrés à l'APD, mais venir s'y ajouter.¹¹

Cette distinction est loin d'être purement comptable. Dans de nombreux pays en développement, les défis sont multiples et interdépendants. Les populations les plus vulnérables sont souvent confrontées simultanément à la pauvreté, à la fragilité des infrastructures publiques ainsi qu'aux effets du changement climatique. Réduire les moyens consacrés au développement pour financer la transition climatique reviendrait à opposer des priorités qui devraient, au contraire, être poursuivies de manière complémentaire.¹² Cette prise de conscience s'est traduite par plusieurs promesses en matière de financement climatique, à ce jour, loin d'être tenues.

En 2009, à Copenhague, pour la première fois, un objectif chiffré est fixé. Les États développés s'engagent à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 afin de soutenir les politiques climatiques des pays en développement.¹³

Un peu plus tard, en 2015, l'Accord de Paris marque un tournant dans l'histoire du financement de la lutte contre le changement climatique. En effet, le Fonds Vert pour le Climat – à savoir le plus grand fond multilatéral au monde – devient enfin opérationnel. Il a pour principale mission de soutenir les pays en développement dans leurs projets d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique.¹⁴

⁷ Yernaux. S. (18/06/2026). Le Luxembourg investit 320 millions pour le climat et la biodiversité. InfoGreen.lu. <https://www.infogreen.lu/le-luxembourg-investit-320-millions-pour-le-climat-et-la-biodiversite.html>

⁸ Luxembourg Aid & Development (n.d). Stratégie Générale de la Coopération Luxembourgeoise. En route pour 2030. <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/publications/strat%C3%A9gies/strategie-generale/Strat%C3%A9gie-MAEE-FR.pdf>

⁹ À noter tout de même que cette décision intervient après une période tumultueuse de doute concernant le maintien du principe d'additionnalité, causée par le Ministre Xavier Bettel au cours d'un débat à la Chambre des députés en mars 2026.

¹⁰ United Nations. (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change.

<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

¹¹ Ibid.

¹² Care. (18/09/2023). Seeing Double: Decoding the additionality of climate finance. [Rapport]. <https://careclimatechange.org/seeing-double-decoding-the-additionality-of-climate-finance/>

¹³ Nations Unies. (2009). Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009. <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf>

¹⁴ Green Climate Fund. (n.d.). About GCF. <https://www.greenclimate.fund/about/timeline>

À l'occasion de la COP29, en 2024, la communauté internationale s'accorde sur un nouvel objectif collectif de financement climatique en prévoyant une mobilisation de 300 milliards de dollars par an d'ici à 2035 pour soutenir les pays en développement. Si cette décision représente une avancée par rapport à l'objectif précédent, elle suscite de nombreuses critiques. Plusieurs pays du Sud ainsi que de nombreuses organisations de la société civile ont en effet estimé que ce montant restait largement insuffisant au regard des besoins réels en matière d'adaptation, d'atténuation et de réparation des pertes et préjudices causés par le changement climatique.¹⁵

L'année suivante, à Belém, les États réaffirment la nécessité d'accroître davantage les flux financiers internationaux destinés à la lutte contre le changement climatique. Ils fixent comme perspective la mobilisation de 1 300 milliards de dollars par an d'ici à 2035, en combinant financements publics, investissements privés et mécanismes financiers innovants.¹⁶

Le financement climatique est un moteur crucial à la réalisation du développement durable. Cependant, la crédibilité de ces engagements repose moins sur l'annonce de nouveaux objectifs que sur la capacité des États à respecter leurs promesses et à garantir le caractère réellement additionnel des financements mobilisés...

