

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction
de la pauvreté et du financement du développement**Quatrième session**Bangkok et en ligne, 1^{er}-3 novembre 2023

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Comblant le fossé en matière de financement durable en
Asie et dans le Pacifique : principes d'action****Comblant le fossé en matière de financement durable en
Asie et dans le Pacifique : principes d'action****Note du secrétariat***Résumé*

Actuellement, les besoins financiers dépassant largement les ressources disponibles, la région Asie-Pacifique n'est pas en voie d'atteindre les objectifs de développement durable d'ici à 2030 ni de concrétiser ses ambitions climatiques. Il est temps que les parties prenantes - en particulier les gouvernements, les organismes de réglementation et les entités privées de financement - accélèrent le changement en s'engageant à réduire à zéro les émissions nettes et en modifiant leurs priorités, processus et programmes de financement afin de répondre aux besoins croissants de financement de la région.

En se concentrant sur la finance durable, qui renvoie essentiellement au financement d'activités durables et à la gestion durable des ressources financières, le secrétariat aborde les défis qui se posent et les possibilités qui permettraient aux gouvernements, aux organismes de réglementation et aux entités privées de financement dans la région Asie-Pacifique de combler le fossé en matière de financement durable. Afin de faciliter les débats concernant les politiques et les mesures en ce sens, le secrétariat présente dix principes visant à stimuler l'utilisation des ressources financières aux fins de l'action climatique. Ces dix principes sont regroupés en mesures à prendre par les gouvernements, les organismes de réglementation et les entités privées de financement.

Le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement est invité à donner son avis au sujet des dix principes et à examiner les moyens de renforcer la coopération régionale afin de remédier au manque de financement durable en Asie et dans le Pacifique. Le Comité est également invité à discuter des expériences, des défis et des opportunités qui se présentent au niveau national pour améliorer l'accès au financement durable.

* ESCAP/CMPF(4)/1.

I. Introduction

1. Il existe un énorme écart entre les ressources disponibles et les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable et ceux de l'Accord de Paris. Selon un rapport publié par la CNUCED, les pays en développement auraient besoin de dépenser environ 4 000 milliards de dollars¹ supplémentaires par an pour atteindre les objectifs. Toutefois, dans le Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, adopté en 2022 à la vingt-septième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'objectif d'une transition vers une économie à faibles émissions de carbone se heurte à un déficit de financement au niveau mondial qui se situerait entre 4 000 et 6 000 milliards de dollars par an².

2. Un apport de financements à si large échelle suppose des mutations systémiques rapides. Pour cela, les gouvernements et parties prenantes doivent être conscients qu'il faut revoir les priorités, les politiques et les réglementations en matière de financement ainsi que repenser le système financier, et, qui plus est, ils doivent avoir la volonté de le faire. En Asie et dans le Pacifique, ces changements n'ont pas eu lieu aussi rapidement que la situation l'exigerait. Les gouvernements doivent encore élaborer des plans de financement crédibles et des stratégies de mobilisation des ressources pour les contributions déterminées au niveau national afin d'atteindre des objectifs progressivement plus ambitieux. Les organismes de réglementation doivent agir de manière résolue pour gérer les risques que les changements climatiques et les menaces pesant sur la biodiversité font peser sur le système financier, tout en réorientant les capitaux vers des objectifs verts qui soient alignés sur les contributions déterminées au niveau national.

3. Dans le secteur privé, les banques et les entreprises doivent adopter des engagements en faveur de la réduction à zéro des émissions et définir des démarches de transition crédibles. Comme cet objectif demande d'énormes investissements financiers, il faut mettre sur pied de nouveaux partenariats pour mener à bien les projets, en particulier ceux axés sur la transition énergétique et l'adoption de nouvelles technologies vertes. Les banques multilatérales de développement et les organismes financiers de développement peuvent jouer un rôle clef en instaurant des conditions de faveur et en partageant les risques de manière appropriée. Il est essentiel que les banques et les investisseurs de l'Asie et du Pacifique orientent leurs financements vers l'accélération de la transition vers l'objectif de zéro émission nette, en particulier pour fournir des solutions en monnaie locale, qui sont essentielles dans l'environnement macroéconomique difficile que nous connaissons actuellement. Certains éléments normatifs comme les cadres de financement durable, les documents d'orientation, les cadres relatifs à la communication de l'information et les taxonomies améliorent l'intégrité et la clarté du financement des activités durables. On peut s'attendre prochainement à davantage de convergence entre ces normes, ce qui réduira les coûts de mise en conformité entre les pays et créera des conditions de concurrence équitables.

4. Le présent document analyse les défis et les opportunités qui se présentent aux gouvernements, aux organismes de réglementation et aux entités financières privées dans la région Asie-Pacifique pour combler le fossé en matière de financement durable. Le tout est suivi d'une série de recommandations. L'analyse et les recommandations présentées ici sont reprises de la publication *Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and*

¹ *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All* (publication des Nations Unies, 2023).

² Voir FCCC/CP/2022/10/Add.1, décision 1/CP.27.

the Pacific, qui sera publiée prochainement. Cette publication vise à susciter un débat franc et éclairé entre les États membres ; à faciliter la recherche d'un consensus sur les mesures clefs susceptibles d'accroître l'apport de financements durables ; et à préciser quels sont les avantages et les conséquences des différentes solutions à envisager sur le plan des politiques, de la réglementation et du financement privé. Afin de faciliter les débats sur les politiques et les mesures à prendre en considération, dix principes visant à promouvoir l'utilisation des ressources financières aux fins de l'action climatique en Asie et dans le Pacifique sont mis en avant dans le présent document et dans la publication.

5. La notion de financement durable peut avoir de nombreuses définitions, qui sont importantes car elles déterminent non seulement le volume de financement durable disponible, mais aussi son intégrité. Par conséquent, avant de procéder à l'examen des politiques et des mesures s'inscrivant dans le champ du financement durable, il est utile d'en clarifier la définition (voir tableau).

Exemples de définitions du financement durable

<i>Organisme</i>	<i>Définition</i>
Union européenne	Dans le règlement UE 2019/2088, la définition de l'« investissement durable » renvoie aux investissements dans des activités économiques qui a) contribuent à un objectif environnemental et b) ne causent de préjudice important à aucun des objectifs environnementaux ou sociaux. Dans le règlement UE 2020/852, par lequel le règlement UE 2019/2088 a été modifié, six objectifs environnementaux sont présentés : l'atténuation des changements climatiques ; l'adaptation aux changements climatiques ; l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines ; la transition vers une économie circulaire ; la prévention de la pollution et la lutte contre ce phénomène ; la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.
Groupe des Vingt	Dans le cadre de la feuille de route du Groupe des Vingt sur la finance durable publiée en octobre 2021, les juridictions qui ont l'intention de mettre au point leurs propres approches afin d'aligner les critères en matière de financement et de durabilité sont encouragées à se référer à un ensemble de principes non contraignants énoncés ci-dessous. Principe 1 : faire en sorte d'obtenir des contributions matérielles positives aux objectifs de développement durable et se concentrer sur les résultats ; principe 2 : éviter toute contribution négative à d'autres objectifs de développement durable (c'est-à-dire ne pas porter préjudice de manière significative aux prescriptions liées à un objectif de développement durable) ; principe 3 : se montrer dynamique en ce qui concerne les ajustements reflétant les changements dans les politiques, les technologies et l'état d'avancement de la transition ; principe 4 : tenir compte des principes de bonne gouvernance et de transparence ; principe 5 : se fonder sur des données scientifiques pour les objectifs environnementaux et sur des données scientifiques ou factuelles pour les autres questions de développement durable ; principe 6 : prendre en compte les considérations relatives à la transition.

