Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/6881

28.11.2024

Avis du Comité économique et social européen

Financement de l'action climatique: une nouvelle feuille de route pour mettre en œuvre des engagements climatiques ambitieux et les ODD

(avis d'initiative)

(C/2024/6881)

Rapporteure: **Antje GERSTEIN**

Corapporteur: **Kęstutis KUPŠYS**

Conseillères	Phoebe KOUNDOURI (pour la rapporteure) Marina OLSHANSKAYA (pour le corapporteur)
Décision de l'assemblée plénière	18.1.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	3.9.2024
Adoption en session plénière	19.9.2024
Session plénière n°	590
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	141/1/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE milite pour faire reconnaître le financement de l'action climatique comme un mécanisme complexe destiné à mobiliser des ressources et faciliter la transition vers un avenir sobre en carbone et résilient. Il s'agit là notamment des ressources financières affectées dans le cadre de l'action climatique aussi bien aux mesures d'atténuation que d'adaptation, et associées étroitement à l'indemnisation («pertes et préjudices») et au financement de la transition juste.

1.2. Le CESE met en relief le rôle majeur que jouent les financements publics en matière d'adaptation. Contrairement aux projets d'atténuation, dont le succès peut être quantifié sous les formes de la réduction des émissions et de la rentabilité financière, les projets d'adaptation sont plus difficiles à évaluer car il faut pour ce faire mettre en jeu des mécanismes de suivi spécifiques et des données complexes. De la même manière que les projets en faveur de l'atténuation, les mesures d'adaptation ont généralement besoin, pour être efficaces, d'investissements à long terme dans les solutions fondées sur la nature, les infrastructures, les technologies et le renforcement des capacités. Dégager des financements pour ces projets requiert l'engagement d'acteurs à la fois publics et privés sur de longues périodes, ce qui peut s'avérer difficile au vu de la concurrence entre les priorités et de l'incertitude quant aux flux de financement futurs.

1.3. Le CESE maintient que l'accès des initiatives locales, des mouvements issus du terrain et des partenaires sociaux au financement de l'action climatique est capital pour faire monter cette dernière en puissance; ce constat découle de l'expérience de l'Union européenne pour ce qui est de mener des changements significatifs et de favoriser localement la résilience.

1.4. Le CESE fait valoir que le financement mixte, où le secteur public joue un rôle non négligeable pour réduire les risques inhérents aux investissements privés, procure des bénéfices substantiels. Il est impératif de mettre en jeu des solutions qui incitent le secteur privé ([1]) à mobiliser ses ressources financières et à s'associer activement aux plans nationaux et régionaux en matière d'adaptation et d'atténuation. Cette démarche ne doit pas pour autant imposer de charges disproportionnées aux finances publiques et aux travailleurs.

([1]) En tenant compte également de la diversité du secteur privé, telle que reconnue au paragraphe 35 du rapport de la troisième conférence internationale sur le financement du développement, https://digitallibrary.un.org/record/799780?ln=fr&v=pdf, 2015.

1.5. Le CESE soutient le rôle influent que joue la Banque centrale européenne (BCE) pour favoriser la résilience, la diversité biologique et des pratiques financières respectueuses du climat, et en particulier pour faciliter les investissements dans l'adaptation au changement climatique et pour veiller à ce que les flux financiers soient alignés sur les visées de l'accord de Paris.

1.6. Le CESE souligne qu'il s'impose d'adopter une approche globale de l'allégement de la dette pour briser le cercle vicieux de l'endettement et du sous-investissement en matière notamment d'adaptation, lequel débouche sur une vulnérabilité accrue, ainsi que de conférer un rôle accru aux emprunts obligataires liés aux objectifs de développement durable (ODD).

1.7. Le CESE souscrit aux récentes propositions de l'Union européenne selon lesquelles les négociations sur le nouvel objectif collectif quantifié (NCQG) dans le financement de l'action climatique devraient se donner pour ambition de faire en sorte que ce financement 1) soit mieux adapté à sa finalité et plus respectueux de la diversité biologique ([2]), 2) produise davantage d'effets, en veillant à ce qu'il soit 2a) plus rationalisé, efficace et accessible, 2b) moins bureaucratique et 2c) plus sensible à la dimension de l'égalité hommes-femmes, et 3) soit plus apte à cibler avec précision les pays et les populations les plus vulnérables.

1.8. Le CESE est d'avis que les principes qui sous-tendent le concept de transition juste devraient guider l'allocation de tous les flux de financement de l'action climatique en conformité avec l'accord de Paris, et mettre ce faisant l'accent sur l'adéquation avec les limites planétaires à ne pas franchir, dans un souci de justice et de sécurité, et sur des objectifs plus larges d'ordre social et économique, tout en plaçant les ODD au centre des réflexions.

2. **Les piliers essentiels du financement de l'action climatique**

2.1. Les effets dévastateurs de la crise climatique se font sentir aussi bien en Europe que dans le reste du monde. L'année 2023 qui vient de s'écouler aura été la première dans l'histoire des relevés au cours de laquelle les températures ont excédé quotidiennement de 1 °C ou plus les niveaux préindustriels. En plus de ses conséquences catastrophiques sur la santé et la diversité biologique, le changement climatique occasionne des pertes financières colossales, que le Forum économique mondial estime à 16,3 millions de dollars par heure ([3]), et l'on s'attend à ce que son coût à l'échelle mondiale s'envole jusqu'à dépasser 30 000 milliards de dollars par an d'ici à 2050 ([4]).