Par exemple, en ce concerne le Fonds Vert pour le Climat, 10 milliards de dollars de promesses de contributions de la part de 34 pays développés ont été enregistrées pour le cycle 2024-2027.^{17,18,19} Un montant pour le moins absurde au regard des engagements pris par les États à Baku et à Belém. D'ailleurs, entre 2011 et 2020, sur près de dix ans donc, les pays développés auraient consacré en tout et pour tout 295 milliards de dollars à la lutte contre le changement climatique. Autrement dit, l'objectif de mobilisation de 300 milliards de dollars par an est encore loin d'être atteint.²⁰ Aussi, sur ces 295 milliards de dollars, seulement 20 milliards, soit 7%, auraient été versés en accord avec le principe d'additionnalité, c'est-à-dire en supplément des 0,7% réservés à l'aide au développement.²¹

Des actions concrètes au service du développement durable et du climat

Mais tout n'est pas perdu. Des ressources financières existent et il ne faut pas attendre d'atteindre les montants promis pour agir. Alors, concrètement, que fait le Luxembourg ?

Concernant l'aide au développement, en 2018, le Grand-Duché du Luxembourg définit ses priorités au travers de sa stratégie générale de coopération.²² Elles consistent à améliorer l'accès à des services sociaux de base de qualité, à renforcer l'intégration socio-économique des femmes et des jeunes, à promouvoir une croissance durable et inclusive ainsi qu'une gouvernance participative.²³

¹⁵ Matt McGrath. (11/2024). Huge deal struck but is it enough? 5 takeaways from a dramatic COP29. BBC. <https://www.bbc.com/news/articles/cp35rrvv2dpo>

¹⁶ Felipe de Carvalho. (11/2025). COP30 à Belém : le financement climatique renforcé, la sortie des combustibles fossiles reste à tracer. ONU Info. <https://news.un.org/fr/story/2025/11/1157939>

¹⁷ La contribution du Luxembourg s'élève à 54.000.000 dollars, celle de la Belgique 162.100.000 dollars et celle de l'Allemagne 2.160.900.000 dollars.

¹⁸ Cela ne veut pas dire que les promesses allouées par chaque État sont transférées directement au Fonds, mais que les pays versent leur contribution par tranches sur plusieurs années – dans ce cas-ci 3 ans (2024-2027). Le Fonds approuve ensuite progressivement les projets financés par ces ressources.

¹⁹ Green Climate Fund. (2026). Pledge Tracker. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/2026-status-pledges-website-march-31.pdf>

²⁰ Care. (18/09/2023). Seeing Double: Decoding the additionality of climate finance. [Rapport]. <https://careclimatechange.org/seeing-double-decoding-the-additionality-of-climate-finance/>

²¹ Ibid.

²² Luxembourg Aid & Development (n.d). Stratégie Générale de la Coopération Luxembourgeoise. En route pour 2030. <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/publications/strat%C3%A9gies/strategie-generale/Strat%C3%A9gie-MAEE-FR.pdf>

²³ Ibid.

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, le Luxembourg attribue principalement ses ressources sous forme de dons afin de ne pas alourdir la dette des pays partenaires. Additionnellement, le pays apporte une assistance technique et scientifique principalement via l'agence Lux-Development.

Par exemple, *BenkadiBaara* est un programme de développement au Burkina Faso soutenu financièrement et techniquement par le Grand-Duché. Il est financé par le Ministère des Affaires Étrangères luxembourgeois (250.000- .€) mais aussi par l'Union européenne (19.900.000 -.€) et le Ministère des Sports, de la Jeunesse et de l'Emploi du pays partenaire (1.164.609-€). Ce programme vise à améliorer les chances de survie des entreprises de l'économie verte au Burkina Faso. Les bénéficiaires directs sont estimés à 45 000 jeunes femmes et jeunes hommes de 16 à 35 ans.²⁴

Concernant la lutte contre le changement climatique, l'approche du gouvernement luxembourgeois s'articule autour de trois priorités complémentaires. La première consiste à renforcer la résilience des populations les plus vulnérables. La seconde vise la préservation, la restauration et la gestion durable des écosystèmes terrestres et marins. La troisième cherche à développer des mécanismes de financement innovants capables de mobiliser des investissements privés à grande échelle en complément des financements publics.²⁵