International Capital Market Association	Les principes de financement durable englobent les questions liées aux financements en faveur du climat ainsi qu'au financement vert et social et tiennent compte de considérations plus générales relatives à la viabilité économique à long terme des organisations financées. Le rôle et la stabilité du système financier global dans lequel elles évoluent sont également dûment pris en considération. Selon l'International Capital Market Association, cette définition est basée sur les usages en vigueur sur le marché et fait référence à des éléments de langage du Groupe des Vingt et de l'Union européenne.
Réseau banques et financements durables de la Société financière internationale	La finance durable désigne les politiques, réglementations et pratiques suivies par les organismes de réglementation, les instances de supervision, les associations professionnelles et les institutions financières pour a) réduire et gérer les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance résultant des activités du secteur financier et ayant une incidence sur celles-ci, y compris les risques liés aux changements climatiques et b) encourager les flux de capitaux vers les actifs, les projets, les secteurs et les entreprises qui présentent un intérêt sur le plan environnemental et social.

Source : Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), *Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and the Pacific*, à paraître.

6. Sur la base des définitions ci-dessus, deux types de financement durable peuvent être envisagés. Le premier (type 1) fait référence à une conception du financement durable qui repose sur une approche fondée sur l'utilisation des fonds, selon laquelle les fonds sont affectés à des utilisations, des activités, des objectifs ou des résultats axés sur le climat, qui sont clairement délimités, prédéfinis, durables et écologiques. La définition du financement de l'action climatique utilisée par le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est un exemple de financement durable de type 1. Selon cette définition, le financement durable désigne les financements locaux, nationaux ou transnationaux, provenant de sources de financement publiques, privées et alternatives, visant à soutenir les initiatives d'atténuation et d'adaptation qui permettront de lutter contre les changements climatiques³.

7. Le type 2 concerne les financements gérés de manière durable. Son objet n'est pas la destination de l'investissement ou les activités financées. Il s'agit plutôt de se concentrer sur la manière dont les risques liés à la durabilité, au climat ou à l'environnement affectent matériellement la performance financière et sur la manière dont ces risques sont gérés⁴. À titre d'exemple, l'objectif du Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier, lancé lors du One Planet Summit qui s'est tenu à Paris en 2017, est de renforcer le rôle du système financier dans la gestion des risques et des capitaux pour les investissements verts et à faible émission de carbone dans le contexte plus large d'un développement écologiquement viable. Alors que le concept de financement vert relève du type 1 de financement durable, la notion de « verdissement de la finance » correspond au type 2.

³ Voir <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>.

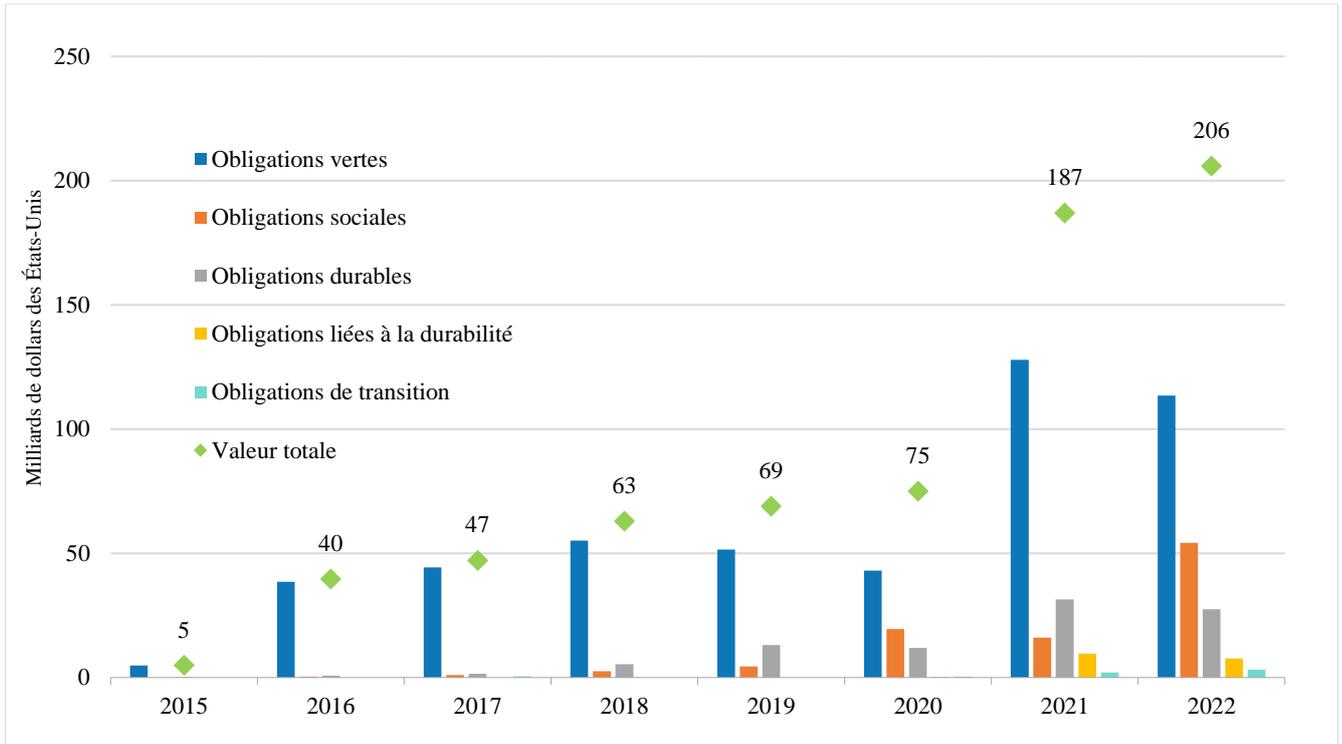
⁴ Par exemple, lorsque les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance sont analysés au regard de leur incidence sur le rendement financier de l'investissement, les investissements qui en résultent sont souvent qualifiés d'investissements environnementaux, sociaux et de gouvernance. Le « verdissement de la finance » désigne ici l'intégration de la gestion des risques liés à l'environnement et au climat dans le secteur financier.