2.2. C'est en milliers de milliards de dollars que se mesure le fossé entre les ressources affectées à l'action climatique et les besoins impérieux qui nous commandent d'agir contre le changement climatique. D'ici la fin des années 2020, les besoins seront de l'ordre de 6 000 à 12 000 milliards de dollars chaque année, là où les données agrégées les plus récentes montrent que les flux annuels de financement de l'action climatique, exprimés en moyenne pour 2021 et 2022, ont à peine atteint 1 300 milliards de dollars ([5]).

2.3. L'ampleur des investissements requis pour lutter contre le changement climatique dépasse de loin les niveaux actuels de financement, et il est donc nécessaire que les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile agissent de façon concertée pour mobiliser efficacement des ressources. Le CESE note une accélération dans la mise au point de mécanismes financiers novateurs afin de favoriser l'innovation et les investissements verts. L'Union européenne a pris les devants dans l'action menée à l'échelle mondiale pour promouvoir des outils et un renforcement des capacités ainsi que pour faciliter la recherche et l'innovation et trouver des synergies intersectorielles dans le domaine du financement de l'action climatique.

2.4. La plupart des ressources financières existantes ont été jusqu'à présent consacrées aux efforts d'atténuation, là où les fonds spécifiquement destinés à l'adaptation ont à peine atteint 63 milliards de dollars (soit moins de 5 % du financement total de l'action climatique), provenant principalement des caisses publiques. Les besoins des pays en développement en matière d'adaptation pourraient s'élever à 387 milliards de dollars par an pour atteindre les objectifs climatiques qui ont été fixés ([6]). L'Union européenne a consacré l'une de ses cinq missions à l'adaptation au changement climatique; toutefois, les pouvoirs publics infranationaux de l'Union ont investi au total 8,3 milliards d'euros en 2022, alors même que les besoins de l'Europe en matière d'adaptation sont estimés entre 18 et 36 milliards d'euros par an jusqu'en 2030.

2.5. Les acteurs les plus importants et les plus visibles dans la gouvernance de la lutte contre le changement climatique, à savoir les États-nations, sont surendettés et leurs institutions s'avèrent impuissantes à réduire leur endettement et à soutenir la croissance. Des crises multiples ont rétréci leur marge de manœuvre budgétaire et monétaire. Or, des données portant sur 170 pays montrent de façon paradoxale que ceux-ci ont dépensé, en 2022, 1 300 milliards de dollars en subventions explicites des combustibles fossiles, et 5 700 milliards de dollars de plus en subventions implicites (correspondant, par exemple, aux coûts sanitaires générés par la pollution liée à l'utilisation de combustibles fossiles) ([7]).

([2]) Voir l'avis du CESE sur le thème «Une stratégie globale en faveur de la diversité biologique à la COP 16: rassembler tous les secteurs autour d'un objectif commun» (JO C, C/2024/6880, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6880/oj).

([3]) Forum économique mondial, *Climate change is costing the world $16 million per hour* («Le changement climatique coûte au monde entier 16 millions de dollars par heure»).

([4]) Jacobson, M. Z., *No Miracles Needed: How Today's Technology Can Save Our Climate and Clean Our Air* («Pas besoin de miracle ou comment les technologies actuelles peuvent sauver notre climat et la pureté de notre air»), Cambridge University Press, février 2023.

([5]) *Global Landscape of Climate Finance 2023* («Paysage mondial du financement de l'action climatique en 2023»)

([6]) PNUE, rapport annuel 2023 «Tenir les promesses».

([7]) Fonds monétaire international, *IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update* («Mise à jour pour 2023 des données du FMI sur les subventions en faveur des combustibles fossiles»), 24 août 2023.

2.6. Relever ces défis colossaux requiert un consensus mondial pour conformer les flux financiers en faveur de l'action climatique aux ODD afin de conférer des effets maximaux à des ressources financières publiques limitées.

2.7. Le discours moderne sur le climat met l'accent sur le double objectif d'**atténuation** (de réduction des émissions) et d'**adaptation** (de préparation face aux incidences), ces deux volets jouant un rôle déterminant pour s'attaquer à la crise climatique. Le CESE n'est pas convaincu que l'approche actuelle — qui consiste à ranger exclusivement le financement de l'action climatique dans les catégories «atténuation» et «adaptation» — soit pertinente pour relever les défis qui s'annoncent à l'échelle de la planète. Le discours sur le financement de l'action climatique doit prendre en compte les synergies entre ces deux composantes, et s'intéresser à des dimensions telles que l'indemnisation ou la transition juste, et à des domaines transversaux tels que la perte de diversité biologique, la pollution et les inégalités. Il est essentiel d'intégrer ces aspects dans des stratégies plus larges de financement de l'action climatique, de manière à relancer cette dernière et les efforts de développement durable afin de lutter efficacement contre la crise climatique.