À ce titre, l'exemple de la plateforme Lux-EIB, développée avec la Banque Européenne d'Investissement, illustre cette ambition : une contribution publique initiale de 55 millions d'euros a permis de mobiliser au total près de 19,4 milliards d'euros d'investissements.²⁶

Enfin, cette approche se traduit également par un soutien à des projets concrets qui contribuent simultanément à la lutte contre le changement climatique, à la préservation de la biodiversité et à l'amélioration des conditions de vie des populations locales.²⁷

Le projet *Vanishing Treasures* – mis en œuvre conjointement avec UNEP – le démontre parfaitement. Ce programme associe la protection de trois espèces montagnardes menacées — le tigre au Bhoutan, le léopard des neiges au Tadjikistan et le gorille des montagnes en Ouganda et au Rwanda – au développement d'activités économiques durables au profit des communautés locales.²⁸ Ce projet atteste de l'interdépendance entre lutte contre le changement climatique, protection de la biodiversité et développement humain.

Conclusion

Si le Luxembourg confirme son rôle de partenaire exemplaire en maintenant une APD équivalente à 1% de son RNB et en renforçant parallèlement ses financements climatiques, cette situation demeure exceptionnelle. À l'échelle internationale, l'écart entre les engagements pris lors des grandes conférences des Nations Unies et les ressources effectivement mobilisées reste considérable.

La lutte contre le changement climatique ne peut être dissociée de la réduction de la pauvreté, de la promotion d'une économie inclusive ou encore du renforcement de la résilience des populations. Ces objectifs se renforcent mutuellement et supposent des financements à la hauteur des ambitions affichées par la communauté internationale.

²⁴LuxDev. (n.d). *BenkadiBaara* – Tous ensemble pour l'emploi des jeunes ! <https://luxdev.lu/fr/projets/benkadibaara-tous-ensemble-pour-lemploi-des-jeunes>

²⁵ Yernaux. S. (18/06/2026). Le Luxembourg investit 320 millions pour le climat et la biodiversité. InfoGreen.lu. <https://www.infogreen.lu/le-luxembourg-investit-320-millions-pour-le-climat-et-la-biodiversite.html>

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Dès lors, le maintien de financements climatiques véritablement nouveaux et additionnels apparaît comme une condition essentielle de la crédibilité de l'action internationale. Préserver ce principe constitue une garantie indispensable pour que la lutte contre ce fléau vienne renforcer, et non affaiblir, les politiques de développement durable.

L'impact de l'Association Luxembourgeoise pour les Nations Unies

Dans le cadre du Projet 2026 de l'ALNU intitulé « La réduction des inégalités de développement durable avec une approche d'équité, d'intégrité et de solidarité dans un monde en profonde mutation », une trentaine d'élèves de l'Athénée de Luxembourg et de l'École Privée Fieldgen ont adressé une résolution à Messieurs les Ministres Xavier Bettel, Serge Wilmes et Claude Meisch.²⁹ Cette résolution a été établie sur base des procédés des Nations Unies – Model United Nations – au cours des sessions finales du projet qui se sont tenues les 21 et 22 avril 2026 à la Chambre de Commerce de Luxembourg.

Cette résolution comprenait une recommandation spéciale concernant l'importance du principe d'additionnalité dont le maintien avait été remis en cause en mars 2026 lors d'un débat à la Chambre des députés. La résolution avait ensuite été envoyée par les soins de ALNU aux Ministres concernés à la fin du mois de mai 2026.

L'Association Luxembourgeoise pour les Nations Unies conclut en saluant la nouvelle stratégie luxembourgeoise pour le financement climatique, notamment la décision d'augmenter de 30% la contribution du Luxembourg au financement climatique international ainsi que de conserver le principe d'additionnalité propre à ce dernier.

Charlotte Goka

²⁹ Respectivement, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire ; Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité ; et Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.