II. Que peuvent faire les gouvernements ?

8. Au sein des gouvernements, les décideurs ont un rôle important à jouer dans l'élaboration de lois et de politiques appropriées. Lorsque les engagements et les priorités crédibles des gouvernements en matière d'action climatique, tels que les contributions déterminées au niveau national, sont communiqués clairement aux marchés, les risques associés aux investissements à long terme peuvent être mieux gérés et mieux tarifés. Par exemple, les investissements visant à réduire les émissions, tels que les investissements dans l'hydrogène vert, nécessitent des dépenses d'équipement initiales sous la forme d'une somme globale, tandis que les bénéfices en sont récoltés sur le long terme. Les mesures stratégiques, qu'il s'agisse d'incitations ou d'aménagements tarifaires, peuvent contribuer à réduire les risques réels et perçus associés aux investissements initiaux à long terme. Les mesures prises par les décideurs se répercutent sur les différents secteurs de l'économie, favorisant l'adoption de nouvelles sources d'énergie plus propres, la réduction de l'intensité carbone, le suivi des émissions et la planification de la transition vers l'absence d'émissions nettes.

9. De nombreux gouvernements de la région émettent de plus en plus d'obligations garanties pour financer ces investissements dans l'action climatique et le développement durable. Les obligations vertes, sociales, de durabilité et liées à la durabilité, ainsi que les obligations de transition, souvent appelées obligations thématiques, font partie du type 1 de financement durable, à savoir que leur produit est explicitement destiné à financer des activités « vertes », sociales ou durables. Le marché mondial des obligations vertes, sociales, de durabilité et liées à la durabilité a atteint plus de 3 800 milliards de dollars en circulation à la fin de 2022, et les émissions annuelles en Asie et dans le Pacifique sont passées de 5 milliards de dollars en 2015 à 206 milliards de dollars en 2022 (voir figure I). Bien que les émissions d'entreprises dominent actuellement ce marché, les émetteurs souverains y font de plus en plus appel, avec entre 1 et 2,5 milliards de dollars mobilisés en 2022 par l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, ainsi que par Hong Kong (Chine). Néanmoins, l'émission d'obligations vertes, sociales, de durabilité et liées à la durabilité reste très concentrée (voir figure II).

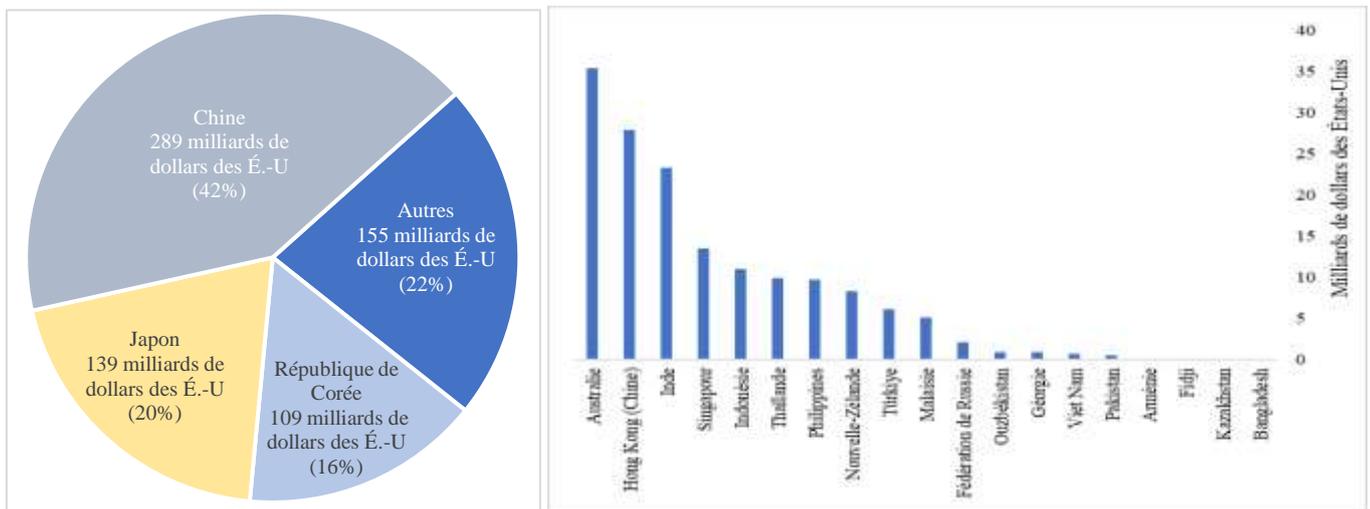
Figure I
Valeur totale des émissions annuelles d'obligations vertes, sociales, durables et liées à la durabilité et d'obligations de transition en Asie et dans le Pacifique, 2015-2022



Source : CESAP, *Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and the Pacific*, à paraître.

Note : les émissions d'obligations par des entreprises, ainsi que par des États souverains et d'autres entités publiques, reflétées dans la figure concernent les pays suivants : Arménie, Australie, Bangladesh, Chine, Fédération de Russie, Fidji, Géorgie, Inde, Indonésie, Japon, Kazakhstan, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, République de Corée, Singapour, Thaïlande, Türkiye et Viet Nam, ainsi que Hong Kong (Chine).

Figure II
Valeur totale des émissions cumulées d'obligations vertes, sociales, durables et liées à la durabilité et d'obligations de transition en Asie et dans le Pacifique, 2015-2022, par pays ou région
 (en dollars des États-Unis)



Source : CESAP, *Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and the Pacific*, à paraître.

10. Les fonds multilatéraux pour le climat, tels que le Fonds pour l'adaptation, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds vert pour le climat, constituent d'importantes sources de financement durable pour de nombreux pays en développement de l'Asie et du Pacifique. Bien que l'argent disponible auprès des fonds multilatéraux pour le climat ne soit pas suffisant afin de combler le déficit de financement, ces fonds restent une ressource et un canal essentiels pour que les pays développés respectent leurs obligations au titre de l'Accord de Paris envers les pays en développement. En 2021, par exemple, selon les statistiques sur le financement du développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les fonds multilatéraux pour le climat ont fourni 1,236 milliard de dollars aux pays de la région Asie-Pacifique. Cette source de financement durable est attrayante parce qu'une part importante – environ 50 % en 2021 - est disponible sous forme de subventions. Du reste, les subventions ont représenté 29 % des 13,5 milliards de dollars de financement de l'action climatique fournis par les donateurs bilatéraux aux pays de la région Asie-Pacifique et seulement 3 % des 16,5 milliards de dollars fournis par les banques multilatérales de développement.