2.8. Après l'introduction du concept essentiel de «transition juste», la conférence des parties (COP) et la conférence des parties agissant comme réunion des parties à l'accord de Paris (CMA) ont fait de nouveaux pas en avant en mettant en place de nouveaux dispositifs de financement pour aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux retombées du changement climatique à faire face à leurs pertes et préjudices. Ce débat est étroitement lié aux efforts plus vastes visant à obtenir un financement non seulement pour les pays vulnérables confrontés à de graves conséquences climatiques, lesquelles vont parfois jusqu'à menacer littéralement la survie physique, mais aussi pour une **indemnisation** au sens large. Cette approche complémentaire nécessiterait une discussion approfondie et pourrait constituer un nouveau pilier du cadre pour le financement de l'action climatique. Il faudrait, ce faisant, définir avec soin les conditions de l'aide apportée aux pays, aux régions et aux populations, en allant au-delà de l'adaptation afin de secourir ceux qui sont les plus gravement touchés par le changement climatique. Cette approche pourrait également se déployer dans un volet distinct du fonds consacré aux pertes et préjudices.

2.9. En poussant plus loin l'idée de justice climatique, il faut conférer au **financement de la «transition juste»** un rôle distinct dans l'architecture du financement de l'action climatique. En effet, cette dimension, qui associe le financement en faveur des industries en transition avec la justice à l'égard des populations subissant directement les retombées des politiques climatiques, est souvent négligée dans les cadres «traditionnels» du financement de l'action climatique. Même si le financement de la transition fait double emploi avec les fonds actuellement destinés à l'atténuation et à l'adaptation, il semblerait judicieux de faire ressortir les flux de capitaux destinés à une «transition juste», afin de mettre en relief les mutations industrielles et la transformation du monde du travail qui l'accompagne.

2.10. Les bonnes pratiques abondent et c'est maintenant leur diffusion qui requiert des efforts supplémentaires et une coordination. Le CESE met en avant les initiatives soutenues par le réseau de l'Alliance pour l'excellence dans la recherche et l'innovation en matière de durabilité (AE4RIA) ([8]), à l'image des projets Pathways2Resilience et Arsinoe, ou encore de l'inventaire des actions de compte rendu en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG) menées par les entreprises pour contribuer aux ODD à l'aide de paramètres de mesure avancés, autant d'initiatives qui ouvrent des pistes prometteuses pour relever les défis à venir.

2.11. L'accès des initiatives locales et des mouvements issus du terrain au financement de l'action climatique est capital pour pouvoir déployer cette action à l'échelle requise. L'expérience de l'Union européenne montre que ces approches qui émanent de la base jouent un rôle central pour amener des changements significatifs et favoriser localement la résilience. Des outils et des instruments de financement spécifiques doivent cependant être rendus facilement accessibles pour s'assurer que les ressources financières parviennent jusqu'au terrain sans se heurter à des obstacles inutiles. L'expérience de l'Union européenne en matière de financement participatif des actions menées dans le domaine du climat montre toute l'efficacité de la démarche qui consiste à donner aux populations locales les moyens de s'approprier les efforts déployés en faveur de la durabilité. Faciliter l'accès des mouvements issus du terrain au financement de l'action climatique peut aussi servir de catalyseur au déploiement d'une action transformatrice à plus grande échelle. Comme le reconnaît à juste titre un récent rapport des Nations unies ([9]), décentraliser le financement de l'action climatique contribue à bâtir la résilience en partant du terrain et à définir ce faisant des trajectoires de développement durable qui s'ancrent davantage dans les réalités locales.

([8]) https://ae4ria.org/.
([9]) https://sdgs.un.org/publications/inter-agency-policy-briefs-accelerating-progress-2030-agenda-local-global-levels.

3. **Le rôle des financements publics**

3.1. Les financements publics créent un effet significatif de **levier pour favoriser l'adaptation**. Contrairement aux projets d'atténuation, dont le succès peut être quantifié sous les formes de la réduction des émissions et de la rentabilité financière, les projets d'adaptation sont plus difficiles à évaluer, et il faut pour ce faire mettre en jeu des mécanismes de suivi spécifiques et des données complexes. Par ailleurs, de la même manière que les projets d'atténuation, les mesures d'adaptation requièrent habituellement, pour être efficaces, des investissements à long terme dans les infrastructures, les technologies et le renforcement des capacités. Dégager des financements pour ces projets requiert l'engagement d'acteurs à la fois publics et privés sur de longues périodes, ainsi qu'une perspective de long terme dans la programmation, ce qui peut s'avérer difficile vu la concurrence entre les priorités et l'incertitude quant aux flux de financement futurs.

3.2. Il n'est guère surprenant que l'adaptation dans les pays vulnérables soit insuffisamment dotée en ressources et négligée. On peut certes pallier les lacunes en matière de gouvernance et dans la conception et la mise en œuvre effective des projets par des initiatives internationales de renforcement des capacités, mais cette approche a ses limites. Le CESE voit dans la promotion d'une approche doublement gagnante, sur le terrain à la fois de l'atténuation et de l'adaptation, une manière de briser le carcan de la mauvaise gouvernance, qui suscite la frilosité des donateurs quand il s'agit d'abonder l'adaptation avec des fonds publics.