11. Deux autres sources potentielles de financement durable que les gouvernements de la région pourraient envisager sont les initiatives de tarification du carbone et les conversions de dettes. La tarification du carbone⁵ assure un signal de prix transparent qui incite les émetteurs de carbone à réduire leurs émissions et indique aux investisseurs que les investissements à faible intensité de carbone ont une valeur. La tarification du carbone peut contribuer à stimuler les investissements dans les technologies propres et à faible émission de carbone et dans les puits de carbone naturels, tels que les arbres et les forêts de mangrove. Les pouvoirs publics peuvent affecter les recettes de la tarification du carbone à des politiques sociales et environnementales essentielles pour soutenir le développement durable. D'ailleurs, plusieurs pays de la région Asie-Pacifique ont déjà adopté différentes formes de tarification du carbone. Il s'agit notamment de l'Australie ; de la Chine, qui possède le plus grand marché du carbone au monde ; du Japon ; du Kazakhstan ; de la Nouvelle-Zélande ; de la République de Corée ; de Singapour. Plusieurs autres pays envisagent actuellement des politiques de tarification du carbone, notamment le Brunéi Darussalam, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande. Cependant, le prix du carbone reste bien en deçà de ce qu'il devrait être si l'on veut atteindre la neutralité carbone. Selon la Banque mondiale ⁶, au 1^{er} avril 2023, moins de 5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre étaient compensées par un prix direct du carbone égal ou supérieur à la fourchette recommandée en vue de limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à moins de 2 °C. Il a également été noté que la plupart de ces instruments de tarification du carbone étaient coûteux et concentrés en Europe⁷.

⁵ Il existe deux principaux types de tarification du carbone : les mécanismes d'échange de droits d'émission et les taxes sur le carbone. Une taxe sur le carbone fixe directement une valeur au carbone en définissant un taux d'imposition sur les émissions de gaz à effet de serre, tandis qu'un mécanisme d'échange de droits d'émission plafonne le niveau total des émissions de gaz à effet de serre et permet aux entités ayant de faibles émissions de vendre leurs quotas supplémentaires à de plus gros émetteurs.

⁶ Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2023* (Washington, 2023).

⁷ En 2017, la Commission de haut niveau sur les prix du carbone a conclu que les prix du carbone devaient se situer entre 40 et 80 dollars par tonne métrique de dioxyde de carbone en 2020 et atteindre les 50 à 100 dollars d'ici à 2030 pour que l'augmentation de la température reste inférieure à 2 °C, qui est la limite supérieure convenue dans l'Accord de Paris (Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2023*, p. 19).

12. Une conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ou du climat est un accord conclu entre un créancier et un débiteur par lequel le premier annule une partie de la dette extérieure du second si celui-ci s'engage en contrepartie à investir dans un projet concret respectueux de l'environnement ou du climat. Par exemple, au Belize en 2021, environ 107 millions de dollars ont été consacrés à des projets de conservation, financés par une restructuration de la dette souveraine avec des acteurs privés. Les créanciers publics bilatéraux signataires de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pourraient proposer des conversions de dettes afin de respecter leur engagement collectif à fournir 100 milliards de dollars par an aux pays en développement pour financer la lutte contre les changements climatiques⁸.

13. Pour le moment, la mesure la plus urgente à prendre par les décideurs est de veiller à ce que les contributions déterminées au niveau national soient soutenues par des stratégies de financement nationales concrètes, ciblées et échelonnées dans le temps. Les projets ou programmes d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques doivent être mis en correspondance avec les sources attendues ou prévues de financement public, d'aide financière internationale et de financement privé. En collaboration avec les organismes de réglementation du secteur financier et les différents secteurs de l'économie, les gouvernements doivent redoubler d'efforts pour que les engagements nationaux de réduction à zéro des émissions nettes se traduisent par des garanties de la part des institutions financières et des entreprises.

14. Les documents d'orientation pour le financement durable sont un outil que les gouvernements peuvent utiliser afin de mieux consolider et expliciter les paramètres de financement et ainsi faciliter la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national. Ces documents d'orientation peuvent servir à tracer une voie pour accélérer la mobilisation de financements durables, en complément d'outils essentiels tels que les taxonomies durables ou vertes, les cadres d'obligations vertes, sociales et durables, la publication d'informations sur la durabilité des entreprises, les informations sur le climat et les rapports sur les programmes de transition vers l'objectif de zéro émission nette.

15. L'établissement de nouveaux partenariats de financement du climat à grande échelle peut également stimuler les initiatives en faveur de la transition vers la neutralité carbone. Les partenariats pour une transition énergétique juste lancés par l'Indonésie et le Viet Nam en 2022, sur le modèle sud-africain, en sont un exemple. Ces partenariats servent à coordonner les engagements nationaux en matière de limitation des émissions, d'élimination progressive du charbon, d'amélioration des réglementations et de conception de projets susceptibles d'être soutenus par les banques - autant d'initiatives qui jettent les bases de la mobilisation des financements privés et publics. Même si tous les pays de la région ne devraient pas suivre le modèle donné par les partenariats pour une transition énergétique juste, la collaboration entre décideurs et prestataires financiers (publics ou privés) dès les phases de planification et de lancement des transitions énergétiques est riche d'enseignements pour la région.

16. Afin de combler le déficit de financement, les gouvernements doivent relever un gros défi : renforcer la cohérence entre les ministères, les départements et les organismes responsables de la conception et de la mise en œuvre des mandats liés au climat. Le manque de cohérence augmente les coûts de transaction, réduit l'efficacité et influence négativement la perception du

⁸ Erik Grigoryan *et al.*, « Debt-for-climate swaps as a tool to support the implementation of the Paris Agreement », MPFD Policy Briefs, No. 121 (Bangkok, 2021).

risque quant à la fiabilité, la prévisibilité et la stabilité de la politique et du régime réglementaire. La cohérence entre les engagements politiques et les approches réglementaires est également essentielle. C'est le cas par exemple d'un pays qui s'est fixé un objectif ambitieux de réduction des émissions, mais dont les cadres juridiques et réglementaires prévoient un traitement préférentiel pour les combustibles fossiles. Les responsables politiques doivent donc trouver un équilibre entre de nombreux choix stratégiques et dispositifs réglementaires concurrents dans de multiples secteurs et niveaux d'administration différents.

17. Un autre enjeu important réside dans la constitution d'une réserve de projets correspondant aux volumes, aux échelles et au positionnement risque-rendement qui intéressent les fonds multilatéraux pour le climat, les banques multilatérales de développement, les institutions financières de développement et les investisseurs privés. Les projets verts impliquent généralement des coûts initiaux élevés et ils sont moins rapidement rentables. Par conséquent, les investisseurs sont exposés à des risques au niveau du pays, du secteur ou encore de l'emprunteur ou du concepteur du projet et, de plus en plus, à des risques liés à des chocs externes. Les cadres réglementaires non encore éprouvés et les modèles d'entreprise écologiques peuvent également s'avérer compliqués à appréhender pour les premiers entrants. La constitution de réserves de projets susceptibles de recevoir le soutien des banques est donc un processus qui concerne l'ensemble du secteur public puisqu'il faut coordonner l'aspect normatif, collaborer avec les divers secteurs et établir des contacts avec les investisseurs.