3.3. Le CESE estime qu'il serait opportun de répartir efficacement l'effort dans les flux de financement de l'adaptation, moyennant de meilleurs mécanismes de coopération entre, d'une part, des sources mieux capitalisées et moins coûteuses au niveau de l'Union et, d'autre part, les bénéficiaires en dernier ressort de la prestation finale au niveau infranational. La même logique devrait également prévaloir à l'échelle mondiale, où le problème persistant du coût et du sous-investissement n'est pas sans rappeler le clivage interne à l'Union entre les pays et/ou régions les mieux lotis et ceux accusant un retard.

3.4. Le CESE soutient également les appels lancés aux acteurs internationaux dans le domaine du climat pour qu'ils adaptent et développent les solutions et produits financiers existants afin de faire émerger des projets d'adaptation rentables et efficaces ([10]), sans toutefois imposer de charges disproportionnées aux finances publiques et aux travailleurs. Le financement mixte, où le secteur public joue un rôle non négligeable pour réduire les risques inhérents aux investissements privés, constitue à cet égard une approche fort intéressante.

3.5. Pour réussir à mettre en place des mécanismes permettant de **réduire les risques** inhérents aux investissements privés en faveur de solutions à apporter au changement climatique dans les pays en développement, les responsables politiques devraient, avec l'appui des institutions de financement de l'action climatique à l'échelle mondiale, déployer des trains de mesures complets prévoyant des interventions publiques ciblées. Ces dernières devraient se concentrer de façon stratégique sur la réduction, le transfert ou la compensation des risques macroéconomiques associés aux investissements en question. Les mesures visant à réduire les risques pourraient inclure des garanties ou une assurance contre les fluctuations monétaires ou l'instabilité politique. Le transfert des risques pourrait notamment consister à créer des instruments financiers spéciaux ou à établir des partenariats avec des institutions multilatérales afin d'en répartir la charge. Enfin, la compensation des risques pourrait notamment prendre la forme d'incitations fiscales ou de subventions destinées à contrebalancer les pertes potentielles. En alignant leurs interventions pour un coût maîtrisé, les responsables politiques peuvent créer un profil de risque/rendement attrayant qui encouragera le secteur privé à consentir des investissements substantiels en faveur d'actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

3.6. Les données relatives aux **subventions des combustibles fossiles** et aux dépenses correspondantes mettent en évidence les possibilités pour financer sur des deniers publics l'action pour le climat. Supprimer ces subventions soulage immédiatement les budgets des États et procure ce faisant de plus grandes «marges de manœuvre budgétaires». L'effet de cette mesure sur les prix enverrait en outre un signal sans ambiguïté aux entreprises et à la société. Le Parlement européen a déjà plaidé en faveur de l'interdiction complète des subventions en faveur des combustibles fossiles ([11]), et un autre émetteur majeur — les États-Unis — a affiché des intentions similaires même si celles-ci ne se traduisent pas encore en une action concrète ([12]). La suppression progressive des subventions explicites et implicites en faveur des combustibles fossiles doit intervenir de manière graduelle et équitable, en évitant des effets pernicieux et en prévoyant des filets de sécurité, à l'image du Fonds social pour le climat de l'Union, afin d'aider les ménages les plus vulnérables qui dépendent encore des combustibles fossiles pour satisfaire leurs besoins de base.

3.7. Alors que des milliers de milliards de dollars ont déjà été mobilisés pour financer l'action climatique, les pays les moins avancés n'en sont pas moins confrontés à une dette extérieure colossale d'un montant total de 570 milliards de dollars ([13]). Ces États dépensent cinq fois plus qu'il y a dix ans pour payer les intérêts de leur dette, et, de manière alarmante, ils dépensent depuis 2018 davantage pour rembourser leur dette que pour l'éducation. Pour certains des États les plus pauvres, le coût du service de la dette représente jusqu'à 53,4 % de l'ensemble du budget des pouvoirs publics ([14]). Le CESE est convaincu que les emprunts obligataires liés aux ODD peuvent alléger ce fardeau tout en favorisant la transition vers des émissions nettes nulles.

([10]) OCDE, 2024.
([11]) Parlement européen, COP 28: les députés veulent mettre fin à toutes les subventions aux combustibles fossiles à l'échelle mondiale d'ici 2025, communiqué de presse du 21 novembre 2023.
([12]) Présidence des États-Unis d'Amérique (2021), Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad («Décret présidentiel sur la lutte contre la crise climatique aux États-Unis et dans le monde»).
([13]) Rapport 2023 de la CNUCED sur les pays les moins avancés.
([14]) SRPE, *International climate finance: Status quo, challenges and policy perspectives* («Financement international de l'action climatique: état des lieux, problèmes et perspectives pour l'action politique»), 2023.

3.8. Il faut adopter une approche globale de l'allégement de la dette pour briser le cercle vicieux de l'endettement et du sous-investissement notamment en matière d'adaptation, lequel débouche sur une vulnérabilité accrue, ainsi que conférer un rôle accru aux emprunts obligataires liés aux ODD. Il importe d'alléger la dette pour réaliser les objectifs de financement de l'action climatique, car cette démarche libère des ressources financières dans les pays en développement et leur permet ce faisant d'investir davantage dans les mesures d'atténuation et d'adaptation. Le CESE plaide de ce fait en faveur d'un programme massif de refinancement de la dette en faveur des pays en développement.