III. Que peuvent faire les organismes de réglementation ?

18. En ce qui concerne la finance durable, le rôle des organismes de réglementation financière englobe de nombreux domaines liés à la fois au financement durable de type 1 et de type 2, tels qu'ils ont été définis plus haut. Il s'agit notamment des domaines suivants :

- a) Veiller à ce que la stabilité financière, qui est affectée par les changements climatiques et la perte de biodiversité, soit maintenue dans le système grâce à des politiques macroprudentielles ;
- b) Assurer une surveillance microprudentielle appropriée afin de préserver la sécurité et la solidité des institutions financières et veiller à ce que le capital soit géré de manière durable par ces institutions ;
- c) Réorienter les capitaux vers des investissements à faible intensité de carbone ;
- d) Harmoniser les réglementations nationales en matière de financement durable et les normes et règles internationales ;
- e) Soutenir les priorités politiques définies par les États membres dans l'Accord de Paris et les engagements correspondants ;
- f) Faire en sorte que les informations voulues concernant les questions traitées plus haut circulent au sein du système financier et que celui-ci dispose de capacités suffisantes.

19. Il est désormais largement établi que les risques physiques et liés à la transition associés aux changements climatiques peuvent compromettre, de multiples façons, la stabilité du système financier. Les risques physiques sont les risques liés aux phénomènes météorologiques - tels que l'élévation du niveau de la mer, les inondations et les canicules - qui peuvent avoir des effets néfastes sur les portefeuilles financiers et ébranler la stabilité financière. Les

risques liés à la transition surviennent lorsque les économies évoluent vers une économie moins polluante et plus verte. Or ces transitions peuvent signifier que certains secteurs de l'économie doivent faire face à d'importants changements dans la valeur des actifs ou subir un renchérissement des coûts liés à leur activité⁹.

20. Une réglementation financière efficace nécessite notamment de disposer de données claires, cohérentes et comparables. Le manque de données granulaires, cohérentes et comparables constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de réglementations qui tiendraient compte des risques financiers liés aux phénomènes climatiques et naturels. Différents types de données sont nécessaires, notamment sur les points suivants : le repérage des secteurs ou des activités économiques vulnérables aux risques physiques, liés à la transition et de responsabilité ; l'exposition des institutions financières à ces secteurs ou activités économiques ; l'emplacement géographique des institutions financières les plus exposées au risque physique ; les rapports sur les mesures liées au carbone, y compris les émissions de gaz à effet de serre (selon les divers champs d'application : 1, 2 et 3), par les institutions financières et leurs contrepartistes¹⁰. Les normes et exigences de communication d'information fixées en juin 2023 par le Conseil international des normes de durabilité sont censées établir une base de référence mondiale commune pour la divulgation d'informations sur le développement durable des entreprises.

21. Pour l'instant, la communication volontaire d'informations sur le climat à l'échelle internationale, qui vise à fournir aux organismes de réglementation les informations voulues, se développe rapidement. Par exemple, en 2021, l'Équipe spéciale des informations financières ayant trait au climat a recommandé l'introduction de plans de transition climatique, définis par la Glasgow Financial Alliance for Net Zero comme un ensemble d'objectifs, des mesures et de mécanismes de responsabilité visant à concilier les activités économiques d'une organisation et les efforts de réduction à zéro des émissions nettes de gaz à effet de serre, de sorte à réduire ces émissions dans l'économie réelle, conformément à l'objectif de ramener à zéro les émissions à l'échelle mondiale. Ces plans de transition devraient fixer des enjeux clairs et fournir les informations nécessaires aux acteurs des marchés financiers, idéalement par le biais d'objectifs quantifiables et juridiquement contraignants en matière de climat et de biodiversité pour 2025, 2030 et 2050¹¹. Selon l'Équipe spéciale des informations financières ayant trait au climat, en février 2023, plus de 4 200 organisations dans le monde, dont 1 956 en Asie et dans le Pacifique, avaient adhéré aux recommandations émises par elle.

22. En plus de jouer un rôle de supervision dans la gestion durable des finances (financement durable de type 2), les organismes de réglementation sont également en mesure de concrétiser les engagements politiques visant à orienter les capitaux vers des investissements à faible émission de carbone (financement durable de type 1). Ils travaillent sur les documents d'orientation

⁹ Banque d'Angleterre, « Climate change: what are the risks to financial stability? », 10 janvier 2019.

¹⁰ Les émissions du champ d'application 1 sont les émissions provenant directement des sources détenues ou contrôlées. Les émissions du champ d'application 2 sont les émissions indirectes imputables à la production de l'énergie achetée. Les émissions du champ d'application 3 sont toutes les émissions indirectes (non comprises dans le champ d'application 2) qui se produisent dans la chaîne de valeur de l'entreprise concernée, notamment les émissions en amont et en aval. Ce sont généralement les plus difficiles à mesurer et elles peuvent représenter plus de 70 % de l'empreinte carbone.

¹¹ Fonds mondial pour la nature, *2022 SUSREG Annual Report: An Assessment of Sustainable Financial Regulations and Central Bank Activities* (Gland, Suisse, 2022).

en matière de financement durable, les taxonomies de la finance durable, les obligations vertes, sociales, de durabilité et liées à la durabilité, les obligations de transition et les cadres d'emprunt. Les efforts des organismes de réglementation contribuent à clarifier certains éléments, à renforcer l'intégrité et à signaler aux investisseurs la crédibilité des intentions concernant telle ou telle approche de financement durable.

23. Les documents d'orientation en matière de financement durable peuvent être plus ou moins approfondis et présenter diverses approches. Toutefois, ils sont généralement considérés comme quelque chose de plus concret qu'une simple stratégie, mais n'ont pas pour autant vocation à être aussi détaillés qu'un plan de mise en œuvre. La plupart de ces documents décrivent une série de tâches et d'activités échelonnées, attribuent des responsabilités aux acteurs concernés et sont présentés de manière à améliorer la communication et la coopération entre les acteurs. L'élaboration d'un document d'orientation est souvent confiée aux organismes de réglementation, en raison de leur pouvoir de rassemblement et de leur connaissance approfondie de leurs domaines respectifs, qu'il s'agisse du secteur bancaire, des marchés de capitaux ou de l'assurance. On trouvera ci-dessous une liste des documents d'orientation qui existent dans la région, avec l'année de leur mise en œuvre :

Document d'orientation en matière de financement durable 2023-2026	2023
Lignes directrices pour la mise en place du système financier vert	2016
Document d'orientation en matière de financement durable	2019
Document d'orientation en matière de financement durable, phase II (2021-2025)	2014 (phase I) 2021 (phase II)
Document d'orientation national en matière de financement durable	2018 (première version) 2022 (deuxième version)
Document d'orientation en matière de financement durable	2021
Financement du plan d'action pour parvenir à l'objectif de zéro émission nette	2023
Document d'orientation en matière de financement durable	2019
Initiatives en matière de financement durable	2021

Note : l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont des documents d'orientation en matière de financement durable qui ne sont pas pilotés par l'État.

24. La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) soutient la Banque nationale du Cambodge dans l'élaboration d'un document d'orientation en matière de financement durable afin de faire progresser le programme de finance verte et sociale du pays. Ce document vise à permettre au Cambodge d'atteindre ses objectifs climatiques et les objectifs de développement durable, à améliorer la compétitivité et la résilience de son secteur financier, à coordonner les activités entre les différentes parties concernées et à analyser les synergies et les compromis possibles dans l'écosystème financier actuel. En outre, en partenariat avec l'Institut mondial

de la croissance verte et le secrétariat de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la CESAP soutient l'élaboration du plan vert de l'ASEAN, qui adopte une approche régionale axée sur le financement vert et soucieux du climat, conformément à la vision du secrétariat de l'ASEAN de mobiliser des fonds pour la réalisation des objectifs dans la région.

25. L'adoption de documents d'orientation en matière de financement durable est une première étape prometteuse, mais ces documents restent le plus souvent d'application volontaire. Tant que les engagements relatifs à la réduction à zéro des émissions, ou toute obligation s'inscrivant dans cette transition, ne revêtent pas un caractère obligatoire, rien ne changera en Asie et dans le Pacifique. En effet, le financement du charbon et d'autres combustibles fossiles est toujours en hausse, en raison de l'augmentation de la demande d'énergie dans la région. Même si les responsables politiques et les organismes de réglementation de la région peuvent prendre des mesures décisives pour résoudre le problème, dans la situation actuelle, le déficit de financement durable ne peut être comblé.

26. Les contraintes liées aux capacités constituent un véritable problème pour les organismes de réglementation, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Tant les organismes de réglementation que les responsables politiques devront réaliser des études d'impact environnemental appropriées, cartographier leurs actifs en matière de biodiversité et de puits de carbone, estimer les pertes liées au climat dans leurs portefeuilles et s'en prémunir, mettre en place des mesures de protection appropriées au niveau local dans le système financier, faire évoluer prudemment leur économie vers des trajectoires à faibles émissions et veiller à ce que la transition reste équitable. Si les compétences et les capacités ne sont pas réunies au niveau des organismes de réglementation financière, on risque de procéder à des investissements à long terme maladroits, qui enfermeraient les pays dans des schémas d'action non durables et désavantageux sur le plan économique.

IV. Que peuvent faire les acteurs de la finance privée ?

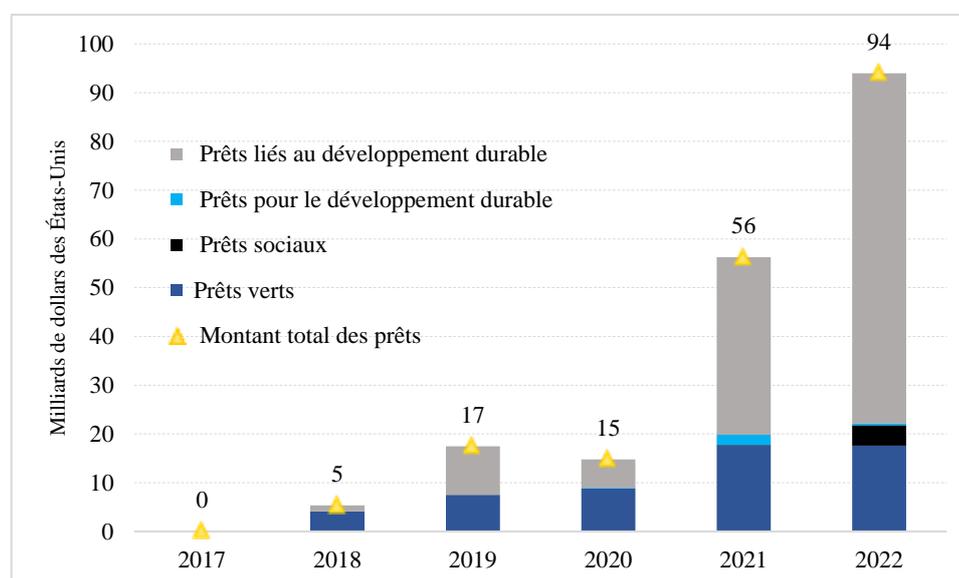
27. L'univers du financement privé en Asie et dans le Pacifique comprend les banques qui prêtent aux entreprises de l'économie réelle, les émetteurs d'actions et de titres de créance sur le marché des capitaux, les propriétaires d'actifs, y compris les fonds de pension, les fonds souverains, les fondations, les fonds de dotation, les sociétés de fiducie et les organismes familiaux, ainsi que les gestionnaires d'actifs, y compris les gestionnaires de fonds communs de placement, les conseillers en investissement et les agents de change. Les institutions financières de développement, telles que les banques multilatérales de développement, les organismes financiers bilatéraux de développement et les banques nationales de développement, jouent également un rôle important de catalyseur en déplaçant les risques, en promouvant l'élaboration de normes et en fournissant une assistance technique dans les transactions importantes.

28. Bien que certains marchés financiers de la région Asie-Pacifique soient extrêmement développés et liquides et que les produits financiers qui y sont négociés sont des produits structurés et à la pointe du secteur, le principal instrument financier utilisé à des fins d'investissement en Asie et dans le Pacifique reste le prêt standard accordé par les banques aux entreprises. Sur les marchés des prêts, les prêts verts, durables et liés à la durabilité sont en augmentation, mais leur volume est encore faible. Parmi les prêts verts, sociaux, durables et autres prêts labellisés dans la région, les prêts liés à la durabilité sont devenus la catégorie la plus répandue de crédits et celle qui connaît la

croissance la plus rapide (voir figure III), ce qui reflète la polyvalence de ces prêts en matière de financement d'entités plutôt que de financement de projets ou d'activités. Les prêts liés à la durabilité peuvent également garantir un lien direct avec les résultats et les objectifs en matière de développement durable, en fonction des indicateurs fondamentaux de performance utilisés. En Asie et dans le Pacifique, les banques sont toujours en première ligne dans la transition vers l'objectif de zéro émission nette et une réglementation plus claire et plus efficace peut les aider à progresser sur cette voie.

Figure III

Prêts verts, sociaux, durables et autres prêts « labellisés » en Asie et dans le Pacifique, 2017-2022



Source : CESAP, *Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and the Pacific*, à paraître.

29. La finance privée a toujours opéré dans le cadre du mandat fiduciaire traditionnel, qui consiste à fournir aux parties prenantes une croissance et des rendements gérés en fonction des risques et en toute bonne foi. Ces dernières années, d'autres mandats, tels que des objectifs spécifiques en matière d'impact environnemental, climatique et social (type 1) ou des mandats de gestion des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (type 2), ont été ajoutés, allant au-delà des exigences de la réglementation en vigueur dans la juridiction de l'investisseur. En tout état de cause, le positionnement dans l'espace risque-rendement financier est déterminé par le cadre réglementaire en place. Par exemple, de nombreux détenteurs d'actifs, en particulier les fonds de pension et les fonds d'assurance, n'ont pas le droit, en vertu de leur mandat, d'investir dans des projets ou des entités de qualité inférieure à celle des investissements. Les institutions financières réglementées par des exigences liées aux dépôts doivent également se conformer à la réglementation sur les ratios d'adéquation des fonds propres pondérés en fonction des risques, ce qui signifie qu'elles doivent réserver un certain montant de capital en tant que fraction de leur portefeuille de prêts pondérés en fonction des risques. En outre, investir dans d'autres pays expose les banques à des risques de change, qui influencent considérablement le positionnement risque-rendement des investissements et augmentent le coût du capital.

30. Par conséquent, les projets, entités et pays plus risqués (par exemple, les pays les moins avancés) sont moins susceptibles d'être retenus, selon les normes traditionnelles, comme destination pour de nombreux fonds. Même s'ils sont financés, ils connaîtront un coût de financement très élevé. Ainsi, pour que le financement privé s'oriente naturellement vers ces projets « plus risqués », il faut qu'ils génèrent des rendements très élevés. Pour compenser le coût élevé du capital, les projets solides susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement peuvent être de meilleurs candidats au financement à des conditions favorables et au partage des risques, ainsi qu'au financement en monnaie locale. Les financements à des conditions concessionnelles sont des financements dont les taux d'intérêt sont inférieurs au taux du marché et ils prennent de nombreuses formes, allant des prêts et des subventions à l'assistance technique ou aux garanties. Le degré de concessionnalité est également très hétérogène. Les financements des banques multilatérales de développement, des institutions financières de développement, des banques nationales de développement, de l'aide internationale au développement et d'autres subventions ou capitaux concessionnels peuvent être utilisés pour « réduire les risques » associés aux projets, augmenter leur « note » et leur niveau de sécurité, et attirer des financements commerciaux plus nombreux et moins onéreux. Le financement en monnaie locale de ces projets est fondamental, car les projets à financer ne sont pas tenus d'atteindre un taux de rendement plus élevé simplement pour couvrir le risque de change.

31. Ainsi, l'accent est mis sur la manière de mettre en place rapidement suffisamment de projets, d'activités et d'entités susceptibles d'être financés par les banques pour atteindre les objectifs climatiques tout en se conformant aux spécifications et aux réglementations des investisseurs. Les investisseurs ayant des exigences différentes, il est nécessaire de constituer une large réserve de projets, d'activités et d'entités présentant des positionnements risque-rendement adéquats, et cela à un rythme qui permette aux pays de l'Asie et du Pacifique d'atteindre leurs objectifs climatiques et les objectifs de développement durable. On ne saurait sous-estimer l'importance de ces défis. Les travaux préparatoires et les coûts liés à la création de réserves de projets viables supposent de concevoir les projets autrement. Dans les nouveaux secteurs et domaines, tels que les énergies renouvelables ou les technologies de décarbonisation, la réglementation n'a pas encore vu le jour, ce qui rend les coûts particulièrement prohibitifs. En outre, les nouvelles industries et les technologies de décarbonisation risquent de bouleverser les équilibres de pouvoir établis de longue date et de menacer les intérêts légitimes de certains acteurs. Pour ouvrir la voie à une réserve de projets susceptibles d'être financés, une forte participation des investisseurs au stade du préinvestissement est nécessaire.

32. Les banques multilatérales de développement peuvent jouer un rôle important dans le déblocage de financements durables en encourageant et en soutenant les changements de politiques et en mobilisant des financements privés supplémentaires en vue de la réalisation des objectifs mondiaux et régionaux, parallèlement à leurs propres investissements. En 2021, elles ont fourni 82 milliards de dollars de financement pour le climat et ont simultanément mobilisé 41 milliards de dollars supplémentaires de financement privé. La mobilisation de financements privés se produit souvent lorsque les banques multilatérales de développement jouent le rôle d'investisseur d'amorçage dans un projet pionnier, ce qui signale alors aux autres investisseurs que l'investissement est « bancable ». Lorsque ces banques investissent dans un projet, cela signifie que les précautions qui s'imposent ont été prises et que le projet a été examiné. Cela indique également qu'une évaluation appropriée a été réalisée en ce qui concerne la situation financière

du promoteur du projet, les questions de gouvernance et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance. Les banques multilatérales de développement et les institutions financières bilatérales de développement peuvent également soutenir les établissements de crédit privés en investissant dans leur capital, en achetant des obligations émises par eux ou en leur accordant des crédits pour leur permettre d'élargir leurs portefeuilles de prêts.

33. On constate que le nombre limité de banques ayant pris des engagements axés sur l'objectif de zéro émission nette constitue un obstacle majeur au développement de la finance durable en Asie et dans le Pacifique. Plus de 90 % des 500 plus grandes banques d'Asie, qui totalisent 71 800 milliards de dollars d'actifs, 37 400 milliards de dollars de prêts nets, 49 700 milliards de dollars de dépôts de clients et 425 milliards de dollars de bénéfices nets en 2021¹², n'ont pas encore pris d'engagements crédibles en matière de réduction des émissions nettes à zéro d'ici à 2050, avec des objectifs intermédiaires en 2030. Le Directeur général de l'Autorité monétaire de Singapour, Ravi Menon, a résumé succinctement la situation en ces termes : « Pour atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050, il faut lancer les politiques nécessaires et les investissements associés entre aujourd'hui et 2030¹³ ». Au moment de la rédaction du présent rapport, seule une vingtaine des 108 banques ayant pris des engagements crédibles en matière de réduction des émissions nettes à zéro à l'horizon 2050 en participant à la Net-Zero Banking Alliance étaient situées dans la région Asie-Pacifique.

V. Dix principes pour combler le déficit de finance durable en Asie et dans le Pacifique

34. Au vu des tendances, des opportunités et des défis dont on a traité ci-dessus auxquels font face aussi bien les gouvernements, les organismes de réglementation ou les entités financières privées, le secrétariat présente dix principes visant à promouvoir l'utilisation des ressources financières pour l'action climatique en Asie et dans le Pacifique, qui sont tirés du rapport qu'il publiera prochainement. Ces dix principes sont classés en mesures à prendre par les gouvernements, les organismes de réglementation et les entités financières privées.

A. Gouvernements et instances de réglementation

35. *Mettre sur pied de nouveaux partenariats pour le financement de l'action climatique.* Ces partenariats entre les gouvernements, les organismes de réglementation, les banques multilatérales de développement et les entités financières privées orienteront l'action vers certains objectifs et permettront de déléguer les tâches correspondantes. Le financement de partenariats pour une transition énergétique juste, dirigés et maîtrisés par les pays, constitue un modèle utile pour la région, en particulier si la mise en œuvre de ces partenariats peut être accélérée.

¹² The Asian Banker, « The largest banks ranking: largest banks in Asia Pacific in 2021 ». Disponible à l'adresse suivante : www.theasianbanker.com/ab500/rankings/largest-banks-asia-pacific (page consultée le 22 août 2023).

¹³ Ravi Menon, Directeur général de l'Autorité monétaire de Singapour, « What does it take to get to net zero », discours prononcé lors du dîner annuel de 2022 de l'Economic Society of Singapore, Singapour, 17 août 2022.

36. *Élaborer des stratégies efficaces de financement des contributions déterminées au niveau national, sous la direction d'autorités dotées de mandats clairs.* Les stratégies de financement des contributions déterminées au niveau national devraient être utilisées pour établir des voies de transition crédibles avec des objectifs intermédiaires et des plans de mobilisation des ressources clairs. Les investisseurs, les entreprises et les promoteurs de projets sauront ainsi que les gouvernements sont déterminés à changer.

37. *Assurer la cohérence des politiques et développer les capacités des principaux ministères, tels que ceux des finances, de l'énergie, des transports et de l'environnement, afin de réduire les coûts de financement.* Ces mesures permettront aux gouvernements de mieux travailler avec les banques multilatérales de développement, les institutions financières de développement et les partenaires de développement afin d'obtenir l'aide nécessaire dans les délais voulus.

38. *Prendre des mesures réglementaires décisives pour orienter les capitaux vers la transition vers l'objectif de zéro émission nette en Asie et dans le Pacifique.* La région Asie-Pacifique dispose d'importants gisements de capitaux capables de combler les lacunes en matière de financement durable. Les organismes de réglementation doivent jouer un rôle plus actif dans la canalisation des capitaux vers l'action climatique, étant donné que cela renforcera la stabilité financière du système. L'adoption de taxonomies et de documents d'orientation cohérents d'un pays à l'autre contribuera à créer des conditions de concurrence efficaces et équitables.

39. *Investir dans les capacités du personnel des organismes financiers.* Les acteurs financiers qui exercent des fonctions d'élaboration de politiques et de réglementation doivent être en mesure d'évaluer les risques climatiques, d'innover en matière d'instruments financiers verts et de superviser la transition vers une économie verte.

40. *Investir dans les données financières qui font cruellement défaut, à savoir les données sectorielles et celles relatives aux projets.* Des plateformes de données communes qui mettent à disposition des informations précieuses sur les normes environnementales, sociales et de gouvernance, le climat, la nature, les contrats, les clauses, les critères, les objectifs et les accords (dans la mesure du possible) contribueront à simplifier les investissements, à faciliter la comparaison des performances, à renforcer la crédibilité et à garantir une meilleure reproductibilité.

B. Entités financières privées, en particulier en Asie et dans le Pacifique

41. *S'engager à ce que les émissions nettes soient nulles d'ici à 2050, en proposant des stratégies de transition crédibles, notamment pour la réalisation des objectifs de développement durable.* Les banques de la région Asie-Pacifique ont tardé à s'engager en faveur de l'objectif de zéro émission nette et de la conversion de leurs portefeuilles de prêts et d'investissements en s'inspirant des objectifs scientifiques du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Par conséquent, d'un point de vue financier, les progrès en matière d'action climatique dans la région ont été très limités.

42. *Augmenter les investissements réalisés à l'aide de financements en monnaie locale, en particulier les investissements dans les projets de transition énergétique et les technologies vertes.* Le financement en monnaie locale est essentiel pour développer rapidement l'apport de financements privés, car il peut être utilisé pour financer des projets qui n'ont pas à atteindre un taux de rendement plus élevé simplement pour couvrir le risque de change.

43. *Soutenir le développement et l'accélération des financements à des conditions favorables et du partage des risques par les banques multilatérales de développement, les institutions financières bilatérales de développement et les banques publiques de développement.* Cela permettrait de réduire les risques des projets qui pourraient alors être cofinancés par des entités financières privées. Un ratio de 1 à 5, qui est l'objectif utilisé par la Banque asiatique de développement, peut servir de référence pour s'assurer que les financements à des conditions concessionnelles ont réellement un effet de levier sur le financement privé et qu'ils sont affectés à des projets bien structurés.

44. *Renforcer la collaboration avec les partenaires dans l'élaboration de projets sur des marchés plus difficiles, notamment dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, et dans les nouvelles technologies vertes.* La mise en place d'une procédure permettant aux concepteurs de projets et aux institutions financières de se concerter régulièrement et de mettre sur pied des projets d'investissement, de manière progressive et par étapes, peut permettre de constituer plus rapidement des réserves utiles de projets susceptibles d'être financés à grande échelle, ce qui réduira les risques et les coûts desdits projets.

VI. Questions portées à l'attention du Comité

45. La région Asie-Pacifique abrite cinq des dix plus grands émetteurs de gaz à effet de serre au monde et représente près de la moitié des émissions mondiales de gaz à effet de serre. La région comprend également six des dix pays les plus touchés par les phénomènes liés au climat, tels que les tempêtes, les inondations, les canicules et les sécheresses, toujours plus fréquentes et plus graves¹⁴. Par ailleurs, elle n'est en voie d'atteindre aucun des objectifs de développement durable et elle régresse par rapport à l'objectif 13 (Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques)¹⁵. En outre, les contributions déterminées au niveau national de la région ne sont pas à la hauteur des attentes si le but est de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux d'avant l'ère industrielle¹⁶.

46. Face à ce constat, il est urgent de prendre des mesures pour s'efforcer d'atteindre plus rapidement les objectifs fixés et d'être à la hauteur des ambitions en matière d'action climatique. En se concentrant sur la finance durable et en examinant les défis qui se posent et les opportunités qui se présentent aux pouvoirs publics, aux organismes de réglementation et aux entités financières privées, le secrétariat a proposé dix principes destinés à stimuler l'utilisation des ressources financières afin de combler le fossé en matière de financement durable en Asie et dans le Pacifique.

47. Le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement est invité à donner son avis au sujet des dix principes et à examiner les moyens de renforcer la coopération régionale afin de remédier au manque de financement durable en Asie et dans le Pacifique. Le Comité est également invité à discuter des expériences, des

¹⁴ *Race to Net Zero: Accelerating Climate Action in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, 2023).

¹⁵ *Asia and the Pacific SDG Progress Report 2023: Championing Sustainability Despite Adversities* (publication des Nations Unies, 2023).

¹⁶ *2022 Review of Climate Ambition in Asia and the Pacific: Raising NDC Targets with Enhanced Nature-based Solutions* (ST/ESCAP/3053).

défis et des opportunités au niveau national pour améliorer l'accès au financement durable.