3.9. Des mécanismes taillés sur mesure sont indiqués pour restructurer la dette excessive des pays en développement, tels que les échanges de dettes pour le climat, en vertu desquels des parties de leur dette sont remises en échange de leur engagement à investir dans la résilience climatique et des projets de développement durable. Cette approche atténue les contraintes budgétaires, favorise une bonne gestion de l'environnement et concourt aux objectifs mondiaux en matière de climat. Puisqu'ils mettent l'accent sur des engagements liés à des résultats exprimés sous la forme d'objectifs fixés à l'avance pour les performances en matière de climat et de durabilité, les échanges de dettes pour le climat devraient s'insérer à part entière dans le cadre mondial du financement de l'action climatique et du nouvel objectif collectif quantifié.

3.10. Il s'agirait notamment de convertir l'encours de la dette souveraine des pays en développement et, dans une mesure limitée, le passif de leur secteur privé en obligations liées aux ODD qui soient conformes au programme d'ensemble en matière de durabilité, c'est-à-dire fondées sur lesdits ODD et tout spécialement sur l'ODD 13 consistant à lutter contre les changements climatiques, compatibles avec les normes d'impact pour la réalisation des ODD à l'intention des émetteurs d'obligations, et cohérentes avec les objectifs fondés sur des données scientifiques des accords de Paris et de Kunming-Montréal.

3.11. Des règles budgétaires draconiennes entraveraient les acteurs locaux, régionaux et nationaux, alors que la hausse des taux d'intérêt a mis fin à la période où il était possible d'emprunter à peu de frais. Pour mobiliser de façon efficace des capitaux d'emprunt en faveur du climat, les institutions supranationales et multinationales bénéficiant d'une notation de crédit élevée doivent prendre les devants.

3.12. Il est impératif de mettre en jeu des solutions qui permettent de mobiliser des ressources financières privées et d'encourager leur participation aux plans nationaux et régionaux en matière d'adaptation et d'atténuation. Utiliser des investissements publics pour créer un effet de levier pour l'investissement privé permet non seulement d'opérer une péréquation des coûts, y compris ceux découlant d'une éventuelle inaction, mais peut aussi contribuer à garantir la viabilité budgétaire future des acteurs étatiques et infranationaux. L'objectif devrait être d'orienter les capitaux privés vers des investissements qui encourageront l'innovation pour gagner en compétitivité, auront des effets positifs à long terme sur le développement local et régional, et contribueront au bien-être social et environnemental des sociétés et des travailleurs dans la perspective d'une transition juste.

4. **Participation du secteur privé et rôle du financement mixte**

4.1. Il est grand temps d'inciter les investisseurs à grande échelle à détourner leurs investissements des projets dangereux pour le climat, et à favoriser dans le même temps la restauration et la conservation de la nature. Aujourd'hui encore, trop nombreux sont les capitaux privés qui sont employés pour des investissements préjudiciables au climat. Comme l'a indiqué un rapport récent, les 60 plus grandes banques privées ont investi **6 900 milliards** de dollars dans des entreprises de combustibles fossiles depuis l'adoption de l'accord de Paris en 2016 ([15]), malgré «les mises en garde des experts qui ont prévenu que tout nouvel essor des combustibles fossiles entraînerait le chaos sur le plan climatique et économique» ([16]). Comme l'indique l'Agence internationale de l'énergie, «si le monde réussit à faire baisser la demande de combustibles fossiles suffisamment vite pour parvenir à des émissions nettes nulles d'ici à 2050, les nouveaux projets [dans des domaines non durables] se heurteront à des risques commerciaux majeurs» ([17]). Un facteur essentiel à cet égard sera celui du secteur de la réassurance, dont les acteurs ont commencé à inclure les risques climatiques dans leurs portefeuilles ([18]).

4.2. Le CESE préconise le renforcement et la promotion des stratégies de réduction des risques. Les démarches envisagées sont notamment les suivantes:

— un financement à des conditions préférentielles, en vertu de quoi les gouvernements, les banques multilatérales de développement ou d'autres institutions internationales offrent au secteur privé des prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché ou assortis de conditions plus favorables que celles disponibles sur les marchés commerciaux. Idéalement, il convient de combiner ces prêts à des subventions pour l'assistance technique et le renforcement des capacités ([19]);

([15]) Banking on Climate Chaos, *Fossil fuel finance report 2024* («Rapport 2024 sur le financement des combustibles fossiles»).
([16]) Banking on Climate Chaos 2023.
([17]) Agence internationale de l'énergie,*Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5°C Goal in Reach* («Feuille de route vers le zéro net: une trajectoire mondiale pour préserver l'objectif de 1,5 °C de réchauffement planétaire»), septembre 2023.
([18]) Munich RE, *Climate change and its consequences* («Le changement climatique et ses retombées»).
([19]) À l'instar du Fonds vert pour le climat (site en anglais).

— des partenariats public-privé en matière d'infrastructures et de fourniture de services afin de gérer les aspects annexes propres aux investissements relatifs au climat, en particulier dans le domaine de l'adaptation ([20]);

— la subordination de la dette (s'agissant du rang de remboursement) contractée auprès d'institutions financières nationales ou multilatérales, afin de réduire l'exposition au risque des investisseurs privés. Ce mécanisme renforce la solvabilité des projets écologiques et encourage une plus grande participation du secteur privé ([21]);

— les dispositifs de garantie de crédit, en vertu desquels une institution publique ou multilatérale s'engage à rembourser tout ou partie du crédit en cas de défaillance de l'emprunteur (privé) initial. Ce mécanisme incite ainsi plus fortement le secteur privé à s'associer au financement de l'action climatique et réduit le risque d'impayé ([22]).

4.3. Le CESE invite les personnalités influentes dans le monde de l'entreprise et dans l'opinion à embrasser les discours positifs et à faire valoir les possibilités qu'offre l'action climatique, surtout quand elles sont mises en regard des pertes colossales qu'engendrerait l'inaction en la matière. Faire évoluer la façon dont on parle du changement climatique, de la pollution généralisée et de la perte de diversité biologique, en n'y voyant plus une menace mais un sujet commun de préoccupation, dont la résolution garantira la continuité de l'activité des entreprises, aidera à réaliser la transition nécessaire et à éviter des actifs irrécupérables et, en définitive, un effondrement économique.

4.4. Le CESE approuve l'approche innovante d'Avinash Persaud ([23]) à l'égard de quatre problématiques que sont: le risque macroéconomique qui empêche de financer des projets climatiques dans les pays en développement; la nécessité pour réaliser les objectifs climatiques mondiaux de financer ces projets à très grande échelle; la surévaluation par les marchés de ces risques, en particulier quand la conjoncture est défavorable; enfin, les gains escomptés d'une intervention publique qui surpasseraient les coûts, en raison notamment de l'importance des enjeux. La solution mise en avant par Persaud permettrait de mobiliser des financements privés au profit de projets rentables et de couvrir ce faisant environ 60 % des investissements nécessaires, pour l'essentiel dans le domaine de l'atténuation. Pour y parvenir, il propose de garantir partiellement le risque de change et, partant, de réduire le coût des investissements dans les zones géographiques concernées; par exemple, pour un même parc photovoltaïque, le taux d'intérêt moyen s'élève au niveau prohibitif de 10,6 % par an dans les grands pays émergents, contre seulement 4 % dans l'Union européenne.

4.5. La publication d'informations sur les émissions et la déclaration de l'empreinte des entreprises et des efforts qu'elles déploient en matière de durabilité au sens large joueront un rôle crucial pour stimuler la demande des investisseurs en faveur du financement d'une action climatique porteuse de transformations, et pour assurer la compatibilité des flux de financement avec la trajectoire menant vers un développement faiblement émetteur de gaz à effet de serre et résilient face au changement climatique, comme le prévoit l'article 2, paragraphe 1, point c), de l'accord de Paris. Le Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité (ISSB) et le Groupe consultatif pour l'information financière en Europe (EFRAG) sont deux entités distinctes concourant à élaborer et recommander des normes d'information qui pourraient être complémentaires. Cet aspect est tout particulièrement important pour les entreprises multinationales qui doivent se conformer à ces deux catalogues de normes. Le CESE plaide en faveur d'une coopération effective entre ces deux instances afin qu'elles alignent plus avant leurs normes et assurent leur interopérabilité.

4.6. Il serait possible d'ériger le principe de la double importance relative, explicitement intégré dans le cadre réglementaire de la publication d'informations en matière de durabilité dans l'Union, en modèle qui serait largement repris dans les normes édictées à l'échelle mondiale, notamment dans le cadre des travaux du Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité (ISSB). Exiger des entreprises opérant à l'échelle mondiale qu'elles déclarent non seulement la manière dont elles sont touchées par les problèmes de durabilité, mais aussi les répercussions qu'ont leurs activités sur la société et l'environnement au sens large, permettrait de niveler les conditions de concurrence.

5. **Réformer l'architecture financière internationale et sa gouvernance**

5.1. Le CESE fait valoir la nécessité absolue de mobiliser et d'orienter les ressources financières afin de s'attaquer aux conséquences multiples et catastrophiques du changement climatique. Pour ce faire, il est indispensable de réformer l'architecture financière internationale et sa gouvernance. Sur la scène mondiale du financement de l'action climatique, la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres banques multilatérales de développement occupent une place prééminente, tandis que les banques privées y tiennent le rôle de partenaires exerçant un effet de levier.

5.2. En sa qualité d'autorité bancaire centrale de la zone euro, la BCE exerce un pouvoir considérable dans les domaines de la politique monétaire, de la réglementation bancaire et des mesures de stabilité financière. Le CESE soutient le rôle que joue la BCE pour encourager des pratiques financières respectueuses du climat, s'agissant notamment d'appuyer les investissements dans l'adaptation au changement climatique et de veiller à leur cohérence avec les objectifs de l'accord de Paris.

([20]) À l'instar des tunnels à double usage pour la maîtrise des inondations urbaines, par exemple en Malaisie (site en anglais).
([21]) À l'instar du parc éolien Gemini aux Pays-Bas (site en anglais).
([22]) À l'instar de la Banque africaine de développement avec son projet de garantie partielle de crédit pour les initiatives vertes au Rwanda.
([23]) Consulter l'article de A. Persaud (en anglais) en suivant ce lien.

5.3. Le CESE estime que le rôle que peuvent jouer les banques privées dans le financement de l'action climatique recèle de grandes possibilités, pour autant qu'elles coopèrent avec les institutions financières publiques pour favoriser les cadres et les incitations permettant d'encourager des investissements accrus du secteur privé dans des projets respectueux du climat.

5.4. La convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale ([24]), établie en décembre 2023, constitue un autre moyen de renforcer le financement de l'action climatique en favorisant des pratiques fiscales internationales transparentes et équitables en vue de réaliser les ODD. Cette coopération contribue à mobiliser les ressources nationales, à lutter contre l'évasion fiscale et à veiller à une disponibilité accrue de financements en faveur du développement durable.

5.5. Le CESE demande de réformer l'architecture financière internationale et sa gouvernance afin de poser un cadre solide pour orienter les flux financiers vers les objectifs mondiaux en matière de climat et de soutenir la transition vers un avenir durable et résilient ([25]). Le CESE plaide en faveur d'une participation substantielle de l'Union européenne à ce processus de réforme, notamment dans le cadre du sommet de l'avenir des Nations unies, de la quatrième conférence internationale sur le financement du développement ([26]) et de leur suivi.

6. Rôle de la société civile dans le financement de l'action pour le climat et dans la finance durable

6.1. Le CESE met en avant le rôle déterminant de la société civile dans le financement de l'action climatique, et plaide également pour une répartition équitable des financements correspondants afin de s'attaquer aux disparités en matière de vulnérabilité, d'exposition et de capacité à répondre aux conséquences du changement climatique. Il est essentiel de conférer à ces processus un caractère démocratique, marqué par une forte participation des organisations de la société civile organisée et des populations locales afin de veiller à une répartition équitable et à une utilisation efficace, avec l'appui d'initiatives telles que le fonds conjoint des Nations unies pour les ODD. Ces démarches visent à susciter des écosystèmes inclusifs de financement qui orientent l'investissement stratégique de capital public et privé en vue de réaliser les objectifs mondiaux à l'horizon 2030.

6.2. Le CESE demande un cadre du financement de l'action climatique qui donne la priorité aux pays et populations vulnérables et leur fournit ce faisant les ressources nécessaires pour s'adapter au changement climatique et pour assurer leur transition vers un développement sobre en carbone. Il fait valoir la nécessité d'aborder les mécanismes d'indemnisation («pertes et préjudices») dans le cadre des discussions touchant au financement de l'action climatique afin d'assurer l'équité de la répartition et de l'utilisation des ressources du point de vue du «Sud global».

6.3. En matière de financement de l'action climatique, le CESE souligne l'importante du caractère inclusif de la prise de décision et de la mise en œuvre, afin de s'assurer aussi bien de l'efficacité que de la durabilité des investissements. Il est conscient du fort potentiel que recèlent les organisations de la société civile pour cibler efficacement les financements liés au climat en tirant parti des connaissances et expériences disponibles sur le terrain. Le CESE met en relief le rôle déterminant que jouent les femmes et les filles, lesquelles sont frappées de manière disproportionnée par le changement climatique, pour assurer la mise en œuvre sur le terrain des stratégies climatiques, et il souligne tout autant l'importance de renforcer l'éducation pour concourir à la réalisation des ODD ([27]).

7. Contribution au programme de travail ad hoc de la CCNUCC sur le nouvel objectif collectif quantifié dans le financement de l'action climatique

7.1. Le CESE soutient la position officielle de l'Union européenne ([28]) quant à la nécessité de classer par catégories les options pour mettre au point efficacement le nouvel objectif collectif quantifié (NCQG), et il souscrit à la proposition d'articuler cet objectif autour des quatre catégories que sont 1) le champ d'application, 2) la structure, 3) l'élément quantitatif et 4) les résultats escomptés.

Sur le champ d'application du NCQG:

7.2. Le CESE estime préférable de doter le nouvel objectif collectif quantifié d'un large champ d'application qui couvre à la fois les sources internationales publiques, privées et innovantes, telles que les obligations vertes et les fonds pour le climat, afin de mobiliser des ressources financières très diverses au profit de l'action pour le climat. Toutefois, inclure les sources privées et innovantes ne saurait occulter la nécessité d'engagements substantiels en matière de financement public.

([24]) Voir la récente déclaration de l'Union européenne à ce sujet (en anglais).

([25]) Il pourrait s'agir de mesures consistant, entre autres, à accorder, au sein du G20, du Fonds monétaire international et des autres institutions financières, plus de considération aux points de vue qu'expriment les pays les plus vulnérables face au changement climatique, à fournir un appui supplémentaire en faveur du bouclier mondial contre les risques climatiques dans les pays vulnérables au changement climatique, à resserrer encore la collaboration des banques multilatérales de développement afin d'agir conjointement en matière de climat, d'assurer un cofinancement et de prendre des mesures similaires, à s'attaquer tant dans nos documents que par nos actes aux risques financiers et autres qui résultent du changement climatique et aux vulnérabilités liées à un endettement élevé ou similaires, et à concevoir un cadre commun pour s'aligner sur les ODD.

([26]) Bureau du financement du développement durable, quatrième conférence internationale sur le financement du développement.

([27]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Donner aux jeunes les moyens de réaliser le développement durable grâce à l'éducation» (JO C 100 du 16.3.2023, p. 38).

([28]) Points de vue de l'Union européenne sur le programme de travail pour 2024 en vue du NCQG dans le financement de l'action climatique (en anglais).

7.3. Le CESE souligne que de **solides mécanismes de suivi** sont nécessaires afin de s'assurer de la transparence et de la conformité aux objectifs climatiques. En l'absence d'un contrôle strict de leur application dans les faits, ces mécanismes seraient susceptibles de ne pas suffire à faire valoir l'obligation de rendre des comptes.

Sur la structure du NCQG:

7.4. Le CESE est favorable à un cadre doté d'un calendrier opérationnel à l'horizon de **dix ans** (2025-2034 ou 2026-2035), aligné sur les objectifs de «zéro émission nette» d'ici à 2050, de manière à fournir de la clarté aux parties prenantes. Il pourrait néanmoins s'avérer nécessaire de poser des jalons plus rapprochés et à plus court terme afin de veiller à faire face aux actions urgentes.

7.5. Le CESE propose par conséquent que l'on procède à des réexamens tous les cinq ans, coordonnés de manière appropriée avec les **contributions déterminées au niveau national** (CDN), afin d'évaluer les progrès accomplis et de s'adapter à l'évolution des besoins et des priorités.

7.6. Le CESE souligne qu'il est important d'intégrer dans le cadre dudit objectif des cibles et des **sous-objectifs thématiques**, afin d'établir des points de référence clairs pour l'allocation et la mise en œuvre du financement de l'action climatique. Même en ce cas, il pourrait s'avérer nécessaire de militer en faveur d'**objectifs encore plus spécifiques et ambitieux**, en particulier pour les mesures d'adaptation et d'atténuation.

7.7. Le cadre du nouvel objectif pourrait inclure des sous-objectifs assignés à différents domaines thématiques, bénéficiaires, canaux ou secteurs, à l'augmentation de la résilience face au changement climatique, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, au renforcement de la capacité à accéder aux ressources financières, à la réduction des subventions allouées aux combustibles fossiles et aux efforts visant à **rendre les flux financiers compatibles** avec un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient face aux changements climatiques ([29]).

Sur l'élément quantitatif du NCQG:

7.8. Le CESE propose de concevoir l'objectif comme un **équilibre équitable entre la puissance économique et le principe du «pollueur-payeur»** ([30]) afin de refléter de manière proportionnelle les engagements et les contributions des pays développés. Il pourrait s'avérer nécessaire de relever les ratios ou les montants absolus de manière à s'assurer d'un financement adéquat de l'action pour le climat, tout en maintenant un certain équilibre afin d'éviter des charges financières excessives.

7.9. Le CESE recommande de tenir compte des besoins et des priorités des pays en développement dans le calcul du montant total du financement de l'action climatique, sur la base des **rapports nationaux** adressés à la CCNUCC.

7.10. Le CESE fait valoir qu'il faudra prendre en compte et garder à l'œil **un large éventail de contributeurs et d'instruments** pour calculer le montant total, en incluant les subventions, les prêts assortis de conditions préférentielles, les dispositifs d'allégement de la dette et les investissements privés, y compris les actions caritatives, afin de mobiliser des ressources supplémentaires et d'assurer des effets maximaux. Dans le même temps, le CESE milite pour mettre les subventions au centre du financement de l'action climatique afin d'éviter d'endetter davantage les États vulnérables, et il recommande de prévoir également des dispositifs d'allégement de la dette, par exemple au moyen d'emprunts obligataires liés aux ODD ([31]), des garanties pour réduire le risque de change, des investissements privés, etc.

Sur les résultats escomptés du NCQG:

7.11. Pour ce qui est de la communication de l'Union européenne, le CESE recommande que les négociations sur le nouvel objectif se donnent pour objectif de faire en sorte que le financement de l'action climatique 1) soit mieux adapté à sa finalité et plus respectueux de la diversité biologique, 2) produise des effets plus marqués, en veillant à ce qu'il soit 2a) plus rationalisé, efficace et accessible, 2b) moins bureaucratique et 2c) plus sensible à la dimension de l'égalité hommes-femmes, et 3) soit apte à cibler avec plus de précision les pays et les populations les plus vulnérables. Le Comité réclame d'agir de manière plus concrète et de conférer aux engagements un caractère contraignant de sorte à s'assurer de la réalisation de ces résultats.

([29]) Comme le prévoit l'article 2, paragraphe 1, point c), de l'accord de Paris.

([30]) Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets [COM(2023) 420 final — 2023/0234 (COD)] (JO C, C/2024/888, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/888/oj).

([31]) Se reporter aux paragraphes 3.7 à 3.10 ci-dessus consacrés à l'allégement de la dette.

7.12. Les principes qui sous-tendent le concept de transition juste devraient guider l'allocation de tous les flux de financement de l'action climatique en conformité avec l'accord de Paris, et mettre ce faisant l'accent sur l'adéquation avec les limites planétaires à ne pas franchir dans un souci de justice et de sécurité et sur des objectifs plus larges d'ordre social et économique, tout en plaçant les ODD au centre des réflexions.

Bruxelles, le 19 septembre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE