

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

CNUCED



RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT 2021

DE LA REPRISE À LA RÉSILIENCE :
LA DIMENSION DU DÉVELOPPEMENT

ÉDITION DU **40^e** ANNIVERSAIRE



NATIONS UNIES

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT 2021

DE LA REPRISE À LA RÉSILIENCE :
LA DIMENSION DU DÉVELOPPEMENT

Rapport du secrétariat de la
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement



NATIONS UNIES
Genève, 2021

© 2021, Nations Unies
Tous droits réservés à l'échelle mondiale

Les demandes d'autorisation de reproduire des extraits ou de photocopier doivent être adressées au Copyright Clearance Center sur copyright.com.

Toutes les demandes de renseignements concernant les droits et licences, y compris les droits voisins, doivent être adressées à :

United Nations Publications,
405 East 42nd Street,
New York, New York 10017,
United States of America

Courriel : publications@un.org
Site Web : <https://shop.un.org/>

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation sur des cartes des données qui y figurent n'impliquent, de la part de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le présent document a été revu par un service d'édition externe.

Publication des Nations Unies publiée par la
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/TDR/2021
eISBN: 978-92-1-001028-3 ISSN : 0256-0887 eISSN : 2414-7214

Table des matières

<i>Notes explicatives</i>	ix
<i>Abréviations</i>	x
APERÇU GÉNÉRAL	I-XVI

Chapitre 1

TENDANCES ET PERSPECTIVES MONDIALES : VIBRATIONS POSITIVES OU VAINE ATTENTE ?	1
A. Introduction	1
B. L'économie mondiale : peut-on se reconstruire séparément ?	2
1. Perspectives de la croissance mondiale.....	2
2. Pressions inflationnistes : rien à craindre sinon la peur elle-même.....	7
3. Politique budgétaire et dette publique.....	11
4. Limiter la durée des mesures anticycliques ou cibler le développement ?.....	15
C. La finance mondiale et les vulnérabilités des pays en développement	18
1. La viabilité de la dette des pays en développement : pas le moindre signe de répit en vue.....	23
D. Tendances du commerce international	27
1. Biens et services.....	27
2. Les marchés des produits de base.....	31
E. Tendances régionales	34
1. Amérique du Nord et Europe.....	34
2. Amérique latine et Caraïbes.....	36
3. Fédération de Russie et Asie centrale.....	37
4. Asie de l'Est.....	38
5. Asie du Sud.....	39
6. Asie du Sud-Est.....	39
7. Asie de l'Ouest.....	40
8. Océanie.....	41
9. Afrique.....	41
Notes	43
Bibliographie	45
Annexe : Note méthodologique accompagnant l'encadré 1.1	49

Chapitre 2

L'HISTOIRE MOUVEMENTÉE DE LA RECONSTRUCTION EN MIEUX : DE LA CRISE DE LA DETTE DES ANNÉES 1980 À LA CRISE COVID-19	51
A. Introduction	51
B. Le Rapport sur le commerce et le développement à 40 ans	52
1. Nager à contre-courant	52
2. Une décennie perdue	53
3. Naissance des capitaux fébriles	54
4. Gagnants et perdants	56
5. Accélération de la croissance et aggravation des déséquilibres	58
6. Un trait caractéristique et non une simple faille	59
7. Une nouvelle normalité ou un nouveau Pacte	61
8. Retour vers le futur	61
C. Vivre dans le passé	63
1. À quoi ressemblera la croissance ?	64
2. Les déclencheurs du ralentissement	65
3. Une situation défavorable pour la plupart des régions en développement	66
4. La résolution des dilemmes de l'interdépendance	70
D. De la reprise économique à la reconstruction en mieux	71
1. Éviter de se développer séparément	71
2. Discipliner les rentiers	75
3. Assurer l'efficacité de la reprise verte	78
E. Vers un nouveau consensus économique	83
Notes	87
Bibliographie	88
Annexe	93

Chapitre 3

C'EST LA FIN DU MONDE TEL QUE NOUS LE CONNAISSONS : SURVOL DU PAYSAGE DE L'ADAPTATION	95
A. Introduction	95
B. Relever le défi de l'adaptation	96
1. Ralentissement de la croissance, élargissement des écarts	99
2. Effets sectoriels et régionaux	100
3. Coûts économiques de l'adaptation	101
C. L'architecture désarticulée de la gouvernance climatique	102
D. L'adaptation aux effets des changements climatiques : une affaire risquée ?	109
E. Conclusion	113
Notes	113
Bibliographie	114

Chapitre 4

DE LA RÉDUCTION DU RISQUE À LA DIVERSIFICATION : METTRE LE CHANGEMENT STRUCTUREL AU SERVICE DE L'ADAPTATION CLIMATIQUE	119
A. Introduction	119
B. Le modèle de développement de Lewis dans un monde assujéti à la contrainte climatique	121
1. Les investissements en capital	122
2. La capacité de l'État	122
3. L'établissement de liens	123
C. Changements climatiques, développement et redressement dans l'après-COVID	125
D. Politiques permettant de combiner les stratégies de transformation structurelle et d'adaptation climatique	131
1. Un nouveau regard sur la politique industrielle.....	132
2. La politique budgétaire.....	137
3. Le rôle des banques centrales.....	138
4. Vers un État développementiste vert	139
E. Conclusion	142
Notes	143
Bibliographie	145

Chapitre 5

GOVERNANCE DE L'ADAPTATION : DÉFIS POSÉS PAR LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LES FINANCES INTERNATIONALES	151
A. Introduction	151
B. Adaptation climatique et système commercial international	152
1. Le commerce et l'environnement dans l'Accord sur l'OMC et d'autres accords commerciaux	153
2. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières dans l'ère des chaînes de valeur mondiales.....	154
3. Les pressions en faveur d'une libéralisation des biens et des services environnementaux.....	156
4. Les règles du commerce international peuvent-elles promouvoir l'économie circulaire ?	157
5. La voie à suivre pour atteindre les objectifs commerciaux et environnementaux.....	159
C. Le financement de l'adaptation aux changements climatiques : enjeux, instruments et institutions	161
1. Le rôle de l'APD et des fonds climatiques	162
2. L'allégement de la dette pour un développement adaptatif.....	164
3. La topographie de la finance verte : instruments et institutions	165
D. Les banques et le financement de l'action climatique	171
1. Les banques vertes dédiées.....	171
2. Les banques multilatérales de développement ayant un programme de lutte contre le changement climatique	171
E. Recommandations	175
F. Conclusion	177
Notes	178
Bibliographie	180

Liste des graphiques

Graphiques

1.1	Niveau mondial de la production, 2016-2022	5
1.2	L'impact économique de la CFM en 2009-2010 par rapport à celui de la crise provoquée par la COVID-19 en 2020-2021	5
1.3	Croissance du revenu réel de quelques pays, 2021 par rapport à 2019	6
1.4	PIB réel et dépenses de consommation des particuliers aux États-Unis, 2019-2021	7
1.5	Ratio emploi/population aux États-Unis, janvier 2005-juillet 2021	7
1.6	Inflation des prix à la consommation dans quelques pays, décembre 2005-décembre 2020	8
1.7	Variations du taux de change de quelques pays par rapport au dollar des États-Unis, pendant certaines périodes, 1 ^{er} janvier 2020-30 juillet 2021	9
1.8	Inflation des prix à la consommation aux États-Unis et dans la zone euro	9
1.9	Écart des prix par rapport à une inflation tendancielle de 2 % dans quelques économies, décembre 2005-avril 2021	10
1.10	Point mort d'inflation sur dix ans aux États-Unis	10
1.11	Salaires réels aux États-Unis, janvier 1979-mars 2021	10
1.12	Dépenses budgétaires primaires additionnelles en 2020 par rapport aux ratios d'endettement hérités du passé	14
1.13	L'investissement public et l'investissement privé dans quelques groupes de pays, 1995-2016 ...	16
1.14	Flux nets de capitaux privés vers les pays en développement, 2017-2021	19
1.15	Ratio dette extérieure totale/recettes d'exportation, pays en développement, 2009-2020	24
1.16	Profils de remboursement des dettes souveraines de quelques régions, 2021-2030	25
1.17	Ratio dette publique brute/revenus publics de certaines régions en développement et des économies avancées, 2000-2026	26
1.18	Commerce mondial de marchandises, janvier 2015-mai 2021	28
1.19	Exportations mondiales en tonnes métriques, par type de navires, 1 ^{er} janvier 2020-31 mai 2021	29
1.20	Indices mensuels des prix des produits de base par groupe de produits, janvier 2002-mai 2021	32
2.1	Le ralentissement de la croissance économique mondiale, 1971-2020	56
2.2	Principaux éléments du scénario : agrégats mondiaux, 2001-2030	65
2.3	Comptes courants de quelques groupes de pays, 2001-2030	67
2.4	Position de prêt nette des secteurs public et privé, 2001-2030	68
2.5	Projections des résultats de la croissance selon les profils macroéconomiques et financiers, 2022-2030	70
2.6	Prix du logement et des actions et production dans les pays développés, du premier trimestre de 2000 au premier trimestre de 2021	73
2.7	Part du travail aux États-Unis après certaines récessions	73
2.A.1	Évolution du cours des actions et du prix des logements dans certains pays, du premier trimestre de 2000 au premier trimestre de 2021	93
3.1	Incidences des catastrophes en 2000-2019 par rapport à 1980-1999	96
3.2	Le risque d'événements catastrophiques augmente avec la température	98
3.3	Pertes de PIB causées par le réchauffement climatique d'ici au milieu du siècle, par région	99
5.1	Émissions de CO ₂ imputables à la demande intérieure finale et aux exportations brutes – Pays membres et non membres de l'OCDE	155

5.2	Croissance des émissions de CO ₂ imputables aux exportations et aux importations brutes des pays membres de l'OCDE à destination et en provenance des pays non membres de l'OCDE, 2005-2015	156
5.3	Estimation du financement de l'adaptation comparé au financement de l'atténuation	164
5.4	Obligations vertes : valeur cumulative des émissions, 2014-2020.....	168

Graphiques des encadrés

B1.1	Niveau estimatif des plans de relance budgétaire en réponse à l'épidémie de COVID-19, 2020	12
B1.2	Proposition d'allocation de DTS en 2021 aux pays en développement	20
B1.3	Utilisation des allocations existantes de DTS par groupe de pays au 31 mai 2021	21
5.B1.1	Pays à revenu faible et intermédiaire et pays du V20 – Indicateurs de viabilité de la dette extérieure, 2019.....	166
5.B1.2	Pays vulnérables au climat et pays prêts pour l'adaptation, par groupe de pays et en pourcentage, 2019	167

Liste des tableaux et encadrés

Tableaux

1.1	Croissance de la production mondiale, 1991-2022	4
1.2	Prix mondiaux des produits de base, 2008-2021	3
2.1	Croissance moyenne annuelle par habitant, par région, 1951-2020.....	57
2.2	Croissance économique des régions du monde, 2001-2030.....	64
2.3	Émissions de CO ₂ et croissance économique de la Chine, des États-Unis et de l'Union européenne, 1999-2018	79
3.1	Les 10 premiers pays et territoires classés selon leurs pertes économiques, en pourcentage du PIB	101
3.2	Domaines d'intervention potentiels pour l'adaptation aux effets des changements climatiques.....	105
5.1	Principaux exportateurs de produits liés à l'environnement	157
5.2	Recettes tarifaires des pays en développement provenant des biens environnementaux, 2019	158
5.3	Stocks et flux du financement climatique (rapportés par les donateurs)	163
5.4	Financement de l'action climatique par les BMD, 2020	173
5.5	Partenaires de cofinancement de l'action climatique des BMD, 2020	173
5.6	Résumé du paysage de financement	174

Tableau de l'encadré

5.B1.1	Allocations de DTS prévues – tous les pays à revenu faible et intermédiaire et V20.....	166
--------	---	-----

Encadrés

1.1	Les mesures de relance budgétaire en 2020 : une évaluation <i>ex post</i>	12
1.2	Le chemin difficile de la viabilité de la dette publique : une optique de développement.....	17
1.3	De l'argent en échange d'autre chose : vers un rôle élargi des droits de tirage spéciaux	20
1.4	Une insécurité alimentaire accrue en pleine hausse des prix des produits alimentaires.....	42
3.1	Programmes d'action nationaux aux fins d'adaptation (PANA)	103
5.1	Nuances de vulnérabilité – Climat, financement et ODD pour les pays du V20	165
5.2	À quoi reconnaît-on une banque verte ?.....	169

Notes explicatives

Classification par catégories de pays et de produits

Dans le présent *Rapport*, les pays ont été regroupés en différentes catégories uniquement à des fins d'analyse ou de présentation des statistiques et ce classement n'implique aucun jugement en ce qui concerne le degré de développement de tel ou tel pays ou territoire.

Il n'existe pas de règle établie pour définir les pays ou zones « en développement », « en transition » et « développés » dans le système des Nations Unies. Le présent *Rapport* reprend la classification établie dans le *Manuel de statistiques de la CNUCED 2019* (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.21.II.D.1) pour ces trois grands groupes de pays (voir https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45_en.pdf).

Sauf indication contraire, à des fins statistiques, les groupements régionaux et les catégories de produits employés dans le présent *Rapport* sont ceux employés dans le *Manuel de statistiques de la CNUCED 2020*. Les données pour la Chine ne comprennent pas les données pour la Région administrative spéciale de Hong Kong (RAS Hong Kong), la Région administrative spéciale de Macao (RAS Macao) et la province chinoise de Taiwan.

Les mots « pays »/« économie » s'entendent également, le cas échéant, de territoires ou de zones.

Sauf indication contraire, dans le texte ou les tableaux, la région « Amérique latine » englobe les Caraïbes.

Sauf indication contraire, dans le texte ou les tableaux, la région « Afrique subsaharienne » englobe l'Afrique du Sud.

Autres notes

Dans le texte, les références au *TDR* correspondent au *Rapport sur le commerce et le développement* (d'une année déterminée). Par exemple, le *TDR 2020* correspond au *Rapport sur le commerce et le développement 2020* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.20.II.D.30).

Dans le texte, les références aux États-Unis s'entendent des États-Unis d'Amérique et les références au Royaume-Uni s'entendent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Sauf indication contraire, le « dollar » s'entend du dollar des États-Unis.

Le terme « milliard » signifie 1 000 millions.

Le terme « tonne » désigne la tonne métrique.

Les taux annuels de croissance et de variation sont des taux composés.

Sauf indication contraire, les exportations sont indiquées en valeur f.o.b. et les importations en valeur c.a.f.

Les périodes indiquées par deux années séparées par un tiret (-), par exemple 2019-2021, sont les périodes allant du début de la première année mentionnée à la fin de la seconde.

Une période indiquée par deux années séparées par une barre oblique (/), par exemple 2019/20, désigne un exercice budgétaire ou une campagne agricole.

Un point (.) dans un tableau signifie sans objet.

Deux points (..) dans un tableau indiquent que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas communiquées séparément.

Un tiret (-) ou un zéro (0) dans un tableau indique que le montant est nul ou négligeable.

Les chiffres étant arrondis, leur total ne représente pas toujours la somme exacte des éléments.

Abréviations

ADPIC	Aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce
APD	Aide publique au développement
BCE	Banque centrale européenne
BMD	banque multilatérale de développement
BRI	Banque des règlements internationaux
BRICS	BRICS (groupe composé du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud)
CBAM	mécanismes d'ajustement carbone aux frontières (<i>Cross Border Adjustment Mechanisms</i>)
CCNUC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDN	contribution déterminée au niveau national
CEM	crise économique mondiale
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CVM	chaîne de valeur mondiale
DPI	droit de propriété intellectuelle
DTS	droits de tirage spéciaux
ESG	(critères) environnementaux, sociaux et de gouvernance
IED	investissement extérieur direct
ISSD	Initiative de suspension du service de la dette
FMI	Fonds monétaire international
G20	Groupe des vingt
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
IATA	Association du transport aérien international (Air Transport Association)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NAFTA	Accord de libre-échange nord-américain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU/DAES	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPEP+	Organisation des pays exportateurs de pétrole plus
PANA	programme d'action national aux fins de l'adaptation
PFR	pays à faible revenu
PEID	petits États insulaires en développement
PIB	produit intérieur brut
PMB	produit mondial brut
PME	petites et moyennes entreprises
PNG	(dette) privée non garantie
PPA	parité du pouvoir d'achat

PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PPP	partenariat public-privé
PRE	pays à revenu élevé
PRI	pays à revenu intermédiaire
RIB	revenu intérieur brut
RNB	revenu national brut
TIC	technologie de l'information et des communications
V20	Groupe des 20 Ministres des finances des pays vulnérables

APERÇU GÉNÉRAL

Introduction

Toute crise est porteuse de possibilités. Au moment où l'économie mondiale se remet de la paralysie économique occasionnée par la pandémie, l'occasion semble se présenter de repenser le modèle de gouvernance mondiale qui guide l'économie mondiale depuis une quarantaine d'années en échouant largement à tenir ses promesses de prospérité et de stabilité.

Certains signes indiquent que l'année 2021 pourrait marquer le commencement d'une économie mondiale plus équitable et plus résiliente, apte à résister à des chocs et à des crises croisés et reposant sur un nouveau consensus quant à l'équilibre entre État, marché, société et environnement. Le Comité des conseillers économiques du Président des États-Unis d'Amérique a reconnu la nécessité de remettre à plat les politiques afin de réparer les dégâts causés par les politiques passées et de relever les nouveaux défis, en jetant de solides fondations ancrées dans l'investissement, public aussi bien que privé, les travailleurs, les familles et les communautés.

Les institutions financières multilatérales elles-mêmes se sont détournées des dogmes simplistes du marché. Au FMI comme à la Banque mondiale, il a été admis que la pensée économique du passé était inapte à servir de fondations à un système plus résilient pour l'avenir. De vastes programmes de dépenses et des initiatives visant à taxer les riches et à réduire la puissance des monopoles ont été plébiscités et la nécessité de recourir à des contrôles ciblés des capitaux a été reconnue, de même que la nécessité de prendre des mesures très interventionnistes pour soutenir l'essor d'investissements verts.

Autrement dit, un nouveau consensus sur l'économie politique mondiale semble émerger de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, mais affirmer que c'en est fini de la croyance en un libre marché non régulé serait prématuré.

L'année 2021 marque le quarantième anniversaire du discours inaugural du Président Reagan, dans lequel il traçait les contours d'une doctrine économique accordant la primauté aux intérêts privés et aux marchés par rapport à la société et à l'État. Cette doctrine a fini par s'imposer dans le monde et s'est enracinée dans les politiques des gouvernements nationaux et des organisations internationales et elle y conserve des soutiens à ce jour. Même en ce temps de pandémie, l'austérité a continué à régir les programmes de prêts multilatéraux à de nombreux pays en développement ; les ministres du commerce du G7 ont appelé à une libéralisation plus poussée qui réduirait encore l'espace d'action de l'État, tandis qu'une bonne partie du débat sur la transition vers une économie à faible émission de carbone a été axée sur la fixation de justes prix.

Il est alors permis de se demander quelle sera la trajectoire probable de la reprise dans l'après-COVID. Par un retour prématuré à l'austérité le monde reviendra-t-il à l'état de choses antérieur à la pandémie, marqué par le creusement de multiples inégalités, la fracturation des économies, les bulles d'actifs financiers, l'irresponsabilité des entreprises et la dégradation de l'environnement ? Des mesures plus interventionnistes continueront-elles à être prises en s'accompagnant d'efforts de façade pour remédier à ces problèmes de

fond ? Ou bien une nouvelle voie vers un développement plus juste, équilibré, résilient et soucieux du climat pourra-t-elle être tracée dans l'espace d'action ouvert par la pandémie ?

En 2021, la plupart des économies avancées connaissent un rebond imputable aux mesures qu'elles ont prises pour endiguer la pandémie et surmonter la récession qu'elle a provoquée. Le défi majeur pour elles est de définir l'orientation et la nature de la croissance économique à moyen et à plus long terme, en évitant l'écueil d'un retour aux politiques erratiques qui ont marqué la décennie postérieure à la crise financière mondiale, en vue de basculer définitivement vers un système énergétique à émission de carbone nulle, conformément aux objectifs de l'Accord de Paris.

Le défi auquel les pays en développement sont confrontés est plus immédiat, à savoir la conjonction d'une marge de manœuvre budgétaire rétrécie, d'un endettement accru et d'un déploiement restreint des vaccins, qui freine la reprise et les met en divergence avec les économies avancées. Cette divergence s'explique toutefois aussi par des décennies d'approfondissement des fractures économiques et sociales, une insertion instable dans des marchés financiers mondiaux aux flux de capitaux erratiques et un espace d'action rétréci. Dans nombre de ces pays ces obstacles structurels à une reprise équilibrée sont accentués par les chocs liés à l'élévation des températures dans le monde.

La réaction initiale des économies avancées au choc de la COVID-19 a été de puiser dans l'arsenal des mesures appliquées lors des crises précédentes en procédant à une nouvelle vague d'assouplissements quantitatifs visant à atténuer les répercussions de ce choc sur les marchés financiers. Les gouvernements des économies avancées se sont cependant vite retrouvés en territoire inconnu, car les confinements ont provoqué une asphyxie de l'économie qui les a contraints à prendre des mesures concertées et ciblées en vue de protéger la vie et les moyens de subsistance de leurs citoyens. Les banques centrales ont continué à injecter des liquidités mais, contrairement à ce qui s'est passé en 2007-2009, les gouvernements ont accru leurs dépenses pour les porter à des niveaux jamais atteints depuis les temps de guerre, abandonnant au passage des positions de politique économique auparavant sacro-saintes. Au deuxième et au troisième trimestres de 2020, la chute de la production a pourtant été sans précédent et le rebond économique intervenu avec le début des déconfinements et le retour de la confiance a été très inégal selon les secteurs, les groupes de revenus et les régions. Les inégalités de revenus et de richesses apparues ces quatre dernières décennies se sont plutôt accentuées, les détenteurs d'actifs financiers et numériques étant les grands gagnants de la reprise.

Les pays en développement ont été durement frappés par l'arrêt de l'activité économique dans le monde. Cet arrêt a enclenché une série de chocs interconnectés débouchant sur des cercles vicieux économiques qui sont venus s'ajouter à leurs vulnérabilités préexistantes en matière de dette et ont plongé la plupart des régions dans une profonde récession et acculé certains pays à la cessation de paiement. Confrontés à la raréfaction de leurs ressources financières et à l'alourdissement de la charge de leur dette, les pays en développement ont pourtant dû gérer la crise, en grande partie avec leurs propres moyens, ce qui les a forcés à réduire fortement les effectifs de la fonction publique et les services publics. La reprise plus rapide qu'attendue des flux de capitaux et la remontée des prix des produits de base au gré de la levée des confinements dans les économies avancées ont permis d'éviter le pire. La croissance demeure néanmoins faible dans la plupart des pays en développement et leur surendettement s'est encore aggravé, tandis que pèse la menace de nouveaux variants du virus risquant de provoquer de nouvelles vagues de contamination qui étoufferaient le début de reprise dans les économies les plus vulnérables. Même si le virus devait être maîtrisé, la crainte d'une hausse des taux d'intérêt pèse déjà sur les perspectives de développement et rend désormais envisageable de perdre une nouvelle décennie de développement.

Le *Rapport* de cette année, comme ce fut le cas pour le premier *Rapport* en 1981, paraît au moment où les pays du G7 proclament à nouveau la nécessité de revitaliser la démocratie occidentale et de nouer avec les pays en développement un nouveau partenariat axé sur des investissements dans les infrastructures, en particulier dans le cadre d'une initiative pour une croissance propre et verte. Leur appel à « reconstruire le monde en mieux » a fait naître une lueur d'espoir. La promesse faite de traiter la santé et l'éducation comme des biens publics mondiaux, l'engagement pris d'assurer le financement adéquat d'une révolution verte, l'injection de liquidités par une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) et l'annonce

d'un taux d'imposition mondial minimum applicable aux entreprises sont autant de revirements louables par rapport aux pratiques récentes.

La volonté de reconnaître l'ampleur du défi auquel les pays en développement sont confrontés fait pourtant toujours défaut malgré cette crise imminente de la dette, une crise climatique qui est déjà une réalité pour de nombreux pays et les difficultés auxquelles la réalisation du Programme à l'horizon de 2030 se heurtaient avant même que la COVID-19 ne frappe. Peu de détails ont été fournis sur le programme de réforme proposé et encore moins sur les ressources disponibles pour faire en sorte que la marée montante soulève tous les bateaux, les sorte de la crise immédiate et ouvre la voie à une transition juste vers un monde décarboné d'ici à 2050. Une demande de dérogation à l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) que des pays en développement ont adressé à l'OMC, première étape requise pour rendre possible la fabrication locale de vaccins, s'est, malgré le soutien tardif des États-Unis, heurtée à la résistance d'autres économies avancées, dont la vénération qu'elles vouent aux intérêts des entreprises suscite une nouvelle fracture dans l'économie mondiale en termes d'accès aux vaccins et de liberté de circulation. La réticence générale à exercer des pressions sur les créanciers privés pour les amener à la table de négociations laisse aussi peu d'espoir de voir le poids de la dette pesant sur les pays en développement être suffisamment allégé pour leur donner les moyens d'investir afin de surmonter les multiples crises auxquelles ils font face.

Le constat fait voilà quarante ans dans le premier *Rapport sur le commerce et le développement* à avoir été publié, en 1981, n'a rien perdu de son actualité :

La situation actuelle semble donc exiger un nouveau paradigme de développement, et ce paradigme devra tenir compte explicitement du fait que les questions concernant la gouvernance de l'économie mondiale, d'une part, et les objectifs de développement à long terme, d'autre part, s'entremêlent.

L'ombre portée de la crise climatique est la grande différence entre hier et aujourd'hui pour ce qui est de mettre en relation les objectifs de développement à long terme et la gestion de l'économie mondiale. La question de savoir si oui ou non un nouveau paradigme d'action émergera pour ouvrir la voie à une transition juste et inclusive vers un monde décarboné reste ouverte, mais il ne fait plus aucun doute que reconstruire en mieux le monde pour l'humanité et la planète passe par une réponse affirmative.

Divergence des taux de croissance, crainte de l'inflation et nouveaux variants

En l'absence de nouveaux chocs, la croissance mondiale devrait s'établir à 5,3 % en 2021 puis ralentir sensiblement pour tomber à 3,6 % en 2022. Ces taux, imputables aux plans de relance de la demande mis en œuvre dans les économies avancées et les économies émettrices de monnaies de réserve internationales, ne permettront pas d'effacer totalement le recul de la production occasionné par la récession de 2020. Les taux de croissance continuent à présenter de grandes disparités selon les régions. Les pays développés connaissent la poussée de croissance attendue, alors que dans de nombreuses économies en développement la croissance demeure inférieure aux moyennes d'avant la pandémie.

Ces disparités tiennent au fait que les économies développées et les économies en développement ne jouissent pas d'un même degré d'indépendance pour agir. La plupart des pays développés ont utilisé la puissance de feu financière que leur confère le statut privilégié d'émetteurs de monnaies de réserve internationales. Cette réponse, nécessaire, ne s'est pas accompagnée de la reconnaissance du fait que d'autres pays, en particulier les économies en développement, ont besoin de soutien pour faire de même.

De nouvelles allocations de DTS, incontournables pour alléger certaines des contraintes entravant l'action des économies en développement, ont été approuvées tardivement et à hauteur insuffisante. Quelques pays en développement, dont le Brésil, l'Indonésie et la Turquie, ont pris d'énergiques mesures budgétaires et monétaires, à l'instar des pays développés, mais les évolutions récentes indiquent qu'ils ne sont pas à l'abri de contrecoups financiers, notamment sur les marchés des changes. Dans les économies avancées, les fonds

publics ont en outre aidé à élaborer des vaccins à une vitesse record, ce qui leur a permis d'accaparer l'offre. Les fabricants, qui peinent à produire assez de doses pour alimenter les pays en développement, ont jusqu'à présent résisté aux appels au partage de leur technologie (ce qui a retardé le démarrage d'une production à faible coût dans les pays en développement) et au partage de leur savoir-faire technologique. En ralentissant la vaccination, leur posture alourdit les pertes en vies humaines, favorise la propagation de nouveaux variants et rend nécessaire l'administration de doses de rappel, ce qui aggrave la pénurie de vaccins. Cet échec est encore plus dramatique que les carences du système financier car dans les pays en développement, où l'infrastructure sanitaire est plus faible que dans la plupart des pays développés, les « confinements » décrétés pour enrayer la propagation du virus se sont révélés vains du fait que dans ces pays l'emploi informel prédomine et la protection sociale est insuffisante.

On ignore encore si (ou quand) la reprise en cours de l'économie mondiale sera assez forte pour la ramener sur la trajectoire d'avant la crise du virus (qui restait très en retrait de la trajectoire de l'avant-2008). Sur la période 2020-2022, l'économie mondiale devrait subir une perte de revenus cumulée de l'ordre de 13 000 milliards de dollars. En supposant que l'économie mondiale croisse au même rythme qu'au début des années 2000 (soit autour de 3,5 % par an), elle ne retrouverait qu'en 2030 sa trajectoire d'avant la pandémie. Étant donné que la croissance mondiale sur la période 2017-2019 était déjà jugée insuffisante pour atteindre les objectifs de développement durable, dans les conditions actuelles la réalisation de ces objectifs passe par une action et une coordination multilatérales d'une ampleur sans précédent.

Le retour du spectre de l'inflation, dans les économies développées comme dans les économies en développement, assombrit les perspectives pour ce qui est de prolonger les plans de relance et de réaliser des programmes d'investissement public porteurs de transformations à plus long terme. Les faits ne corroborent cependant pas la crainte d'une résurgence de l'inflation si souvent exprimée dans certaines instances de décision. En dépit des pics récemment observés dans la zone euro, le taux d'inflation demeurera probablement inférieur à l'objectif fixé en la matière. Aux États-Unis, l'inflation a dépassé l'objectif de 2 % récemment, mais les années de reprise s'accompagnent couramment d'une hausse accélérée des prix.

Les pénuries d'approvisionnement sont, selon toute évidence, la cause prépondérante des récentes poussées d'inflation dans les pays exportateurs de matières premières et d'énergie, ainsi que dans les pays qui fournissent des intrants manufacturiers aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Quand des pénuries à effet inflationniste se font sentir sur le marché du travail, accorder de meilleures conditions de travail, y compris en relevant les salaires et en renforçant la protection sociale, peut concourir à atténuer la pénurie, en attirant davantage de travailleurs, et à contenir les coûts, en favorisant la hausse de la productivité (laquelle entretient une corrélation positive avec une forte hausse des salaires et de bonnes conditions de travail). La réponse classique à de telles tensions inflationnistes est diamétralement opposée puisqu'elle vise à les juguler en comprimant les salaires – mais elle aboutit en fait à une baisse de la productivité qui se solde par une hausse des coûts unitaires réels de la main-d'œuvre. Dans les cas où les pénuries à effet inflationniste affectent d'autres intrants ou des produits de base, comme c'est souvent le cas dans les économies en développement, les réponses avisées consistent avant tout à créer les conditions d'une forte reprise de l'investissement, des revenus et de la production dans le monde. Cette distinction entre ces causes et les réponses qu'elles appellent respectivement est la grande absente des discussions relatives aux politiques, qui ont été axées sur les plans de relance de la demande. Dans de nombreux pays, freiner la croissance de la demande en mettant fin aux plans de relance ne mettrait pas fin à l'inflation car la source de celle-ci se trouve dans les intrants importés, en particulier les produits de base.

Vulnérabilités liées à la dette : Cesser de remettre à plus tard

L'endettement a augmenté dans la plupart des régions depuis le début de la pandémie. Dans les pays en développement, hormis la Chine et certaines économies exportatrices de pétrole, le poids de la dette est trop élevé et les recettes d'exportation sont trop faibles. Les produits de base ne constituent pas une source de revenus fiable pour la quasi-totalité des pays en développement, car leurs recettes d'exportation fluctuent au gré des fréquentes variations de prix. L'approche couramment préconisée qui consiste à renforcer le potentiel

d'exportation d'un pays en développement en l'invitant à conclure des accords bilatéraux ou plurilatéraux en matière de commerce et d'investissement n'est guère convaincante pour diverses raisons, en particulier le fait que les accords de ce type ne sont pas négociés à l'OMC, instance dont le fonctionnement permet au moins aux pays en développement de constituer un front uni.

Une autre raison tient au fait que ces accords encadrent les droits de propriété intellectuelle et le règlement des différends de manière à limiter tout véritable transfert de technologie, ce qui empêche les économies en développement de concurrencer les pays déjà industrialisés. Le type de libéralisation que prônent ces accords accroît la vulnérabilité de l'économie mondiale car il privilégie une financiarisation extrême au mépris de la nécessité stratégique de gérer ses propres finances, surtout pour les pays en développement.

Il est crucial pour les pays en développement de se protéger contre les aléas de la finance mondiale. À cette fin, il y a lieu de procéder à une évaluation en règle du poids de la dette souveraine et privée, ainsi que des profils de remboursement, eu égard à leurs incidences sur les stratégies de développement et sur les mesures de réponse aux crises.

Les tensions sur la viabilité de la dette extérieure devraient demeurer fortes ces prochaines années car de nombreux pays en développement voient se dresser devant eux un mur d'échéances de remboursement de leur dette souveraine sur les marchés obligataires internationaux. D'ici à 2030, date fixée pour la réalisation des objectifs de développement durable, le service de l'encours de la dette souveraine des pays en développement, à l'exclusion de la Chine, générera des paiements de près de 1 000 milliards de dollars, dont 571 milliards de dollars de remboursement du principal et 365 milliards de dollars de paiement d'intérêts. Ce total dépasse de beaucoup l'effort d'investissement requis pour financer la transition verte, estimé à 2 % du PIB. Un reprofilage et un allègement de la dette, y compris son annulation, sont donc inéluctables. Or, à ce jour, les mesures convenues ont été pour l'essentiel symboliques. Le seul allègement multilatéral durable a été le fait du FMI qui, entre avril 2020 et octobre 2021, a annulé à hauteur de 727 millions de dollars des obligations de 29 pays au titre du service de leur dette.

La situation en matière de gestion de la dette n'était pas la même dans les pays avancés que dans les pays en développement avant la pandémie et il en est toujours ainsi en cette période actuelle de crise, même pour des pays à ratios d'endettement similaires. Les économies développées, en particulier celles dont la devise sert de monnaie de réserve internationale, ont continué à fonctionner sans heurts et ont vu leur croissance redémarrer. À l'opposé, les pays en développement sont confrontés au risque de perdre une décennie. La pandémie a eu un effet révélateur majeur : les gouvernements des pays développés ont pu engager des dépenses bien plus élevées que ceux de pays en développement au taux d'endettement similaire, voire inférieur. Dans les pays en développement, la création de liquidités intérieures n'améliore pas forcément l'accès aux devises étrangères et les déficits budgétaires ont un effet dissuasif sur les investisseurs étrangers privés, mus par des intérêts à court terme et spéculatifs.

Les pays développés ont pu adopter des plans de relance budgétaire bien mieux dotés que ceux des pays en développement, même si leurs dépenses effectives ont dans nombre de cas été beaucoup moins élevées qu'annoncé initialement. Les marchés obligataires n'ont pas sanctionné les pays développés pour leurs annonces de dépenses, mais ils ont sanctionné les pays en développement. L'ampleur des contraintes pesant sur la politique budgétaire dans tous les pays transparaît clairement dans la prépondérance des transferts par rapport aux dépenses publiques directes dans les plans de relance. Dans nombre de pays, les dépenses publiques en biens et services se sont en fait contractées pendant la pandémie. Les transferts en espèces ont donc constitué un apport salvateur, notamment dans les pays dépourvus de système solide de protection sociale (ce qui est le cas de la plupart des pays en développement), mais la politique d'austérité en matière de dépenses directes s'est perpétuée dans le contexte même de la pandémie.

Les périls d'un retour à la normale

La plus grande menace pesant sur la reprise mondiale est une répétition du scénario de l'après-2008, à savoir un retour à la « normale » dans l'élaboration des politiques économiques. Au sortir d'une crise, le retour à

la façon de faire antérieure est l'approche la plus facile pour les décideurs – dans les pays avancés comme dans les pays en développement. L'orthodoxie macroéconomique qui a prévalu ces dernières décennies a donné de piètres résultats dans la grande majorité des pays mais les pressions visant à limiter les dépenses directes de l'État (donc son intervention dans l'activité économique) restent pourtant fortes.

Des appels à des réductions supplémentaires retentissent déjà à nouveau, en général dans le but déclaré de réduire la charge de la dette. Les mises en garde contre la menace de pressions inflationnistes concourent aussi à renforcer la défiance à l'égard des dépenses budgétaires. Les appels à contenir les prix en rendant plus flexible le marché du travail ont eux-aussi repris entre-temps. L'austérité budgétaire et la compression salariale sont censées aider les pays à rendre leurs exportations plus compétitives pour répondre à la demande mondiale, d'où le regain d'intérêt pour les accords commerciaux et d'investissement. Pourtant, comme souligné dans de précédentes éditions du *Rapport sur le commerce et le développement*, trois décennies d'efforts dans ce sens ont amplement démontré à quel point cette stratégie était inefficace. Rien de sérieux n'a été entrepris en vue de soutenir le développement, de réorienter le système financier et de paiement mondial vers l'investissement productif, d'établir un mécanisme de restructuration de la dette et de renforcer la contribution du commerce au développement durable.

Des projections, établies en prenant pour hypothèse le maintien des mêmes conditions jusqu'en 2030, annoncent un déficit généralisé de croissance. Toutes les économies ralentiraient, la perte de croissance se situant entre 0,6 et 1,2 point de pourcentage, et les mesures déflationnistes prises dans chaque pays induiraient un biais déflationniste mondial aux rétroactions négatives pour tous. Les économies qui se redressent habituellement par l'exportation et la modération budgétaire seraient les grandes perdantes, car le commerce mondial serait freiné par l'atonie de la demande mondiale, une financiarisation accrue et une hausse moindre des salaires, limitant encore les gains de productivité.

L'accélération de la financiarisation et l'essor des investissements spéculatifs renchériront les emprunts publics, en particulier pour les économies soumises à des contraintes financières, ce qui renforcera les tenants de l'austérité. Dans ce contexte, les économies en développement seront exposées, outre à une croissance décevante, à une vulnérabilité accrue – aussi bien les économies déficitaires soumises à des goulets d'étranglement extérieurs et obligées de dépendre des produits de base que les économies excédentaires soumises à un double cycle d'expansion et de contraction des prix des produits de base et aux chocs liés aux taux de change et aux prix intérieurs. Ces évolutions commerciales et financières vont à l'encontre des objectifs de stabilisation du climat et compromettent donc les perspectives de décarbonation effective de l'économie mondiale – qui exige une coopération internationale pour la gestion durable et efficace des ressources naturelles et, donc, une source de revenus de remplacement pour les pays en développement riches en ressources.

Ces projections invitent à une réflexion, attendue depuis longtemps, sur des moyens efficaces de soutenir la croissance et de promouvoir la transformation structurelle et le développement économique par : des mesures de soutien de la demande effective coordonnées au niveau international ; la promotion des capacités productives et de l'investissement ; l'amélioration des infrastructures physiques et sociales ; la limitation de la finance spéculative. Les défis mondiaux exigent à l'évidence des réponses multilatérales.

L'urgence croissante de l'adaptation climatique

Le mois de juillet 2021 a été le mois le plus chaud jamais enregistré sur la planète, dans le prolongement de 2020, année la plus chaude jamais observée, qui faisait elle-même suite à la décennie la plus chaude. Des vagues de chaleur intenses, des cyclones tropicaux toujours plus violents, des sécheresses prolongées, l'élévation du niveau de la mer et la propagation des maladies ne sont que quelques-unes des menaces dont est porteuse l'élévation continue des températures mondiales, avec pour conséquences des pertes économiques et des souffrances humaines toujours plus grandes. Et le pire est à venir ! Même si nous parvenons à conjuguer nos efforts d'atténuation au cours de cette décennie et à limiter l'élévation de la température moyenne mondiale à 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels d'ici à 2100, les événements climatiques extrêmes de 2021 ne

sont qu'un avant-goût de ce qu'un surcroît de hausse de 0,4 °C de la température moyenne mondiale réserve aux pays de la planète et à leurs habitants.

La hausse des températures mondiales a des conséquences qui reflètent et qu'amplifient les inégalités structurelles dans et entre les pays. La responsabilité historique des émissions mondiales de gaz à effet de serre (principale cause du réchauffement de la planète) repose sans conteste sur les pays développés, auxquels sont imputables environ les deux tiers du total cumulé des émissions atmosphériques, contre seulement 3 % à l'Afrique. Entre 1990 et 2015, le 1 % des personnes les plus riches de la population mondiale a produit plus du double des émissions de carbone des 50 % les plus pauvres. Certaines économies en développement, dont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde, voient leurs émissions augmenter mais, par habitant, elles restent derrière les pays avancés et même les émissions liées à la consommation de leurs habitants les plus riches sont inférieures à celles de leurs homologues des économies avancées.

Pour de nombreux pays en développement, la hausse des températures mondiales aggrave le cercle vicieux du sous-développement qui, depuis des décennies, limite leur aptitude à mobiliser des ressources, creuse les écarts de revenus et affaiblit les capacités de l'État. Les économies dont les services de soins de santé sont sous-financés, les infrastructures mal développées, la base de production peu diversifiée et les institutions publiques absentes sont plus exposées à des chocs environnementaux, d'une grande ampleur potentielle, ainsi qu'à un état de stress économique plus permanent lié aux effets des changements climatiques.

L'élévation des températures assombriera plus particulièrement les perspectives de croissance des régions en développement, ce d'autant plus qu'elle dépassera l'objectif de 1,5 °C. Le défi de l'adaptation sera de nature variable selon les régions et les secteurs de l'économie et une réponse uniforme est donc inadéquate. Le nombre de journées extrêmement chaudes devrait augmenter, principalement dans les régions tropicales, où la variabilité des températures d'une année sur l'autre y est la plus faible. C'est dans ces régions que les vagues de chaleur dangereuses devraient se manifester le plus tôt puis se généraliser à partir d'une élévation de 1,5 °C de la température de la planète. L'Afrique subsaharienne, région où l'insécurité alimentaire est la plus grande et où la population rurale est la plus nombreuse, devrait être confrontée à des défis d'une ampleur croissante. Les scénarios prévoyant une hausse de 1 °C à 4 °C des températures mondiales par rapport aux niveaux préindustriels annoncent un recul de 2,25 % à 12,12 % du PIB du continent africain. En Asie du Sud, les cyclones tropicaux plus intenses et plus fréquents, l'accélération des vagues de chaleur et l'élévation du niveau de la mer continueront à avoir des effets négatifs. Les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient sont confrontés à de graves pénuries d'eau, 60 % des habitants de la région souffrant déjà d'un manque aigu d'eau. L'Asie de l'Est et le Pacifique, où vit le quart de la population mondiale déjà exposée aux tempêtes, cyclones et inondations les plus graves au monde, connaîtront probablement les flux les plus élevés de populations déplacées par les changements climatiques.

De fortes proportions des habitants des zones côtières basses – 84 % en Afrique, 80 % en Asie, 71 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et 93 % dans les pays les moins avancés – risquent d'être durement atteints. Des équipements et réseaux d'infrastructures cruciaux, tels que les ports, les aéroports, les chemins de fer et les routes côtières, doivent s'attendre à subir les effets de l'élévation du niveau de la mer, qui causera des dégâts répétés, voire permanents, et entravera l'accès des personnes et des entreprises à la nourriture, aux matériaux et aux autres biens générateurs de revenus.

Les risques d'une approche fondée sur les risques

À ce jour, la réponse mondiale à la crise climatique se scinde en mesures d'atténuation et mesures d'adaptation. *L'atténuation des changements climatiques* vise à freiner et réduire les émissions de gaz à effet de serre en combinant emploi plus efficace de l'énergie et remplacement des combustibles fossiles par des énergies renouvelables. *L'adaptation climatique* fait appel à des mécanismes de résilience et de protection tendant à réduire au minimum les effets négatifs des changements climatiques sur la vie et les moyens de subsistance des personnes. Ces deux types de mesures sont souvent difficiles à distinguer dans la pratique mais l'adaptation demeure la parente pauvre de l'atténuation dans la plupart des débats sur le climat. Cette attitude à courte

vue se révèle toujours plus coûteuse, en particulier pour les pays en développement, où l'adaptation est un défi généralisé en lien avec un ensemble plus vaste de vulnérabilités sociales et économiques apparues ces dernières décennies et solidement enracinées.

Les mesures classiques censées renforcer la résilience des systèmes – dans les sphères de l'économie, de la société et de l'environnement – s'inspirent des méthodes de gestion des risques appliquées dans le système financier. Les gouvernements de pays se trouvant à des niveaux de développement différents ont ainsi été invités à renforcer leur résilience aux chocs en perfectionnant les outils de collecte des données et d'évaluation des risques en vue de mieux protéger les actifs existants, ainsi qu'en apportant un soutien financier temporaire en cas de choc. Cette approche a séduit car elle ne requérait ni méthodes nouvelles ni cadres nouveaux. L'adoption d'approches déjà opérationnelles et leur adaptation ont été perçues comme permettant de réagir rapidement aux menaces pesant sur la vie et les moyens de subsistance des personnes.

Dans cette optique traditionnelle de la gestion des risques, il n'est pas établi de distinction entre les changements climatiques et les mesures d'adaptation qu'ils requièrent et les principaux autres types de risques et, pour y faire face, il est préconisé de procéder à l'évaluation des risques de catastrophe et de mettre en place des systèmes d'alerte précoce, d'améliorer la gestion des écosystèmes et de renforcer les filets de sécurité sociale. L'extension de cette optique au défi de l'adaptation trouve plus précisément son origine dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 2015 en tant que plan directeur en matière de résilience aux catastrophes et de réaction aux aléas d'origine humaine. L'Accord de Paris, adopté en 2015, participe aussi de cette optique en se focalisant sur la réduction des risques liés aux changements climatiques.

Cette pratique de la gestion des risques climatiques pose un problème : elle est rétrospective et non pas prospective. Les mesures prises peuvent en partie renforcer la résilience *aujourd'hui* mais, en allouant des ressources rares à l'adaptation aux risques climatiques actuels, elles excluent des interventions tournées vers l'avenir et perpétuent ainsi la dynamique d'une trajectoire reproduisant les vulnérabilités actuelles. Rien ne garantit que des mesures d'adaptation aux changements climatiques actuels puissent réduire automatiquement la vulnérabilité aux changements climatiques à venir.

L'application au défi de l'adaptation de l'approche par un renforcement de la résilience aux risques a pour faiblesse sa dépendance à l'égard de la fixation des prix et d'autres techniques d'évaluation du marché, qui orientent par nature vers le prévisible et le progressif et détournent de l'incertain et du systémique. Cette approche ayant été conçue pour gérer les risques financiers, elle privilégie le retour à la normale et à la stabilité (d'avant la crise) au détriment d'une vision dynamique du changement et de nouvelles trajectoires. Dans le cas de nombreuses communautés, ce « retour à la normale » signifie le retour à une inégalité persistante. La préservation et la réaction priment ainsi sur la transformation.

Dans le cas de la crise climatique cette approche classique par la résilience aux risques est aussi insuffisante que contre-productive et ne peut déboucher que sur la maladaptation. Son application est au plus haut point problématique dans la conjoncture politique actuelle, un nouveau contrat social s'imposant pour rétablir la confiance des citoyens dans les politiques publiques et les efforts multilatéraux. Relever les défis mondiaux actuels, dont l'adaptation climatique, exige de redéfinir les objectifs communs et non de s'attacher avant tout à prévenir les risques et les pires scénarios envisageables dans les circonstances actuelles.

Une approche transformatrice des risques liés aux changements climatiques s'impose. La seule solution durable consiste à réduire la dépendance des pays en développement à l'égard d'un petit nombre d'activités sensibles au climat grâce à un processus de transformation structurelle tendant à instaurer des économies plus résilientes. Elle doit non pas avoir pour priorité première de lever les risques mais être axée sur une vision intégrée et systémique propre à assurer résilience socioéconomique et diversification économique, ce qui suppose l'intervention d'un État développementaliste doté de la capacité institutionnelle voulue et menant des politiques industrielles plus vertes – cruciales pour avancer dans ce sens.

De la réduction du risque à la diversification

La réussite des économies avancées d'aujourd'hui, ainsi que des économies en rattrapage d'Asie de l'Est, repose sur une croissance économique soutenue en lien étroit avec la transformation structurelle, laquelle met en jeu pour l'essentiel deux séries de processus combinés et cumulatifs : d'une part le déplacement vertical de la structure de production depuis le secteur primaire vers l'activité manufacturière (puis vers les services haut de gamme) ; d'autre part le déplacement, davantage horizontal, des ressources depuis des activités à faible productivité vers des activités à plus forte intensité de capital dans ces deux secteurs et entre eux. Ensemble, ces processus ont, dans presque tous les cas de développement réussi, concouru à diversifier la structure de l'activité économique, à accroître la productivité et à améliorer un large éventail d'indicateurs sociaux, dont la réduction de la pauvreté.

Les économies diversifiées sont moins vulnérables aux chocs externes susceptibles de perturber le processus de croissance et de transformation, comme l'a montré ces dernières années la vulnérabilité accrue des économies dépendantes des exportations de produits primaires à des chocs économiques ayant leur origine dans d'autres régions de l'économie mondiale, et ce constat vaut aussi pour les chocs climatiques. Dans de nombreux pays en développement, notamment ceux situés dans les régions tropicales et subtropicales, la vulnérabilité aux chocs économiques et la vulnérabilité aux chocs climatiques se combinent en effet pour s'aggraver mutuellement et placer ces pays dans le piège de l'écodéveloppement, à savoir la conjonction de perturbations permanentes, de la précarité économique et d'une croissance faible de la productivité. Sortir de ce piège exige d'aborder dans l'optique du développement le défi de l'adaptation climatique dans les pays en développement.

Toutes les réussites passées, aussi attrayantes soient-elles, ne sont pas aisément transposables aux réalités contemporaines. À présent, les pays en développement sont confrontés au dilemme consistant à assurer leur développement économique tout en maintenant leurs émissions et leur consommation de ressources dans les limites du supportable pour la planète. Relever ce défi exige de nouvelles stratégies pour procéder à une transformation structurelle dans un monde assujéti aux contraintes climatiques. Alors que ce monde sort de sa torpeur pour s'attacher à reconstruire l'économie après le choc de la COVID-19, l'occasion ne doit pas être manquée de formuler, convenir et mettre en œuvre un ensemble de nouvelles options d'action conciliant préoccupations liées au développement et écologie.

Les décideurs des pays en développement sont confrontés à ce défi alors que leurs pays se trouvent en position de faiblesse structurelle dans l'économie contemporaine hypermondialisée et que leur capacité à mobiliser des ressources nationales est limitée par la faiblesse de certaines de leurs institutions. Les pays en retard sur le plan économique pourraient pourtant bénéficier d'un avantage compensatoire : la possibilité de s'appuyer sur des technologies déjà éprouvées dans les économies plus avancées pour accélérer leur transformation. Voilà qui est plus facile à dire qu'à faire car divers obstacles, qu'accentuent certains engagements environnementaux contraignants, freinent le transfert de technologie vers les pays en développement.

Surmonter ces contraintes passe par des priorités macroéconomiques axées sur deux éléments : des politiques favorables à l'investissement ; une collaboration et une coordination stratégiques entre le secteur privé et l'État. Le premier suppose de renoncer à l'austérité comme cadre d'action par défaut pour gérer la demande globale ; le second s'impose pour gérer l'interdépendance entre décisions d'investissement et décisions de production. Ces décisions concernent : la détermination des domaines où les freins à l'investissement sont le plus forts ; les moyens d'orienter efficacement les investissements publics et privés vers les activités à productivité élevée ; le contrôle de la gestion de ces investissements de manière à assurer aux citoyens un avenir à hauts salaires et à accroître la productivité à long terme. Cette discipline en matière d'investissement doit être assurée par des normes de performance contrôlables, le retrait du soutien public en cas de non-réalisation de l'objectif à l'échéance prévue et des contrôles approfondis pour éviter la recherche d'une rente de situation par les autorités et les entrepreneurs.

Un des avantages majeurs d'une expansion budgétaire à des fins environnementales réside dans ses plus fortes retombées sur la création d'emplois du fait que les secteurs en croissance à faible intensité de carbone tendent à être plus intensifs en main-d'œuvre que les secteurs en décroissance à forte intensité de carbone.

Selon une étude récente, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et l'amélioration des réseaux créeront autour de 19 millions d'emplois dans le monde d'ici à 2050. Vu qu'environ 7,4 millions d'emplois seront détruits dans le secteur des combustibles fossiles, la création nette sera de 11,6 millions d'emplois. Cette plus grande capacité de la voie verte vers la transformation structurelle à créer des emplois peut revêtir un intérêt particulier pour les économies où la migration de la main-d'œuvre a entraîné une expansion du secteur informel urbain parce que, notamment, les technologies utilisées étaient trop capitalistiques au regard des conditions structurelles de ces économies, par exemple dans certaines régions d'Afrique.

Des investissements liés au climat sont nécessaires à l'échelle du monde pour en transformer le système énergétique de manière à atténuer l'élévation des températures sur la planète, de même que sont nécessaires des politiques (et des ressources) nationales ciblées pour relever le défi de l'adaptation auquel sont confrontés les pays en raison de cette élévation – qu'intègrent déjà les schémas de croissance actuels. La mise en concordance de ces défis mondiaux et nationaux n'est ni simple ni automatique – elle exige une planification stratégique et un ensemble d'interventions.

Remise de l'État développementiste à l'ordre du jour

La transformation structurelle, qui se caractérise par la migration de la structure de production du secteur primaire vers le secteur manufacturier, a été la voie la plus efficace vers une croissance économique soutenue et l'élévation du niveau de vie dans le passé. C'est la voie qu'ont suivie les économies avancées d'aujourd'hui et quelques pays d'Asie de l'Est ayant réussi leur industrialisation. Ce modèle traditionnel à forte intensité de combustibles fossiles ne saurait répondre aux aspirations des nombreux autres pays en développement désireux d'élever leur revenu national en s'industrialisant, car ces pays porteraient leurs niveaux d'émissions et de consommation de ressources au-delà de la capacité écologique de la planète.

La réponse à ce dilemme ne consiste pas à renoncer au développement de l'industrie dans les pays en développement, mais plutôt à édifier un système économique diversifié à faible émission de carbone, alimenté par des sources d'énergie renouvelables et mettant en œuvre des technologies vertes, et où existent des interconnexions efficaces en termes de ressources entre les activités économiques au sein d'un secteur et entre secteurs. L'industrie manufacturière demeure un objectif central car dans la plupart des pays en développement des éléments majeurs de la transformation structurelle vers une économie à faible émission de carbone plus résiliente resteront tributaires d'une diversification vers des activités à forte productivité et à hauts salaires. La transition énergétique, tout comme la progression de l'économie circulaire, est porteuse de possibilités de réduire l'empreinte carbone de l'industrie manufacturière traditionnelle ainsi que de fabriquer des équipements pour une économie à faible émission de carbone.

La transition vers les énergies renouvelables et la progression de l'économie circulaire peuvent ouvrir des perspectives d'industrialisation élargies à un vaste ensemble de pays en développement parce qu'elles découplent activité économique et emploi de ressources naturelles. Les sources d'énergie renouvelable – soleil, vent, eau, etc. – sont réparties plus équitablement que les gisements de combustibles fossiles économiquement exploitables et l'économie circulaire permet d'extraire des ressources à partir de produits usagés et de déchets, réduisant ainsi la quantité requise de nouvelles ressources.

De nombreuses activités liées à la production d'énergie renouvelable et à l'économie circulaire peuvent fonctionner économiquement à petite échelle, ce qui ouvre des perspectives commerciales aux petites entreprises et aux zones rurales. Ces activités permettront de diversifier les structures de production économique et de réduire la dépendance de nombreux pays à l'égard de la production d'une gamme étroite de produits primaires, ainsi que d'élargir l'assiette fiscale des pays en développement et de favoriser la mobilisation des ressources intérieures pour financer le développement. Ces activités peuvent aussi concourir à alléger la contrainte de la balance des paiements. S'appuyer sur la production nationale d'énergie et de denrées alimentaires, et réduire ainsi les importations de matières premières, peut permettre de diminuer fortement les importations et de dégager un supplément de devises pouvant être affecté à l'importation de biens d'équipement aux fins de l'industrialisation et du rattrapage économique.

Aucune de ces transformations n'est susceptible de se produire sans l'intervention de l'État développementiste. Les transformations structurelles réussies ont en général reposé sur des politiques publiques proactives et des réglementations efficaces. Outre des investissements publics à grande échelle et le financement de la masse d'investissement nécessaire à une transformation structurelle verte adossée à des instruments financiers verts, cette évolution requiert une politique industrielle verte et des relations entre l'État et la société dans lesquelles l'État se démarque des intérêts existants en matière de combustibles fossiles et fixe des règles claires appelées à encadrer les nouvelles trajectoires d'investissement vertes et à jeter les bases d'une légitimité soutenue par un large éventail de groupes de la société.

L'État développementiste peut être remis à l'ordre du jour en s'inspirant des enseignements tirés des réussites antérieures pour relever les défis de l'adaptation (et de l'atténuation). Le premier enseignement est que l'État doit être doté des solides capacités administratives et institutionnelles requises pour formuler une politique industrielle et guider la transformation structurelle. La gestion de la pandémie de COVID-19 et les incertitudes entourant l'adaptation climatique mettent en évidence que les États doivent posséder des capacités évolutives pour réagir à des indications partielles et parfois contradictoires, créer des synergies entre les multiples niveaux de gouvernance, réaffecter rapidement les infrastructures en place et être à l'écoute des autres États. Le deuxième enseignement est l'importance que revêtent des *mécanismes de responsabilisation* des décideurs et des agents d'exécution, par exemple sous forme de prescriptions relatives à la soumission de rapports et à d'autres obligations de divulguer des informations, en combinaison avec une surveillance plus générale par le canal d'audits, de tribunaux indépendants et des médias.

Le troisième enseignement est la nécessité de l'intégration, à savoir l'établissement entre acteurs privés et responsables publics de relations étroites aptes à garantir échange mutuel d'informations et compréhension commune. L'intégration revêtira une importance particulière pour les politiques industrielles vertes car la transition de la société associera un large éventail de parties prenantes et exigera un large consensus sociétal. Combinés, les deuxième et troisième enseignements constituent des mécanismes de contrôle réciproque. Dernier enseignement connexe : l'État ne doit pas être trop proche des intérêts privés et doit être prêt à recourir à des dispositifs disciplinaires pour sanctionner tout abus de son soutien et mettre fin aux projets et activités n'aboutissant pas. Sanctionner les abus suppose de définir les objectifs avec clarté, de disposer d'indicateurs pour mesurer les performances, d'établir des procédures idoines de suivi et d'évaluation et de laisser à l'État toute latitude pour déterminer où et quand recourir aux dispositifs disciplinaires, où appliquer des méthodes expérimentales et lesquelles, et où et quand changer de cap au besoin.

Les économies avancées seront à l'évidence la principale source de financement, étant donné l'ampleur des besoins en matière d'adaptation et le fait que les pays les plus touchés sont les moins responsables de la cause du problème et le moins à même de payer. La mobilisation des ressources nationales devra être renforcée, notamment par une action plus énergique des banques centrales et des banques publiques spécialisées.

Un État développementiste soucieux du climat doit servir de catalyseur à une stratégie de diversification tirée par des investissements publics. Les efforts de financement de l'action climatique déployés au niveau local doivent reposer sur des principes directeurs propres à garantir l'efficacité optimale de la réponse aux défis et risques liés à la gouvernance et au climat, en particulier : i) une planification dirigée par la communauté, ancrée dans les institutions décentralisées en place et les soutenant et ii) favorisant l'inclusion sociale des personnes marginalisées par les changements climatiques ; iii) un processus de gestion flexible et évolutif pour attirer des investissements aux fins de la résilience, iv) en privilégiant la fourniture de biens publics.

La complexité des risques systémiques veut que l'État fasse office de régulateur et de coordonnateur de la finance verte privée au lieu de se contenter de réduire les risques d'un projet au profit d'autres acteurs et leur permettre ainsi d'engranger plus que leur part des bénéfices sans assumer aucun risque. Il s'agit là d'un moyen de se prémunir contre les tendances destructrices du secteur financier ultraliquide d'aujourd'hui, qui a pour seule boussole le rendement – ce qui n'est pas compatible avec la satisfaction des besoins mondiaux en matière d'atténuation des changements climatiques et encore moins avec celle des besoins, plus localisés, en matière d'adaptation.

Partout dans le monde les banques centrales ont contribué à soutenir directement leur gouvernement pendant la pandémie de COVID et dans la période de redressement après-COVID, il semble donc justifié d'envisager de mener une réflexion sur la manière dont elles pourraient faire de même pour soutenir les investissements liés à l'action climatique. Les banques centrales pourraient à tout le moins s'attacher davantage à favoriser l'arrêt de tout soutien à des activités à forte intensité de carbone et inadaptées, ce qui requiert de revoir certains programmes en cours qui servent à apporter un soutien financier au secteur des combustibles fossiles. Les banques centrales devraient, outre réglementer judicieusement le secteur financier, se doter d'un arsenal plus complet d'outils pour mobiliser et orienter le financement d'activités vertes. Elles devraient aménager leurs réglementations en matière de garantie en vue d'accepter les obligations vertes des institutions financières comme garantie, car la politique de garantie est un des principaux outils dont dispose une banque centrale pour verdir son activité.

Réformer la gouvernance de l'adaptation I : Financement international

Au niveau le plus élémentaire, la transformation structurelle doit s'effectuer à l'échelle du monde pour réagir aux changements climatiques, ce qui suppose que les économies avancées fassent le premier pas en apportant de profonds changements à leurs schémas de production et de consommation ; des changements structurels et technologiques d'envergure s'imposent en outre, y compris dans les pays les moins avancés. Un État développementaliste soucieux du climat doit être capable de relever les défis de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation de leurs effets tout en poursuivant les objectifs de longue date que sont la création d'emplois plus productifs, l'élévation du niveau de vie et le rattrapage du retard économique et technologique sur les économies plus avancées.

Accroître les investissements dans l'action climatique et les orienter en fonction des besoins est un impératif qui exige la conception de systèmes commerciaux et financiers internationaux aptes à soutenir la transformation structurelle, en particulier dans les pays en développement. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle, en particulier pour ce qui est de relever le défi de l'adaptation. La mise en concordance des ambitions et des actions nécessitera un effort de réforme concerté sur le plan multilatéral.

À la veille de la session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague en 2009, le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) estimait qu'à l'horizon 2030 le coût annuel de l'adaptation à un réchauffement de 2 °C s'établirait entre 49 et 171 milliards de dollars à l'échelle mondiale, les pays en développement devant assumer une facture de 34 à 57 milliards de dollars. Dix ans plus tard, le retard pris pour réagir se révélait coûteux, selon les estimations d'alors : dans les seuls pays en développement, le coût annuel de l'adaptation était passé à environ 70 milliards de dollars et allait atteindre de 140 à 300 milliards de dollars en 2030 et de 280 à 500 milliards de dollars en 2050. Le financement actuel est inférieur à la moitié des besoins et ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé pour 2030 sans changement de cap radical.

L'aide que la communauté internationale apporte actuellement à l'adaptation climatique combine de façon ad hoc l'aide publique au développement, les prêts multilatéraux et les systèmes d'auto-assurance contre le risque de catastrophe, ce qui est tout à fait insuffisant pour faire face aux retombées systémiques des chocs récurrents et toujours plus fréquents liés aux changements climatiques. Il en résulte un cycle sans fin de développement intermittent et d'endettement croissant pour de nombreux pays.

Sous l'angle du développement, le financement de l'action à mener pour relever le défi de l'adaptation climatique doit privilégier les subventions ou les prêts hautement concessionnels. Financer les mesures d'adaptation exige deux séries de réformes sur le plan international : la fourniture d'un soutien à l'État développementaliste soucieux du climat afin de l'aider à mobiliser les fonds voulus pour investir dans l'atténuation et l'adaptation ; une nouvelle approche de la gouvernance climatique internationale. La première série de réformes devrait être axée sur les éléments ci-après :

- **Les engagements en matière d'aide publique au développement (APD)** doivent être respectés et dépassés, afin d'augmenter la proportion de financement additionnel destinée à l'adaptation climatique et au renforcement de la résilience. *Les subventions et les prêts extrêmement concessionnels* sont essentiels pour l'adaptation et pourraient être financés par l'émission d'obligations vertes et une taxe de type Tobin, ou par l'arrêt des subventions aux combustibles fossiles et leur réaffectation. Il est impératif pour ce faire de tenir compte des besoins nationaux spécifiques des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ainsi que de ceux des économies exportatrices de combustibles fossiles, qui devront restructurer progressivement leurs activités à forte intensité de carbone, et d'instituer un filet de sécurité approprié pour faire face à la dette climatique.
- **L'allègement et la restructuration de la dette** des pays en développement doivent figurer en bonne place dans l'action climatique. La dette du Groupe des 20 pays vulnérables (V20) serait un point de départ évident, mais la corrélation entre les crises liées au climat et la dette fait ressortir la nécessité de réformes plus systémiques de l'architecture de la dette internationale.
- **Les banques multilatérales de développement** doivent mobiliser des capitaux supplémentaires en vue de financer davantage d'investissements verts et moins d'activités liées aux combustibles fossiles ou polluantes, et aligner leurs activités sur l'Accord de Paris et leur engagement de « mieux construire l'avenir » en se retirant des secteurs du pétrole, du charbon et du gaz et en contribuant à la mise en œuvre de processus de transition qui aident les personnes et ces secteurs à faire le saut. Les conditionnalités politiques devront être revues à la baisse et la camisole de force de la notation AAA devra être desserrée en vue de soutenir des technologies et des entreprises vertes expérimentales ou nouvelles. Les pays du G7 devraient user de leur pouvoir en tant qu'actionnaires pour orienter les banques multilatérales de développement dans ce sens. *Les banques régionales de développement* et les banques multilatérales de développement pourraient acheter les obligations vertes émises par des pays en développement et, ainsi, rendre plus stable la demande de telles obligations et faciliter l'accès des pays en développement à des capitaux à long terme. Pareille démarche pourrait avoir un effet favorable sur leurs rendements et, donc, contribuer à atténuer à un certain point la charge du service de la dette extérieure.
- **Les marchés d'obligations vertes** peuvent aider à lever des fonds à long terme, mais la réglementation qui les encadre n'a guère évolué et freine la croissance de ces marchés, sur lesquels sévit l'écoblanchiment. *Des ressources financières et humaines adéquates à la hauteur du défi* doivent être consacrées à la mise en œuvre de ce cadre réglementaire, tant au niveau national qu'international.

La seconde série de réformes consisterait à déclarer que le défi de l'adaptation est une urgence mondiale et à établir des mécanismes idoines pour assurer la gouvernance de ce qui, de fait, est un bien public mondial. Cette urgence est déjà une réalité pour les économies en développement qui s'évertuent à financer leurs besoins en matière d'adaptation climatique et cette démarche faciliterait la mise en place d'un cadre leur permettant d'accéder à des financements à des conditions satisfaisantes et d'adapter les technologies vertes à leur trajectoire de croissance nationale.

Voilà bientôt soixante-quinze ans, le plan Marshall a concouru à apporter une prospérité partagée à des économies ravagées par la guerre. Le changement climatique est à présent un défi pour l'humanité et il exige une approche tout aussi intégrée, prospective et stratégique. Plusieurs voies sont examinées dans le présent *Rapport*. Un fonds structurel mondial à vocation verte permettrait de soutenir le réaligement des pays en développement et de financer des mesures d'adaptation et d'atténuation à titre d'urgence prioritaire, ce qui générerait des dividendes pour les pays en développement, mais aussi pour les économies avancées.

Réformer la gouvernance de l'adaptation II : Commerce international

Nombre des initiatives qui ont le vent en poupe dans le cadre de la réforme du système multilatéral demeurent fidèles à une conception du libre marché et des flux de capitaux qui ignore largement les profondes fractures et asymétries caractérisant l'économie mondiale contemporaine. Cette conception n'a guère fait avancer le

développement inclusif et n'est pas plus susceptible de déboucher sur un soutien significatif à la réalisation des objectifs mondiaux en matière d'émissions. Sa perpétuation risque de vider de sa substance la notion de transition juste pour les pays en développement en influant défavorablement sur leurs capacités d'exportation en place et en réduisant leur espace d'action et leur marge de manœuvre budgétaire à un moment où il faudrait les élargir en vue de renforcer la résilience aux chocs futurs.

Les tenants de la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux sont à la manœuvre dans le cadre de l'OMC. Il n'y a pas de consensus sur les biens à inclure dans la liste des biens environnementaux ; cela étant, la plupart des pays en développement sont importateurs nets de biens liés à l'environnement figurant sur la liste combinée des biens environnementaux. Les droits de douane perçus sur les biens liés à l'environnement sont en moyenne de 5 % à 6 % dans les pays en développement, avec des droits maxima supérieurs à 100 % pour certains produits, alors qu'ils sont inférieurs à 1 % dans la majorité des pays développés. En 2019, les droits de douane prélevés sur ces biens ont rapporté 15 milliards de dollars aux pays en développement et la libéralisation de leur commerce se solderait donc par un très gros manque à gagner pour eux.

Lors des négociations ayant abouti à l'adoption de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), la gamme de services environnementaux visés était déjà restreinte. Des tentatives visant à élargir le champ des services environnementaux en y incluant les services d'ingénierie, d'architecture, de conception, de gestion générale, de construction, entre autres, sont en cours. Toute prise d'engagements concernant ces services mettrait fin à la flexibilité en matière de libéralisation de leur commerce des services que l'approche de la liste positive consacrée par l'AGCS offrait aux pays en développement. Une libéralisation imposée de services publics vitaux risquerait de nuire au développement en créant un climat de conflits d'intérêts, les biens publics devant alors être fournis dans l'optique du profit – ce qui amoindrirait davantage la possibilité pour les pays en développement de recourir aux marchés publics pour soutenir la réalisation d'objectifs sociaux. Les tenants de la libéralisation du commerce sont aussi à la manœuvre dans le débat sur l'économie circulaire ; ils font valoir que les restrictions commerciales du type interdiction d'exportation risquent d'entraver les activités liées à la réutilisation, à la réparation, à la remise à neuf, à la refabrication et au recyclage. Les appels à la libéralisation du commerce des biens et déchets remanufacturés ou recyclés, qui remontent à 2004 dans le cadre de l'OMC, ont été rejetés par de nombreux pays en développement qui craignent que les biens d'occasion, remis à neuf ou remanufacturés ne confinent leur économie dans des solutions technologiques obsolètes et moins efficaces et retardent ainsi la réalisation des objectifs environnementaux. La libéralisation du commerce des déchets et de la ferraille suscite aussi des craintes car elle exercerait une pression supplémentaire sur les systèmes de gestion des déchets des pays en développement, notamment de ceux dépourvus de cadre réglementaire solide pour la gestion des déchets et des capacités d'infrastructure connexes. Il a été constaté aussi que les importations de vêtements et chaussures d'occasion avaient des effets très défavorables sur la restructuration des industries du textile et du cuir, notamment en Afrique, ainsi que sur la santé, la dignité humaine et la culture des consommateurs.

Les émissions de gaz à effet de serre imputables aux biens et services échangés comptent pour environ un quart dans le total mondial des émissions, ce qui donne à penser que la politique commerciale, en particulier les règles du commerce international, ne devrait occuper qu'une place secondaire dans la redéfinition du programme d'action climatique, lequel devrait non pas préconiser une libéralisation du commerce à des fins environnementales mais être axé sur la facilitation des transferts de technologies vertes et la fourniture aux pays en développement de ressources financières pour leur action climatique. La transformation structurelle dans un monde assujéti à des contraintes climatiques exige de passer de technologies à forte teneur en carbone à des technologies à faible teneur en carbone (ou sans carbone) et n'est donc réalisable que si elle est abordée de manière intégrée par un État développementaliste efficace – la mutation technologique s'accompagnant de la hausse de la productivité, de créations d'emplois et d'une élévation du niveau de vie.

Dans l'économie mondialisée interconnectée d'aujourd'hui, l'articulation de la production autour de chaînes de valeur mondiales a entraîné la délocalisation de nombreuses activités de production émettrices de carbone vers les pays en développement, tandis que les activités connexes de préproduction et de postproduction à faible émission de carbone ont été conservées par les entreprises principales, basées pour la plupart dans les pays développés. L'efficacité énergétique comparative du Nord est donc indissociable de l'inefficacité

énergétique du Sud. On ne saurait faire abstraction de ces conditions structurelles pour évaluer des mesures telles que les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières, qui assujettissent à une taxe carbone les importations des pays développés en provenance de pays en développement. De tels mécanismes imposent aux pays en développement les normes environnementales dont les pays développés se dotent, ce qui va à l'encontre du principe des responsabilités communes mais différenciées inscrit dans l'Accord de Paris. La mise en cohérence du principe de traitement spécial et différencié et du principe des « responsabilités communes mais différenciées » de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques peut constituer un meilleur point de départ pour définir une approche du lien entre commerce et climat centrée sur le développement.

Une première étape vers l'alignement de ces deux principes consisterait à élargir le champ des mesures de traitement spécial et différencié non réciproques afin de ménager un espace d'action accru pour la définition d'initiatives relatives au climat et au développement. Des outils juridiques tels que les dérogations et les clauses de paix peuvent aider à réduire le nombre de règles restrictives et le degré de paralysie réglementaire, ainsi qu'à élargir l'espace d'action des pays en développement. En vue d'accélérer l'action climatique sans recourir à des mesures ayant des effets défavorables sur le développement, les économies avancées pourraient proposer des mesures d'incitation, par exemple des régimes préférentiels optionnels prévoyant un financement préaffecté à l'action climatique en plus de l'APD ou un accès préférentiel aux marchés en contrepartie de progrès vers des contributions déterminées au niveau national.

Pour avancer sur cette voie, la communauté internationale pourrait soutenir des initiatives tendant à transformer les règles régissant les droits de propriété intellectuelle, par exemple sous forme d'une déclaration de l'OMC relative à l'Accord sur les ADPIC et au changement climatique créant de nouvelles flexibilités ADPIC en faveur des pays en développement pour les biens et services liés au climat. Pareille démarche pourrait servir de support à des mécanismes novateurs aptes à favoriser l'accès aux technologies vertes cruciales protégées par des brevets. Parmi les autres initiatives susceptibles de soutenir l'action climatique figurent le libre accès aux technologies vertes essentielles en tant que biens publics mondiaux et une coopération Sud-Sud sur la recherche et la conception en matière de systèmes à faible émission.

Conclusion

Après des décennies de creusement des inégalités et de polarisation croissante et une pandémie ayant détruit des emplois à une échelle sans précédent, la reprise économique offre l'occasion de rééquilibrer la répartition des revenus dans et entre les pays. En dépit des appels des dirigeants du G7 à « reconstruire le monde en mieux », des mondes économiques séparés risquent de sortir des cendres de 2020 et les chances de les unifier seraient faibles sans réformes concertées aux niveaux national et international.

Un monde meilleur ne pourra émerger de la pandémie que si : une reprise économique forte est encouragée et soutenue dans toutes les régions du monde ; les gains économiques de la reprise sont orientés vers les ménages à revenus moyens et faibles ; la fourniture de soins de santé, y compris un accès facile aux vaccins, est traitée comme un bien public véritablement mondial ; tous les pays coordonnent leurs investissements dans des sources d'énergie non émettrices de carbone.

TENDANCES ET PERSPECTIVES MONDIALES : VIBRATIONS POSITIVES OU VAINES ATTENTES ?

A. Introduction

Le présent *Rapport* a été rédigé dix-huit mois après que l'épidémie de COVID-19 a été déclarée comme pandémie par l'OMS. La réactivité des gouvernements et la résilience des systèmes économiques ont été mises à l'épreuve partout ; la pandémie a modifié le comportement social et les habitudes personnelles d'une manière jadis impensable. Le dévouement des travailleurs essentiels a éclairé cette période sombre, et la communauté scientifique a mobilisé le pouvoir de la recherche collaborative et des fonds publics pour mettre au point un vaccin le plus rapidement possible.

En même temps, la pandémie a montré à quel point les pays, y compris les plus riches, étaient peu préparés à faire face à des chocs inattendus – situation qui a été aggravée par des phénomènes météorologiques extrêmes – et à quel point l'économie mondiale était devenue divisée. Quatre décennies d'érosion des services publics, d'aggravation des inégalités, de financiarisation effrénée et d'impunité des élites financières et des grandes sociétés ont eu de lourdes conséquences.

Sur le plan économique, l'effondrement de la production après que les pays se sont verrouillés pour contenir la propagation du virus a été si spectaculaire qu'il a déclenché des réactions sans précédent. L'action massive des banques centrales des pays riches a permis de stabiliser les marchés financiers et des dépenses publiques records (du moins ces derniers temps) ont protégé les entreprises et les ménages contre les pires effets du ralentissement économique. Une reprise mondiale s'est amorcée au second semestre de 2020, les pays ayant adopté des mesures moins draconiennes pour gérer les risques sanitaires. Cette reprise se poursuit, mais les

perspectives régionales et nationales varient considérablement en raison des disparités quant aux marges de manœuvre budgétaire, aux nouveaux variants du virus et aux taux de vaccination inégaux.

La croissance mondiale devrait atteindre 5,3 % cette année, la plus rapide depuis près d'un demi-siècle, et certains pays devraient retrouver (voire dépasser), d'ici à la fin 2021, leur niveau de production de 2019. La situation mondiale au-delà de 2021 demeure plus qu'incertaine.

L'année prochaine, la croissance mondiale ralentira, mais ce ralentissement sera plus ou moins long et prononcé en fonction de l'action publique, en particulier dans les principales économies. Même à supposer qu'il n'y ait pas d'autres chocs, il faudrait, selon des hypothèses raisonnables, attendre jusqu'à 2030 pour renouer avec la tendance des revenus d'avant la pandémie, alors que cette tendance, il faut le rappeler, reflétait elle-même le taux de croissance le plus faible depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette perspective est inquiétante pour de nombreux pays. Les dommages causés par la crise sanitaire ont été plus importants que ceux causés par la crise financière mondiale (CFM) dans la plupart des secteurs de l'économie mondiale, mais ils ont été particulièrement éprouvants pour les pays en développement. La récente décision du Conseil d'administration du FMI d'autoriser une émission de droits de tirage spéciaux (DTS) de 650 milliards de dollars, la plus importante de son histoire, offre une lueur d'espoir, mais la communauté internationale doit encore reconnaître l'ampleur du défi auquel sont confrontés de nombreux pays en développement.

Toute crise est cependant porteuse d'une opportunité. La portée et l'ampleur du soutien public en 2020-2021, en particulier dans les économies avancées mais aussi dans certains pays émergents, ont ouvert de nouvelles perspectives ou, pour ceux qui ont le sens de l'histoire, permis de redécouvrir d'anciens territoires. Des dogmes politiques solidement ancrés ont été balayés et la marge d'action des responsables politiques a été élargie, modifiant l'équilibre des forces entre l'État et le marché dans la gestion de l'économie et mettant en même temps en évidence la marge de manœuvre budgétaire et politique limitée de nombreux pays dans un monde où rien n'entrave la circulation des capitaux. En moins d'un an, les initiatives de grande envergure du Président Biden ont commencé à produire des changements concrets. Au niveau national, la législation visant à étendre la protection sociale, financée par une fiscalité plus progressive, rompt avec une tendance de longue date, qui a vu migrer les revenus vers le haut de l'échelle des revenus et les risques vers le bas. Sur le plan international, le soutien des États-Unis à la nouvelle allocation de DTS, à l'imposition minimale des entreprises au niveau mondial et à une dérogation aux droits de propriété intellectuelle relatifs aux vaccins dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) laisse présager un renouveau du multilatéralisme, qui pourrait commencer à freiner l'hypermondialisation et à résoudre une crise environnementale de plus en plus grave.

Quant à savoir si la reconstruction se fera en mieux après la pandémie, cela ne dépendra pas des actions d'un seul pays, mais d'efforts concertés visant un rééquilibrage de l'économie mondiale. L'élimination des obstacles à une plus grande prospérité dépendra d'une meilleure coordination des choix politiques dans les premières économies du monde au cours des prochaines années, au moment où celles-ci s'efforcent de maintenir la dynamique de la reprise et de devenir plus résilientes pour affronter les chocs futurs (voir le chapitre II). La réticence d'autres économies avancées à suivre l'exemple des États-Unis en ce

qui concerne la dérogation aux droits de propriété intellectuelle relatifs aux vaccins est inquiétante et onéreuse. Selon une estimation récente, le coût cumulé (en termes de perte de revenus) des retards de vaccination s'élèvera, d'ici à 2025, à 2 300 milliards de dollars, les pays en développement devant supporter la majeure partie de ce coût (EIU, 2021).

Cependant, une action coordonnée des principales économies ne suffira pas non plus. La communauté internationale doit réaffirmer son soutien aux pays en développement, dont beaucoup connaissent une crise sanitaire de plus en plus grave à cause de leur accès limité aux vaccins et de la propagation de nouveaux variants du virus – crise sanitaire qui vient s'ajouter à un endettement croissant et à la perspective d'une décennie perdue. Tout ceci devrait également nous inciter à repenser ou peut-être à faire renaître le rôle de la politique budgétaire, au-delà des interventions anti-cycliques de ces derniers temps. Pour assurer le soutien nécessaire à cette démarche, il faudra également des réformes systémiques de l'architecture économique internationale, du genre de celles qui avaient été promises après la CFM mais qui ont vite été abandonnées face à la résistance des gagnants de l'hypermondialisation (*TDR 2017*). En outre, dans toutes leurs actions, les responsables politiques devront se méfier des discours alarmistes sur l'inflation, qui pourraient enrayer les progrès avant même de commencer.

Ce chapitre est structuré en quatre sections. La section B décrit les principales évolutions de l'économie mondiale en 2020-2021, en mettant notamment l'accent sur les craintes d'inflation infondées et sur le rôle de la politique budgétaire et de la dette publique après la pandémie. La section C étudie la situation des pays en développement dans le système financier mondial, en mettant en lumière la problématique de la viabilité de la dette et des mesures anticycliques. La section D examine les tendances du commerce mondial et des marchés des matières premières. La section E analyse plus en profondeur les tendances macroéconomiques régionales.

B. L'économie mondiale : peut-on se reconstruire séparément ?

1. Perspectives de la croissance mondiale

L'économie mondiale s'apprête à connaître une forte reprise en 2021, bien qu'une grande incertitude en masque encore les détails pour le second semestre

au niveau régional et national. Comme par le passé, les décideurs continuent d'accorder une attention excessive aux marchés financiers, dont l'horizon s'étend rarement au-delà des données macroéconomiques et des revenus trimestriels et qui semblent

pris de nervosité à la moindre variation des grands indicateurs.

Selon les prévisions de la CNUCED, après avoir chuté de 3,5 % en 2020, la production mondiale augmentera de 5,3 % cette année, récupérant ainsi une partie du terrain perdu en 2020. Cependant, si on considère qu'en 2017-2019 le taux de croissance mondiale moyen a été de 3 % par an, en 2022 le revenu mondial restera inférieur de 3,7 % à ce qu'il aurait été sans la pandémie (graphique 1.1). Sur la base des estimations du produit intérieur brut (PIB) nominal pour cette année, le manque à gagner prévu représente une perte de revenu cumulée d'environ 10 000 milliards de dollars¹ en 2020-2021. Pour 2022, la CNUCED prévoit une croissance de la production mondiale de 3,6 % (tableau 1.1).

Malgré ces deux années d'expansion de l'économie mondiale, il faudra plusieurs années pour que le revenu mondial récupère la perte infligée par le choc sanitaire. Dans l'hypothèse, par exemple, d'une croissance annuelle de 3,5 % en 2023 et après (une hypothèse optimiste), la production mondiale ne retrouvera sa tendance de 2016-2019 qu'en 2030. Étant donné qu'avant la COVID-19, la tendance n'était pas satisfaisante, comme nous l'avons vu dans de précédents *Rapports* – la croissance mondiale annuelle moyenne au cours de la décennie qui a suivi la crise financière de 2009-2010 ayant été la plus faible enregistrée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale – cette éventualité devrait alarmer les responsables des politiques.

Un tel environnement ne permettrait pas de remettre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 sur les rails et entraverait les efforts visant à mobiliser les ressources supplémentaires nécessaires pour relever le défi climatique. En outre, si des chocs imprévus – de nature épidémiologique, financière ou climatique – se produisent à nouveau, ou si la volonté politique de soutenir la reprise actuelle commence à fléchir, l'impact économique négatif de la COVID-19 se fera sentir plus longtemps. C'est une éventualité que l'on ne saurait prendre à la légère, compte tenu de ce qui s'est passé après la crise financière mondiale et de l'état actuellement défaillant de la coordination des politiques internationales (voir également le chapitre II).

Jusqu'ici, la reprise a été déséquilibrée, conséquence des failles qui existaient avant la pandémie. La croissance du PIB a été très inégale entre les régions et les pays et plus qu'insuffisante dans de nombreux

pays en développement. En outre, on observe une différence considérable entre la reprise des services et celle de la production de biens, mais aussi dans le secteur des services entre les services financiers et numériques en plein essor et les secteurs déprimés de l'hôtellerie et du divertissement. Entre les groupes sociaux, l'écart des gains de revenus (et de richesses) s'est encore creusé. Pour l'heure, les économies du monde semblent se reconstruire séparément.

La crise sanitaire a causé beaucoup plus de dommages que la CFM dans la plupart des régions, mais surtout dans le monde en développement et notamment en Afrique et en Asie du Sud (graphique 1.2). D'un point de vue géographique, à la mi-2021, après la période de mise à l'arrêt de la production, la croissance s'est accélérée principalement en Amérique du Nord, car des liens commerciaux régionaux étroits ont renforcé une vigoureuse relance budgétaire et un assouplissement monétaire aux États-Unis. Il en a été de même en Asie de l'Est, où une campagne d'investissement dans les infrastructures en Chine (par l'intermédiaire des entreprises d'État) a permis à la croissance de se propager dans toute la région.

Les tendances de l'économie mondiale sont examinées par région dans la dernière section de ce chapitre, mais il est possible de procéder à une première évaluation du rythme de la reprise en analysant les prévisions, pour 2019 et 2021, de la croissance cumulée du PIB dans les pays du Groupe des 20 (G20)² (graphique 1.3).

Les meilleurs résultats, selon ce critère de mesure, ont été enregistrés dans les deux pays du G20 qui ont évité une récession en 2020 : la Chine et la Turquie. Dans le cas de la Chine, une politique de confinement précoce, associée à des tests massifs et à des mesures sanitaires d'accompagnement et suivie d'un déploiement rapide de la vaccination à partir du milieu de l'année 2021, a aidé à contenir la propagation du virus et permis un rebond relativement rapide de l'activité. Du côté de la demande, le maintien des projets d'investissement nationaux et l'augmentation de la demande étrangère de biens industriels après la période de confinement ont permis de maintenir le rythme de la reprise, bien que des inquiétudes subsistent au sujet de la situation financière de certaines entreprises d'État très endettées et du danger de voir surgir de nouveaux variants du virus.

La Turquie a certes connu une forte contraction au deuxième trimestre de 2020, mais celle-ci a été suivie d'une forte croissance au troisième trimestre, en

TABLEAU 1.1 Croissance de la production mondiale, 1991-2022
(Variation annuelle en pourcentage)

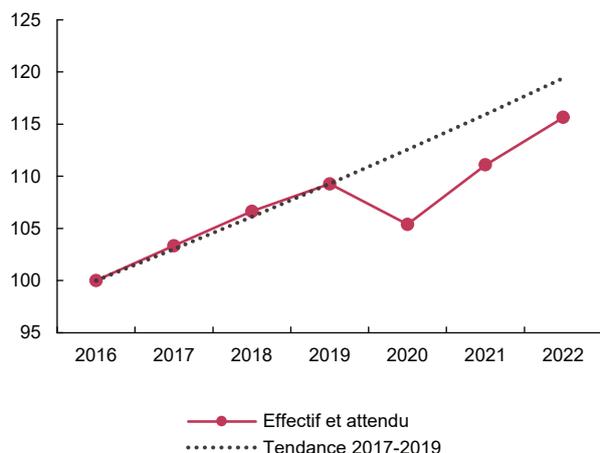
Country groups	1991- 2001- 2009-																
	2000 ^a	2008 ^a	2018 ^a	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^b	2022 ^b
Monde	3,0	3,6	2,9	-1,3	4,5	3,3	2,8	2,7	3,1	3,1	2,7	3,4	3,2	2,5	-3,5	5,3	3,6
Afrique	2,5	5,7	3,0	3,9	5,6	-1,0	8,0	0,7	3,3	2,6	1,7	3,4	3,3	2,9	-3,4	3,2	2,9
Afrique du Nord (Soudan du Sud inclus)	3,1	5,4	1,0	3,7	4,7	-11,1	13,3	-6,8	-0,3	1,7	2,7	5,1	4,1	3,2	-5,2	4,2	3,1
Afrique du Sud	2,1	4,4	1,8	-1,5	3,0	3,3	2,2	2,5	1,8	1,2	0,4	1,4	0,8	0,2	-7,0	4,0	2,3
Afrique subsaharienne Afrique (sans l'Afrique du Sud et le Soudan du Sud)	2,1	6,5	4,8	5,7	7,1	5,7	6,1	5,5	5,9	3,4	1,5	3,0	3,5	3,4	-1,5	2,5	2,9
Amériques	3,5	2,8	2,0	-2,5	3,3	2,3	2,3	2,1	2,2	2,3	1,1	2,2	2,6	1,7	-4,4	5,6	2,9
Amérique latine et Caraïbes	3,2	3,9	1,9	-2,1	6,2	4,6	2,7	2,9	1,1	0,3	-0,9	1,3	1,1	0,1	-7,1	5,5	2,6
Amérique centrale (sans le Mexique) et Caraïbes	3,1	4,8	3,3	-0,7	3,5	3,9	3,6	3,3	3,3	4,2	2,9	3,0	3,1	2,1	-8,1	3,9	2,9
Mexique	3,2	2,2	2,6	-5,3	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,6	2,1	2,2	0,0	-8,3	6,2	2,8
Amérique du Sud dont :	3,2	4,3	1,5	-1,3	6,9	4,9	2,3	3,3	0,3	-1,1	-2,5	0,8	0,4	-0,2	-6,5	5,5	2,5
Argentine	4,0	5,0	1,2	-5,9	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,7	-2,1	2,7	-2,5	-2,1	-9,9	6,7	2,9
Brésil	2,8	3,7	1,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,8	1,4	-4,1	4,9	1,8
Amérique du Nord dont :	3,6	2,5	2,0	-2,6	2,6	1,7	2,2	1,9	2,6	2,9	1,7	2,4	3,0	2,1	-3,7	5,7	3,0
Canada	3,0	2,5	1,9	-2,9	3,1	3,2	1,8	2,3	2,9	0,7	1,0	3,0	2,4	1,9	-5,4	5,1	2,9
États-Unis	3,6	2,6	2,0	-2,5	2,6	1,6	2,3	1,8	2,5	3,1	1,7	2,3	3,0	2,2	-3,5	5,7	3,0
Asie (sans Chypre)	4,3	5,9	5,2	2,4	7,8	6,0	5,0	5,4	4,9	4,9	4,9	5,1	4,6	3,8	-1,1	5,9	4,7
Asie du centre	-3,3	8,5	5,5	3,3	7,6	8,1	6,0	6,9	5,6	3,5	3,2	4,5	4,7	4,7	-0,3	4,3	3,1
Asie de l'Est dont :	4,4	5,8	5,3	2,8	8,0	5,9	5,2	5,5	5,0	4,8	4,7	5,2	4,8	4,3	0,3	6,7	4,7
Chine	10,6	10,9	7,9	9,4	10,4	9,6	7,9	7,8	7,4	6,9	6,7	6,9	6,7	6,1	2,3	8,3	5,7
Japon	1,2	1,2	1,0	-5,7	4,1	0,0	1,4	2,0	0,3	1,6	0,8	1,7	0,6	0,3	-4,7	2,4	2,1
République de Corée	6,8	4,9	3,2	0,8	6,8	3,7	2,4	3,2	3,2	2,8	3,0	3,2	2,9	2,0	-0,9	3,9	2,8
Asie du Sud dont :	4,8	6,7	5,9	4,0	8,7	5,6	3,4	5,0	6,1	6,4	8,0	6,6	4,9	3,1	-5,6	5,8	5,7
Inde	5,9	7,6	7,0	5,0	11,0	6,2	4,8	6,1	7,0	7,9	8,2	7,2	6,6	4,6	-7,0	7,2	6,7
Asie du Sud-Est dont :	4,9	5,7	5,1	2,0	7,8	4,9	6,0	5,0	4,5	4,7	4,8	5,3	5,1	4,4	-3,9	3,5	4,7
Indonésie	4,2	5,2	5,4	4,6	6,2	6,2	6,0	5,6	5,0	4,9	5,0	5,1	5,2	5,0	-2,1	3,6	4,9
Asie de l'Ouest (sans Chypre) dont :	4,1	5,5	4,1	-1,3	5,7	8,0	4,6	4,9	3,3	3,8	3,2	2,3	2,1	1,3	-2,9	3,5	3,2
Arabie saoudite	1,7	4,5	3,7	-2,1	5,0	10,0	5,4	2,7	3,7	4,1	1,7	-0,7	2,4	0,3	-4,1	2,7	3,3
Turquie	3,9	6,0	6,0	-4,8	8,4	11,2	4,8	8,5	4,9	6,1	3,3	7,5	3,0	0,9	1,8	3,9	3,6
Europe (Chypre incluse) dont :	1,6	2,5	1,2	-4,5	2,4	2,0	0,1	0,5	1,7	1,9	1,8	2,5	2,0	1,5	-6,2	4,3	3,0
Union européenne (UE 27) dont :	2,1	2,1	1,1	-4,4	2,3	1,9	-0,7	0,0	1,6	2,3	2,0	2,8	2,1	1,6	-6,2	4,0	3,3
Zone euro dont :	2,1	1,9	1,0	-4,5	2,2	1,7	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,6	1,9	1,3	-6,6	4,1	3,4
France	2,0	1,8	1,0	-2,9	2,0	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-8,0	5,2	3,4
Allemagne	1,6	1,3	1,6	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,9	2,2	3,2
Italie	1,6	0,9	-0,3	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9	5,5	3,0
Fédération de Russie	-4,7	6,8	1,3	-7,8	4,5	4,3	4,0	1,8	0,7	-2,0	0,2	1,8	2,5	1,3	-3,0	3,8	2,3
Royaume-Uni	2,9	2,5	1,7	-4,1	2,1	1,3	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	1,4	-9,9	6,7	2,1
Océanie dont :	3,7	3,4	2,7	1,9	2,4	2,7	3,7	2,1	2,8	2,6	2,9	2,7	2,8	1,9	-2,4	3,1	2,8
Australie	3,8	3,4	2,6	1,9	2,4	2,7	3,9	2,1	2,6	2,3	2,8	2,5	2,8	1,8	-2,5	3,2	2,8
Pour mémoire :																	
Développé (M49, République de Corée incluse)	2,5	2,5	1,7	-3,5	2,8	1,7	1,3	1,4	2,0	2,3	1,7	2,4	2,4	1,7	-4,7	4,7	2,9
En développement (M49)	4,9	6,7	5,2	3,3	8,1	6,3	5,6	5,1	4,9	4,5	4,3	4,9	4,6	3,7	-1,8	6,2	4,7

Source : Calculs de la CNUCED à l'aide de l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU. Département des affaires économiques et sociales (ONU/DAES), base de données *National Accounts Main Aggregates, et World Economic Situation and Prospects (WESP) : Update as of mid-2021* ; CEPALC 2021 (ECLAC, 2021) ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 2021 ; Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2021 ; Economist Intelligence Unit, base de données *EIU Country Data* ; JP Morgan, *Global Data Watch* ; et des sources nationales.

Note : Les agrégats par pays sont calculés sur la base du PIB en dollars constants de 2015.

a Moyenne.
b Préviation.

GRAPHIQUE 1.1 Niveau mondial de la production, 2016-2022
(Indice, 2016 = 100)



Source : Voir le tableau 1.1.

grande partie grâce à une politique d'assouplissement monétaire et à l'expansion du crédit qui s'en est suivie. Malgré une recrudescence des infections au cours du deuxième trimestre de 2021, la croissance a été tirée par le secteur industriel du pays et par le soutien budgétaire du Gouvernement aux entreprises. La hausse des prix et les pressions sur la lire assombrissent toutefois les perspectives de croissance pour le second semestre de 2021, ce qui suscite des inquiétudes quant à sa durabilité.

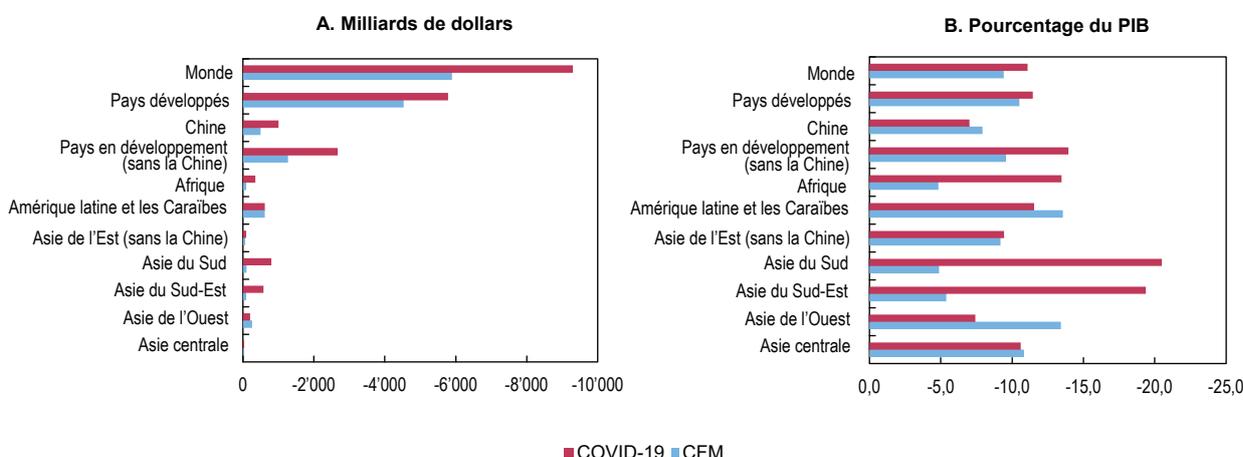
La croissance de la Chine et la demande de produits manufacturés qui en résulte devraient aider la

République de Corée à se remettre complètement de la pandémie dès 2021. Il en va de même pour l'Australie, mais ce sera moins rapide à cause des longues périodes de confinement de 2021 et parce que le pays exporte des matières premières plutôt que des produits manufacturés. En revanche, au Japon, malgré l'expansion de la demande d'exportations nettes de biens, l'atonie de la demande intérieure devrait maintenir le PIB en dessous de son niveau d'avant la crise.

L'Inde a subi une contraction de 7 % en 2020 et devrait connaître une croissance de 7,2 % en 2021, alors que l'Indonésie a connu une contraction plus légère de 2,1 % en 2020 et devrait afficher une croissance de 3,6 % en 2021, ce qui est assez peu comparé aux taux de croissance de ces dernières années. Comme le montre l'analyse des tendances régionales dans la section E, la reprise en Inde est limitée par le coût humain et économique continu de la COVID-19 et par les effets négatifs de l'inflation des prix alimentaires sur la consommation privée.

La hausse des prix des produits de base contribuera à la reprise dans les pays exportateurs de pétrole, bien que de manière inégale. La Fédération de Russie triplera presque le taux de croissance de son PIB qui était de 1,3 % en 2019. Un rebond similaire ne se produira pas en Arabie saoudite, dont l'économie dépend davantage de la production de pétrole et des quotas de production de l'OPEP (même si l'Organisation les augmente). L'envolée de la demande de produits de base et des prix relatifs ne suffira pas non plus à

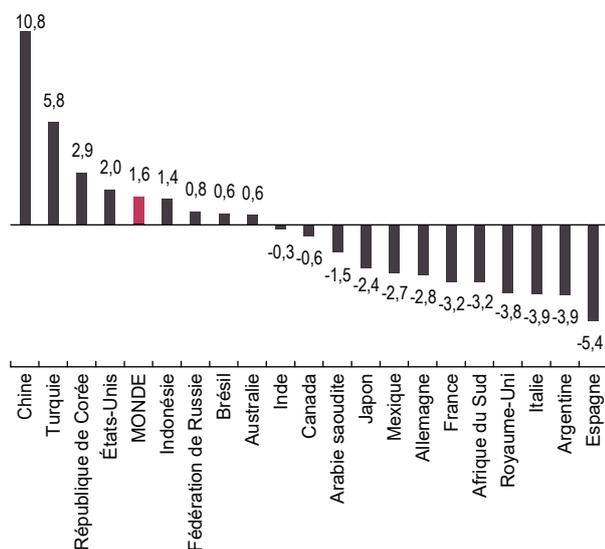
GRAPHIQUE 1.2 L'impact économique de la CFM en 2009-2010 par rapport à celui de la crise provoquée par la COVID-19 en 2020-2021



Source : Calculs de la CNUCED à l'aide de l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU.

Note : Les estimations des pertes dues à la CFM correspondent aux pertes de revenus cumulées en 2009 et 2010, par rapport à la tendance 2006-2008 et les estimations des pertes dues à la COVID-19 correspondent aux pertes de revenus cumulées en 2020 et 2021, par rapport à la tendance 2017-2019

GRAPHIQUE 1.3 Croissance du revenu réel de quelques pays, 2021 par rapport à 2019 (En pourcentage)



Source : Voir le tableau 1.1.

porter le PIB de l’Afrique du Sud en 2021 au-dessus de son niveau de 2019, en raison de la morosité du climat d’investissement (datant d’avant la pandémie) et de contraintes budgétaires serrées.

Dans les Amériques, la reprise rapide aux États-Unis devrait porter le PIB à 2 % au-dessus de son niveau d’avant la crise sanitaire. Cela devrait permettre au Canada de se rapprocher de son niveau de 2019. En revanche, malgré l’attraction de la demande des États-Unis, le Mexique n’atteindra pas son revenu pré-COVID en 2021, car la récession y est relativement plus profonde et l’allègement budgétaire intérieur en 2020 limité. L’Argentine se trouve dans une situation similaire à cause de contraintes financières strictes résultant, en grande partie, des emprunts extérieurs très élevés qu’elle a contractés avant la pandémie. Cette année, la croissance du PIB du Brésil devrait être légèrement supérieure à celle de 2019, sous l’effet positif de la hausse des exportations de matières premières et d’un plan de relance budgétaire relativement plus important et mieux ciblé que ceux du Mexique et de l’Argentine.

En Europe, la reprise de la croissance est décevante, malgré l’orientation très accommodante de la politique monétaire de la BCE. Les politiques convenues par les gouvernements de la zone euro

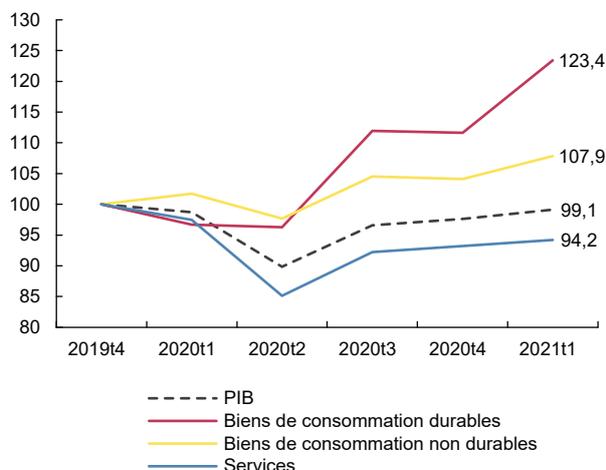
ont apporté trop peu trop tard. En chiffres, malgré la reprise des exportations nettes de l’Allemagne, en 2021, le PIB du pays devrait être inférieur de près de 3 % à son niveau de 2019. La reprise tend à être encore plus faible en France et en Italie, ainsi qu’au Royaume-Uni, où les perturbations liées au Brexit ont contrecarré les effets de l’expansion budgétaire et du déploiement rapide de la vaccination. Le problème historique de la coordination de l’Europe sera le plus durement ressenti en Espagne et en Italie, où le PIB pour 2021 devrait être inférieur de 5,6 % et 3,8 %, respectivement, à son niveau d’avant la pandémie.

En ce qui concerne la composition sectorielle de la reprise, les perturbations causées par la pandémie dans certaines chaînes de valeur mondiales et le rebond de la demande de biens ont créé des goulets d’étranglement (Goodman and Chokshi, 2021). Le problème a été particulièrement aigu dans le secteur des semi-conducteurs – avec des conséquences pour la production électronique et automobile dans de nombreux pays (King et al., 2021) – et dans le secteur des matériaux de construction avec pour effet une augmentation du coût des investissements résidentiels (AGC, 2021).

Dans le secteur des services, à la mi-2021, la production était encore faible dans beaucoup d’économies par rapport à son niveau d’avant la pandémie, en particulier en ce qui concerne les services personnels urbains (Furman and Powell III, 2021). L’adoption de plus en plus répandue du travail à distance devrait avoir un effet négatif durable sur les voyages d’affaires et l’hébergement (McKinsey, 2021), mais la réouverture de nombreuses économies après leurs campagnes de vaccination devrait s’accompagner d’une reprise partielle des services récréatifs personnels d’ici à la fin de 2021 et le début de 2022 (European Commission, 2020).

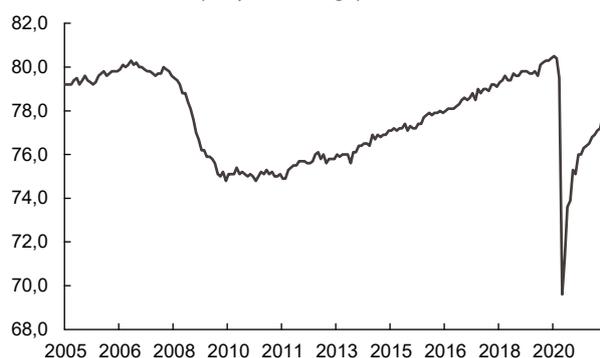
Même aux États-Unis, où l’économie se remet rapidement du choc sanitaire, au début de 2021 un écart important subsistait entre le rebond de la demande de biens et celui de la demande de services (graphique 1.4). Étant donné que dans les économies avancées la plupart des emplois se trouvent dans le secteur des services, aux États-Unis, le rapprochement du marché du travail aux niveaux pré-COVID risque de ne pas se poursuivre en 2021, surtout si la morosité du marché de l’emploi est mesurée à partir du ratio emploi/population pour les travailleurs des classes d’âge de forte activité et si on tient compte des effets négatifs déjà ressentis après la crise financière mondiale (graphique 1.5).

GRAPHIQUE 1.4 PIB réel et dépenses de consommation des particuliers aux États-Unis, 2019-2021
(Indice, t4 2019 = 100)



Source : Bureau d'analyse économique des États-Unis.

GRAPHIQUE 1.5 Ratio emploi/population aux États-Unis, janvier 2005-juillet 2021
(En pourcentage)



Source : St. Louis Federal Reserve bank.

2. Pressions inflationnistes : rien à craindre sinon la peur elle-même

L'impact économique initial de la COVID-19 a été une profonde récession et une baisse de l'inflation. Toutefois, depuis le second semestre de 2020, sous l'effet conjugué de la reprise rapide de la demande globale mondiale et de certains chocs affectant l'offre, les prix s'accroissent dans les économies avancées.

Au niveau mondial, l'augmentation des prix des produits de base a fait augmenter le coût des intrants de base. Depuis le milieu de 2020, les prix des métaux et du pétrole sont en hausse et, en mai 2021, l'inflation annuelle des produits alimentaires a atteint près de 40 %, sa valeur la plus élevée en dix ans,

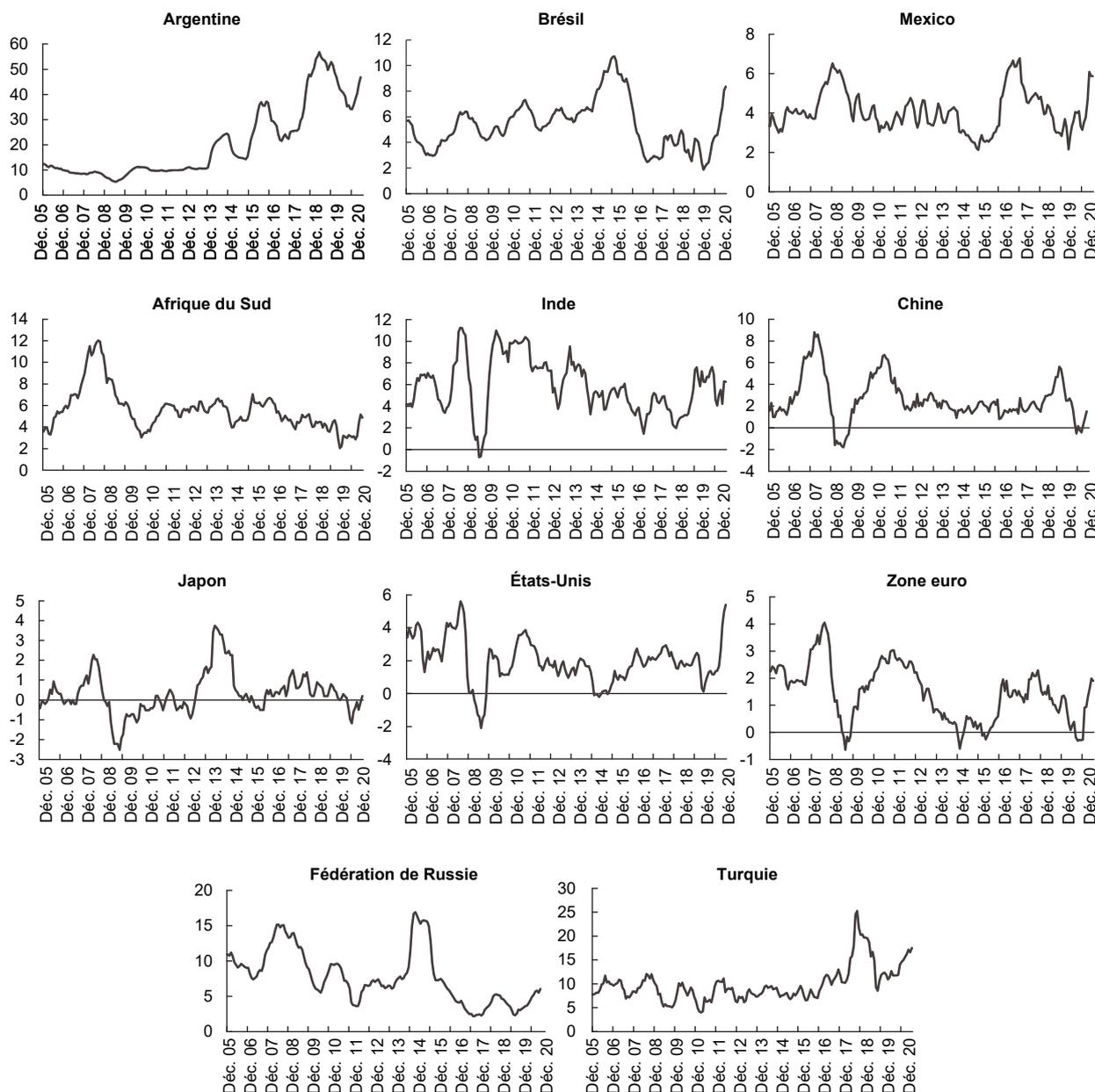
selon l'indice des prix alimentaires de la FAO. La hausse des prix des denrées alimentaires a contribué à l'augmentation de l'indice de la faim dans le monde depuis la pandémie, les pays en développement étant les plus touchés (voir l'encadré 1.4 et FAO, 2021a). La pandémie a causé des goulets d'étranglement dans les chaînes de valeur mondiales, surtout dans les secteurs fortement tributaires des semi-conducteurs, ce qui a entraîné une hausse du prix des biens d'équipement et des biens de consommation durables dans le monde entier, l'impact le plus fort étant ressenti dans les économies avancées. Le graphique 1.6 illustre l'évolution de l'inflation dans les principales économies du monde depuis 2005.

Comme on pouvait s'y attendre, la hausse des prix a été plus rapide dans les pays qui, comme l'Argentine et la Turquie, connaissaient déjà une inflation élevée avant la pandémie, en raison de pressions sur les taux de change (voir le graphique 1.7). Au Brésil, des facteurs politiques internes ont causé une dépréciation de la monnaie nationale relativement plus rapide que dans les autres pays en développement, tandis qu'une grave sécheresse forçait l'économie à utiliser des sources d'énergie électrique plus coûteuses. Au milieu de 2021, les deux chocs négatifs ont fait grimper l'inflation à près de 9 %, ce qui a incité la Banque centrale brésilienne à relever son taux d'intérêt à court terme.

La dépréciation des monnaies et la hausse des prix des produits de base ont également accéléré l'inflation au Mexique, en Afrique du Sud et dans la Fédération de Russie, mais jusqu'ici à un rythme plus modéré qu'au Brésil. À la mi-2021, ces trois économies ont connu une inflation de 4 à 6 % des prix à la consommation, ce qui a incité les banques centrales du Mexique et de la Fédération de Russie à durcir leur politique monétaire.

En Inde, l'inflation des prix à la consommation était déjà de 6 % avant la pandémie. Le choc de la COVID-19 a provoqué une baisse temporaire des prix, mais avec la reprise de l'économie et l'accélération des prix des denrées alimentaires, le taux d'inflation est remonté à 6 % à la mi-2021. En revanche, en Chine, le Gouvernement avait adopté des mesures restrictives pour lutter contre l'inflation déjà avant le choc sanitaire. À la mi-2020, l'arrêt brutal de l'économie a renforcé l'impact de ces mesures restrictives et fait brièvement basculer l'économie dans la déflation. Avec la reprise économique, l'inflation est redevenue positive, mais est restée faible (environ 2 %) par rapport aux valeurs internationales.

GRAPHIQUE 1.6 Inflation des prix à la consommation dans quelques pays, décembre 2005-décembre 2020
(En pourcentage)

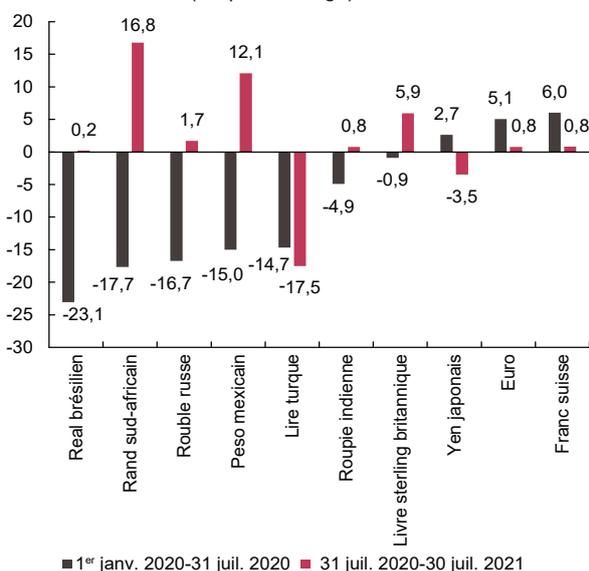


Source : Calculs de la CNUCED d'après des données de Refinitiv.

Dans le monde développé, le Japon lutte toujours contre une tendance déflationniste, ce qui signifie que l'accélération récente des prix n'a pas suffi à compenser les pressions déflationnistes causées par la pandémie. Un scénario plus modéré que celui du Japon se déroule en Europe, où l'inflation est en hausse, mais pas suffisamment pour annuler les effets de près de huit années de stagnation effective des prix avec des augmentations annuelles inférieures à l'objectif de 2 %.

Jusqu'ici, de toutes les économies avancées, la montée des pressions inflationnistes semble être principalement une caractéristique de la reprise aux États-Unis. À la mi-2021, l'économie des États-Unis a enregistré sa plus forte inflation des prix à la consommation depuis dix ans (5,4 %), et certains y ont vu un signe que la politique macroéconomique a été trop expansionniste. Pour bien montrer à quel point les États-Unis se sont écartés de leur modèle au cours des dix dernières années, le graphique 1.8

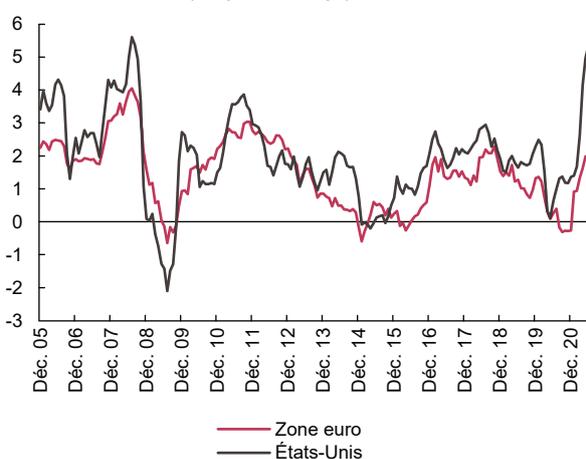
GRAPHIQUE 1.7 Variations du taux de change de quelques pays par rapport au dollar des États-Unis, pendant certaines périodes, 1^{er} janvier 2020-30 juillet 2021 (En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de Refinitiv.

Note : Une valeur positive correspond à une appréciation.

GRAPHIQUE 1.8 Inflation des prix à la consommation aux États-Unis et dans la zone euro (En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de Refinitiv.

compare l'inflation aux États-Unis et dans la zone euro. Les prix fluctuent ensemble dans les deux régions, mais contrairement à ce qui s'est passé après la CFM, depuis la mi-2021, la courbe de l'inflation aux États-Unis s'éloigne de celle de l'Europe.

Pour analyser la situation de l'inflation dans les principales économies avancées, il est important de

voir si les récentes accélérations des prix s'écartent d'un objectif moyen d'inflation de 2 %. En prenant décembre 2005 comme référence, le graphique 1.9 montre l'écart entre les prix aux États-Unis, au Japon et en Europe. La récente hausse de l'inflation a été nettement insuffisante pour ramener les prix de la zone euro au niveau où ils auraient été si la BCE avait atteint son objectif de 2 % d'inflation. Au Japon, la situation est encore plus frappante. Malgré des fluctuations annuelles, l'écart de prix cumulé indique une inflation de seulement 5 % depuis 2005. En revanche, l'indice des prix des États-Unis a été légèrement supérieur à l'inflation tendancielle de 2 % jusqu'en 2014, et légèrement inférieur à celle-ci de 2014 à 2020. La récente accélération des prix a une fois de plus porté l'indice des prix des États-Unis au-dessus de la tendance de 2 %, ce qui incitera probablement la Réserve fédérale à durcir sa politique monétaire dans un avenir proche.

Les pics d'inflation passagers sont normaux après les récessions profondes ; il y en a eu pendant la reprise après la CFM et il y en a de nouveau aujourd'hui. La question qui se pose aux décideurs est celle de savoir si de telles augmentations des prix risquent de déclencher un processus auto-entretenu d'accélération de la hausse des prix. L'inflation devient-elle un problème structurel ? Probablement pas.

Pour comprendre pourquoi, il faut prendre en compte les anticipations d'inflation et les taux d'intérêt à long terme. Si le choc inflationniste est passager, l'anticipation d'inflation reste le point d'ancrage pour les objectifs du gouvernement et on observe un retour à la moyenne des taux d'intérêt à long terme. Dans le cas des États-Unis, qui servent de référence aux autres marchés obligataires, le graphique 1.10 montre le point mort d'inflation à dix ans implicite dans les titres du Trésor américain. Il s'agit des anticipations d'inflation pour lesquelles le rendement des obligations indexées sur l'inflation est égal au rendement des obligations non indexées. En raison de l'aversion au risque, le point mort d'inflation tend à surestimer l'inflation attendue d'une valeur constante.

À la mi-2021, le point mort d'inflation implicite à dix ans des obligations d'État américaines était de 2,4 %, ce qui représente une augmentation substantielle par rapport au taux enregistré au plus fort du choc de la COVID-19 en 2020, année où cette variable est tombée à 0,5 %. Toutefois, lorsque l'évolution de l'inflation attendue est replacée dans une perspective historique, la récente augmentation semble représenter un retour à la normale. Il en a été de même

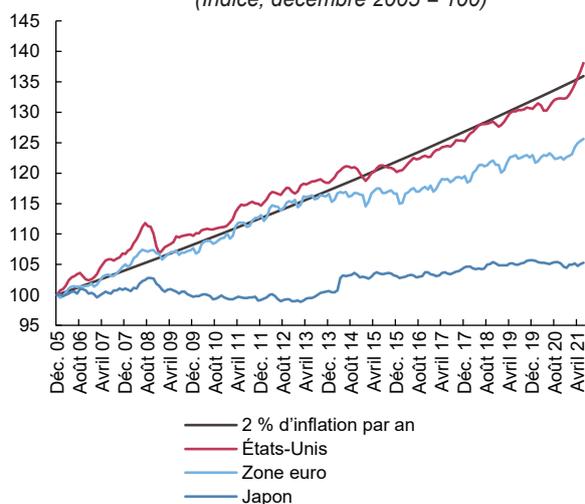
après la CFM, et le point mort d'inflation actuel est approximativement égal à sa valeur de 2005-2007 et 2011-2013. Rien ne prouve jusqu'ici que les anticipations d'inflation sont en hausse dans l'économie américaine. En fait, la récente augmentation des prévisions d'inflation semble être une correction des prévisions de faible inflation qui ont prédominé en 2014-2019.

L'inflation tend à devenir un problème lorsqu'elle déclenche une spirale ascendante sans fin des prix et des salaires, comme cela s'est produit dans de nombreuses économies au cours des années 1970, période pendant laquelle deux chocs pétroliers et un ralentissement de la productivité dans des économies en surchauffe ont causé une inflation induite par les coûts, des augmentations de salaires, puis un autre cycle d'inflation induite par les coûts. Aujourd'hui, en raison du pouvoir de négociation relativement plus faible des travailleurs dans l'économie américaine, il est peu probable que la récente accélération des prix devienne explosive. D'un côté (voir le graphique 1.11), on constate sur le marché de l'emploi des États-Unis une reprise des salaires réels, qui a commencé avant la COVID-19 et s'est amplifiée pendant les mois critiques de la pandémie, ce qui tient à des raisons statistiques (les travailleurs à bas salaires ont perdu leur emploi, ce qui a fait augmenter le salaire réel moyen). Cependant, d'un autre côté, la récente augmentation des salaires réels intervient après trente-cinq ans de stagnation, ce qui signifie qu'il est tout simplement trop tôt pour affirmer que la reprise actuelle va enclencher une spirale salaires-prix.

L'impact inflationniste du salaire réel dépend de la productivité du travail. Si le salaire réel augmente mais que la productivité du travail progresse plus rapidement, la part du travail dans la production diminue. En conséquence, la part des bénéfices augmente et il est même possible que les prix baissent si les entreprises décident ou sont contraintes de répercuter le gain sur les clients (Barbosa-Filho and Taylor, 2006 ; TDR 2020). Les données de l'économie américaine montrent que la part des revenus des travailleurs a augmenté immédiatement après le choc de la COVID-19, puis a diminué mais, comme pour la hausse des salaires réels, il est trop tôt pour savoir si ces fluctuations dans la répartition des revenus entraîneront un changement structurel de l'inflation, et ce, pour deux raisons.

La première raison est que l'impact initial d'un arrêt soudain de l'économie est de réduire les profits, et

GRAPHIQUE 1.9 Écart des prix par rapport à une inflation tendancielle de 2 % dans quelques économies, décembre 2005-avril 2021
(Indice, décembre 2005 = 100)



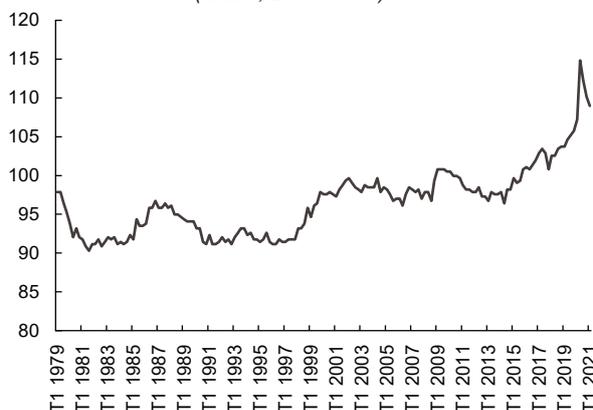
Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des sources nationales.

GRAPHIQUE 1.10 Point mort d'inflation sur dix ans aux États-Unis
(En pourcentage)



Source : FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis.

GRAPHIQUE 1.11 Salaires réels aux États-Unis, janvier 1979-mars 2021
(Indice, 2010 = 100)



Source : FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis.

la part du travail augmente pour des raisons temporaires et, comme nous l'avons vu au chapitre II, cette situation s'est peut-être déjà inversée. La deuxième raison est que, même avec l'augmentation récente, la part des revenus du travail aux États-Unis a tout juste retrouvé sa valeur d'avant la CFM, qui était elle-même inférieure d'environ 5 % à sa moyenne des années 1980-1990. En d'autres termes, depuis 2000, il y a eu une importante compression des salaires aux États-Unis. En raison du faible point de départ en 2019, les entreprises américaines disposent encore de marges bénéficiaires suffisamment importantes pour pouvoir absorber une hausse du salaire réel sans augmenter l'inflation. Au pire, la reprise de l'économie et l'augmentation initiale du coût de la main-d'œuvre peuvent pousser les entreprises à innover ce qui, à son tour, augmenterait la productivité et leur permettrait de s'adapter à une hausse du salaire réel sans créer des pressions inflationnistes excessives (Storm and Nasteppad, 2012).

3. Politique budgétaire et dette publique

Face à la propagation rapide du virus, tous les pays développés ont dû intervenir rapidement pour contrer ses conséquences paralysantes. En revanche, la plupart des pays en développement ont été confrontés aux mêmes contraintes financières, structurelles et politiques qui avaient limité leur capacité d'intervention dans l'économie au cours des décennies précédentes, ce qui – dans la plupart des cas – a exacerbé les inégalités nationales et internationales.

Toutefois, même dans les pays disposant d'une marge de manœuvre budgétaire, il existe un risque de retrait prématuré des mesures de relance budgétaire (ainsi que monétaire). La nécessité d'une intervention significative du secteur public fait l'objet d'un consensus, mais il n'y a pas encore d'accord clair sur la composition ou la durée de cette intervention. Si, comme lors de récessions précédentes, l'intervention de l'État se limite à absorber le choc immédiat, il est probable que les causes profondes d'instabilité ne seront pas traitées³. Dans ce cas, le changement de paradigme tant annoncé dans l'élaboration des politiques après la pandémie ne sera que belles paroles sans rapport avec la réalité.

Les crises et reprises précédentes nous enseignent clairement que l'espace politique créé par la pandémie devrait être utilisé pour réévaluer le rôle de la politique budgétaire dans l'économie mondiale, ainsi que les pratiques qui ont creusé les inégalités.

a) Spéculation et austérité : apprivoiser l'une pour arrêter l'autre

Au début de la pandémie, la plupart des gouvernements ont annoncé rapidement d'importants plans de dépenses, comme le recommandaient les organisations internationales (IMF, 2020a ; *TDR 2020*). Cependant, en l'absence d'une action coordonnée au niveau international, la relance mondiale n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être. Dans de nombreux cas, les mesures mises en œuvre ont été insuffisantes et très limitées par rapport aux annonces initiales (voir l'encadré 1.1).

Selon les données du FMI, 41 pays en développement ont, en fait, réduit leurs dépenses totales en 2020, ce qui n'a pas empêché le ratio dette publique/PIB de 33 d'entre eux d'augmenter. Une divergence similaire existe également au sein du groupe des économies développées (encadré 1.1, tableau B1.1)⁴, mais le graphique 1.12 montre que les deux groupes font face à des contraintes très différentes : les pays développés ont pu augmenter leurs dépenses primaires totales beaucoup plus que les pays en développement ayant des ratios de dette publique similaires ou inférieurs en 2019.

Pour comprendre pourquoi, il convient de rappeler deux facteurs pertinents. Premièrement, alors que les économies modernes sont structurées pour créer de la monnaie afin de financer leurs dépenses publiques et privées, la création de liquidités ne permet pas nécessairement d'améliorer l'accès aux devises nécessaires, ni dans le cas des pays en développement, condition essentielle pour augmenter la dépense dans un système ouvert et financiarisé (*TDR 2020*), ni dans celui des pays développés opérant dans le cadre de régimes monétaires communs (Izurieta, 2001). Deuxièmement, dans ces conditions, la stratégie budgétaire d'un gouvernement est soumise au bon vouloir des investisseurs privés, principalement étrangers, qui sont plus ou moins disposés à faire des prêts et qui, dans les structures et pratiques actuelles, obéissent à une logique courttermiste et spéculative et ont une préférence pour l'austérité (Chandrasekhar, 2016). Ainsi, les marchés financiers mondiaux, tels qu'ils sont actuellement structurés, exercent une influence considérable sur les politiques des pays, au détriment de leurs objectifs publics (Nesvetailova and Palan, 2020).

L'accord sur des solutions pratiques devant permettre de réduire les contraintes budgétaires s'est avéré difficile. Les mesures prises ces derniers mois

ENCADRÉ 1.1 Les mesures de relance budgétaire en 2020 : une évaluation ex post

En réponse aux dommages économiques causés par la pandémie et les périodes de confinement qui l'ont accompagnée, les gouvernements du monde entier ont adopté une série de mesures de relance budgétaire et de mesures de soutien en 2020. Parmi les principales mesures figurent l'affectation de ressources importantes à des secteurs économiques spécifiques, la mise en place de programmes de soutien ou de remplacement temporaire des salaires, l'augmentation du montant et de la durée des allocations de chômage, le transfert direct en espèces aux ménages, ainsi que l'augmentation des dépenses de santé (TDR 2020).

Si ces mesures budgétaires ont été très différentes d'un pays à l'autre, notamment entre pays développés et en développement, elles ont été dans bien des cas d'une ampleur et d'une portée sans précédent. Au moment de leur mise en place, les estimations étaient provisoires et reposaient sur les annonces faites par les gouvernements. Maintenant que les données sont disponibles pour 2020, il est possible d'obtenir des estimations plus détaillées et de les comparer à des points repères récents.

Le *tableau B1.1* résume les principaux résultats pour certaines économies¹⁸ et compare les réponses budgétaires annoncées initialement aux estimations des mesures de relance budgétaires effectivement appliquées. Celles-ci se divisent en deux catégories :

- a) Les dépenses publiques additionnelles (*G*) en biens, services et investissements. Il s'agit d'injections directes dans le flux de la demande globale ; et
- b) Les transferts (y compris les subventions et les allocations de chômage) de l'État au secteur privé (*T*), nets d'impôts et de cotisations à la sécurité sociale (après prise en compte des rabais et des reports). Il s'agit d'ajouts au flux de revenus du secteur privé.

Les estimations de *G* et de *T* sont basées sur les niveaux des dépenses et des transferts qui se seraient probablement matérialisés en l'absence de la pandémie. La référence pertinente pour les dépenses publiques en biens, services et investissements (*G*) est leur niveau tendanciel en termes réels. Pour les transferts nets (*T*), la référence est la proportion moyenne du PIB des années précédentes, appliquée au niveau du PIB de 2020 (pour tenir compte du fait que l'essentiel de ces flux dépend, en grande partie, du niveau de l'activité économique et des revenus générés)..

Observations principales

i. Il existe un écart important entre les mesures de relance annoncées et effectives

Comme le montre le *tableau B1.1*, les mesures de relance budgétaire véritablement appliquées en 2020 restent bien en-deçà de celles qui avaient été annoncées. C'est notamment le cas dans plusieurs pays développés, à savoir l'Australie, le Canada, l'Allemagne, le Japon et le Royaume-Uni. Dans ces pays, les plans de relance budgétaire ont été moins importants de 6 à 9 points de pourcentage du PIB à ce qui avait été annoncé.

TABLEAU B1.1 Niveau estimatif des plans de relance budgétaire en réponse à l'épidémie de COVID-19, 2020
(En pourcentage du PIB)

	Dépenses du Gouvernement (G)	Transferts du Gouvernement (T)	G + T	Mesures annoncées
Afrique du Sud	-0,4	4,2	4,2	5,3
Allemagne	0,5	3,0	3,3	11,0
Argentine	-0,5	4,1	3,3	3,8
Australie	0,1	10,0	10,2	16,1
Canada	-0,4	8,8	8,3	14,7
Espagne	0,2	4,7	4,9	4,1
États-Unis	-0,4	9,2	9,1	10,6
France	-0,5	4,6	3,3	7,6
Inde	-0,9	3,4	2,4	3,3
Italie	0,5	4,9	5,4	6,8
Japon	0,3	7,5	8,0	15,5
Mexique	0,2	1,8	2,0	0,7
Rép. de Corée	-0,5	2,0	1,8	3,4
Royaume-Uni	2,1	5,6	7,1	16,3
Turquie	-0,5	1,7	1,4	1,0

Note :

G désigne les dépenses brutes en capital fixe et les dépenses de consommation en biens et services des administrations publiques (à l'exclusion des paiements ou transferts) ; les estimations montrent qu'elles sont supérieures à la tendance récente (2017-2019).

T désigne les transferts nets du gouvernement au secteur privé et englobe tous les transferts, y compris les subventions et tous les paiements à d'autres secteurs (y compris les allocations de chômage et les transferts directs de revenus), déduction faite des recettes publiques (y compris les impôts courants des particuliers et les contributions à la sécurité sociale publique) ; l'estimation est basée sur la différence par rapport à la moyenne 2017-2019 en proportion du PIB de 2020.

Plusieurs explications sont possibles. Bien que les annonces initiales aient eu pour but de répondre avec force au choc de la COVID-19, les mesures annoncées incluaient peut-être des dépenses déjà budgétisées qui auraient été effectuées avec ou sans pandémie. En outre, les dépenses dans d'autres domaines ont souvent été réduites pour compenser l'augmentation des dépenses liées à la COVID-19. De même, les plans comprenaient des reports d'impôts et des dépenses accélérées qui devaient être effectuées plus tard durant le même cycle, c'est-à-dire des dépenses avancées du quatrième trimestre au deuxième trimestre. Enfin, les mesures annoncées comprenaient souvent des dépenses censées être effectuées en 2021 ou après.

ii. Il existe d'importantes différences entre les économies développées et en développement

Les résultats montrent clairement que les mesures de relance adoptées par les gouvernements ont une portée nettement plus étendue dans la plupart des pays développés que dans les pays en développement¹⁹. Les décideurs des pays en développement sont particulièrement vulnérables aux politiques que leur imposent les investisseurs internationaux, les agences de notation du crédit et les institutions de prêt dans le but de réduire les ratios d'endettement (même si ceux-ci sont inférieurs à ceux des économies développées). En outre, leur vulnérabilité aux chocs économiques extérieurs exige d'eux la plus grande prudence lors de l'augmentation de la dette publique, car les faillites récurrentes du secteur privé pourraient exiger des plans de sauvetage. Enfin, dans les pays en développement, la mise en œuvre de programmes de relance budgétaire plus importants suppose souvent l'augmentation du déficit du compte courant - un déficit que les seules injections de liquidités nationales ne pourront combler sans créer des vulnérabilités monétaires.

iii. La composition des plans de relance budgétaire est biaisée

Le tableau B1.1 illustre un autre résultat important, à savoir que les dépenses publiques additionnelles réellement effectuées (G) ont été systématiquement inférieures aux transferts nets au secteur privé (T), sans compter que les dépenses directes ont été marginalement supérieures, voire inférieures, aux niveaux historiques. C'est important d'un point de vue macroéconomique pour deux raisons. Premièrement, l'impact des dépenses directes sur la demande globale est plus important que celui des réductions d'impôts ou des augmentations des transferts (TDR 2013 ; TDR 2019). Leurs multiplicateurs étant plus grands, les fonds injectés dans l'économie amortissent plus efficacement les chocs économiques. Deuxièmement, s'il est vrai que tous les biens et services ne peuvent bénéficier d'un dopage de la demande en période de confinement, beaucoup peuvent et doivent en bénéficier. C'est le cas, par exemple, pour : les services médicaux, la formation, la production d'équipements ; les programmes éducatifs en ligne visant à maintenir ou à améliorer les compétences ; et les activités de planification de projets d'infrastructure, pour ne citer que ceux-là.

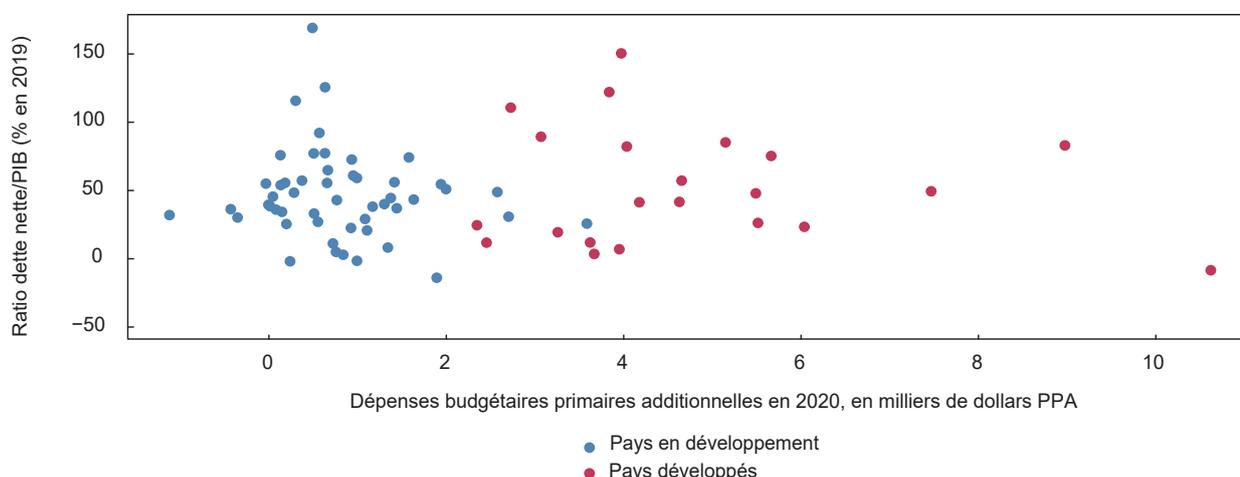
Ainsi, l'essentiel de la relance budgétaire a pris la forme de transferts nets (T), c'est-à-dire de réductions d'impôts, de transferts de revenus, d'allocations de chômage additionnelles ou prolongées et de subventions. Il est indéniable que les programmes visant à protéger les revenus des ménages, notamment ceux qui étaient sans emploi, ont été une nécessité pendant la pandémie. C'est particulièrement le cas des salariés des déciles de revenus inférieurs, qui vivent d'un chèque de paie à l'autre, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. En outre, dans ces derniers, où une grande partie des travailleurs sont employés dans des secteurs et des activités informels qui dépendent de contacts personnels, ces transferts représentent le seul outil efficace de soutien aux moyens de subsistance. La majorité des ménages des économies en développement n'ont pas accès à d'autres formes de soutien financier dans le cadre des programmes existants d'aide sociale ou d'allocations de chômage. En revanche, la prédominance des transferts sur les dépenses directes dans les économies développées est plus difficile à justifier, d'autant plus que les dépenses publiques liées à l'éducation et à la santé ainsi qu'aux infrastructures ont été en partie négligées ou réduites dans certains cas.

Il convient de tenir compte de l'accumulation sans précédent de l'épargne des ménages dans certains pays en 2020, conséquence, en partie, des transferts nets additionnels. Pour citer l'exemple le plus évident, en 2020, l'épargne des ménages aux États-Unis²⁰ est passée de 1 200 milliards à 2 900 milliards de dollars²¹, ce qui représente près de 8 % du PIB, alors que l'économie s'est contractée de 3,5 %. Dans ce cas comme dans la plupart des autres cas, l'accumulation de l'épargne a été essentiellement le fait des déciles de revenus supérieurs (Rennison, 2021), tandis que les ménages à faible revenu continuent d'être confrontés à des contraintes financières et à des perspectives d'emploi plus précaires (Dua et al., 2021). Ces disparités ne sont pas sans rapport avec un certain constat, à savoir qu'une part excessive de l'augmentation de l'épargne des ménages en 2020 a été canalisée vers les marchés boursiers, alimentant ainsi la spéculation financière et gonflant les prix des actions, au lieu de soutenir les dépenses et la demande réelles dans l'économie. Ainsi, le recours excessif aux paiements de transfert peut non seulement s'avérer inefficace, mais peut aussi être déstabilisant et accroître les inégalités de richesses (Stiglitz and Rashid, 2020).

Enfin, s'il est vrai que les mesures de soutien et de relance budgétaires ont pour objectif premier de contrer un ralentissement de l'activité économique afin de maintenir les entreprises à flot, préserver l'emploi et apporter une aide aux ménages dans le besoin, elles offrent également une occasion de planifier et d'entreprendre des investissements dans les infrastructures physiques et sociales, notamment dans l'éducation, qui stimuleront la productivité et conduiront à des modèles de production plus durables et plus résilients (Jotzo et al., 2020). C'est d'autant plus pertinent que les économies devront faire face à un défi imminent : réorganiser les structures de production et les modes de consommation afin de réduire radicalement les émissions de gaz à effet de serre.

S'il est vrai que la priorité première des mesures budgétaires en 2020 était de soutenir les ménages et les entreprises, ces mesures étaient aussi l'occasion de profiter des injections budgétaires pour stimuler la demande globale avec des investissements proactifs ayant un impact positif et durable en termes de productivité, de croissance et d'objectifs climatiques, une occasion qui a été largement manquée, comme en témoigne la nature généralement modérée des dépenses publiques en 2020. Les plans de relance budgétaire ont en outre eu tendance à exacerber les disparités entre les économies développées et en développement, avec des conséquences durables.

GRAPHIQUE 1.12 Dépenses budgétaires primaires additionnelles en 2020 par rapport aux ratios d'endettement hérités du passé⁵



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données WEO du FMI, avril 2021.

Note : Les termes « dépenses budgétaires additionnelles » désignent la différence entre les dépenses au titre du budget primaire du gouvernement général en 2020 et leur moyenne en 2016-2019. Économies en développement : Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Arabie saoudite, Barbade, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Cabo Verde, Cameroun, Chili, Colombie, Djibouti, Égypte, Eswatini, Éthiopie, Fidji, Ghana, Guinée équatoriale, Guyana, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Liban, Libéria, Macédoine du Nord, Mali, Maroc, Mauritanie, Mexique, Namibie, Niger, Nigéria, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, République islamique d'Iran, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Serbie, province chinoise de Taiwan, Trinité-et-Tobago, Turquie, Uruguay, Yémen, Zambie. Ce groupe n'inclut pas les économies anciennement en transition qui font partie de l'Union européenne, les Îles Salomon, les Seychelles et tous les pays pour lesquels on ne dispose pas de données. Économies développées : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse. Ce groupe n'inclut pas les économies anciennement en transition et tous les pays pour lesquels on ne dispose pas de données.

pour alléger les contraintes de change pesant sur les économies en développement ont été de portée limitée et de nature temporaire : le G20 a accordé à un nombre restreint de pays une suspension du service de la dette pour les prêts bilatéraux (ISSD) et le FMI et la Banque mondiale ont offert des crédits d'urgence. Aucune mesure forte n'a été prise en ce qui concerne les créances financières privées et le besoin urgent d'aide directe (en espèces, en services ou en équipements, sans parler des dérogations aux brevets) pour combattre la crise sanitaire.

Ainsi, tandis que les grandes banques centrales utilisaient des quantités massives d'argent public

pour maintenir à flot des établissements de crédit privés, les gouvernements des pays en développement continuaient à subir de graves contraintes tant pour le service de leur dette extérieure que pour le soutien de la production, des exportations, des revenus et de l'emploi, tout au long de la pandémie. La préoccupation majeure reste d'éviter les mesures internes pouvant déclencher des turbulences financières ou d'anticiper le moment où les principales banques centrales décideront de cesser leurs injections massives de liquidités ou de relever leurs taux d'intérêt (voir l'encadré 1.2). En outre, par crainte de mécontenter les créanciers privés, de nombreux pays admissibles à l'ISSD n'en ont pas bénéficié :

seuls 46 des 73 pays admissibles ont participé (World Bank, 2021a).

Par conséquent, bien que la pandémie ait restauré le rôle de la politique budgétaire dans l'absorption des chocs et dans la gestion anticyclique de la demande, il est clair que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour que tous les pays puissent recourir à des mesures budgétaires, même minimales, en fonction de leurs propres circonstances nationales et dans l'intérêt de la reprise et de la stabilité financière dans le monde.

Ce point de vue, longtemps défendu par beaucoup de pays en développement, a récemment reçu le soutien de certains membres du G7. La Secrétaire au Trésor des États-Unis, Janet Yellen, a finalement approuvé une proposition visant à créer 650 milliards de dollars de nouveaux DTS, ce qui constitue un pas important, bien qu'encore insuffisant, dans la bonne direction (voir la section C). De même, des signaux favorables sont apparus dans l'Union européenne, où les pays membres n'ont pas de prêteur en dernier ressort et, selon Mario Draghi, ancien Président de la BCE et actuel Premier Ministre italien, « nous devons réfléchir à la manière de permettre à tous les États membres [de l'UEM] d'émettre des dettes sûres pour stabiliser les économies en cas de récession » (Draghi, 2021). L'Italie assurant la présidence du G20 en 2021, on peut espérer que cet argument sera également étendu par-delà les frontières de l'Union européenne.

Ainsi, le débat va se poursuivre pas à pas dans la bonne direction. Mais le monde n'a pas encore assimilé la leçon première : pour que l'État redevienne l'institution centrale de la politique publique, l'autonomie et l'impunité dont a bénéficié la finance mondiale au cours des dernières décennies doivent être sérieusement circonscrites.

4. Limiter la durée des mesures anticycliques ou cibler le développement ?

Durant la CFM, le sauvetage impératif du secteur privé après des années d'abondante création de crédit a mis une fois de plus en évidence les limites de la politique monétaire en tant qu'instrument de lissage des récessions (Godley and Izurieta, 2009). Cette expérience est venue rappeler la légitimité d'une politique budgétaire active en tant qu'amortisseur temporaire de chocs, mais qui devrait être rapidement abandonnée, laissant les forces du marché poursuivre

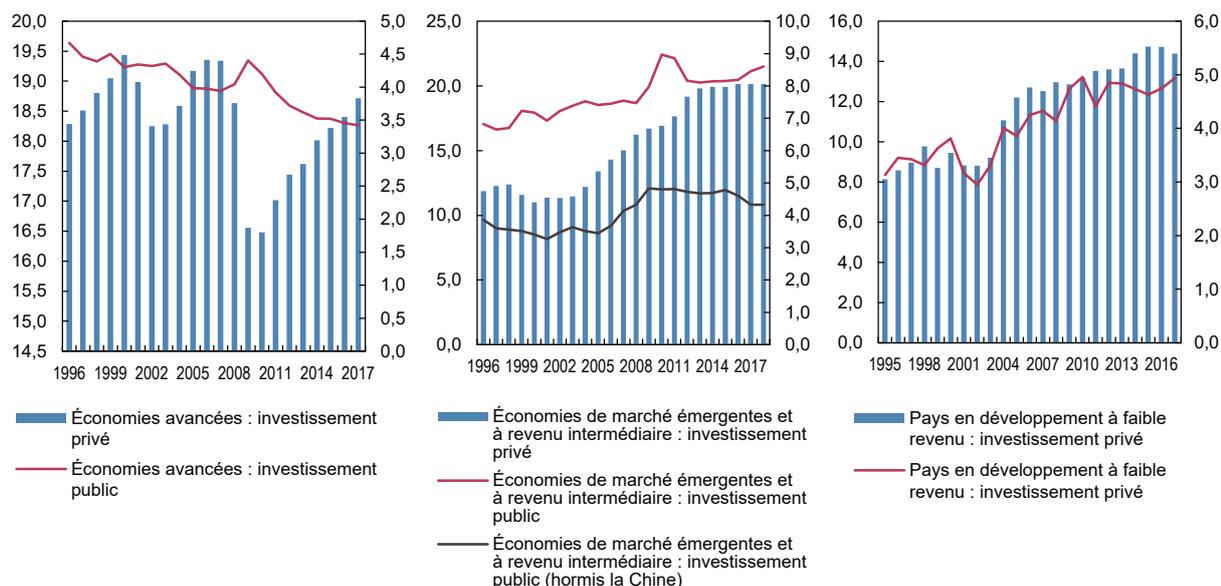
la reprise à leur manière (Bernanke, 2008). En 2010, le G20 et le FMI ont commencé à faire entendre leur voix pour signaler que le moment était venu de procéder à un repli budgétaire. Beaucoup de ces mêmes voix ont depuis reconnu leur erreur. Le soutien public a pris fin trop tôt, laissant les économies dans une situation fragile, menacées par la déflation de la dette (IMF, 2012 ; Fatàs and Summers, 2015).

Devant ce constat, depuis le début de la pandémie un consensus semble s'être matérialisé en faveur du maintien du soutien budgétaire et monétaire au-delà de la reprise immédiate (*TDR 2020* ; IMF, 2020 b). Cependant, il reste à savoir si la politique budgétaire restera un outil anticyclique face aux urgences macroéconomiques ou si elle mérite un rôle plus structurel dans la promotion du développement et la création d'emplois durables (Costantini, 2020), en particulier dans les économies en développement où laisser les changements structurels aux forces du marché a invariablement fini par décevoir (voir le graphique 1.13).

Une politique budgétaire qui abandonne les mesures de relance le plus tôt possible dans le cycle, même si elle est prolongée pour éviter que l'obsolescence des compétences ou la déflation de la dette ne nuisent à la croissance à long terme, ne peut jouer le rôle structurel nécessaire. L'approche actuelle, tout en accordant à la politique budgétaire un temps d'action relativement plus long, laisse toujours entendre que les gouvernements ne sont pas capables de prévenir activement ou de réduire préventivement l'ampleur des ralentissements économiques qui se produisent simplement de temps en temps malgré une politique de gestion de la demande. La fonction de la politique budgétaire devrait alors être uniquement anticyclique et n'intervenir que dans la partie descendante du cycle.

Dans une optique plus ambitieuse, des mesures telles que les régimes de revenu minimum garanti et la fiscalité progressive peuvent constituer un plancher limitant la baisse du revenu disponible. Comme le préconisait Gunnar Myrdal dans les années 1930 et comme l'ont suggéré plus récemment Haughwout (2019) et Orszag et al. (2021), des investissements publics préapprouvés et programmés pour démarrer dès les premiers signes de ralentissement économique, peuvent également jouer un rôle similaire⁵. Mais ce type de mesures proactives se concrétise rarement, comme on l'a vu en 2020, avec la place disproportionnée attribuée aux transferts dans la réponse budgétaire (voir l'encadré 1.1).

GRAPHIQUE 1.13 L'investissement public et l'investissement privé dans quelques groupes de pays, 1995-2016 (En pourcentage du PIB)



Source : IMF, Fiscal Monitor, April 2020.

L'hypothèse sous-jacente largement répandue est que la trajectoire de croissance et de développement d'une économie est entièrement déterminée par ses facteurs de production et sa technologie, avec certaines caractéristiques cycliques et généralement autocorrectrices. Dans cette optique, « des stabilisateurs automatiques bien conçus sont le meilleur moyen de réussir une relance budgétaire au moment, de manière ciblée et temporaire » (Boushey and Shambaugh, 2019: 5). Étant donné qu'en temps normal, ce type de soutien n'a aucune raison d'être, ces programmes devraient « contenir des déclencheurs, qui assurent aux marchés que ni les dépenses excessives ni l'austérité prématurée n'empêcheront l'économie d'aller de l'avant » (Altman et al., 2019: 3).

Cependant, il a été amplement démontré que ces expansions anticycliques ne permettent pas aux économies de se développer suffisamment ou pendant une période assez longue pour soutenir une augmentation du potentiel productif reposant sur une progression stable des revenus, de la demande globale et du progrès technique (McCombie, 2002 ; Ocampo et al., 2009, Storm and Naastepad, 2012: 1). Par exemple, dans le cas des États-Unis, Storm (2017), Taylor (2020) et, avant eux, Minsky (1969) ont montré qu'en l'absence de génération de revenus, la croissance de la productivité est faible et les emplois se déplacent systématiquement des secteurs à hauts salaires vers les secteurs à bas salaires. Celi et al. (2018) montrent comment l'austérité et l'abandon

de la politique industrielle en Europe du Sud ont eu pour conséquences une faible croissance de la productivité, une dépendance accrue vis-à-vis des importations et, dans de nombreux cas, un endettement privé élevé.

Un soutien budgétaire dans la durée est encore plus nécessaire dans le cas des pays en développement. Wade (1992) le montre dans les économies nouvellement industrialisées d'Asie de l'Est centrées sur la promotion simultanée des exportations et de l'absorption intérieure, les infrastructures et les transferts de technologie ayant stimulé l'expansion du secteur industriel⁶. Parallèlement, Palma (2011) montre que l'abandon des politiques actives de remplacement des importations en Amérique latine a entraîné une désindustrialisation prématurée et un ralentissement de la productivité (voir également Khan and Blankenburg, 2009 ; Tregenna, 2016).

L'approche anticyclique de la politique budgétaire semble non seulement inappropriée pour faire face aux grands défis que sont la réduction des inégalités et l'atténuation des effets du changement climatique, mais elle va même à l'encontre de son propre objectif – la viabilité budgétaire (voir l'encadré 1.2). Les décennies passées à rechercher (souvent en vain) l'équilibre budgétaire ont intensifié les fluctuations cycliques des revenus et de l'emploi et ont réduit la marge de manœuvre budgétaire durant la phase descendante du cycle.

ENCADRÉ 1.2 Le chemin difficile de la viabilité de la dette publique : une optique de développement

Dans le cadre comptable d'une économie fermée dans laquelle il n'y a ni contraintes internationales et macroéconomiques ni rétroactions politiques et institutionnelles, il est possible de déterminer la relation spécifique qui doit exister entre le solde budgétaire primaire, le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB pour garantir –étant donné un certain ratio initial dette/PIB– une certaine stabilité dans le temps (Domar, 1944 ; Blanchard et al., 1990 ; Pasinetti, 1998). En particulier, si le taux d'intérêt qui s'applique au stock de la dette est supérieur au taux de croissance des revenus (facteur déterminant de la taille du PIB), le budget primaire doit être excédentaire pour éviter une augmentation incessante du ratio d'endettement.

Comme le montre le *TDR 2020* (chap. IV), les situations sont bien plus complexes dans le monde réel, compte tenu des divers facteurs exogènes (intérieurs et extérieurs) qui modifient la différence « r moins g », tels que les changements dans les anticipations ou les chocs extérieurs soudains sur les taux de change et les taux d'intérêt (Barbosa-Filho and Izurieta, 2020). Mais les contraintes structurelles et les choix décisionnels peuvent aussi influencer de diverses autres manières sur le budget, le taux de croissance économique, les prix et les taux d'intérêt. En effet, les cadres directeurs qui ont pour but d'assurer la viabilité de la dette publique au moyen d'excédents budgétaires primaires et qui supposent que les économies sont organiquement faites pour croître, – avec de légères oscillations autour d'un potentiel de production dicté par la technologie et des anticipations bien harmonisées quant aux prix et aux taux d'intérêt – sont trompeurs.

À l'avenir, toute autre voie devra s'appuyer sur un ensemble différent de conditions financières internationalement acceptées ayant trait à l'apport de liquidités et à la gestion et restructuration de la dette, et surtout sur des hypothèses plus réalistes concernant le fonctionnement des économies en développement, comme nous le verrons plus loin.

Quand on abandonne l'approche traditionnelle de l'analyse macroéconomique, il faut tout d'abord se demander comment interpréter les déficits budgétaires dans les circonstances actuelles (Godley and Izurieta, 2004). Aujourd'hui, un déficit peut indiquer que le gouvernement dépense trop peu plutôt que trop : ainsi, un déficit peut masquer une politique d'austérité, qui réduit la croissance au point que les coupes budgétaires ne produisent pas la réduction souhaitée des dépenses nettes tout en érodant les recettes budgétaires. Cela ne ferait pas qu'aggraver les conditions actuelles mais menacerait aussi la viabilité de la dette. À l'inverse, les déficits peuvent être le signe que le gouvernement soutient une stratégie de croissance, en investissant dans les infrastructures sociales et physiques, la capacité de croissance et l'expansion du potentiel productif. Si ces politiques réussissent et sont maintenues pendant une période suffisamment longue, les ratios dette/PIB peuvent non seulement être stables, mais pourraient diminuer au fil du temps. Si le taux de croissance des revenus dépasse le taux d'intérêt réel, un déficit primaire modéré (plutôt qu'un excédent) pourrait devenir une caractéristique structurelle d'une économie qui se développe. Dans cette perspective à long terme, il est logique de laisser le ratio dette/PIB augmenter et, selon le stade de développement d'un pays, de le laisser augmenter jusqu'à ce que les objectifs de croissance durable et de bien-être soient atteints.

Inversement, en particulier dans les économies qui ont des ressources non utilisées ou sous-utilisées, quand les gouvernements réduisent leurs budgets pour diminuer la dette publique, le revenu privé global est affecté dans la mesure où le chômage a tendance à augmenter, surtout dans les groupes de revenus qui dépendent le plus des services publics. La capacité des détenteurs de patrimoine privé à acquérir des dettes publiques non risquées en tant qu'actifs diminue, ce qui augmente l'ensemble des risques de portefeuille (Lysandrou and Nesvetailova, 2020). Tous ces facteurs finissent par nuire à la résilience de l'économie et de la société face aux chocs économiques. De même, lorsque la taille du secteur public diminue, par exemple après des privatisations, une plus grande partie de l'économie dépend des attentes privées. En conséquence, les fluctuations de revenus ont tendance à être plus prononcées et à suivre de plus en plus les mouvements non contrôlés et capricieux du crédit privé.

En somme, les indicateurs et les objectifs de solvabilité de la dette publique, quels qu'ils soient, n'ont de sens qu'en présence d'un cadre qui définit la relation macroéconomique entre les variables, ainsi que l'horizon d'analyse approprié (Costantini, à paraître). Le problème est que l'accès au financement est une condition préalable pour déterminer le calendrier et l'orientation du processus de développement et pour reconfigurer le profil de viabilité de la dette lorsque des chocs externes se produisent ou lorsque les conditions macroéconomiques internationales changent de manière significative.

En effet, même indépendamment de la dynamique macroéconomique, la viabilité de la dette peut se heurter à plusieurs obstacles, surtout dans les économies en développement, où une proportion importante des actifs et des passifs du secteur public est libellée en devises étrangères (Barbosa-Filho, 2021). L'instabilité politique causée par une politique de contraction budgétaire peut provoquer une attaque spéculative sur la monnaie nationale, entraînant des dépréciations du taux de change, des spirales inflationnistes et des ajustements des

taux d'intérêt ; il s'ensuit un effondrement de la croissance, une augmentation du déficit budgétaire et une crise de la dette. Plusieurs autres dénouements sont possibles. Ils ont tous une chose en commun, à savoir qu'il est difficile de contenir les ratios d'endettement en misant sur les excédents budgétaires, que ce soit parce que les changements dans les attentes pourraient avoir des effets négatifs sur les taux d'escompte lorsque la prudence budgétaire est interprétée comme un signe inquiétant de problèmes à venir (Guzman and Lombardi, 2017) ou parce que des chocs non maîtrisables modifient les taux de change ou les taux d'intérêt étrangers. Le cadre comptable peut être élargi pour tenir compte du cas réel où les gouvernements détiennent également des actifs financiers à revenu fixe permettant d'adoucir l'ajustement budgétaire requis lorsque ces actifs fixes sont accumulés à un rythme plus rapide que la croissance du PIB ou lorsque le taux d'intérêt est plus élevé sur les actifs que sur les passifs. Dans la plupart des économies en développement, où l'accumulation d'actifs financiers est limitée et où les intérêts payés sur les actifs fixes ou les prêts sont généralement faibles, la dynamique de la dette peut empirer (Akyüz, 2021). Les complications liées au taux de change exacerbent généralement ces tendances, car les revenus tirés des réserves étrangères sont généralement inférieurs aux paiements au titre de la dette, et ce, surtout lorsque les primes de taux d'intérêt à l'étranger augmentent à un rythme plus rapide que la dépréciation de la monnaie nationale après des chocs externes ou des changements dans les attentes des investisseurs étrangers (Barbosa-Filho, 2021).

Plus généralement, le risque de liquidité associé à une politique budgétaire expansionniste est d'autant plus grand que la contrainte de balance des paiements est forte. Cela signifie que différents stades de développement sont associés à certaines configurations typiques du risque de liquidité (Akyüz, 2007). D'une part, les pays moins avancés et les pays en développement à faible revenu ont du mal à accéder au crédit, et les exportations sont souvent leur seule source de devises étrangères. D'autre part, les pays en développement à revenu intermédiaire et à revenu élevé peuvent parfois voir affluer des capitaux spéculatifs susceptibles de submerger le marché financier et celui du crédit dans le pays, de causer une mauvaise répartition des actifs et de faire augmenter l'inflation et les importations.

De ce point de vue, c'est la discipline de marché ou le fait d'être exposé au risque de liquidité qui empêche les pays de s'appuyer sur la dépense pour placer la viabilité de leur dette sur une trajectoire structurellement durable. Si, en partie, l'atténuation des risques de liquidité peut être un objectif immédiat des politiques nationales nécessitant, par exemple, des contrôles des prix et des capitaux, il s'agit principalement d'un problème que seule la coordination internationale peut attaquer et résoudre, en créant la marge d'action nécessaire à la réduction de la dépendance externe des pays vis-à-vis de la finance mondiale. Parvenir au degré nécessaire de coordination des politiques autour d'une refonte de l'architecture financière mondiale qui soit favorable au développement n'est pas une tâche aisée et peut sembler irréalisable à plusieurs égards. Mais il est possible de franchir des étapes intermédiaires pour se rapprocher de cet objectif grâce à la coopération régionale ou Sud-Sud (Kregel, 2016 ; *TDR 2019*).

C. La finance mondiale et les vulnérabilités des pays en développement

Comme l'ont souligné les précédents *Rapports* (voir le chapitre II), les pays en développement se sont intégrés aux marchés financiers mondiaux – depuis les années 1990 pour les économies de marché émergentes à haut revenu et, plus récemment, pour les économies préémergentes à revenu faible et intermédiaire⁷. Cette évolution les a rendus vulnérables à l'instabilité et à la procyclicité des flux de capitaux privés. Ces flux obéissent principalement à des facteurs extérieurs, tels que les décisions de politique monétaire et budgétaire aux États-Unis ou les fluctuations des prix des produits de base, plutôt qu'à des facteurs locaux, si bien qu'ils restreignent considérablement la gestion des déséquilibres macroéconomiques, la viabilité de la dette et la marge

d'action monétaire et budgétaire dans les pays en développement (voir également la section B.3).

La pandémie de COVID-19 a clairement mis en évidence ces vulnérabilités. Comme le montre le graphique 1.14, la détérioration des flux nets de capitaux vers les pays en développement dans la phase initiale de la pandémie a été principalement causée par des sorties de portefeuille record se chiffrant à 127 milliards de dollars au premier trimestre de 2020. Depuis lors, les flux d'investissements de portefeuille ont beaucoup diminué mais sont restés très instables, avec des sorties de capitaux de 21 milliards de dollars au deuxième trimestre de 2020, suivies d'entrées de 51,6 milliards de dollars au second semestre, et d'une

nouvelle série de sorties (34,5 milliards de dollars) au premier trimestre de 2021. À partir du deuxième trimestre de 2020, des sorties massives d'« autres investissements », totalisant un peu moins de 370 milliards de dollars entre le deuxième trimestre de 2020 et le premier trimestre de 2021, sont à l'origine du solde négatif des flux de capitaux nets vers les pays en développement au cours de cette période⁸. En revanche, les flux d'IED vers les pays en développement sont restés stables dans l'ensemble, malgré une réduction initiale au premier trimestre de 2020.

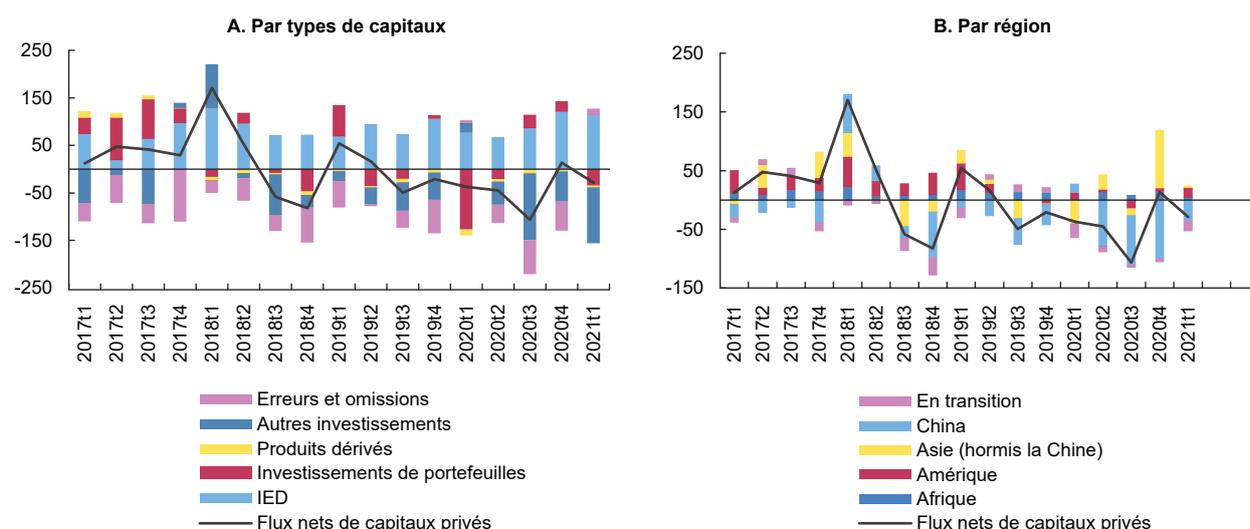
Ce tableau général masque une dynamique plus complexe des flux nets de capitaux vers les pays en développement à la suite de la pandémie, notamment les effets régionaux inégaux (voir également le graphique 1.14B, « Par région »).

Les flux nets de portefeuille vers les pays en développement sont largement alimentés par les investissements des non-résidents dans des titres de créance et des actions (*TDR 2020*: 6 ; UNCTAD 2021: 3 ; IMF, 2021). Après le choc négatif sans précédent qui a affecté ces flux au premier trimestre de 2020 et touché toutes les régions en développement, le retour plus rapide que prévu des fonds de portefeuille a probablement été encouragé par les perspectives d'une nouvelle allocation substantielle

de DTS et par un consensus grandissant sur la nécessité de recycler les DTS non utilisés des pays avancés en les redéployant vers les pays en développement (voir encadré 1.3), alors qu'aux États-Unis, les sorties de fonds au début de 2021 s'expliquent par les attentes des investisseurs concernant la hausse des taux d'intérêt à long terme (Wheatley, 2021). La forte instabilité et la réduction du volume des flux de portefeuille depuis le second semestre de 2020 reflètent l'incertitude régnant sur les marchés financiers quant à l'évolution future du virus, ainsi que les tendances inégales de la reprise économique dans les pays développés et les pays en développement, mais leur impact sur ces derniers a été amplifié par l'aggravation de leurs vulnérabilités financières après la CFM de 2007-2009.

Comme indiqué dans un *Rapport (TDR 2020, encadré 1.1)*, ce nouveau cycle d'intégration financière a été marqué par diverses tendances. Premièrement, l'expansion de la position extérieure des économies de marché émergentes s'est accélérée⁹, les gestionnaires d'actifs des économies avancées ayant renforcé leur présence sur les marchés des obligations souveraines, en plus de cibler les marchés d'obligations libellées en devises étrangères émises par des entreprises. Si le recours accru à la dette publique libellée en monnaie nationale atténue le

GRAPHIQUE 1.14 Flux nets de capitaux privés vers les pays en développement, 2017-2021
(En milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données nationales.

Note : Les valeurs négatives indiquent des sorties de capitaux. Les pays étudiés sont groupés comme suit :

Pays en transition (Fédération de Russie, Kazakhstan, Kirghizistan et Ukraine) ; *Afrique* (Afrique du Sud, Botswana, Cabo Verde, Égypte, Ghana, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigéria, Ouganda et Soudan) ; *Amérique latine* (Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, El Salvador, Équateur, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du)) ; *Asie*, hormis la Chine (Arabie saoudite, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Jordanie, Liban, Malaisie, Mongolie, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande et Viet Nam).

ENCADRÉ 1.3 De l'argent en échange d'autre chose : vers un rôle élargi des droits de tirage spéciaux

La nouvelle allocation record de droits de tirage spéciaux (DTS) de 650 milliards de dollars (soit environ 457 milliards de DTS au taux de change actuel DTS/\$²²) approuvée par le Conseil des gouverneurs du FMI en août 2021 représente plus du double du stock total de DTS (actuellement 204 milliards de DTS) et plus de 2,5 fois l'allocation générale de DTS effectuée en 2009 après la crise financière mondiale.

Créés par le FMI en 1969, les DTS sont un actif de réserve international destiné à compléter les réserves de change des pays membres. Ils représentent une créance potentielle sur les monnaies librement utilisables des membres du FMI²³ et sont utilisés dans les transactions entre les banques centrales des États membres et entre celles-ci et le FMI, mais ils ne peuvent être utilisés directement pour des opérations sur les marchés privés (voir également le *TDR 2020*, encadré 4.5).

TABLEAU B1.2 Proposition d'allocation de DTS en 2021 aux pays en développement, par groupe de pays
(En pourcentage de l'allocation totale, en milliards de dollars courants et en pourcentage du PIB de 2019, des réserves internationales et de la dette à court terme)

Groupe de pays	Nombre de pays	Quote part (% du total des DTS)	Allocation de 2021 (milliards \$)	DTS/PIB	DTS/Réserves	DTS/Dette à court terme
Pays en transition	18	4,2	27,52	1,1 %	3,8 %	23,8 %
Pays en développement à faible revenu (PFR)	29	1,4	9,21	1,9 %	18,4 %	70,3 %
Pays en développement à revenu intermédiaire (PRI)	58	9,6	62,12	0,8 %	4,8 %	19,4 %
Pays en développement à revenu élevé	45	22,2	144,01	0,6 %	2,5 %	6,3 %
Total pour les pays en développement et pays en transition	150	37,4	242,86	0,7 %	3,1 %	8,9 %

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale et du FMI et des sources nationales.

Note : Selon les statistiques de la Banque mondiale sur la dette internationale. La dette à court terme comprend toutes les dettes dont l'échéance initiale est d'un an ou moins, ainsi que les arriérés d'intérêts sur la dette à long terme.

Les DTS sont unique en leur genre : ils sont alloués aux États membres du FMI sans critères d'admissibilité, ne créent pas de nouvelle dette²⁴, tout en augmentant les réserves internationales et en apportant un soutien inconditionnel sous forme de liquidités aux politiques macroéconomiques d'un pays. Pour les pays en développement, le simple fait de détenir des DTS en tant qu'actif de réserve peut avoir un effet positif sur la manière dont ils sont perçus par les investisseurs mondiaux et les agences de notation (voir également le *TDR 2020* et Hawkins and Prates, 2021).

Toutefois, l'allocation de DTS de 2021 est basée sur le système de quotes-parts historique du FMI qui, comme on le souligne de longue date, favorise les pays développés²⁵. Ainsi, sur les 190 pays membres du FMI, 40 pays développés recevront environ 63 % de cette allocation (environ 407 milliards de dollars) et 150 pays en développement recevront en tout un peu plus de 37 % (243 milliards de dollars) de cette allocation, ce qui représente en moyenne 0,7 % de leur PIB combiné de 2019 (voir le tableau B1.2). Si la part de l'allocation de DTS proposée pour les pays à faible revenu est nettement inférieure à celle des autres groupes de pays, à savoir 9,2 milliards de dollars, elle représente 1,9 % de leur PIB, 18,4 % de leurs avoirs de réserve et 70,3 % de leur dette à court terme, ce qui montre toute l'importance potentielle de cette allocation pour ces pays. En revanche, l'impact économique de la nouvelle allocation de DTS est considérablement moindre dans les pays à revenu intermédiaire, dont un grand nombre (notamment les PEID) ont des niveaux d'endettement particulièrement élevés et des vulnérabilités environnementales.

Ce n'est pas seulement le système de quotes-parts historiquement biaisé utilisé pour les allocations de DTS qui dérange, mais aussi le faible taux d'utilisation des DTS alloués aux pays développés. Comme le montre le tableau B1.3, 71 % des membres du FMI (108 membres) ont utilisé leurs DTS. Mais alors que 82 % des PEID ont utilisé 44 % de leurs allocations de DTS et que 69 % des pays à faible revenu 86 % des leurs, les 65 % de pays développés qui ont eu recours à leurs allocations n'en ont utilisé que 13 %. Par conséquent, il convient de se demander si (et comment) – en plus des nouvelles allocations – des réallocations volontaires des DTS non utilisés (parfois appelés recyclage de DTS) par les États membres développés aux États membres en développement pourraient être effectuées.

Le recyclage des DTS : du vin vieux dans des bouteilles neuves ?

Selon des estimations générales, la réallocation des DTS du G7 aux pays en développement (à l'exclusion de la nouvelle allocation de DTS prévue pour 2021) se chiffrerait à plus ou moins 100 milliards de dollars (Reuters, 2021). Comparé aux 266,5 milliards de dollars de la nouvelle allocation de DTS allant à ces pays et si on ne se limite pas

au G7, ce recyclage des DTS pourrait être substantiel. Les propositions les plus importantes actuellement envisagées en ce qui concerne ce recyclage de DTS comprennent l'acheminement des DTS réaffectés par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire du FMI pour la croissance et la réduction de la pauvreté et la création d'un autre fonds fiduciaire du FMI pour la résilience et la durabilité à l'intention des pays vulnérables, notamment les PRI, et destiné à soutenir leur redressement face à la COVID-19 et à les aider à faire face au changement climatique (Shahal and Jones, 2021). L'idée est que les DTS recyclés (réalloués au FMI) seraient utilisés pour renforcer le financement des facilités de prêt concessionnels du FMI. Toutefois, cette démarche compromet l'une des caractéristiques des DTS, à savoir qu'ils ne créent pas de dette. De plus, si les DTS sont recyclés par l'intermédiaire des facilités de prêt du FMI, ils risquent de ne plus jouer leur rôle de soutien inconditionnel aux liquidités, dont l'effet (indirect) est de ménager la marge d'action budgétaire indispensable dans les pays en développement.

TABLEAU B1.3 Utilisation des allocations existantes de DTS par groupe de pays au 31 mai 2021

Groupe de pays (total de pays entre parenthèses)	Pourcentage des pays qui ont utilisé les allocations antérieures de DTS	Utilisation des DTS (% de l'allocation)
Économies en transition (18)	67 %	38 %
Pays en développement à faible revenu – PFR (29)	69 %	86 %
Pays en développement à revenu intermédiaire – PRI (44)	73 %	63 %
Pays en développement à revenu élevé – PRE (31)	68 %	35 %
Petits États insulaires en développement – PEID (28)	82 %	44 %
Total des pays en développement (150)	72 %	47 %
Pays développés (40)	65 %	13 %
Total (190)	71 %	28 %

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la Banque mondiale, du FMI et de sources nationales.

Note : Les PFR et les PRI ne comprennent pas les PEID.

Il a été également proposé de constituer, en dehors du FMI, des fonds à des fins spécifiques, tels qu'un fonds d'investissement pour la réponse à l'épidémie de COVID-19, un fonds mondial pour les vaccins ou un fonds mondial pour la protection sociale, sans toutefois préciser les critères d'admissibilité des pays, les priorités potentiellement concurrentielles des objectifs spécialement visés et les détails du fonctionnement de ces fonds en ce qui a trait à leurs activités de prêt (Ghosh, 2021, par exemple). L'alternative est de permettre aux décideurs des pays développés ayant un faible taux d'utilisation de leurs allocations de prêter ou de donner les DTS inutilisés aux pays en développement partenaires sur une base unilatérale (Plant, 2020, par exemple).

Une option plus ambitieuse : utiliser les DTS pour promouvoir la coopération multilatérale et atteindre des objectifs mondiaux

Face aux urgences mondiales, la réponse doit être rapide, ce qui signifie inévitablement qu'il faut agir dans le cadre de structures données afin d'obtenir les meilleurs résultats à court terme. Mais cela ne doit pas occulter la nécessité impérieuse de faire des DTS bien plus que des instruments servant uniquement à parer au plus pressé²⁶. L'option la plus évidente serait une nouvelle révision encore plus approfondie du système de quotes-parts du FMI afin de corriger les biais actuels qui favorisent les pays développés. Cette option est aussi la moins réaliste en raison du manque de consensus politique, quand on songe qu'il a fallu de nombreuses années pour effectuer la quatorzième révision générale des quotes-parts, une révision minimale mise en œuvre en 2016. Une autre option, elle aussi difficile mais peut-être plus réalisable, est la création de nouveaux types de droits de tirage spéciaux à des fins spécifiques – tels que des DTS spéciaux pour l'environnement ou pour le Programme 2030. Cette approche permettrait d'établir des fonds mondiaux en DTS consacrés à des objectifs bénéficiant d'un grand soutien collectif et multilatéral. Selon cette proposition, les pays participants élaboreraient des plans d'investissement nationaux visant des objectifs spécifiques (environnementaux et/ou liés aux ODD) et préciseraient les budgets nécessaires. Pour les pays qui ne peuvent pas autofinancer ces plans, une facilité de prêt à taux zéro pourrait être créée au FMI ; la capacité de financement maximale de cette facilité serait mesurée à l'aide de droits de tirage à vocation spéciale qui lieraient directement les créances sur ceux-ci aux investissements spécifiques prévus (TDR 2019: 92-93). Cette option aurait plusieurs avantages :

- i. Elle dissocierait l'*expansion* (et l'utilisation plus régulière) des *nouveaux types* de DTS du système de quotes-parts du FMI.
- ii. Elle offrirait un mécanisme souple et, en principe, illimité pour le financement prévisible, stable et abordable des cibles et objectifs en matière d'environnement et de développement, sans appliquer machinalement des conditionnalités politiques contre-productives ou critères d'admissibilité ad hoc.
- iii. Elle permettrait également de canaliser de manière coordonnée les DTS « standard » recyclés vers des objectifs complémentaires mondiaux relatifs à l'environnement et au développement.

Bien que cette proposition, comme d'autres²⁷, exige probablement une modification des statuts du FMI, il est urgent d'agir si on veut s'atteler avec sérieux à la réalisation des objectifs interdépendants liés à l'environnement et au développement.

déséquilibre entre les monnaies de libellé des actifs et des passifs dans les bilans des gouvernements des pays en développement, il crée également une asymétrie des échéances, en raison des coûts prohibitifs de l'émission de titres publics à long terme dans la plupart des pays en développement ; il transfère, en outre, le risque de change aux prêteurs mondiaux, ce qui accroît l'exposition au comportement spéculatif des investisseurs non-résidents (Berensmann et al., 2015).

Deuxièmement, les investissements de portefeuille des non-résidents dans la dette souveraine libellée en devises étrangères dans les économies préémergentes ont fortement augmenté, reflétant à la fois la recherche de rendement par les investisseurs et l'affaiblissement croissant de la mobilisation des ressources publiques internationales. Troisièmement, et de manière connexe, l'essor de la gestion d'actifs en tant que secteur de l'activité financière mondiale a fait apparaître des stratégies procycliques et hautement synchronisées pour les investissements de portefeuille (Haldane, 2014 ; Miyajima and Shim, 2014 ; Raddatz et al., 2017)¹⁰.

Quatrièmement, pendant la crise, les notations des emprunteurs souverains et les perspectives annoncées par les trois grandes agences privées de notation du crédit ont joué un rôle de plus en plus problématique limitant encore plus l'accès aux marchés financiers internationaux, au moment même où les pays en développement aux abois en avaient le plus besoin pour élargir leur marge d'action financière (et budgétaire). En plus de faire grimper les coûts de refinancement sur ces marchés, les agences de notation ont entravé la mise en œuvre efficace des initiatives internationales d'urgence, telles que l'initiative de suspension du service de la dette lancée par le G20 (ISSD). Bien que la participation à cette initiative n'ait pas été considérée comme une situation de

défaut de paiement, les pays admissibles à l'ISSD, soucieux d'obtenir un traitement égal de la part des créanciers privés ont été dissuadés d'y recourir (Li, 2021 ; Griffith-Jones et al., à paraître).

En raison de ces vulnérabilités, les flux de portefeuille, fortement négatifs mais fluctuants, vers les pays en développement se sont traduits par une suite sans fin de dépréciations monétaires, d'affaiblissement de la viabilité de la dette et de réduction des marges d'action budgétaire. Au cours de l'année 2020, les monnaies des pays émergents se sont dépréciées de plus de 20 % par rapport au dollar et celles de certains pays pré-émergents de 20 à 50 %¹¹, ce qui a déclenché une hausse des différentiels de taux sur les emprunts souverains et fait augmenter la valeur de la dette de ces pays libellée en devises étrangères, agissant en même temps sur les bilans des emprunteurs privés et les risques de refinancement (Hofmann et al., 2020).

C'est en Afrique et en Amérique latine et dans les Caraïbes que cette alternance du frein et de l'accélérateur a le plus caractérisé les flux d'investissements de portefeuille. En 2020, dans les régions d'Afrique, la réduction des entrées totales de capitaux privés s'explique principalement par les sorties de capitaux de portefeuille. Si la région a enregistré des entrées de capitaux de portefeuille d'un peu plus de 39 milliards de dollars en 2019, cette tendance a été quasiment anéantie en 2020. Il a été difficile pour la plupart des gouvernements et entreprises d'Afrique d'émettre de nouvelles dettes sur les marchés financiers internationaux à partir du deuxième trimestre de 2020. Les coûts élevés des emprunts par rapport à d'autres régions, combinés à la détérioration des notations de crédit, ont réduit leur capacité à mobiliser des capitaux sur ces marchés. Ce n'est pas une coïncidence si les émissions d'obligations souveraines africaines en 2020 ont représenté le tiers de ce qu'elles étaient

en 2019 et si presque aucune émission n'a été effectuée après le deuxième trimestre de 2020 (Munevar, 2021).

La région d'Amérique latine et des Caraïbes a également été affectée par la forte instabilité des flux d'investissements de portefeuille, avec des sorties de 30 milliards de dollars au premier semestre de 2020 suivies d'un recul partiel à 19 milliards de dollars au second semestre et de nouvelles sorties au premier trimestre de 2021, bien qu'à un moindre niveau (-2,6 milliards de dollars). Dans le même temps, alors que les flux d'IED vers les régions africaines sont restés assez stables, la région d'Amérique latine et des Caraïbes a vu baisser brièvement mais fortement les IED au second semestre de 2020, pour ne revenir que partiellement, au premier trimestre de 2021, à des niveaux plus normaux par rapport aux tendances d'avant la crise.

Le graphique 1.12, montre clairement que les flux nets de capitaux privés vers les régions en développement en 2020 et au premier trimestre de 2021 ont été dominés par quelques économies de marché émergentes, en particulier celle de la Chine, ainsi que par d'autres économies émergentes d'Asie et, dans une moindre mesure, par de grandes économies de marché émergentes d'Amérique latine. Les variations des actifs extérieurs nets des résidents de ces pays sont importantes, puisque l'expansion de la balance de leurs opérations extérieures au cours de la dernière décennie a supposé une accumulation non seulement de réserves internationales, mais aussi d'autres actifs étrangers (Akyüz, 2021). Bien que la Chine ait été la principale destination des investissements de portefeuille et des IED entre la mi-2020 et le premier trimestre de 2021 (les investissements de portefeuille et les IED effectués en Chine par les non-résidents étant beaucoup plus élevés que ceux effectués par les Chinois à l'étranger), comme indiqué, les sorties importantes d'autres investissements chinois sous forme de dépôts effectués à l'étranger par des entreprises et des banques commerciales, de prêts bancaires à l'étranger et, dans une moindre mesure, de crédits et avances liés à des opérations commerciales, expliquent largement pourquoi les flux de capitaux nets vers les pays en développement dans leur ensemble ont été négatifs pendant cette période (SAFE, 2021 ; Westbrook and Zhou, 2021). Alors que d'autres économies asiatiques ont connu, tout au long de l'année 2020 et en 2021, les sorties de portefeuille les plus importantes de toutes les régions – y compris, dans certains cas, une fuite importante des capitaux non résidents investis sur les marchés obligataires

souverains du pays – la région dans son ensemble a surtout bénéficié d'entrées d'autres investissements ainsi que d'IED substantiels, en particulier en Inde (UNCTAD, 2021a ; World Bank, 2021).

1. La viabilité de la dette des pays en développement : pas le moindre signe de répit en vue

Une spirale des crises de la dette souveraine a, certes, été évitée en 2020, mais la viabilité de la dette extérieure des pays en développement s'est encore détériorée, révélant des pressions croissantes sur la solvabilité extérieure, en plus des contraintes immédiates liées aux liquidités internationales. L'optimisme croissant concernant la résilience financière des pays en développement est prématuré.

Les stocks de la dette extérieure des pays en développement ont atteint 11 300 milliards de dollars en 2020, soit 4,6 % de plus qu'en 2019 et 2,5 fois plus qu'en 2009 (4 500 milliards de dollars)¹². La croissance de ces stocks a été plus lente en 2020 par rapport aux taux annuels moyens entre 2009 et 2020 (7,7 %), sous l'effet combiné d'une réduction de l'accès aux marchés financiers internationaux, d'un recours accru aux sources de financement concessionnel et sous l'effet temporaire des suspensions partielles du paiement du service de la dette accordées aux économies à faible revenu dans le cadre de l'ISSD du G20. La hausse des prix des produits de base à partir du deuxième trimestre de 2020 a aidé à alléger les contraintes de la balance des paiements dans les pays en développement exportateurs de produits de base, mais elle a également contribué aux pressions inflationnistes et à l'insécurité alimentaire croissante dans les pays en développement importateurs de produits de base, à un moment où la reprise des transferts de fonds était très graduelle (Malik, 2021) et où les recettes du tourisme restaient modestes (voir la section D). Cependant, ces rebonds et le retour progressif des investisseurs mondiaux dans certains pays en développement (voir ci-dessus) n'ont pas suffi à compenser l'impact de la chute brutale de ces prix au premier semestre sur la capacité des pays en développement à assurer le service de leur dette extérieure.

Parallèlement, il n'y a pas eu d'allègement substantiel de la dette. Le seul allègement multilatéral durable est fourni par le FMI sous la forme d'une annulation des paiements dus au Fonds par 29 pays au titre du service de leur dette, pour un montant de 727 millions de dollars entre avril 2020 et octobre 2021. L'ISSD du G20 a permis à 46 des 73 pays admissibles de

bénéficier d'environ 5,7 milliards de dollars au titre de la suspension du service des dettes contractées auprès de créanciers bilatéraux participants en 2020, et environ 7,3 milliards de dollars supplémentaires devraient être débloqués au cours du premier semestre de 2021¹³. Au mieux, cela représente la goutte d'eau proverbiale dans l'océan et viendra, de surcroît, alourdir le fardeau du remboursement de la dette dès la fin de cette initiative en décembre 2021 pour les pays participants, qui devront ajouter les paiements suspendus à leur calendrier de remboursement à partir de 2022. L'octroi de financements concessionnels d'urgence par le FMI, la Banque mondiale et – dans une moindre mesure – d'autres banques multilatérales de développement¹⁴, bien que nécessaire, représente également une nouvelle dette dont le service doit être assuré.

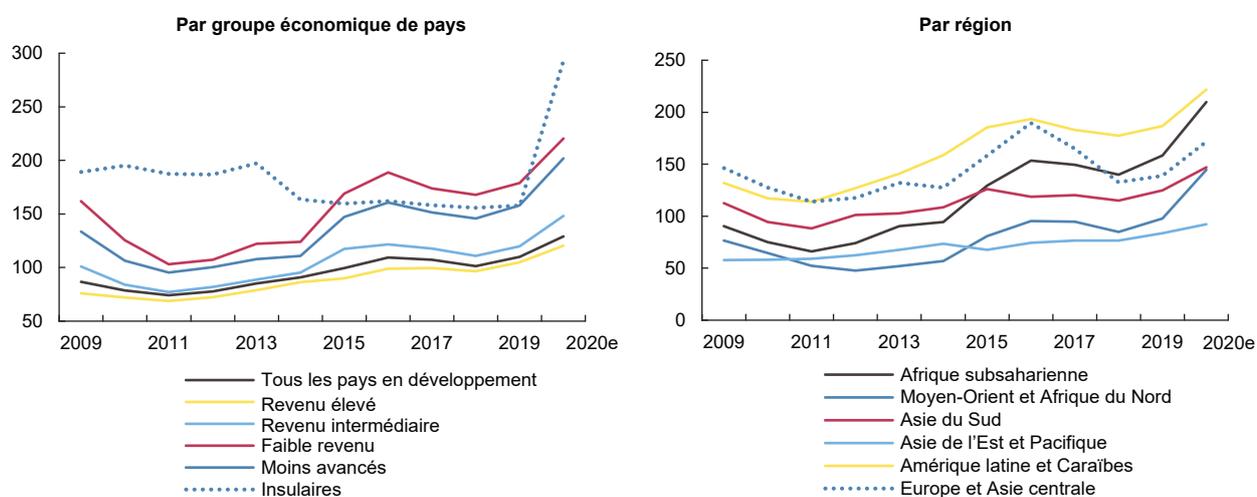
De nombreuses crises de la dette souveraine dans le monde en développement ont donc été reportées plutôt que résolues. Comme le montre le graphique 1.15, le stock de la dette extérieure des pays en développement a augmenté plus rapidement que les recettes d'exportation de ces pays depuis 2018, et cette tendance s'est clairement accélérée en 2020, ce qui laisse entrevoir un resserrement des contraintes de solvabilité extérieure. La nette augmentation du ratio stock total de la dette extérieure/exportations qui en est résulté pour l'ensemble des pays en développement (de 110 % en 2019 à 129 % en 2020) est attribuable au fait que ce ratio a progressé plus fortement (à partir de niveaux déjà élevés) dans les pays en développement à faible revenu (de 179 % en 2019 à

220 % en 2020), dans les pays les moins avancés (de 158 % à 202 %) et, en particulier, dans les petits États insulaires en développement (PEID) (de 158 % à rien moins que 293 % en l'espace d'un an). C'est dans les pays africains et dans la région Amérique latine et Caraïbes que cette tendance a été la plus prononcée (graphique 1.16, panneau de droite).

Le total du service de la dette extérieure, en pourcentage des exportations, est ainsi passé à 15,8 % en 2020 pour l'ensemble des pays en développement, contre 14,7 % en 2019 et contre une moyenne annuelle de 11,3 % entre 2009 et 2020. Ce ratio a été de 17,5 % dans les PRI et a atteint le chiffre sans précédent de 34,1 % dans les PEID, deux groupes de pays très exposés au risque de refinancement de la dette extérieure publique sur les marchés financiers internationaux et aux risques associés au fait que leur dette privée représente une part croissante de leur dette extérieure totale. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'en vertu de l'Accord de Londres de 1953 sur la dette extérieure allemande, le montant des recettes d'exportation que l'Allemagne de l'Ouest pouvait consacrer au service de la dette devait être limité à 5 % du total sur une année afin de ne pas compromettre son redressement après la guerre (*TDR 2015*: 134).

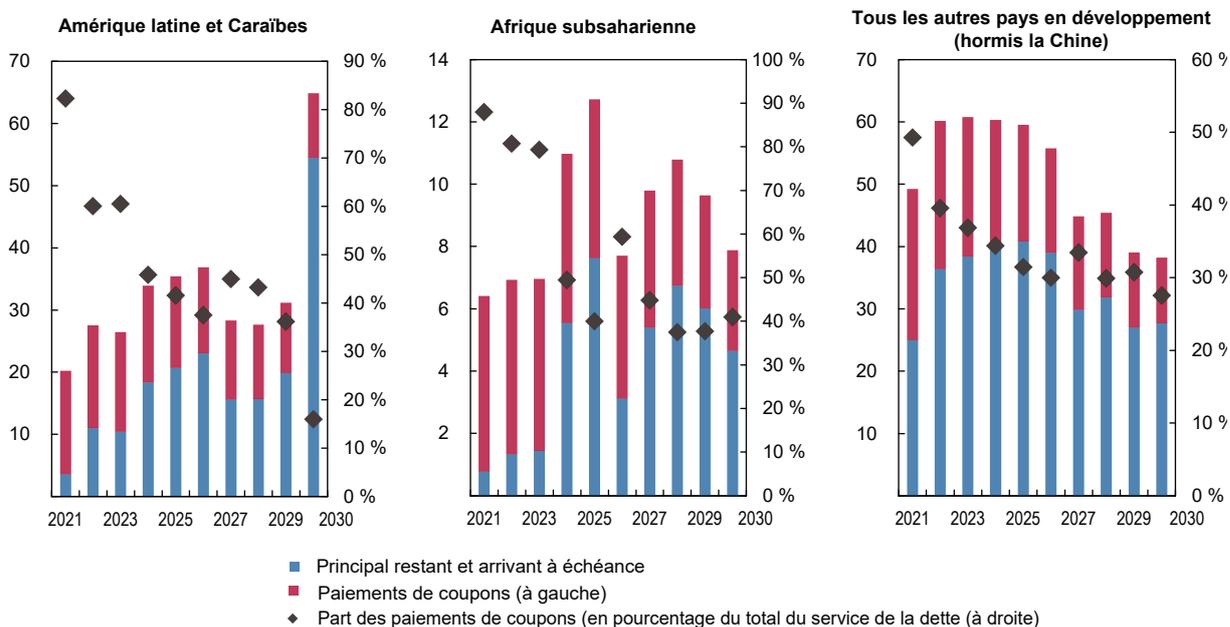
Tout indique que les pressions sur la viabilité de la dette extérieure devraient rester élevées au cours des prochaines années, car de nombreux pays en développement vont prochainement se retrouver devant un véritable mur de remboursements de dettes

GRAPHIQUE 1.15 Ratio dette extérieure totale/recettes d'exportation, pays en développement, 2009-2020
(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les statistiques de la Banque mondiale sur la dette internationale.
Note : 2020 = estimations.

GRAPHIQUE 1.16 Profils de remboursement des dettes souveraines de quelques régions, 2021-2030
(En milliards de dollars courants (échelle de gauche) et en pourcentage du total du service de la dette (échelle de droite))



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de Refinitiv.

Note : Les obligations souveraines sont libellées en devises étrangères. Les paiements de coupons reflètent les informations disponibles et sous-évaluent peut-être le fardeau de ces paiements étant donné qu'un certain nombre de contrats d'obligations souveraines ont des taux d'intérêt variables pendant la période étudiée. Le point rouge désigne le coupon moyen selon les informations actuellement disponibles

souveraines sur les marchés obligataires internationaux (graphique 1.16). Pris dans leur ensemble, les pays en développement (à l'exception de la Chine) doivent faire face à des remboursements totaux d'obligations souveraines déjà émises d'une valeur de 936 milliards de dollars jusqu'en 2030, année prévue pour la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), soit 571 milliards de dollars pour les remboursements du principal et 365 milliards de dollars pour les coupons (taux d'intérêt annuel payé sur la valeur nominale des obligations à coupons).

La situation des pays d'Afrique subsaharienne, dont beaucoup sont des pays à faible revenu, est particulièrement préoccupante. Au moment de la rédaction du présent *Rapport*, la troisième vague de la pandémie sévit sur le continent africain, où les niveaux de vaccination sont très faibles, et rien ne garantit que les pays d'Afrique subsaharienne seront en mesure de faire face à l'échéance de leurs emprunts obligataires en 2023, ni qu'ils auront le temps de se rétablir d'ici à 2025, année charnière au cours de laquelle ces pays devront rembourser 13 milliards de dollars (en principal restant et arrivant à échéance et en paiements de coupons).

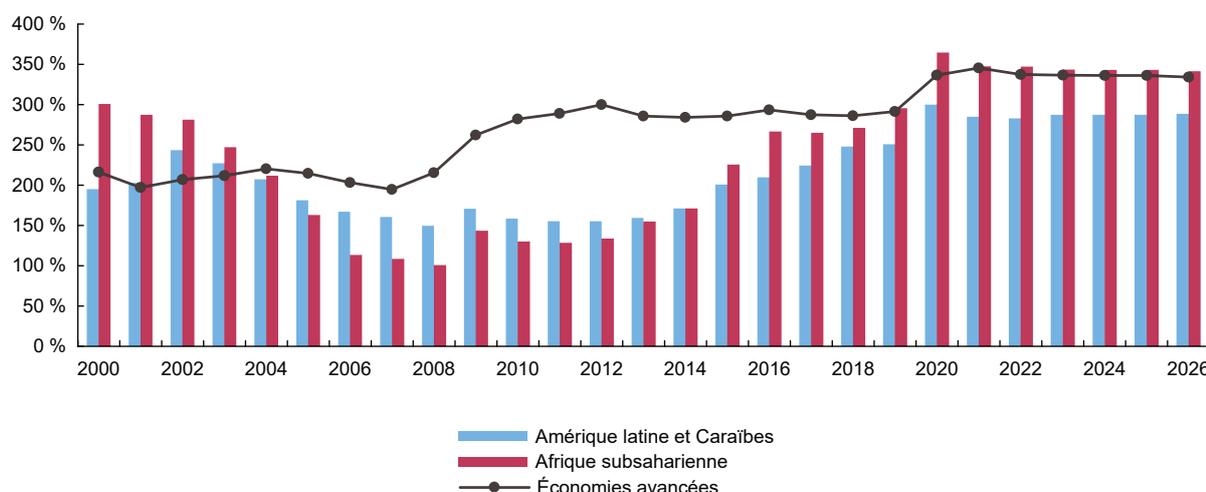
Dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, à revenu intermédiaire pour la plupart, le mur de la dette obligataire souveraine immédiatement après la pandémie est déjà palpable – avec plus de 25 milliards de dollars dus en 2024 et 2025. En outre, le fardeau des paiements de coupons (soit la part des coupons dans le total des remboursements d'obligations souveraines libellées en devises étrangères exigibles au cours d'une année quelconque pendant la période étudiée) est bien plus lourd pour ces deux régions que pour les autres pays en développement (à l'exclusion de la Chine), en particulier pendant la première moitié de cette décennie. C'est dû au fait que les pays de ces régions paient des taux d'intérêt nominaux ou annuels plus élevés sur leurs obligations souveraines sur les marchés financiers internationaux que la moyenne des pays en développement pris dans leur ensemble (Munevar, 2021). Ainsi, les données mettent en évidence les conséquences des taux nominaux historiquement élevés appliqués aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes, le fardeau des paiements de coupons étant bien supérieur à 60 % jusqu'en 2023 et ne diminuant que progressivement les années suivantes pour atteindre 16 % en 2030. Dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne, le fardeau des paiements de coupons est très élevé en

début de période (plus de 80 %) et, bien qu'il diminue quelque peu par la suite, il est encore estimé à 41 % de la facture totale du service de la dette en 2030.

À part la dette obligataire souveraine, la composition globale de la dette extérieure des pays en développement a changé depuis 2018. Dans la plupart des pays, la dette publique à long terme et garantie par l'État a dépassé la dette extérieure privée à long terme non garantie par l'État dans la composition de la dette extérieure de ces pays, une tendance qui s'est clairement renforcée depuis la pandémie de COVID-19. Alors que la dette extérieure privée à long terme non garantie par l'État est devenue un facteur déterminant de l'endettement global des pays en développement à la suite de la CFM (voir *TDR 2019*), la croissance plus rapide de la dette publique à long terme et garantie par l'État par rapport à celle-ci observée récemment reflète le recours accru aux emprunts publics en période de crise. Ainsi, alors que la dette publique à long terme et garantie par l'État a augmenté de 8,7 % en 2020 – ce qui est bien supérieur à son taux de croissance annuel moyen de 7,5 % depuis 2009 – la dette extérieure privée à long terme non garantie par l'État n'a augmenté que de 2,9 %. La part actuelle de la dette publique à long terme et garantie par l'État dans la dette extérieure, à long et à court terme, reste néanmoins élevée par rapport à la normale historique (48 et 34,7 %, respectivement, en 2020), ce qui représente un niveau considérable de passifs éventuels pour les secteurs publics

Enfin, pour bien saisir la gravité de la situation, il faut voir plus loin que le fardeau de la dette extérieure et analyser l'évolution du fardeau de l'ensemble de la dette publique, en tant qu'indicateur des pressions qui s'exercent sur la marge d'action budgétaire et sur les capacités de remboursement des pays en développement. Comme le montre le graphique 1.17, l'une des conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 a été, comme il fallait s'y attendre, une augmentation de la dette publique, car les recettes publiques ont chuté et les dépenses sociales et de santé ont augmenté. En pourcentage des recettes publiques, le total de la dette publique brute a atteint des niveaux sans précédent en Afrique subsaharienne (364 %) et dans la région Amérique latine et Caraïbes (300 %), dépassant les niveaux déjà élevés du début du siècle. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, cela signifie également que les résultats positifs des initiatives multilatérales d'allègement de la dette des années 1990 et du début des années 2000 ont été réduits à néant. Ces niveaux élevés de dette publique sont plus typiquement associés aux pays avancés, dont la gestion de pareil endettement est facilitée par des coûts de service de la dette beaucoup plus faibles et par la possibilité d'émettre des monnaies nationales internationalement acceptées pour financer les déficits budgétaires des gouvernements. Pour les pays en développement, le résultat sera probablement une augmentation des contraintes de la balance des paiements. Bien que la marge d'action et le lien entre les contraintes budgétaires et extérieures varient

GRAPHIQUE 1.17 Ratio dette publique brute/revenus publics de certaines régions en développement et des économies avancées, 2000-2026
(En pourcentage)



Source : Secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données WEO du FMI, avril 2021. Les groupes de pays correspondent à la classification de la base de données WEO du FMI.

Note : 2021 à 2026 = estimations.

d'un pays en développement à l'autre (voir *TDR 2020*, p. 98-100), il y a peu de raisons de douter des projections actuelles du FMI selon lesquelles ces ratios élevés de la dette publique se maintiendront jusqu'à 2026.

Face à de telles perspectives, une action internationale plus concertée et plus ambitieuse s'impose de toute urgence pour réduire le surendettement des pays en développement par un allègement substantiel de la dette et son annulation pure et simple.

Si on ne s'attaque pas aux contraintes structurelles de solvabilité et si on ne place pas le fardeau de la dette extérieure des pays en développement sur une base plus durable à long terme, une nouvelle décennie sera perdue pour le développement, puisque les pays en développement n'auront d'autre choix que de s'évertuer à réduire le fardeau d'une dette insoutenable au lieu d'investir dans des approches plus prometteuses après la pandémie et de mener à bien le Programme 2030.

D. Tendances du commerce international

1. Biens et services

Les mesures extraordinaires telles que les confinements, les quarantaines et la restriction des voyages ont énormément affecté le commerce ; les flux internationaux de biens et de services ont chuté de 5,6 % en 2020. Néanmoins, ce ralentissement s'est avéré moins grave que prévu puisque, dans la dernière partie de 2020, les flux du commerce de marchandises d'un mois sur l'autre ont rebondi presque aussi fortement qu'ils avaient chuté (graphique 1.18). Les projections des travaux de modélisation qui sous-tendent les résultats de la croissance économique présentés dans la section B situent la croissance annuelle réelle du commerce mondial de biens et de services à 9,5 % en 2021. Néanmoins, la reprise a été extrêmement inégale, et les séquelles continueront à peser sur les résultats du commerce dans les années à venir.

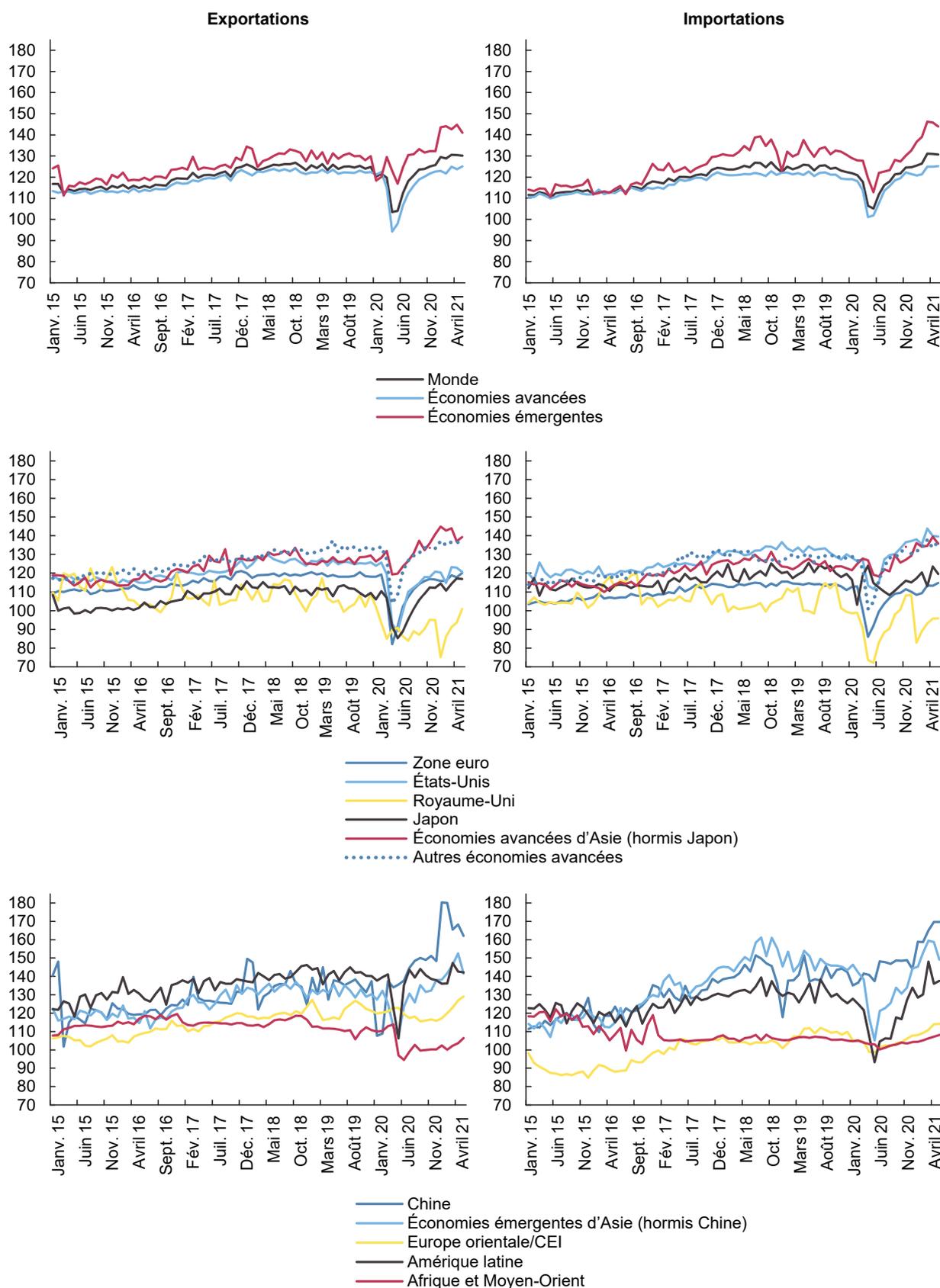
Les risques de dégradation sont encore bien présents. Tout d'abord, la récente reprise du commerce international pourrait être de courte durée, car elle reflète en partie un cycle de reconstitution des stocks au début de 2021, après les très faibles ratios stocks/ventes enregistrés dans de nombreuses économies développées. En outre, le changement des habitudes de consommation induit par la pandémie, notamment l'augmentation relative de la demande de biens, devrait s'inverser à mesure que la demande se normalise dans les secteurs à forte intensité de contacts sociaux. Cette dynamique pourrait stimuler le commerce des services si le déploiement des vaccins s'améliore partout dans le monde. Pourtant, à la mi-2021, la propagation du variant Delta, y compris dans les économies avancées où les taux de vaccination sont relativement élevés, rappelle à quel point la situation actuelle est précaire et incertaine.

Le nouveau variant pourrait également prolonger les goulets d'étranglement causés par la pandémie dans le transport maritime international, entraînant des retards et la hausse des tarifs du transport par conteneurs.

Outre ces effets à court terme, les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine restent élevées. De même, les différends mondiaux plus généralement liés au commerce ne sont pas résolus. Ces querelles concernent notamment l'impasse dans laquelle se trouve la désignation des membres de l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'avenir très incertain du Cycle de Doha et les divergences persistantes sur la réforme du système commercial multilatéral. Il est peu probable que ces divergences puissent être aplanies par la prochaine réunion ministérielle de l'OMC en décembre, au cours de laquelle les appels en faveur d'un programme commercial plus favorable au développement risquent d'entrer en conflit avec les efforts visant à ajouter une dimension environnementale aux règles commerciales,

Sur le plan géographique, la structure des échanges commerciaux s'est modifiée depuis le début de 2020. L'Asie a maintenu sa position dominante, avec une contribution accrue au commerce mondial en 2020 et 2021. La Chine a rebondi plus tôt et plus fortement que la plupart des autres pays, tant au niveau des exportations que des importations. Pour le premier semestre de 2021, les flux commerciaux mensuels de la Chine ont déjà dépassé de plus de 10 % leur niveau d'avant la pandémie. En outre, les importations chinoises évoluent de manière atypique, car elles n'ont pas fortement baissé au premier semestre de 2020 par rapport à leur tendance historique. La vigueur de l'investissement intérieur a fait naître

GRAPHIQUE 1.18 Commerce mondial de marchandises, janvier 2015-mai 2021
(Indice moyen 2010 = 100)



Source : CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, base de données World Trade Monitor.

Note : Dans ce graphique, la classification des pays est basée sur Ebregt (2020).

un fort appétit pour les matières premières, et ce, jusqu'en 2021. Dans le même ordre d'idées, plusieurs autres économies asiatiques ont également été très performantes. Il s'agit notamment de Hong Kong (RAS), de la province chinoise de Taiwan et du Viet Nam, dont les exportations mensuelles ont dépassé leur pic d'avant la crise sanitaire à la fin de 2020 ou au début de 2021 et ont continué à monter en flèche tout au long de cette année.

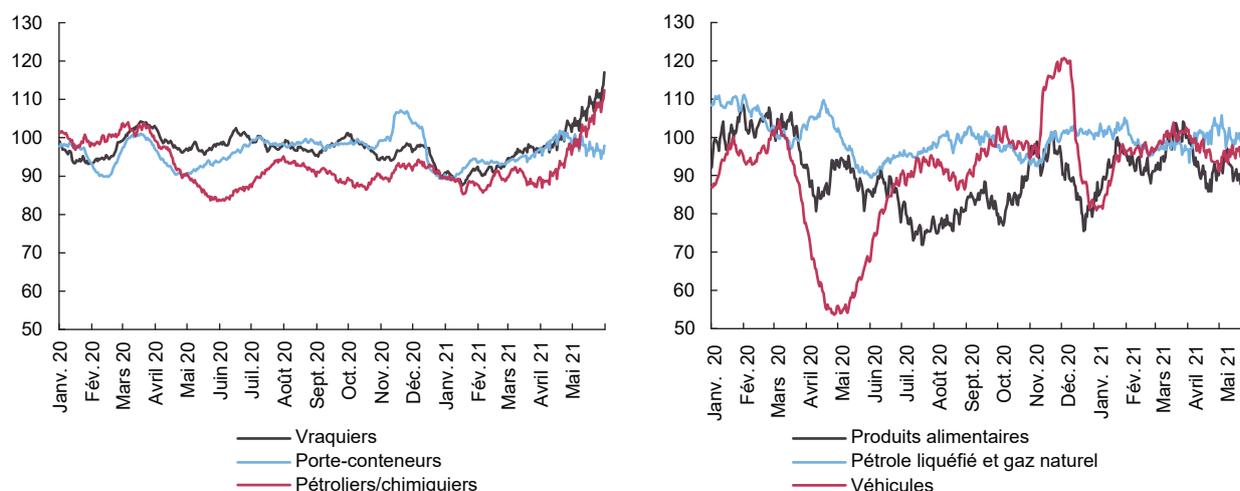
D'autres grandes économies ont vu leurs flux mensuels de marchandises, tant exportées qu'importées, se rapprocher des pics d'avant la crise sanitaire à la mi-2021. Le Royaume-Uni, l'Afrique et la région du Moyen-Orient sont à la traîne à la mi-2021, leurs chiffres restant dans de nombreux cas inférieurs de plus de 20 % à leur niveau historique. Au Royaume-Uni, les fragilités résultant principalement des incertitudes post-référendum ont gravement perturbé les échanges avec l'Union européenne. Au début de 2021, les mesures de confinement et la fin de la ruée sur les produits à stocker ont causé le deuxième effondrement des flux commerciaux en moins de douze mois. En Afrique et au Moyen-Orient, le volume total des exportations dépend largement du pétrole. Son extraction a beaucoup reculé depuis la conclusion de l'accord des membres de l'OPEP+ en avril 2020, ce qui explique en grande partie pourquoi les exportations ne redémarrent pas, même si les effets-prix

positifs ont stimulé les recettes extérieures des grandes économies exportatrices de pétrole. Entre-temps, les importations de ce groupe sont restées extrêmement stationnaires, reflétant le faible rebond des activités économiques dans ces pays.

Depuis l'apparition de la COVID-19, les flux commerciaux se sont nettement écartés des tendances d'avant la pandémie, comme en témoigne l'évolution de leurs différentes composantes. Dans l'ensemble, le commerce de marchandises a été plus résilient que celui des services, mais il y a de grandes disparités au sein de chacune de ces deux grandes catégories.

S'agissant des marchandises, dans leurs estimations des exportations maritimes mondiales, Cerdeiro et al. (2020) suivent le commerce des marchandises transportées par les différents types de navires en temps réel (graphique 1.19). Ces approximations permettent de démêler des tendances spécifiques en temps réel, ce qui est particulièrement pertinent dans le contexte actuel. Le commerce maritime représentant plus de la moitié de la valeur de l'ensemble des échanges de marchandises – par rapport au transport aérien et aux autres modes de transport (essentiellement terrestres) qui ne représentaient respectivement que 12 et 31 % des services de fret mondiaux en 2019 (WTO, 2020) – ces données donnent une bonne idée de ce qui se passe actuellement sur ces segments particuliers.

GRAPHIQUE 1.19 Exportations mondiales en tonnes métriques, par type de navires, 1er janvier 2020-31 mai 2021
(Indice, moyenne 2019 = 100 ; moyenne mobile centrée sur 31 jours)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED basés sur Cerdeiro et al. (2020) et les données AIS collectées par MarineTraffic (disponibles sur UN COMTRADE Monitor).

Note : Les données postérieures au 15 juin 2021 n'ont pas été utilisées car, à la date limite, la couverture était encore insuffisante pour obtenir un agrégat mondial valable.

Les tendances du transport maritime ont été mitigées. En ce qui concerne les autres dimensions du commerce, les données indiquent que le rythme de la reprise est variable. Les transports par porte-conteneurs, qui représentent environ deux tiers du transport maritime mondial en termes de tonnes métriques de marchandises, ont suivi une trajectoire en W entre mars 2020 et juin 2021¹⁵. Dans l'ensemble, ce type de navires a enregistré une baisse d'activité ne dépassant pas 5 % au premier semestre de 2021 par rapport à 2019 et 2020, bien qu'une répartition inefficace des conteneurs ait entraîné une forte hausse des coûts de transport, en particulier de l'Asie de l'Est vers l'Europe (voir ci-dessous). En revanche, les expéditions par conteneurs ont diminué d'environ 18 % par rapport à 2017 et 2018, en raison de différends commerciaux et du repli des activités économiques avant le choc sanitaire.

En ce qui concerne les deux autres grandes catégories de transport maritime, à savoir le vrac et le transport de pétrole et de produits chimiques, qui représentent ensemble un peu moins d'un cinquième du total, les tendances sont également très différentes. Le vrac a été beaucoup plus constant que tout autre type de cargaison. En effet, le choc sanitaire est à peine visible dans les données, comparé aux fluctuations précédentes. Au deuxième trimestre de 2021, cependant, le transport de vrac a augmenté progressivement pour atteindre un niveau record vers la fin du mois de mai, dans un contexte caractérisé par une forte demande de matières premières.

Le transport par navires-citernes, en revanche, a fluctué entre le premier trimestre de 2020 et le premier trimestre de 2021 à un niveau inférieur d'environ un dixième au plateau enregistré avant la pandémie. Les expéditions de gaz ont été relativement résilientes. La fermeture de nombreuses usines d'assemblage automobile et la baisse des achats de véhicules en Europe et en Amérique du Nord ont causé une forte chute des expéditions de véhicules en mars-avril 2020. Après cet épisode, il y a eu un rebond rapide des livraisons de véhicules sous l'effet de la libération de la demande jusque-là refoulée, notamment en Asie, suivi d'une augmentation continue durant le second semestre de 2020.

Dans le commerce des services, le choc de la COVID-19 a été plus brutal et des secteurs clefs de cette catégorie hétérogène souffrent encore gravement des perturbations liées à la pandémie. Le tourisme, la plus grande composante du commerce des services, qui représentait un quart du

total avant la pandémie, est tombé à seulement un dixième en 2020, en raison de l'effondrement des services relatifs aux voyages, et reste extrêmement morose. Des estimations récentes font état de pertes financières mondiales de 2 400 milliards de dollars en 2020, puis de 1 700 à 2 400 milliards de dollars de plus en 2021, selon les scénarios pour le reste de l'année (UNCTAD, 2021b). Outre ces projections, des données récentes montrent que de janvier à mai 2021, les arrivées de touristes internationaux dans le monde sont restées inférieures de 85 % à ce qu'elles étaient durant la même période en 2019. L'Asie et le Pacifique ont continué d'enregistrer les plus fortes baisses, avec une chute de 95 % des arrivées internationales au cours des cinq premiers mois de 2021, par rapport à la même période il y a deux ans. La situation s'est légèrement améliorée en Amérique du Nord et dans les Caraïbes, bien que les chiffres indiquent toujours des baisses de 70 et 60 %, respectivement (UNWTO, 2021a).

La confiance dans ce secteur revient lentement, car les campagnes de vaccination dans certains des principaux pays de provenance et les politiques visant à relancer le tourisme en toute sécurité font espérer un rebond dans certaines destinations. Cependant, l'incertitude reste grande, car la couverture vaccinale reste inégale et de nouveaux variants continuent de surgir, ce qui a tendance à affecter surtout les destinations lointaines où la situation sanitaire et l'harmonisation des mesures anti-COVID-19 s'appliquant aux voyages sont susceptibles d'être très inégales. Dans ce contexte, près de la moitié des experts ne prévoyaient un retour aux niveaux de 2019 qu'en 2024 ou après (UNWTO, 2021b).

Les transports, qui représentent environ un sixième du commerce de services, ont affiché leur plus faible niveau d'activités depuis 2010, avec une baisse de 19 % en 2020. Le transport maritime décrit ci-dessus a relativement bien résisté à la crise (à l'exception de la majorité des 1,7 million de gens de mer du monde entier qui ont été laissés en rade par la pandémie), mais les services de transport aérien restent sérieusement en difficulté, les vols de passagers peinant à redémarrer. Ainsi, les recettes du transport de passagers ont baissé de 74 % au premier trimestre de 2021, par rapport au même trimestre de 2019. En revanche, le fret aérien connaît une activité intense du fait que les blocages causés par la pandémie dans le transport maritime empêchent la livraison à temps des marchandises de grande valeur. Ce sous-secteur a également bénéficié de la ruée soudaine sur les appareils médicaux et les équipements de protection

individuelle (EPI) au début de la pandémie et de l'essor ultérieur du commerce de l'électronique. Dans ce contexte, les compagnies aériennes à court d'argent et à la recherche de solutions pour limiter leurs pertes financières ont converti des avions de passagers en transporteurs de fret. Ce changement a permis d'augmenter les recettes du fret de 50 % en glissement annuel au cours du premier trimestre de 2021, mais cela n'a pas suffi à compenser la forte baisse des flux de passagers, si bien que les recettes globales ont chuté de 65 %¹⁶.

À la mi-2021, le commerce de plusieurs autres types de services est encore en difficulté. Il s'agit notamment des services commerciaux, d'entretien et de réparation, de construction et, dans une moindre mesure, des services personnels et des services culturels et récréatifs. En revanche, le commerce des services relatifs aux TIC, aux assurances et aux pensions et des services financiers a bénéficié dans une certaine mesure des effets indirects de la pandémie, notamment de l'augmentation des activités menées sur Internet en raison de la distanciation sociale et du travail à distance.

En dehors de ces évolutions spécifiques, des perturbations de toutes sortes ont interrompu le commerce international en 2020 et 2021. Certaines de ces perturbations assombrissent encore les perspectives. Les goulets d'étranglement des chaînes logistiques ont peut-être augmenté la rentabilité du transport maritime, mais ils ont aussi augmenté les pressions sur ces chaînes, donc sur le commerce. Au début de l'année 2021, les tarifs du fret maritime sont montés en flèche, les surtaxes se sont multipliées, la fiabilité des services a diminué, la congestion des ports s'est accrue tandis qu'augmentaient les retards et les temps d'attente des navires (UNCTAD, 2021c).

Les chaînes d'approvisionnement ont été soumises à une pression considérable durant l'année écoulée, pour diverses raisons sans rapport les unes avec les autres : l'explosion de la demande de produits manufacturés, en particulier aux États-Unis ; le manque de capacités des transports ; les pénuries affectant les équipements et les conteneurs ; la réapparition des infections virales dans certaines parties du monde, notamment dans le terminal de Yantian, un port international de conteneurs essentiel en Chine ; et le blocage du canal de Suez pendant une semaine à la suite du naufrage du porte-conteneurs *Ever Given*. Ces perturbations freinent la reprise de certains grands secteurs d'activités, surtout en Europe. Parallèlement, l'auto-isollement des travailleurs

dans de grandes usines ou des entrepôts, comme au Royaume-Uni, a également perturbé la production de biens manufacturés. Des usines de l'industrie automobile, par exemple, ont dû fermer temporairement à cause du manque de composants et de pièces indispensables ou ont été, à tout le moins, obligées de réduire la production en raison de la pénurie de main-d'œuvre. Tous ces facteurs sont venus aggraver les difficultés des transports commerciaux sur de longues distances, les pressions sur les chaînes d'approvisionnement et la dépendance excessive à l'égard de fournisseurs uniques.

2. Les marchés des produits de base

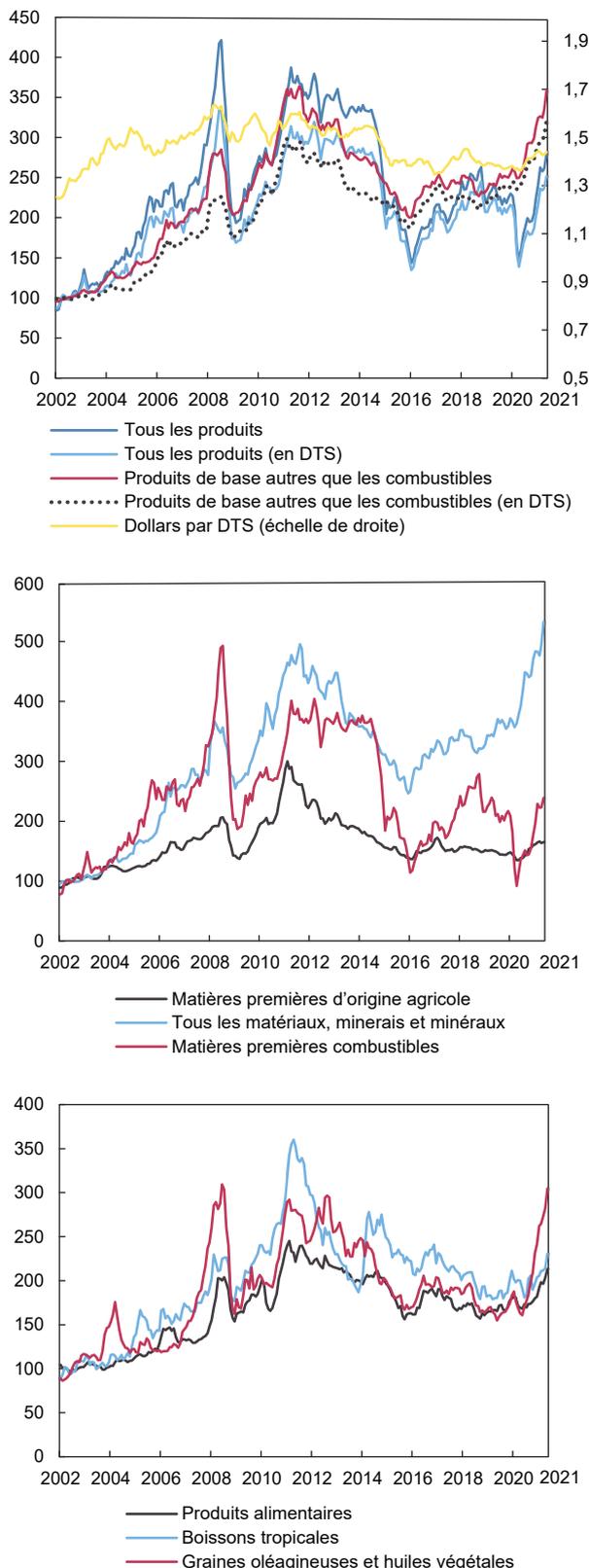
Les prix des produits de base ont poursuivi, jusqu'à la mi-2021, la trajectoire ascendante observée depuis la mi-2020, et tous les groupes de produits ont retrouvé leurs niveaux d'avant la pandémie, certains groupes les dépassant même largement. L'indice général des prix des produits de base a diminué de plus de 35 % entre décembre 2019 et avril 2020 – date à laquelle il a atteint son niveau le plus bas – les produits combustibles ayant chuté d'un peu moins de 60 % au cours de cette période (graphique 1.20).

Le déséquilibre entre l'offre et la demande mondiale de pétrole explique la baisse sans précédent des prix internationaux du pétrole brut. Un accord conclu entre les membres de l'OPEP+ en avril 2020 en vue de réduire la production de pétrole de 10 millions de barils par jour – la plus grande réduction coordonnée jamais réalisée – a réussi à stabiliser les prix du brut.

L'évolution légèrement positive des prix des minéraux, minerais et métaux au cours des premiers mois de 2020 reflète les gains de prix importants enregistrés par les métaux précieux, principal refuge des investisseurs financiers en période d'incertitude sur les marchés. Ces gains ont compensé la baisse des prix des métaux industriels causée par la chute de la demande internationale de ces matériaux.

Enfin, le groupe des produits alimentaires et des boissons et celui des graines oléagineuses ont connu des baisses de prix assez modérées au début de 2020. Malgré le fléchissement des perspectives de la demande globale et la forte baisse des prix des carburants (qui affecte particulièrement les prix des cultures destinées aux biocarburants, comme le maïs et le soja), et malgré aussi la production record de certains groupes de denrées alimentaires (en particulier les céréales), la pression à la baisse sur les prix des aliments au cours des tout premiers mois de 2020

GRAPHIQUE 1.20 Indices mensuels des prix des produits de base par groupe de produits, janvier 2002-mai 2021 (Indice, 2002 = 100)



Source : Calcul du secrétariat de la CNUCED d'après UNCTADstat. Pour plus de détails sur les sources de données voir <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=140864>.

n'a pas été aussi forte que pour d'autres groupes de produits. C'est dû, en partie, au fait que l'élasticité-revenu de la demande est moins grande. La réduction des pressions à la baisse sur les prix alimentaires s'explique également par les préoccupations croissantes suscitées par la sécurité alimentaire des pays en développement les plus pauvres en particulier, à un moment où la pandémie se propageait et causait des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et les réseaux de transport. La mise en place de restrictions commerciales (notamment d'interdictions d'exportation) et l'augmentation des importations dans le but de constituer des stocks de certains produits alimentaires ont encore allégé la pression à la baisse sur les prix. Ces facteurs expliquent les modestes diminutions de prix de ces groupes de produits dans la phase initiale de la pandémie.

À la fin de 2020, l'indice global des prix des produits de base n'était que marginalement inférieur au niveau de décembre 2019. Le seul groupe resté sensiblement en dessous du niveau observé avant la pandémie est celui des carburants, qui a terminé l'année 2020 à un prix inférieur de 18 % à celui enregistré un an plus tôt. En revanche, les prix des minéraux, minerais et métaux, ainsi que des graines oléagineuses et des huiles végétales, ont terminé l'année à plus de 30 % au-dessus de leur niveau d'avant la pandémie. Dans le cas des métaux, l'accélération des dépenses d'investissement dans les projets d'infrastructure en Chine ainsi que la décision des autorités chinoises de reconstituer les stocks stratégiques ont entraîné une augmentation vertigineuse de la demande d'importation de métaux industriels, tels que le cuivre et le minerai de fer au cours du second semestre. En même temps, la fermeture de mines importantes au Brésil en raison de la propagation du virus a limité l'offre et intensifié les pressions à la hausse sur les prix de ces métaux. De même, dans le cas des produits alimentaires et des graines oléagineuses, l'augmentation de la demande chinoise de soja et de blé et des précipitations inférieures à la normale dans les principaux pays producteurs d'Amérique du Sud – en raison du refroidissement périodique des eaux de surface dans le Pacifique, phénomène connu sous le nom de La Niña – ont fait diminuer le volume de la production céréalière et augmenter les prix de ces produits agricoles vers la fin de l'année.

La trajectoire positive des prix des produits de base, après le creux observé au deuxième trimestre de 2020, s'est maintenue en 2021. L'indice global des prix des produits de base a affiché une hausse de 25 % entre décembre 2020 et mai 2021, en raison surtout

TABLEAU 1.2 Prix mondiaux des produits de base, 2008-2021
(Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente, sauf indication contraire)

Groupes de produits	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^a
Tous les produits de base ^b	33,4	-31,6	24,3	28,6	-3,0	-3,7	-7,9	-36,2	-9,4	17,4	16,0	-7,4	-15,9	43,5
Produits de base autres que les combustibles ^c	22,2	-17,8	26,1	18,9	-12,7	-6,5	-8,0	-18,9	2,3	9,1	-2,2	0,1	4,2	41,0
Produits de base autres que les combustibles (en DTS) ^c	18,3	-15,7	27,3	14,9	-10,0	-5,7	-8,0	-11,9	3,0	9,4	-4,2	2,5	3,4	34,5
Tous les produits alimentaires	32,6	-10,4	12,0	24,0	-6,5	-9,6	-0,8	-15,6	3,6	-1,3	-6,5	-2,0	6,5	28,1
Produits alimentaires et boissons tropicales	31,1	-2,2	11,6	23,6	-9,9	-9,1	3,8	-14,2	2,2	-1,6	-6,7	0,3	3,6	13,7
Boissons tropicales	19,2	1,1	19,8	31,2	-22,4	-19,8	24,1	-10,3	-3,3	-3,1	-8,5	-5,1	4,8	8,2
Produits alimentaires	34,9	-3,2	9,1	21,1	-5,6	-6,0	-1,2	-15,4	4,0	-1,2	-6,1	1,9	3,3	15,2
Graines oléagineuses et huiles végétales	35,2	-24,1	13,0	24,8	0,7	-10,5	-9,6	-18,8	7,0	-0,5	-6,2	-6,9	13,4	61,8
Matières premières d'origine agricole	8,4	-16,4	37,0	24,5	-19,2	-8,8	-11,8	-13,3	-0,4	5,3	-1,8	-3,9	-2,0	16,6
Minéraux, minerais et métaux	19,7	-12,9	33,6	20,5	-6,9	-9,5	-12,8	-17,2	4,6	11,3	1,3	6,2	15,5	34,6
Minéraux, minerais et métaux non précieux	17,5	-25,4	39,0	12,2	-16,8	-2,0	-14,6	-24,8	1,4	25,7	2,6	3,4	3,7	62,7
Métaux précieux	23,4	7,5	27,5	30,8	3,4	-15,8	-11,0	-9,9	7,1	0,4	0,0	8,9	26,3	14,3
Matières premières combustibles	37,9	-38,6	23,1	32,0	-0,5	-1,2	-7,5	-44,4	-17,5	25,9	27,5	-12,6	-32,1	54,8
Pour mémoire :														
Articles manufacturés ^d	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	4,0	-1,8	-9,5	-1,1	4,7	4,7	-2,1	1,4	

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTAD, *Commodity Price Statistics Online* ; et Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, *Bulletin mensuel de statistiques*, diverses parutions.

Note : En dollars courants, sauf indication contraire.

a Variation en pourcentage entre la moyenne pour la période de janvier à mai 2021 et celle de janvier à mai 2020.

b Y compris les combustibles et les métaux précieux. Les pondérations moyennes pour 2014-2016 sont utilisées pour l'agrégation.

c À l'exclusion des combustibles et des métaux précieux. DTS = droits de tirage spéciaux.

d Valeur unitaire des exportations de produits manufacturés des pays développés.

de l'envolée du prix des carburants qui a grimpé de 35 %, tandis que celui des minéraux, minerais et métaux augmentait de 13 %.

Du côté de la demande, les principaux facteurs qui exercent une pression à la hausse sur les prix des produits industriels en 2021 sont, entre autres, le rebond soutenu de la production industrielle en Chine et la forte reprise aux États-Unis. Ces évolutions ont contribué à relever les perspectives de croissance et à dynamiser la production industrielle en 2021. De même, les propositions initiales de l'Administration Biden visant à accélérer les dépenses d'investissement dans les grands projets d'infrastructure ont encore amélioré les perspectives de croissance et ont particulièrement stimulé la demande de produits de base tels que l'aluminium, le cuivre, le minerai de fer et le pétrole brut à court terme. Cependant, avec les révisions et clarifications apportées par la suite aux plans d'investissement, les dépenses devraient être nettement inférieures à ce qui avait été initialement annoncé, ce qui signifie que la stimulation de la demande sera moins importante que prévue.

De même, la flambée des prix des métaux industriels en 2021 s'explique par des contraintes d'approvisionnement. Les cours du cuivre, qui ont augmenté de 24 % au cours du premier semestre de 2021, ont bénéficié de perturbations dans l'activité minière au Pérou et au Chili. De même, le bond de 38 % des prix du minerai de fer au cours de la même période est dû à une rupture d'approvisionnement en Australie. La pression à la hausse sur les prix des métaux a été exacerbée par des problèmes de transport causés, en grande partie, par la congestion accrue de ports d'importance stratégique, ainsi que par les difficultés causées au niveau du personnel d'expédition par les quarantaines exigées dans certains endroits. Enfin, la forte remontée des prix des carburants a augmenté les coûts de transport.

L'évolution légèrement négative du prix de l'or a quelque peu modéré la hausse des prix des minéraux, minerais et métaux. Ce repli correspond à une baisse de la demande d'or – considéré comme étant un actif sûr – attribuable à la légère augmentation des titres du Trésor américain en 2021.

Les groupes des aliments et boissons, des graines oléagineuses et des huiles végétales ont vu leurs prix augmenter, respectivement, de 17, 13 et 26 % durant le premier semestre de 2021. Les préoccupations liées à l'insécurité alimentaire continuent de contribuer à la hausse des prix. Parallèlement, la demande robuste et soutenue de la Chine – en particulier la demande de produits d'alimentation animale, tels que le soja et le maïs, à un moment où le secteur de l'élevage du pays se remet d'une épidémie de peste porcine africaine – est l'un des facteurs qui ont dopé la demande mondiale de ces produits. La flambée des prix du carburant a également fait grimper les prix des céréales et des graines oléagineuses utilisées dans la fabrication de biocarburants.

Du côté de l'offre, vers la fin de 2020 et en 2021, les conditions météorologiques défavorables liées à La Niña mentionnées précédemment ont gravement affecté la production céréalière en Amérique du Sud et aux États-Unis et ont exercé une pression additionnelle à la hausse sur les prix des céréales en 2021.

Malgré la bonne tenue des prix des produits de base depuis le milieu de 2020, des sources de fragilité subsistent. En juin 2021, la seule idée que la Fed pourrait resserrer sa politique plus tôt que prévu a fait baisser les prix de matières premières, telles que le cuivre et le bois d'œuvre – deux intrants essentiels dans le secteur de la construction – dans la semaine qui a suivi l'annonce de la Fed. Les revirements stratégiques peuvent également influencer sur la trajectoire des prix ; par exemple, en juin, les autorités chinoises ont débloqué les réserves nationales de divers métaux industriels, dont le cuivre, l'aluminium et le zinc, afin de modérer la forte hausse de leurs prix au cours du premier semestre de 2021.

Le maintien des réductions de la production de pétrole par l'alliance OPEP+ a soutenu la tendance à la hausse des prix des carburants. Pour limiter l'offre, il faut adhérer aux niveaux de production convenus dans le cadre de l'OPEP+. Les négociations houleuses qui ont

eu lieu récemment entre les membres de l'OPEP+ en vue de continuer à restreindre la production indiquent clairement que ces restrictions de l'offre pourraient être allégées, entraînant inévitablement une augmentation rapide de la production mondiale de pétrole. La forte baisse de la demande de pétrole et de ses prix au cours du premier semestre de 2020 a provoqué une série de faillites parmi les producteurs de schiste aux États-Unis, ainsi qu'une forte chute des investissements dans de nouvelles installations de production de schiste. Toutefois, à l'avenir, la persistance de prix élevés du pétrole se traduirait probablement par une augmentation des investissements et de la production aux États-Unis.

Au-delà de 2021, le passage aux sources d'énergie renouvelable aura des conséquences importantes pour le secteur des matières premières, et pas nécessairement dans le sens que l'on pourrait supposer, en particulier à court terme. Dans le cas de certains matériaux tels que le cuivre, le lithium et le cobalt, l'abandon des moteurs à combustion interne entraînera une forte hausse de la demande, car ces produits sont des éléments indispensables dans les véhicules électriques. La récente proposition de l'Union européenne visant à interdire la vente de nouvelles voitures à essence et au diesel d'ici à 2035 ne fera que renforcer cette tendance. En outre, le cuivre n'est pas seulement utilisé dans les véhicules électriques, mais constitue également un élément clef des infrastructures vertes, notamment pour l'énergie solaire et éolienne. La transition verte s'accompagnera donc d'une hausse soutenue de la demande de certaines matières premières et de leurs prix. En fait, de manière quelque peu paradoxale, les campagnes d'investissement dans la construction des infrastructures d'énergie renouvelable nécessaires à la transition verte – avec l'augmentation de l'emploi et de la croissance économique associée à cette poussée d'investissement – provoqueront probablement, à court terme, une augmentation des prix des mêmes produits énergétiques traditionnels que cette infrastructure verte est destinée à remplacer plus tard.

E. Tendances régionales

1. Amérique du Nord et Europe

En 2020, le PIB des États-Unis s'est contracté de 3,5 %, la pire récession depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Certes, toutes les composantes de la demande privée sont responsables de cette

contraction, mais elle est attribuable aux trois quarts à la forte chute de la consommation privée malgré les transferts massifs du gouvernement fédéral. Le Gouvernement a réagi en augmentant sa contribution nette à la demande globale d'un montant sans précédent, dans le cadre notamment du plan sauvetage

de l'économie américaine (American Rescue Plan) se chiffrant à 1 900 milliards de dollars (9 % du PIB), mais cela n'a compensé que légèrement le ralentissement.

Après avoir ralenti durant la deuxième vague de contagion de la COVID-19 au quatrième trimestre de 2020, la reprise a redémarré au premier et au deuxième trimestre de 2021, à mesure que les restrictions sanitaires s'assouplissaient et que les effets des mesures de relance étaient transmis en cascade dans l'ensemble du système. L'expansion a été tirée par la consommation privée (notamment de biens durables), les services professionnels et l'investissement immobilier résidentiel. Les transferts en espèces aux particuliers ont pris fin au milieu de l'année. Dans l'ensemble, la croissance devrait être de 5,7 % en 2021 et de 3 % en 2022.

Au Canada, le PIB s'est contracté de 5,4 % en 2020, tiré vers le bas par les dépenses de consommation et d'investissement, comme aux États-Unis, malgré une augmentation substantielle de la contribution du Gouvernement à la demande globale. Toutefois, la reprise a été assez forte en 2021, bénéficiant, en partie, de l'expansion des dépenses de protection sociale et, en partie, de la croissance rapide aux États-Unis. La croissance devrait être de 5,1 % en 2021 et de 2,9 % en 2022.

En Europe, entre mars 2020 et le deuxième trimestre de 2021, les trois plus grandes économies de la zone euro ont été mises à l'arrêt à plusieurs reprises, ce qui a eu des effets négatifs sur la croissance. Comme de fait, la France, l'Allemagne et l'Italie ont enregistré des taux de croissance respectifs de -8,0, -4,9 et -8,9 % en 2020, au premier trimestre de 2021 les taux de croissance par rapport au premier trimestre de 2020 étaient négatifs pour l'Allemagne et l'Italie (-3 et -1 %, respectivement). En réponse, les Gouvernements ont pris des mesures extraordinaires, qui ont permis d'éviter les licenciements et de nombreuses faillites et de préserver l'épargne privée globale accumulée. Les dépenses primaires totales des administrations publiques ont augmenté de 12,8 % en France et de 13,5 % en Allemagne. En Italie, l'augmentation a été de 18,8 %, ce qui s'explique par l'extrême austérité des politiques budgétaires des années précédentes.

Les différences au sein de la zone euro témoignent d'un manque de coordination de longue date, l'économie la plus forte, celle de l'Allemagne, affichant un ratio déficit budgétaire primaire/PIB relativement

faible de -3,5 %, alors que ce même ratio était de -7,9 % en France et de -6 % en Italie, l'économie italienne étant la plus durement touchée de la zone euro. L'Union européenne a adopté des mesures sans précédent, mais elles n'ont pas suffi pour remédier à cette limitation structurelle. Le soutien de la BCE, notamment le programme d'achat d'obligations d'urgence de 1 850 milliards d'euros, a réduit, sans l'éliminer, l'écart de rendement entre les obligations nationales des États et l'accès garanti des banques et des entreprises aux liquidités.

En France et en Allemagne, l'effort budgétaire a plus que compensé la forte baisse des revenus primaires des ménages, mais n'a pu empêcher la réduction spectaculaire de la consommation privée, qui était concentrée pour l'essentiel dans les secteurs directement touchés par les restrictions sanitaires. En Italie, par rapport à 2019, le revenu total des ménages après impôt a légèrement diminué malgré une augmentation de 10,6 % des transferts sociaux en espèces et une hausse de près de 50 % de la part de leur revenu non liée aux prestations de retraite. La baisse de la consommation personnelle a été presque deux fois plus importante que dans les deux autres économies (-11,8 %). L'investissement s'est contracté à un rythme similaire partout et dans tous les secteurs d'activités, mais de façon particulièrement prononcée dans celui des transports. Dans l'ensemble, il n'y a pas eu de perturbation marquante des exportations, et la demande extérieure nette a rebondi rapidement avec la reprise de l'économie mondiale et l'assouplissement des restrictions aux voyages, en particulier en Italie et en Allemagne.

À mesure que les trois pays progressent dans la vaccination et assouplissent les restrictions sanitaires en été, le tourisme et la consommation devraient reprendre, de même que certains investissements privés. Les mesures de soutien budgétaire et monétaire resteront en place pour le moment, et les premiers signes de pression sur les prix ont généralement été considérés comme temporaires. Avec la croissance attendue pour les derniers trimestres de l'année et sauf nouvelle évolution négative de la situation sanitaire, le taux de croissance réel en 2021 devrait atteindre 5,5 % en Italie et 5,2 % en France. Le taux prévu pour l'Allemagne est de 2,2 %, reflétant à la fois la faible contraction enregistrée l'année dernière et la contraction importante du premier trimestre. Ces taux laisseront les économies respectives en dessous des niveaux de PIB de 2019. Étant donné que la situation était déjà stagnante avant la crise sanitaire, pour que la reprise se poursuive au-delà du premier

rebond, il faudra que les nouvelles mesures de relance budgétaire prévues réussissent à augmenter l'investissement public et privé dans la durée, renforçant ainsi la demande intérieure.

L'Union européenne maintiendra la suspension de ses règles budgétaires en 2022, ce qui permet d'envisager le maintien des politiques budgétaires expansionnistes. En outre, en juin 2021, la Commission européenne a commencé à engager les fonds du plan de relance européen « NextGenerationEU » destinés à financer des mesures de relance devant compléter les budgets nationaux. Les plans de relance nationaux (financés en partie seulement par des subventions de l'Union européenne) comprennent des investissements publics dont le montant est estimé à 6,4 % du PIB de 2019 sur six ans en Italie, 4,1 % en France et 0,7 % en Allemagne. Compte tenu de la taille limitée de ces programmes d'investissement, l'issue du débat en cours sur la réforme des règles budgétaires et sur les critères applicables aux programmes d'achat d'obligations de la BCE sont d'une importance cruciale. L'incertitude à ce sujet est particulièrement contraignante pour l'Italie, qui de ces trois pays est le seul pour lequel nous ne prévoyons pas de retour au PIB de 2019 en 2022, année pendant laquelle le taux de croissance de son PIB devrait être de 3,0 %. La France et l'Allemagne, avec des taux de croissance respectifs de 3,4 et 3,2 % l'année prochaine, devraient toutes deux retrouver les niveaux précédents en 2022.

Le PIB du Royaume-Uni a chuté de près de 10 % en 2020, la deuxième contraction la plus importante de la région, imputable en grande partie à l'effondrement de la demande intérieure. La contribution nette du Gouvernement à la demande globale a augmenté de plus de 10 % du PIB par rapport à 2019, un montant record, qui a partiellement absorbé le choc. Une deuxième vague d'infections, accompagnée de restrictions de l'activité économique et de fermetures d'écoles, a entraîné une forte contraction des ventes au détail au premier trimestre de 2021, ce qui a fait reculer le PIB de 1,5 % et l'a ramené à un niveau inférieur de 8,7 % à celui du dernier trimestre de 2019. Toutefois, pendant cette période, l'emploi a commencé à se redresser. Pour 2021, la croissance est prévue à 6,7 % et pour 2022 à 2,1 %, à condition qu'aucune autre restriction ne soit imposée et que l'emploi continue à se rapprocher de son niveau de 2019. Toutefois, les processus d'ajustement post-Brexit pèsent encore sur les perspectives de croissance à moyen terme du Royaume-Uni.

2. Amérique latine et Caraïbes

La région d'Amérique latine et des Caraïbes a été durement frappée par la COVID-19, avec des taux élevés de contagion et de mortalité, ainsi qu'un ralentissement économique prononcé. Le PIB de l'ensemble de la région a chuté de 7,1 % en 2020 et ne devrait progresser que de 5,5 % en 2021. L'Amérique latine fait également face à une montée de l'inflation, due à la flambée internationale des prix des denrées alimentaires et à la volatilité des taux de change, conséquences de la spécialisation excessive de la région dans les exportations de produits de base et de sa forte exposition aux flux de capitaux internationaux spéculatifs (Campello and Zucco, 2020).

L'économie mexicaine s'est contractée de 8,3 % en 2020 et devrait afficher un rebond de 6,2 % cette année. Cette reprise est en partie due à l'essor de l'économie américaine et à l'augmentation des exportations mexicaines non pétrolières. Elle s'explique aussi en partie par des facteurs intérieurs, à savoir l'atténuation de la distanciation sociale et la vaccination générale de la population, qui devraient relancer la demande de services urbains. La politique budgétaire a été un frein, car le Mexique a adopté des mesures de relance budgétaire plus limitées que d'autres pays pour lutter contre la récession liée à la pandémie. En revanche, malgré la hausse des taux d'intérêt à court terme, la politique monétaire est restée plutôt neutre, la Banque du Mexique ayant relevé son taux d'intérêt de base en fonction de l'augmentation des anticipations d'inflation. L'accélération de l'économie au second semestre de 2021 créera un effet de base positif pour 2022, aidant l'économie à croître de 2,8 % l'année prochaine, soit un peu plus que la croissance tendancielle du pays avant la crise provoquée par la COVID-19.

Au Brésil, malgré le lourd tribut humain de la pandémie, l'économie s'est contractée de seulement 4,1 % en 2020, l'impact le plus faible parmi les plus grandes économies d'Amérique latine. La politique budgétaire et monétaire expansionniste a aidé le Brésil à surmonter l'impact économique de la COVID-19 et, avec la reprise des prix des produits de base et le retrait graduel des mesures de relance budgétaire, la croissance du PIB devrait être de 4,9 % en 2021. Côté positif, la demande de vaccins et de services a tendance à s'accroître au cours du second semestre de 2021. Côté négatif, les pénuries d'approvisionnement des centrales hydro-électriques font augmenter

l'inflation, ce qui force la Banque centrale brésilienne à relever le taux d'intérêt à court terme pour le porter à un niveau favorisant une contraction de l'activité. Les forces négatives et l'incertitude politique associées à la prochaine élection présidentielle au Brésil pèseront probablement sur les perspectives en 2022, faisant ralentir la croissance à seulement 1,8 %.

En Argentine comme au Mexique, le PIB a été fortement secoué par le choc sanitaire et a chuté de près de 10 % en 2020. La récession et les problèmes de balance des paiements pré-COVID expliquent également la forte contraction de l'économie, dans la mesure où le gouvernement argentin ne disposait pas d'une marge d'action suffisante pour atténuer le choc de la pandémie. En 2021, l'augmentation des prix des produits de base, surtout des prix des produits alimentaires, a allégé la contrainte financière et devrait aider l'économie du pays à progresser de 6,7 %. Les déséquilibres structurels et en matière de change restent un défi pour l'avenir, de même que la hausse de l'inflation. En supposant que le Gouvernement gère ses engagements extérieurs et que la Banque centrale évite une spirale salaires-prix, la croissance économique devrait être de 2,9 % en 2022, un résultat positif au vu des résultats affichés par l'Argentine avant la COVID-19.

Les économies andines ont également été durement atteintes par la COVID-19 en 2020, avec une contraction à deux chiffres du PIB au Pérou et une chute de 6 à 8 % en Colombie, au Chili et en Équateur. La reprise des prix des produits de base, surtout du cuivre dans le cas du Chili, permet à la plupart des pays de la région de se redresser pour atteindre près de 6 % de croissance cette année. L'exception est l'Équateur, où l'arrimage du taux de change limite le rôle stabilisateur de la politique budgétaire et monétaire. Pour 2022, les pays andins peuvent espérer retrouver leur tendance d'avant la crise, avec une croissance d'environ 3,4 %.

Enfin, le recul du tourisme et des envois de fonds venant des États-Unis a plongé l'Amérique centrale (Mexique exclu) et les Caraïbes dans une profonde récession en 2020, avec des contractions à deux chiffres du PIB dans de nombreuses économies insulaires. La région devrait se rétablir rapidement d'ici à la fin de 2021 et retrouver une croissance tendancielle de 3,0 % en 2022, comme avant la pandémie, en supposant, toutefois, que la vaccination s'accélère et que la plupart des restrictions appliquées aux voyages internationaux soient levées.

3. Fédération de Russie et Asie centrale

En 2020, le PIB de la Fédération de Russie a reculé de 3 %, ce qui est légèrement mieux que la contraction de 3,9 % annoncée dans certaines prévisions officielles. Comme dans d'autres pays exportateurs de pétrole, ce recul s'explique par les restrictions sanitaires appliquées au niveau interne, ainsi que par la forte baisse de la demande extérieure d'énergie. Cette dynamique à la baisse du PIB en 2020 est due, plus précisément, à la chute de 5 % de la consommation finale et à la balance commerciale nette résultant d'une décélération plus forte des importations (-13,7 %) que des exportations (-5,1 %).

En 2021, une reprise a été observée dans la plupart des secteurs de l'économie. Ainsi l'activité manufacturière, les investissements, le commerce de détail, ainsi que les revenus disponibles des particuliers ont progressé, après avoir reculé de 2 à 5 % en moyenne, en 2020. L'activité des consommateurs avait atteint son niveau d'avant la pandémie dès le milieu de 2021. Sur le plan interne, le principal facteur responsable du ralentissement de la croissance a été l'inflation de 6,4 % des prix des denrées alimentaires, qui a fait que les taux d'inflation globaux ont dépassé l'objectif de la Banque centrale, incitant cette dernière à relever les taux d'intérêt à plusieurs reprises en 2021. Une inflation de 4,6 % est prévue pour 2021. Les amortisseurs financiers mis en place au cours des deux décennies de prospérité relative ont permis au Gouvernement de renforcer les mesures de relance qui ont soutenu la demande globale pendant la pandémie. Les principaux facteurs de croissance en 2021 ont été la progression de la consommation, le recul continu des cas de COVID-19 (du moins jusqu'à l'été 2021) et les investissements financés, en partie, par le Fonds souverain russe (National Wealth Fund). La décision de l'OPEP en juillet 2021 d'augmenter le volume des extractions de pétrole a encore amélioré les perspectives de reprise à court terme. Selon les estimations de la CNUCED, le PIB russe devrait augmenter de 3,8 % en 2021 et de 2,3 % en 2022.

La région d'Asie centrale, qui comprend les pays de l'Union économique eurasiatique, a enregistré une légère contraction de 0,3 % en 2020. Le fort ralentissement de l'activité économique chez bon nombre des principaux partenaires commerciaux de la région et la chute des prix internationaux des produits de base (dont les hydrocarbures et les métaux industriels sont des produits d'exportation essentiels pour plusieurs pays de la région) au cours du premier

semestre 2020 ont été partiellement compensés par l'adoption de mesures de soutien budgétaire et monétaire ciblées et par une reprise de la demande extérieure, notamment de l'Union européenne, au cours du second semestre. Pour 2021, la CNUCED prévoit une croissance relativement modérée de 4,3 %, avec comme moteur principal la poursuite de la reprise de la demande extérieure et des prix internationaux des produits de base. Cependant, le retrait progressif des mesures de soutien budgétaire et l'adoption de politiques monétaires plus restrictives dans plusieurs pays de la région freinent le rebond de l'activité économique. Un taux de croissance de 3,1 % est attendu pour 2022, la demande intérieure se remettant pleinement du choc économique associé à la pandémie.

La plus grande économie de la région, celle du Kazakhstan, a été particulièrement touchée par la baisse substantielle du prix international du pétrole brut, son principal produit d'exportation, au cours du premier semestre de 2020. Par la suite, la stabilisation et la reprise des prix internationaux du brut, ainsi que d'importantes mesures de relance budgétaire et monétaire, ont aidé à modérer la contraction de l'économie en 2020, qui a été de 2,6 %. Pour 2021, l'économie kazakhe devrait enregistrer une croissance de 3,6 %, à mesure que le rebond de la demande mondiale, la remontée progressive des prix internationaux du pétrole et de sa production stimulent l'activité économique. La CNUCED prévoit une accélération modérée de la croissance qui devrait être de 4,0 %, en 2022, grâce à l'augmentation de la production du secteur énergétique du pays et à la reprise de la demande intérieure, qui donneront une impulsion à l'activité productive.

4. Asie de l'Est

L'Asie de l'Est est la région qui a fait preuve de la plus grande résilience en 2020, affichant un taux de croissance de 0,3 %. De même, la région devrait enregistrer la reprise la plus dynamique en 2021 avec une croissance estimée à 6,7 % pour 2021 et qui sera plus modérée en 2022 à 4,7 %.

La croissance de l'Asie de l'Est est principalement tirée par la Chine, où l'imposition de restrictions dès le début de l'épidémie et les campagnes massives de test et de dépistage ont largement réussi à contenir le virus dans le pays. L'économie chinoise devrait dépasser de beaucoup l'objectif minimum de 6 % de croissance fixé pour cette année par les autorités. La croissance devrait s'accélérer et atteindre 8,3 % en

2021. La reprise continue de la demande mondiale et le rôle du pays en tant qu'acteur clef des chaînes d'approvisionnement mondiales de biens électroniques et de communication, ainsi que d'équipements de santé et de vaccins, donneront une forte impulsion au secteur des exportations. De même, un rebond progressif de la demande intérieure est attendu, mais cela dépendra, en partie, du déploiement de la vaccination dans le pays. Pour sa part, le soutien continu du gouvernement aux nouveaux projets d'infrastructure assurera une expansion vigoureuse des dépenses publiques.

La CNUCED s'attend à un taux de croissance plus modéré de 5,7 % en 2022, avec le retrait progressif des mesures de soutien budgétaire et des apports de liquidités. La croissance devrait également être freinée par des politiques macroprudentielles plus strictes et un durcissement des réglementations dans les secteurs financier et immobilier, dans un contexte caractérisé par un endettement élevé et la hausse des prix des logements.

En République de Corée, en 2020, les politiques de confinement, qui se sont avérées très efficaces sans trop perturber les activités de production, ont aidé à réduire à un minimum l'impact négatif de la pandémie sur la croissance économique. Toutefois, une hausse inattendue des infections à la fin de 2020 a nécessité l'adoption de restrictions et de règles de distanciation sociale plus strictes, ce qui a eu un impact négatif sur l'emploi et la consommation privée. Ce ralentissement de la consommation a été tempéré par les résultats positifs du secteur des exportations qui, tout comme en Chine, a bénéficié d'une demande soutenue, en particulier d'équipements électroniques et de communication. Sous l'action combinée de tous ces facteurs, l'économie n'a connu qu'une modeste contraction de 0,9 % en 2020.

Une expansion de 3,9 % est attendue en 2021, car le secteur extérieur du pays bénéficie d'une forte demande internationale de produits électroniques grand public, de semi-conducteurs et d'automobiles. Pour leur part, les dépenses d'investissement restent solides, grâce aux dépenses publiques dans le numérique et les infrastructures dans le cadre du Green New Deal coréen. De même, en 2021, les mesures de soutien budgétaire et monétaire adoptées par le Gouvernement en 2020 sont largement maintenues, de même que l'augmentation des dépenses publiques ciblées en faveur des ménages à faible revenu et les petites entreprises. La CNUCED s'attend à une croissance plus modérée en 2022 à un taux pourtant

robuste de 2,8 %, car l'expansion de l'activité économique est stimulée par les politiques de soutien, la remontée de l'investissement et de la consommation privée et la vigueur continue du secteur des exportations. Toutefois, l'endettement croissant des ménages, les prix élevés de l'immobilier et l'augmentation des inégalités restent préoccupants pour la politique générale du Gouvernement.

Le Japon a été doublement touché, d'abord par les contractions du quatrième trimestre de 2019 et du premier trimestre de 2020, puis par le choc de la COVID-19, si bien que son économie a reculé de 4,7 % en 2020, une contraction qui aurait pu être plus prononcée sans la croissance remarquable des dépenses publiques en biens et services. La relance a joué son rôle en créant une dynamique favorable au second semestre de l'année, mais elle a été interrompue par une deuxième vague grave de la pandémie, ce qui a entraîné une baisse du PIB de 1,0 % au premier trimestre de 2021. Le Gouvernement a continué à soutenir l'économie affectée par le choc, mais à un rythme plus modéré. L'activité du secteur privé est devenue positive à partir du deuxième trimestre, mais comme les restrictions et les blocages existent encore à différents degrés, la croissance ne se stabilisera qu'à partir du dernier trimestre de l'année et en 2022.

Les Jeux olympiques, qui ont eu lieu en pleine période de confinement, auront un effet très marginal sur la demande effective. La demande extérieure nette, décevante depuis 2019, devrait jouer un rôle plus favorable, tirée par le rebond mondial, mais à condition que les goulets d'étranglement dans les chaînes de valeur mondiales soient éliminés. Avec toutes ces incertitudes, la croissance pour 2021 est prévue à 2,4 %. En 2022, la demande extérieure devrait s'affermir, entraînant une augmentation de l'activité du secteur privé et de la demande des consommateurs. En revanche, les politiques budgétaires s'orienteront probablement vers un ajustement, en réponse aux pressions exercées contre l'augmentation de la dette. Compte tenu de ces hypothèses, l'économie connaîtra une croissance de 2,1 %, et sera plus performante que la moyenne d'avant la COVID-19, mais en fin d'année elle dépassera à peine son niveau de 2019.

5. Asie du Sud

L'Asie du Sud a subi une forte contraction de 5,6 % en 2020, des restrictions généralisées ayant mis à l'arrêt l'activité économique. Les lacunes des systèmes de santé publique et le caractère très informel de l'économie de la région ont amplifié l'impact de la pandémie

tant sur la situation sanitaire que sur les résultats économiques, ce qui s'est traduit par une forte augmentation des taux de pauvreté. La CNUCED prévoit que la région connaîtra une croissance de 5,8 % en 2021, la reprise plus vigoureuse signalée au début de l'année étant atténuée par une augmentation rapide des infections au cours du deuxième trimestre de 2021. En outre, les progrès limités réalisés dans le déploiement des vaccins continuent de rendre les pays de la région vulnérables à de futures épidémies. Pour 2022, la CNUCED prévoit une croissance plus modérée dans la région, au taux de 5,7 %.

L'Inde, qui a connu une contraction de 7,0 % en 2020, a affiché une croissance robuste de 1,9 % au premier trimestre de 2021, sur la lancée du second semestre de 2020 et grâce aux dépenses publiques en biens et services. Cependant, une deuxième vague très intense et largement inattendue de la pandémie, qui a été aggravée par des goulets d'étranglement dans la distribution des vaccins, est venue frapper le pays pendant le deuxième trimestre, en plus de la hausse de l'inflation des prix alimentaires et de la montée générale des prix, obligeant à des fermetures généralisées et à des ajustements extrêmes de la consommation et de l'investissement.

Les inégalités de revenus et de richesses se sont aggravées et l'agitation sociale s'est intensifiée. La Banque centrale estime qu'il y aura une autre contraction importante au deuxième trimestre (en glissement trimestriel), suivie d'un rebond. Compte tenu des fragilités inhérentes à la lutte contre la pandémie et au rétablissement de l'emploi et des revenus, la croissance pour l'ensemble de l'année 2021 est estimée à 7,2 %, ce qui est insuffisant pour retrouver le niveau de revenu d'avant la COVID-19. Pour la suite, en supposant que la pandémie ne reprenne pas avec la même intensité que lors de la deuxième vague, toute revitalisation de l'activité du secteur privé – sous réserve d'une lente reprise de l'emploi – devra compter avec un environnement politique plus défavorable, notamment sur le plan budgétaire, et avec des pressions continues sur la balance commerciale. Dans ces conditions, l'économie devrait perdre de la vitesse et s'établir à 6,7 % de croissance en 2022.

6. Asie du Sud-Est

L'Asie du Sud-Est a enregistré une contraction de 3,9 % en 2020, car plusieurs des grandes économies de la région, notamment celles de la Malaisie et des Philippines, ont connu des taux d'infection élevés et persistants, auxquels les autorités ont répondu

en restreignant les déplacements de la population. Ces restrictions ont eu de lourdes conséquences économiques, comme on pouvait s'y attendre. En Indonésie, la contraction de 2,1 % de la production n'a pas été aussi forte que dans d'autres pays de la région, car le pays dépend moins de la demande extérieure et des flux touristiques et a adopté des restrictions sanitaires moins strictes. Les pays qui dépendent du tourisme (en particulier la Thaïlande) ont été particulièrement touchés par les restrictions généralisées imposées aux voyages afin de limiter la propagation de la pandémie. Une note positive dans la région a été l'expansion économique du Viet Nam en 2020. Le fait que le pays ait réussi à contenir la propagation du virus a permis un rebond rapide de l'activité. Le secteur des exportations a également été performant grâce à la reprise de la demande mondiale au cours du second semestre.

La perspective d'une reprise plus rapide en 2021 a été obscurcie par une recrudescence des taux d'infection dans toute la région et le retour aux confinements (notamment en Indonésie, en Malaisie et en Thaïlande), qui ont fait chuter les voyages et le tourisme. Même au Viet Nam, il y a eu une nette augmentation du nombre de cas vers la fin du premier trimestre de 2021. En outre, la lente progression de la vaccination et la perspective d'un retrait des mesures de soutien politique sont venues encore freiner la croissance dans la région. En Indonésie, la plus grande économie de la région, même si d'importants investissements publics dans les infrastructures contribueront à la relance de l'activité économique, l'augmentation du nombre d'infections ralentira la reprise de la consommation des ménages, ce qui se traduira par une croissance de 3,6 % en 2021 – une faible expansion par rapport aux taux de croissance observés avant la pandémie.

La CNUCED prévoit que la région connaîtra une croissance de 3,5 % en 2021, et de 4,7 % en 2022. Le retour des nombreux emplois perdus en 2020, dont un grand nombre d'emplois peu qualifiés du secteur des services, pourrait être relativement lent ; c'est l'une des raisons importantes pour lesquelles la reprise pourrait être quelque peu modérée. En conséquence, la consommation privée ne devrait redémarrer que graduellement.

7. Asie de l'Ouest

Les économies d'Asie de l'Ouest se sont contractées de 2,9 % en 2020, les pays exportateurs de pétrole de la région ayant subi simultanément le choc de la

pandémie et celui de la chute abrupte de la demande de pétrole et de son prix au cours des premiers mois de 2020. Comme dans le cas d'autres exportateurs de pétrole, une remontée progressive des prix du brut au cours du second semestre de 2020 avec la reprise de la demande mondiale a, en effet, permis un redressement partiel des recettes pétrolières. La CNUCED s'attend à ce que la région connaisse une croissance de 3,5 % en 2021, les prix internationaux du brut se rapprochant de manière continue des niveaux observés avant le début de la pandémie. Les perturbations de l'activité économique liées au virus continueront à entraver la reprise, bien que l'impact économique de la pandémie se soit avéré moins grave qu'en 2020. En 2022, la région devrait connaître une croissance de 3,2 %, car la demande intérieure se renforce et la demande mondiale reste solide.

L'économie de l'Arabie saoudite s'est contractée de 4,1 % en 2020, car les efforts du Gouvernement pour apporter un soutien budgétaire aux ménages et aux entreprises ont été compromis par la forte réduction des recettes budgétaires résultant de la chute des prix du pétrole. Pour 2021, l'économie saoudienne devrait enregistrer un modeste rebond de 2,7 % de la croissance. Cette reprise quelque peu timide s'explique en partie par la décision des autorités compétentes de procéder à des réductions additionnelles de la production de pétrole au-delà de celles convenues dans l'accord de l'OPEP+ sur les quotas. L'annulation de ces réductions auto-imposées, le retrait graduel des plafonds de production fixés par l'accord de l'OPEP+ et le rebond de la demande mondiale de pétrole contribueront à la reprise de la croissance au cours du second semestre de 2021. Pour 2022, la CNUCED prévoit une croissance de 3,3 % de l'économie, grâce à la pleine reprise de la demande intérieure et à l'augmentation prévue des investissements publics financés par le fonds souverain du pays.

La Turquie a été l'un des rares pays à enregistrer une expansion en 2020, avec une croissance de 1,8 %. Malgré la profonde contraction du deuxième trimestre, le pays a connu une période de croissance record au cours du troisième trimestre, une réduction substantielle du taux directeur de la Banque centrale ayant fait chuter les taux d'intérêt réels à des niveaux largement négatifs. Dans le même temps, une modification de la réglementation bancaire a contraint les banques du pays à accorder des lignes de crédit. Ces mesures ont déclenché une expansion sans précédent du crédit et une forte hausse de l'activité économique. Pour 2021, la CNUCED prévoit une croissance de 3,9 % de l'économie turque. Bien que la

recrudescence des infections et les restrictions qu'elle a nécessitées aient freiné la reprise pendant le deuxième trimestre de l'année, le soutien budgétaire du Gouvernement aux entreprises et la reprise du secteur des exportations rendu possible par le rebond de la demande extérieure et la grande résilience du secteur industriel du pays, stimuleront l'activité économique durant la dernière partie de l'année. La CNUCED prévoit une expansion de 3,6 % en 2022, car la demande intérieure gagne en dynamisme et donne une plus grande impulsion à la croissance. Toutefois, le pays présente toujours de graves vulnérabilités à cause de sa dépendance excessive par rapport aux flux de capitaux à court terme et de l'endettement substantiel en devises étrangères de ses entreprises nationales.

8. Océanie

L'économie de l'Océanie s'est contractée de 2,4 % en 2020. C'est la première fois depuis près de trente ans que les résultats de la région sont négatifs. Toutefois, la CNUCED prévoit un solide rebond de l'activité économique en 2021, avec un taux de croissance annuel estimé à 3,1 %, et à 2,8 % pour 2022. Les résultats économiques de l'Océanie sont déterminés dans une large mesure par ceux de sa principale économie, celle de l'Australie, qui compte pour plus de 80 % dans le PIB total de la région.

Après s'être contractée de 2,5 % en 2020, l'économie australienne connaît un rebond rapide, dans la foulée de la croissance amorcée au second semestre et grâce à des mesures fortes de relance budgétaire et monétaire. Les prix des produits de base et l'offre favorable dans les secteurs exportateurs ont également aidé. En conséquence, la reprise de la consommation des ménages et des investissements des entreprises au premier trimestre de 2021 a été rapide, d'autant plus que l'isolement total aux frontières et les confinements partiels à l'intérieur du pays ont permis de contenir la pandémie malgré la pénurie de vaccins.

Cependant, des vents contraires sont réapparus. Sur le plan intérieur, il a fallu recourir de nouveau à des confinements partiels dans des zones relativement peuplées, ce qui a nui à l'activité privée et à la confiance. Sur le plan extérieur, bien que la hausse rapide des prix des produits de base continue de stimuler les recettes d'exportation, les tensions avec la Chine, le principal marché d'exportation, pourraient limiter le rebond. Dans l'ensemble, la CNUCED prévoit que l'économie australienne progressera de 3,2 % en 2021. Cette croissance ralentira modérément pour s'établir à 2,8 % en 2022, en partie parce que les

principaux moteurs privés et extérieurs de la croissance retrouveront un rythme plus « normal », et en partie à cause des réductions des dépenses publiques en biens et services, commencées déjà au début de 2021 et censées s'accélérer à l'avenir.

9. Afrique

La plupart des économies africaines sont entrées dans une phase de reprise cyclique en 2021, après la récession sans précédent de 3,4 %, qui a été causée par la pandémie et a effacé des années d'acquis en matière de développement. Dans ce contexte, l'ensemble du continent devrait connaître une croissance de 3,2 % en 2021, après le recul à 2,9 % en 2020. Toutefois, l'activité reste faible à la base et cela laissera des cicatrices. C'est d'autant plus regrettable que plusieurs grandes économies d'Afrique subsaharienne – comme celles de l'Afrique du Sud, de l'Angola et du Nigéria – étaient déjà bloquées dans des trajectoires de faible croissance depuis le milieu de la dernière décennie. En conséquence, selon les estimations actuelles, même dans le meilleur des cas, le PIB régional par habitant ne retrouvera pas son niveau d'avant la pandémie avant 2024. En particulier, l'Afrique du Sud, dont l'économie s'est contractée de 7 % en 2020, devrait connaître une croissance modérée de 4 % en 2021 et de 2,3 % en 2022. Étant donné que des dizaines de millions de citoyens africains sont déjà retombés dans l'extrême pauvreté (World Bank, 2021a et 2021b), une telle évolution rendra les ODD encore plus insaisissables.

Dans de nombreux cas, la reprise économique a reposé sur une conjoncture extérieure plus favorable aux exportations africaines, notamment dans les économies développées et en Chine. Parallèlement, les taux de change ont continué à augmenter, par exemple en Afrique du Sud, au Botswana et au Maroc, après les revers subis en mars-avril 2020. À la mi-2021, les taux de change de ces trois pays ont atteint des niveaux proches de ceux d'avant la pandémie, voire plus élevés. En revanche, les taux de change ont eu tendance à baisser dans plusieurs autres pays, notamment au Nigéria, où une grave pénurie de devises fortes a entraîné de multiples dévaluations depuis le début de la crise sanitaire. Les termes de l'échange des principaux exportateurs de produits de base se sont heureusement inversés après le creux du deuxième trimestre de 2020. Les indices des directeurs d'achat pour les activités manufacturières (et pour les services lorsqu'ils sont disponibles) ont presque toujours dépassé la barre des 50 points en Afrique du Sud et au Kenya au cours du dernier trimestre

de 2020 et du premier semestre de 2021. Par contre, ils se sont presque toujours retrouvés en territoire défavorable en Égypte et au Nigéria, au cours de la même période.

Là où l'activité économique a été modérée et les pressions inflationnistes généralement faibles, les politiques monétaires ont souvent été accommodantes, malgré la flambée des prix alimentaires responsables de tensions, notamment en Afrique centrale et en Afrique occidentale. Toutefois, plusieurs pays ont enregistré une inflation à deux chiffres (voire à trois chiffres dans le cas du Soudan). Il s'agit notamment du Zimbabwe, du Soudan du Sud, de l'Angola, de la Libye, de la Zambie, du Nigéria et de l'Éthiopie, tous menacés de stagflation.

Sur le plan budgétaire, la pression s'est intensifiée en faveur de la réduction, voire du retrait total, du soutien (limité) qu'un petit nombre de pays avaient réussi à mettre en place initialement, en réponse au choc de la COVID-19. Le fait que de nombreux gouvernements aient perdu le contrôle de la trajectoire de la

dette publique en raison de l'aggravation des déficits budgétaires (d'un niveau parfois à deux chiffres) et de l'augmentation de la dette publique (souvent d'au moins 15 points de pourcentage du PIB) a considérablement limité la demande publique. Par ailleurs, l'aide financière extérieure est restée lamentablement inférieure à ce qui avait été jugé nécessaire pour faire face aux besoins sociaux, sanitaires et économiques. L'APD allouée à l'Afrique subsaharienne, qui se chiffrait en moyenne à 27,1 milliards de dollars en 2018 et 2019, est tombée à 22,6 milliards de dollars en 2021 (OECD, 2021). Pendant la période concernée, la reprise du tourisme et le retrait progressif des restrictions liées à la pandémie devraient apporter un certain répit à la région. L'augmentation graduelle de la production de pétrole des pays africains de l'OPEP+ sera également favorable aux recettes d'exportation. Pourtant, ces éléments positifs ne suffiront pas à sortir de nombreuses économies africaines de leur environnement de faible croissance. De plus, la modeste reprise a récemment été compromise par une troisième vague d'infection virale en juin 2021, conséquence du retard de la mise en place de la vaccination¹⁷. De

ENCADRÉ 1.4 Une insécurité alimentaire accrue en pleine hausse des prix des produits alimentaires

L'élimination de la faim, qui fait partie des objectifs mondiaux pour 2030 (ODD 2), semble de plus en plus hors de portée, car le nombre de personnes vivant dans une situation d'insécurité alimentaire aiguë et ayant besoin d'urgence d'une aide alimentaire, nutritionnelle et de subsistance est en hausse. En 2020, au moins 155 millions de personnes, dans 55 juridictions, se sont trouvées dans une situation de crise alimentaire ou pire (IPC/CH phase 3 ou plus)²⁸. Cela représente une augmentation d'environ 20 millions de personnes par rapport à 2019 et d'environ 50 % par rapport à 2016. En termes absolus, la situation était particulièrement grave en Afghanistan, en République démocratique du Congo, au Soudan et au Yémen, puisque dans chacun de ces pays, au moins 2 millions de personnes étaient classées dans une phase d'urgence ou pire (IPC/CH phase 4 ou plus), nécessitant une action urgente pour sauver des vies et des moyens de subsistance (FSIN and GNAFC, 2021). La FAO (2021b) estime qu'à l'échelle mondiale, 45 pays, dont 34 en Afrique, 9 en Asie et 2 en Amérique latine et aux Caraïbes, auront besoin d'une aide extérieure en raison d'une grave insécurité alimentaire.

Si les conflits sont souvent la principale cause de la faim, le dérèglement climatique et les chocs économiques exacerbés par la pandémie de COVID-19, ont encore aggravé la situation. Dans ce contexte, les prix alimentaires mondiaux ont augmenté à partir du deuxième trimestre de 2020, après cinq ans de relative stabilité ; l'indice mensuel des prix des denrées alimentaires de la FAO a augmenté de manière soutenue de 37 % entre mai 2020 (son plus bas niveau en quatre ans) et mai 2021 (son plus haut niveau en dix ans).

Sur les marchés intérieurs, l'augmentation des prix des denrées alimentaires – en particulier dans les pays dépendants des importations dont la monnaie s'est dépréciée – a pesé lourdement sur l'accès des ménages à la nourriture. Parallèlement, la dégradation des finances publiques a souvent limité la capacité des gouvernements à aider les ménages vulnérables lorsque les besoins augmentaient. Dans ce contexte, six pays – l'Argentine, le Brésil, le Nigéria, le Soudan, le Soudan du Sud et le Zimbabwe – ont vu les prix d'un ou de plusieurs produits alimentaires de base atteindre des niveaux anormalement élevés à la mi-2021, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur l'accès à la nourriture (FAO, 2021a).

Dans l'ensemble, les crises alimentaires durent de plus en plus longtemps et il est de plus en plus difficile de se redresser après chaque nouvel événement défavorable. Les conflits, la pandémie de COVID-19 et les longues périodes de tensions économiques devraient prolonger les crises alimentaires au-delà de 2021.

telles épidémies aggraveront la situation, surtout si des variants à propagation rapide font leur apparition. Même si, à ce stade, on ne connaît pas encore l'ampleur exacte de leurs effets négatifs, il ne fait aucun doute qu'il n'y aura aucune amélioration véritable tant que les campagnes de vaccination n'auront pas permis d'atteindre le seuil d'immunité collective. En attendant, les secteurs liés à l'industrie hôtelière, mais pas seulement ceux-là, resteront très affaiblis. La situation restera donc dramatique dans la plupart des économies qui dépendent du tourisme et qui sont justement celles qui ont subi les chocs les plus importants.

Dans cette optique, deux facteurs principaux pourraient compromettre encore plus les perspectives économiques. L'un de ces facteurs est la hausse des

prix des denrées alimentaires (voir l'encadré 1.4.), qui a déjà exacerbé le problème de la faim sur le continent. L'autre est la recrudescence des protestations et des conflits sociaux, qui se sont déjà intensifiés dans plusieurs régions de l'Afrique subsaharienne – notamment en Afrique du Sud, en Eswatini, en Éthiopie, au Mozambique, dans la région du Sahel et en République centrafricaine – et qui menacent désormais d'entraver la reprise, ce qui pourrait avoir des conséquences économiques durables. Si ces facteurs persistent, ils s'ajouteront à d'autres chocs liés à la COVID-19 – tels que la perturbation de l'éducation, la dégradation de la santé et le recul des investissements – dont les effets négatifs avaient déjà altéré les perspectives de croissance pour les années à venir¹⁷.

Notes

- 1 Dollars constants et taux de change de 2015.
- 2 L'Union européenne étant l'une des économies du G20, avec l'Allemagne, la France et l'Italie, nous avons inclus l'Espagne en tant que vingtième économie dans le graphique 1 pour éviter un double comptage.
- 3 Tous les effets des mesures budgétaires expansionnistes sur la répartition des revenus entre les ménages ne sont pas encore clairs. Le débat s'intensifie sur l'impact des politiques monétaires, bien qu'il soit plutôt certain qu'elles ont eu pour effet d'amplifier les inégalités de richesses, puisque seul un très faible pourcentage de la population bénéficie directement des injections monétaires massives des banques centrales qui ont permis d'alléger les contraintes de liquidité et d'éviter une débâcle financière (Petrou, 2021).
- 4 Ce n'est pas un hasard si l'on s'attend à ce qu'une grande partie des pays finissent un jour par se lancer dans des programmes d'austérité (Ortiz and Cummins, 2021).
- 5 Pour un compte rendu historique de ces concepts, voir Costantini (2018).
- 6 Voir *TDR 1994* et *TDR 1996*, ainsi que Storm and Naastepad, 2005 ; Wade, 2014.
- 7 Selon la définition du FMI, les économies préémergentes sont des économies qui « ressemblent » aux économies de marché émergentes pour ce qui est de l'accès aux marchés internationaux (IMF 2020, p. 46).
- 8 Les « autres investissements » comprennent généralement les autres types d'actions, la monnaie et les dépôts, les prêts, les assurances et les pensions, les crédits commerciaux et les avances, les systèmes de garantie et les droits de tirage spéciaux (DTS).
- 9 Cette expansion et l'évolution de la composition des engagements et des actifs étrangers des économies émergentes ont rendu leurs actifs et engagements extérieurs bruts et leurs positions extérieures nettes plus sensibles aux variations des prix des actifs et des taux de change, avec pour conséquence d'importants transferts de richesse et de revenus des économies émergentes vers les économies avancées (voir *TDR 2019* et Akyüz, 2021).
- 10 Haldane A (2014). The age of asset management? Discours prononcé le 4 avril à la London Business School de Londres par Andrew G. Haldane, Directeur exécutif, Stabilité financière, Banque d'Angleterre.
- 11 Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de Refinitiv. Voir également UNCTAD (2021) et IMF (2021).
- 12 Sauf indication contraire, les chiffres cités dans le texte ont été calculés par le secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale, du FMI et de sources nationales.
- 13 Voir <https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>.
- 14 Entre mars 2020 et juin 2021, les prêts liés à la COVID-19 accordés par le FMI à 85 pays se sont élevés à 113 milliards de dollars (voir : <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#REGION>) et la Banque mondiale s'est engagée à verser 104 milliards de dollars pour la période comprise entre avril 2020 et juin 2021. Selon la Banque mondiale, ce montant est aussi élevé que les engagements de toutes les autres banques multilatérales de développement réunies. Voir: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-COVID-19-response>.
- 15 Le premier creux correspond au grand confinement du printemps 2020. Le second s'est produit au cours

- du premier trimestre de 2021 et reflète les nouveaux confinements dans certaines grandes économies, ainsi que le ralentissement saisonnier du commerce international qui a traditionnellement lieu pendant les deux premiers mois de l'année.
- 16 IATA (2021). Airlines Financial Monitor, mai. Disponible sur <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airlines-financial-monitor---may-2021/>.
- 17 World Bank (2021a). Sub-Saharan Africa: Macro Poverty Outlook. Réunion du printemps 2021. World Bank, Washington DC. World Bank (2021b). Middle East and North Africa: Macro Poverty Outlook. Spring Meeting 2021, World Bank, Washington DC.
- 18 En lisant les estimations des plans de relance COVID-19, il est important de prendre note de l'ampleur du choc économique dans chaque pays. C'est particulièrement important dans le cas des pays qui font partie de l'Union européenne où, comme nous l'avons vu dans la section E, l'ampleur des mesures de relance budgétaire dépend également de la force du choc subi par l'activité économique dans chaque pays.
- 19 En raison de problèmes de disponibilité et de comparabilité des données, il n'a pas été possible d'inclure directement les petites économies en développement ou les PMA, qui présenteraient très probablement des disparités encore plus grandes.
- 20 Les États-Unis se distinguent des autres économies développées par la place considérable qu'occupent les transferts directs de revenus dans leurs mesures de soutien budgétaire liées à la COVID-19. Comme nous l'avons vu dans la section B, le rôle prédominant de ces transferts dans les mesures de soutien aux ménages pendant la pandémie met en évidence les lacunes et le calibrage imprécis des systèmes de protection sociale du pays.
- 21 Bureau des analyses économiques des États-Unis. GDP (Advanced) Estimate of 2021 second Quarter, Table 8.
- 22 Au taux de change DTS/US\$ de 0,7026 du 7 juillet 2021.
- 23 Actuellement, les DTS peuvent être échangés contre des dollars américains, des euros, des renminbis, des yens japonais et des livres sterling.
- 24 L'utilisation des DTS a un coût, car lorsque les pays utilisent (ou réduisent) leurs avoirs en DTS dans le cadre de transactions avec le FMI ou d'autres pays membres, ils doivent payer des intérêts à un taux non concessionnel. Les paiements d'intérêts nets dus au FMI sont basés sur la différence entre l'allocation cumulative de DTS d'un pays et ses avoirs effectifs. Le même taux d'intérêt s'applique aux allocations et aux avoirs ; ce taux est fixé par le FMI sur la base d'une moyenne pondérée des taux d'intérêt représentatifs de la dette à trois mois sur les marchés monétaires des cinq monnaies du panier de détermination du taux d'intérêt du DTS. Actuellement, ce taux n'est que de 0,05 % par an, ce qui reflète les politiques monétaires très accommodantes des pays émetteurs des monnaies représentées dans ce panier.
- 25 La formule actuelle de calcul des quotes-parts du FMI est une moyenne pondérée du PIB (50 %), de l'ouverture (30 %), de la variabilité économique (15 %) et des réserves internationales (5 %). Cette formule favorise systématiquement le statu quo de la répartition du pouvoir économique entre les pays développés et les pays en développement plutôt que de faciliter l'utilisation des DTS pour les objectifs mondiaux convenus, notamment le développement inclusif et durable.
- 26 La CNUCED défend depuis longtemps l'idée d'un lien entre les DTS et le financement du développement (voir Park, 1973).
- 27 Ainsi, selon Plant et Andrews (2021), les propositions qui limitent l'utilisation des DTS « standard » recyclés pour répondre actuellement à la pandémie de COVID-19 nécessiteraient des modifications du cadre juridique et politique du FMI (y compris de ses statuts).
- 28 L'échelle de la Classification intégrée des phases de la sécurité alimentaire (IPC) et du Cadre harmonisé (CH) varie entre 1 (aucun/minimal) et 5 (catastrophe/famine).
- 29 Le lecteur notera que T est généralement utilisé pour désigner les impôts nets ou bruts, c'est-à-dire les transferts du secteur privé au gouvernement. Ici, la définition porte le signe opposé, de sorte que la différence dT (telle que présentée ci-dessus) est interprétée comme une relance budgétaire.
- 30 Les transferts nets du gouvernement au secteur privé englobent la somme des transferts du gouvernement au secteur privé (y compris les allocations de chômage et les transferts directs de revenus) moins les impôts et les contributions à la sécurité sociale.

Bibliographie

- Akyüz Y (2007). Debt sustainability in emerging markets: A critical appraisal. Working Paper No. 61. Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Barbosa-Filho N (2021). Public debt dynamics with two currencies. Background Report to UNCTAD Trade and Development Report 2021. March.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Barbosa-Filho N and Taylor L (2006). Distributive and demand cycles in the US economy: A structuralist Goodwin model. *Metroeconomica*. 57(3): 389–411.
- Berensmann K, Dafe F and Volz U (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*. 31(3-4): 350–378.
- Bernanke BS (2008). Testimony: Before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives. *The Economic Outlook*. 17 January.
- Blanchard OJ, Chouraqui JC, Hagemann R and Sartor N (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. Working Paper No. 1547. National Bureau of Economic Research.
- Boushey H and Shambaugh J (2019). Introduction. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh J eds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*. Brookings. Washington, D.C:5–9.
- Campello D and Zucco C (2020). The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies. Cambridge University Press. Cambridge.
- Celi G, Ginzburg G, Guarascio D and Simonazzi A (2018). *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. Routledge. New York.
- Cerdeiro DA, Komaromi A, Liu Y and Saeed M (2020). World Seaborne Trade in Real Time: A Proof of Concept for Building AIS-based Nowcasts from Scratch. Working Paper No. 20/57. International Monetary Fund.
- Chandrasekhar CP (2016). Development planning. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton, MA (United States):519–532.
- Costantini O (2018). Invented in America: Birth and evolution of the cyclically adjusted budget rule, 1933–61. *History of Political Economy*. 50(1): 83–117.
- Costantini O (2020). The Eurozone as a trap and a hostage: Obstacles and prospects of the debate on European fiscal rules. *Intereconomics*. 55(5): 284–291.
- Costantini O (Forthcoming). Debt sustainability and the Sustainable Development Goals. Working paper. UNCTAD.
- Domar E D (1944). The ‘burden of the debt’ and the national income. *The American Economic Review*. 34(4): 798–827.
- Draghi M (2021). *Intervento all’Adunanza solenne di chiusura dell’anno accademico dell’Accademia Nazionale dei Lincei*. Available at <https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-presidente-draghi-all-accademia-dei-lincei/17314>.
- Dua A, Ellingrud K, Lazar M, Luby R, Petric M, Ulyett A and Van Aken T (2021). Unequal America: Ten insights on the state of economic opportunity. *McKinsey and Company*. 26 May.
- Ebregt J (2020). The CPB World Trade Monitor: Technical description (update 2020). CPB Background Document. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Netherlands.
- EIU (2021). How much will vaccine inequity cost? Report. The Economist Intelligence Unit.
- FAO (2021a). Food Price Monitoring and Analysis. Bulletin No.6. Food and Agriculture Organization. 13 July.
- FAO (2021b). Crop Prospects and Food Situation - Quarterly Global Report No. 2. July. Food and Agriculture Organization.
- Fatás A and Summers LA (2015). The permanent effects of fiscal consolidations. Discussion Papers No.10902. Centre for Economic Policy Research.
- FSIN and GNAFC (2021). *Global Report on Food Crises*. Food Security Information Network (FSIN) and Global Network Against Food Crises (GNAFC). Rome.
- Furman J and Powell III W (2021). Worker pay has fallen in 2021 when adjusted for inflation. *Peterson Institute for International Economics*. July 30. Available

- at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/work-er-pay-has-fallen-2021-when-adjusted-inflation>.
- Godley W and Izurieta A (2004). Balances, imbalances and fiscal targets: A new Cambridge view. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge.
- Godley W and Izurieta A (2009). The US economy: weaknesses of the 'strong' recovery. *PSL Quarterly Review*. 62:248–251.
- Goodman P and Chokshi N (2021). How the World Ran Out of Everything. *New York Times*. 1 June.
- Griffith-Jones S and Kraemer M (2021, forthcoming). Credit ratings and developing economies. UNDESA Working Paper.
- Guzman M and Lombardi D (2017). Assessing the appropriate size of relief in sovereign debt restructuring. Research Paper No. 18-9. Columbia Business School.
- Haldane A (2014). Managing global finance as a system. Speech by Andrew Haldane, Executive Director and Chief Economist of the Bank of England, at Birmingham University. Birmingham, 29 October.
- Haughwout A (2019). Infrastructure investment as an automatic stabilizer. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh Jeds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American economy*. Brookings. Washington, D.C.: 129–152.
- Hofmann B, Shim I and Shin HS (2020). Emerging market economy exchange rates and local currency bond markets amid the Covid-19 pandemic. Bulletin No. 5. Bank for International Settlements. Available at <https://www.bis.org/publ/bisbull05.htm>.
- IMF (2012) *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*. October. International Monetary Funds. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2012-Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth-25845>.
- IMF (2020a). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- IMF (2020b). *Fiscal Monitor*. April. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.
- IMF (2020c). The evolution of public debt vulnerabilities in lower-income economies. Policy Paper No. 20/003. International Monetary Fund.
- IMF (2021). Global Financial Stability Report: Preempting a Legacy of Vulnerabilities. April. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Izurieta A (2001). Can countries under a common currency conduct their own fiscal policies? Working Paper No. 337. Levy Economics Institute of Bard College.
- Jotzo F, Longden T and Anjum Z (2020). Fiscal stimulus for low-carbon compatible COVID-19 recovery: Criteria for infrastructure investment. Working Paper No. 2005. Centre for Climate Economics and Policy. Australian National University.
- Khan M and Blankenburg S (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. In: Cimoli M, Dosi G and Stiglitz JE eds. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press. Oxford.
- Kregel J (2016). The Clearing Union Principle as the Basis for Regional Financial Arrangements in Developing Countries. Report prepared for UNCTAD Seminar on Debt Sustainability, held in Geneva in November 2016.
- King I, Wu D and Pogkas D (2021). How a chip shortage snarled everything From phones to cars. Bloomberg. 29 March. Available at <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-semiconductors-chipshortage/>.
- Li Y (2021). Debt relief, debt crisis prevention and human rights: The role of credit rating agencies. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. 21 February, A/HRC/46/29. Available at https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A_HRC_46_29_AdvanceEditedVersion.docx.
- Lysandrou P and Nesvetailova A (2020). This time was different: The global safe asset shortage and shadow banking in socio-historical perspective. Working Paper Series No. 2020-01. City Political Economy Research Centre.
- Malik H (2021). Remittances are still helping many emerging markets, but Nigeria is an outlier. *Tellimer*. 9 May.
- McCombie J (2002). Increasing returns and the Verdoorn Law from a Kaldorian perspective. In: McCombie J, Pugno M and Soro B eds. *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*. Palgrave Macmillan. London: 64–114.
- Minsky HP (1969: reprinted 2013). Policy and poverty. In: Minsky HP. *Ending Poverty: Jobs not Welfare*. Ford Foundation and Levy Economics Institute. New York: Chapter 3.
- Miyajima K and I. Shim I (2014). Asset managers in emerging market economies. *Quarterly Review*. September. Bank for International Settlements.

- Munevar D (2021). Sleep now in the fire: Sovereign bonds and the Covid-19 debt crisis. *Eurodad*. 26 May. Available at <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/2307/attachments/original/1621949568/sovereign-bond-report-FINAL.pdf?1621949568>
- Nesvetailova A and Palan R (2020). *Sabotage: The Business of Finance*. Penguin. London.
- Ocampo J A, Rada C and Taylor L (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press. New York.
- Orszag PR, Rubin RE and Stiglitz JE (2021). Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion. Policy Brief No. 21-2. Peterson institute for International Economics.
- Ortiz I and Cummins M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Palma JG (2011). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the Neo-Liberal reforms? In: Ocampo J A and Ros J eds. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press. Oxford: 568–607.
- Park YS (1973). The link between special drawing rights and development finance. *Essays in International Finance* No. 100. Princeton University.
- Pasinetti LL (1998). The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’. *Cambridge Journal of Economics*. 22(1): 103–116.
- Raddatz C, Schmukler SL and Williams TS (2017). International asset allocations and capital flows: The benchmark effect. *Journal of International Economics*. 108 (C): 413–430.
- Rennison J (2021). How the Fed’s fine intentions feed US wealth inequality. *Financial Times*. 26 July.
- SAFE (2021). *2020nian Zhongguo guoji shouzhǐ baogao [2020 China’ balance of payments report]*. State Administration of Foreign Exchange. Available at <https://www.safe.gov.cn/safe/2021/0326/18626.html>.
- Stiglitz J and Rashid H (2020). Which economic stimulus works? *Project Syndicate*. 8 June. Available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06>.
- Storm S (2017). The new normal: Demand, secular stagnation, and the vanishing middle class. *International Journal of Political Economy*. 46(4): 169–210.
- Storm S and Naastepad CWM (2005). Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003. *Development and Change*. 36(6): 1059–1094.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge (USA).
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. (with Ömer Ö) Cambridge University Press. Cambridge.
- Tregenna F (2016). Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton MA (United States): 710–728.
- UNCTAD (2021a). Out of the frying pan... Into the fire? Update to TDR 2020. March 2021. (United Nations Publication. Geneva).
- UNCTAD (2021b). Covid-19 and Tourism: An Update. UNCTAD. Geneva.
- UNCTAD (2021c, forthcoming). *Review of Maritime Transport 2021*. (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNWTO (2021a). *World Tourism Barometer Statistical Annex*. Volume 19. Issues 4. July. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- UNWTO (2021b). *World Tourism Barometer*. Volume 19. Issues 3. May. United Nations World Tourism Organization. Madrid.

- Wade R (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*. 44(2): 270–320.
- Wade R (2014). 'Market versus state' or 'Market with state': How to impart directional thrust. *Development and Change*. 45(4): 777–798.
- Westbrook T and Zhou W (2021). China's banks are bursting with dollars, and that's a worry. *Reuters*. 2 June. Available at <https://www.reuters.com/world/china/chinas-banks-are-bursting-with-dollars-thats-worry-2021-06-01/>.
- Wheatley J (2021). Rate expectations: Developing countries threatened by US inflation. *Financial Times*. 5 June.
- World Bank (2021a). *Debt Report*. Edition II. April. Available at <https://pubdocs.worldbank.org/en/247471617652072581/Debt-Report-2021-Edition-II.pdf>.
- World Bank (2021b) *Global Economic Prospects*. June. World Bank Group. Washington D.C.
- WTO (2020). *World Trade Statistical Review 2020*. World Trade Organization. Geneva.

Annexe : Note méthodologique accompagnant l'encadré 1.1

Les estimations de G et T dans le tableau B1.1 sont calculées sur la base de la décomposition des deux identités suivantes. Ces identités sont valables aussi bien en valeur nominale qu'en valeur constante ; dans cette note, sauf indication contraire, des valeurs constantes (chaînées) sont utilisées :

- (1) $Y_x = C_x + I_x + G_x + NX_x$ où Y_x désigne le PIB, C_x les dépenses de consommation privées, I_x les dépenses d'investissement privées, G_x le total des dépenses de consommation et d'investissement du gouvernement, NX_x les exportations nettes.
- (2) $-NL_{G_x} = T_x + G_x \Leftrightarrow T_x = -NL_{G_x} - G_x$ où NL_{G_x} désigne les prêts nets du secteur des administrations publiques, T_x les transferts nets du gouvernement au secteur privé²⁹, G_x le total des dépenses de consommation et d'investissement du gouvernement.

Pour les pays du tableau B1.1, les données annuelles pour G_x sont extraites des bases de données des comptes nationaux et sont reflétées dans l'équation (1). De même, les données annuelles sur NL_{G_x} sont extraites des comptes publics ou des données budgétaires de ces pays.

Afin d'estimer dG , c'est-à-dire le montant additionnel des dépenses de consommation et d'investissement du gouvernement par rapport au niveau attendu en 2020, on commence par estimer les dépenses de consommation et d'investissement du gouvernement attendu pour 2020 (\hat{G}_{2020}) comme étant le taux de croissance moyen de G_x ($\widehat{growth}[G]$) sur les trois dernières années, de 2017 à 2019, appliqué à G_{2019} :

$$\hat{G}_{2020} = G_{2019} * (1 + \widehat{growth}[G])$$

Puis on estime dG_{2020} comme étant la différence entre la valeur attendue pour 2020 et la valeur observée de G_{2020} :

$$dG_{2020} = G_{2020} - \hat{G}_{2020}$$

Afin d'estimer dT , c'est-à-dire le montant additionnel des transferts nets du gouvernement au secteur privé³⁰ par rapport au niveau attendu en 2020, on commence par estimer le niveau attendu des transferts nets en 2020 (\hat{T}_{2020}) comme étant le ratio moyen T_x / GDP_x ($\widehat{ratio}[T]$) sur les trois dernières années, 2017-2019, appliqué à la valeur de GDP en 2020 (GDP_{2020}).

$$\hat{T}_{2020} = \widehat{ratio}[T] * GDP_{2020}$$

Puis on estime dT_{2020} comme étant la différence entre la valeur attendue pour 2020 et la valeur observée de T_{2020} :

$$dT_{2020} = T_{2020} - \hat{T}_{2020}$$

Pour simplifier, dans le tableau B1.1, la variable dG_{2020} est désignée par G et la variable dT_{2020} par T

L'HISTOIRE MOUVEMENTÉE DE LA RECONSTRUCTION EN MIEUX : DE LA CRISE DE LA DETTE DES ANNÉES 1980 À LA CRISE COVID-19



A. Introduction

Le Président Ronald Reagan aimait à citer Thomas Paine qui, en pleine révolution américaine, a déclaré : « Nous avons en notre pouvoir de refaire sans cesse le monde ». Bien que Reagan n'ait pas été à l'origine de la révolution néo-libérale, laquelle a été déclenchée par des troubles économiques et politiques au cours des années 1970, son arrivée à la tête de l'État le plus puissant du monde, en janvier 1981, a été un moment catalyseur de l'émergence d'un nouveau consensus politique. Un avenir meilleur était promis à tous, les capitaux mobiles, les entrepreneurs dynamiques et les forces efficaces du marché étant libérés de la mainmise pesante du Gouvernement, de sa surveillance et de ses réglementations.

La série des *Rapports sur le commerce et le développement* de la CNUCED a été lancée la même année et, pendant les quatre décennies qui ont suivi, ces *Rapports* ont fait connaître les conséquences du nouveau consensus, à mesure que celui-ci se propageait par-delà le monde anglo-saxon jusqu'au monde en développement, en passant par de nombreuses institutions internationales.

Même devant l'évidence des faits prouvant que cette ère a été marquée par des crises récurrentes, une concentration sans précédent de la richesse et du pouvoir et une insécurité économique croissante, trop de décideurs politiques restent attachés à l'idée que les marchés sont naturellement compétitifs et s'équilibrent d'eux-mêmes. Ce dogme s'explique largement par une indifférence irresponsable, notamment des partisans les plus fondamentalistes de l'hypermondialisation, face au comportement anarchique des capitaux spéculatifs, aux pratiques prédatrices de la grande finance et au pouvoir destructeur des mouvements effrénés des capitaux à travers les frontières.

Cette indifférence a fini par déclencher la crise financière mondiale, dont il faut sans le moindre doute chercher les origines dans les activités des grandes banques occidentales et dont les conséquences destructrices ont forcé les décideurs, autant par panique que par conviction, à abandonner certains des totems du consensus politique. Les gouvernements ont promis de reconstruire en mieux. Lors de sa réunion à Londres en 2009, le G20 a fait part de sa volonté de changer de cap :

Nous avons la conviction que la prospérité est indivisible ; que la croissance, pour être soutenue, doit être partagée ; que les besoins et les emplois des familles laborieuses doivent être placés au cœur de notre plan de relance mondial, non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays émergents et dans les pays les plus pauvres du monde ; que ce plan doit prendre en compte les intérêts non seulement de nos concitoyens, mais aussi des générations futures.

L'emprise de la pensée politique traditionnelle et la force gravitationnelle des marchés financiers se sont finalement avérées trop fortes. Tout espoir de reconstruire en mieux s'est évanoui à la fin de la dernière décennie.

En menaçant aussi bien des vies que des moyens de subsistance, la crise provoquée par la COVID-19 a révélé à quel point le monde est devenu fragile ; elle nous a également rappelé que si nous voulons nous reconstruire en mieux cette fois-ci, la main invisible des marchés financiers ne pourra pas apporter tous les fonds nécessaires à l'échelle requise aux bons endroits et au bon moment. Pour refaire le monde à nouveau, il faudra un effort bien plus collectif, au sein des pays et entre eux.

La section suivante situe l'analyse proposée par les *Rapports sur le commerce et le développement* en réponse aux chocs, revers et crises qui ont entravé le développement durant l'ère de l'hypermondialisation et souligne l'appel invariable formulé dans ces *Rapports* en faveur d'une gouvernance économique mondiale inclusive. La section C analyse ce qui pourrait se passer si les propositions d'action largement adoptées durant l'ère en question étaient à nouveau appliquées après la décrue de la pandémie, et lance une « alerte orange » pour mettre en garde contre l'aggravation des asymétries qui résulteraient d'une telle approche. La section D examine

certaines des mesures prises pendant la crise par les économies avancées, en particulier, pour lutter contre les inégalités, le pouvoir incontrôlé des entreprises et la crise climatique imminente. Bien qu'allant dans la bonne direction, ces mesures ont été trop timides et les pays en développement pourraient en subir les conséquences, compte tenu du manque de coordination des politiques. Tout nouveau consensus politique devra être autrement plus solide, et certains grands thèmes politiques apparus pendant la crise sanitaire et mis en lumière dans la dernière section pourraient justement aller dans ce sens.

B. Le Rapport sur le commerce et le développement à 40 ans

1. Nager à contre-courant

En 1981, les économies avancées subissaient encore les pressions de la stagflation de la décennie précédente. L'inflation et le chômage étaient restés à des niveaux élevés. Les investissements étaient lents ou en baisse. Les tensions politiques aggravaient l'anxiété et la confusion. La confusion régnait également au niveau international ; le consensus de Bretton Woods avait déjà été secoué par la libération du dollar de son lien avec l'or, par l'ouverture des comptes de capital et par l'instabilité des flux de capitaux privés. Certaines grandes banques internationales rencontraient des problèmes de solvabilité à cause des prêts douteux accordés aux pays en développement.

C'est dans ce contexte que les pays du G7 se sont réunis à Ottawa en juillet 1981 « pour revitaliser les économies des démocraties industrielles ». Ils ont insisté sur la nécessité de vaincre l'inflation en réduisant les emprunts publics et en contrôlant la masse monétaire, signe que l'ère de la gestion keynésienne de la demande était bien révolue. Ils ont également insisté sur le fait que cette revitalisation nécessiterait des changements plus fondamentaux dans les attentes en matière de croissance et de revenus, dans les relations de travail, dans le soutien à l'industrie, dans l'orientation et l'ampleur des investissements, ainsi que dans l'utilisation de l'énergie et l'approvisionnement en énergie (G7, 1981).

Reconnaissant les réalités d'un monde interdépendant et « les graves problèmes économiques de nombreux

pays en développement », le G7 a également confirmé qu'il s'engageait à renforcer la coopération internationale et a annoncé qu'il souhaitait discuter des défis communs lors de la réunion internationale sur la coopération et le développement à Cancún plus tard dans l'année.

Au cours de la décennie précédente, l'économie de nombreux pays en développement avait progressé grâce à la hausse des prix des matières premières, surtout du pétrole, à l'augmentation des investissements et à l'accélération de la croissance. La confiance économique grandissante ayant alimenté une ambition politique accrue, des négociations avaient été lancées aux Nations Unies pour façonner un ordre économique international plus favorable au développement. Cependant, les fondements structurels de nombreuses économies étaient encore faibles et les poussées de croissance se sont avérées éphémères. Le faible coût réel de la dette (à savoir, les volumes d'exportations nécessaires pour couvrir les paiements d'intérêts) et les prix élevés des matières premières avaient encouragé des emprunts massifs sous forme de prêts bancaires syndiqués. Les taux d'intérêt ayant beaucoup augmenté et la croissance ayant beaucoup ralenti dans les pays avancés, des tensions financières ont commencé à apparaître dans certaines économies lourdement endettées.

Le premier *Rapport sur le commerce et le développement* de la CNUCED est sorti en 1981 au milieu de ces courants économiques changeants. Ce *Rapport* soulignait, en guise de mise en garde, que

les conditions mondiales de la promotion d'un programme de développement à long terme étaient en train de disparaître et que la détérioration de la situation dans de nombreux pays annonçait une « crise du développement » imminente. Son message, qui est devenu un thème récurrent des *Rapports* suivants au cours des quatre décennies qui ont suivi, était que l'accélération de la croissance dans les pays en développement allait également dans le sens des intérêts des pays développés, mais que pour y parvenir, « il faudra intensifier la coopération internationale et les efforts concertés des gouvernements, car on ne peut compter sur les seules forces du marché pour réaliser les transformations et les réformes structurelles requises ». En 1981, pareil message était en contradiction avec l'orientation de la politique du Nord¹.

Cette nouvelle orientation politique, qualifiée depuis de « néo-libérale », était déjà perceptible au milieu des années 1970, mais elle était passée à la vitesse politique supérieure avec l'élection, en 1979, de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et de Ronald Reagan l'année d'après aux États-Unis². La gestion keynésienne de la demande a eu droit à un dernier tour de piste avec le Gouvernement de François Mitterrand en France, élu quelques mois avant le lancement du premier *Rapport*, mais la pression de la fuite des capitaux et le creusement du déficit de la balance courante n'ont pas tardé à forcer un virage vers l'austérité. Malgré les vœux exprimés à Ottawa, le sommet de Cancún a marqué la fin des changements négociés de l'ordre économique international, le Président Reagan ayant clairement fait savoir que son administration s'emploierait principalement à soutenir les politiques intérieures des pays désireux d'« encourager la liberté économique » et non la réforme de l'architecture multilatérale existante.

Avec ce changement d'orientation, les vertus d'un appareil gouvernemental plus restreint étaient vantées, ainsi que les avantages qu'il y avait à libérer les marchés de la discipline et de la surveillance réglementaires. La compétitivité ayant supplanté l'emploi comme critère de réussite économique, la libéralisation occupait le centre de la scène et le rôle de soutien macroéconomique a été dévolu à une politique monétaire stricte. La promesse était simple : libérée de l'intervention de l'État – en particulier de la réglementation des mouvements internationaux de capitaux et de la spirale salaires/prix – une concurrence accrue stimulerait l'esprit d'entreprise, l'investissement et la création de richesses et, par ruissellement, les gains atteindraient même les couches les plus pauvres de la société et

se propageraient à l'échelle mondiale grâce au libre-échange et à l'intensification des flux de capitaux.

2. Une décennie perdue

La réalité économique s'est avérée tout autre. Paul Volker (1978), Président de la Réserve fédérale américaine, ayant fait grimper les taux d'intérêt jusqu'à des valeurs à deux chiffres, la hausse du dollar et la baisse de la demande de produits de base ont transformé les tensions de liquidité et les problèmes financiers des pays en développement en crises de solvabilité. La défaillance du Mexique en 1982 a fait douter d'autres emprunteurs souverains et la fuite des capitaux privés a déclenché des crises de la dette dans une grande partie du Sud. Le *Rapport* de 1982 a mis en garde contre un nouvel appauvrissement de l'arsenal des « politiques réalisables par les pays en développement pour promouvoir leur propre développement » et a signalé que « l'esprit de coopération internationale ... étant sur le déclin », la crise du développement ne pouvait manquer de s'intensifier.

En l'absence d'un soutien multilatéral concessionnel rapide, des mesures de rééquilibrage budgétaire rigoureuses étaient inévitables. Des programmes d'ajustement structurel, obéissant à un paradigme de la politique de développement très différent de celui envisagé dans le *Rapport*, et baptisés par la suite « Consensus de Washington » (Williamson, 1990), sont devenus monnaie courante dans les pays en développement comme condition d'un nouvel accès au financement multilatéral. Les dommages causés par ces programmes et leur incapacité à créer un environnement macroéconomique favorable aux investissements à long terme ont été largement documentés dans des *Rapports* ultérieurs.

Lorsque les pays avancés ont commencé à se redresser, une économie mondiale très différente est née de ce que Volker lui-même a décrit par euphémisme comme étant « la désintégration contrôlée de l'économie mondiale » qui a suivi le flottement du dollar. Cette économie mondiale allait nécessiter des mécanismes de gouvernance différents de ceux établis lors de la Conférence de Bretton Woods – les « mécanismes d'intervention mutuelle » convenus entre les autorités monétaires des économies d'importance systémique (Volker, 1978). Ces mécanismes reposaient sur un nouveau régime de croissance aux États-Unis, piloté par un secteur financier en expansion et des activités de services connexes, un dollar fort, des déficits commerciaux persistants et une volonté d'accroître les bénéfices à l'étranger en

augmentant les flux d'investissements étrangers, en renforçant les droits de propriété intellectuelle et en cherchant sans cesse des sources de main-d'œuvre moins chères.

Le régime de paiements et de change est devenu de plus en plus étroitement lié à la libre circulation des capitaux et au régime commercial international – mélange de réductions tarifaires négociées en grande partie par les pays avancés dans le cadre du GATT et de restrictions commerciales discrétionnaires unilatérales adoptées par ces mêmes pays. Le *Rapport* de 1984 annonçait déjà les lignes de faille et les asymétries qui allaient caractériser le paysage mondial naissant : les créanciers seraient préférés aux débiteurs, les grands producteurs aux petits, les profits aux salaires, les intérêts des pays développés étant prioritaires par rapport à ceux des pays en développement dans les instances internationales.

Pour surmonter la crise provoquée par le fardeau insoutenable de la dette, il aurait fallu, dans l'idéal, combiner une accélération de la croissance, une baisse des taux d'intérêt et une augmentation des flux de capitaux à des conditions appropriées. Faute de cela, il est devenu de plus en plus évident qu'un cadre bien conçu et impartial pour la résolution rapide des problèmes de dette extérieure faisait défaut. Des exercices de restructuration ad hoc et favorables aux créanciers, à commencer par le plan Baker en 1985, ont offert un certain rééchelonnement limité, mais en imposant une réduction des dépenses et un ajustement déflationniste aux pays endettés. En réponse, le *Rapport* de 1986 a proposé une autre approche basée sur de nouveaux principes de restructuration de la dette s'inspirant en partie du Code des faillites des États-Unis et préconisant un arrêt temporaire du service de la dette et l'établissement d'un mécanisme indépendant de restructuration de la dette chargé d'effectuer une restructuration de manière équitable et opportune.

Alors que la décennie touchait à sa fin, le *Rapport* de 1989 concluait que pour progresser après cette décennie perdue, il fallait assouplir sensiblement la contrainte extérieure limitant la croissance des pays en développement et mettre en place un nouveau contrat social (et les réformes budgétaires qui allaient avec) assurant une répartition plus équitable des coûts de tout nouvel ajustement et des fruits de toute reprise ultérieure. Certes, une sorte d'assouplissement avait commencé avec la réduction sélective par les banques commerciales de la valeur de certains de leurs prêts et avec le lancement, en 1989, du plan Brady, qui offrirait

un allègement plus important de la dette en convertissant les prêts en cours en instruments obligataires négociables, ouvrant ainsi la voie au retour des pays d'Amérique latine à revenu moyen sur les marchés internationaux des capitaux. Cependant, un contrat social plus équitable n'était pas envisagé.

3. Naissance des capitaux fébriles

Avec l'atténuation du marasme économique aigu (et la chute du mur de Berlin en novembre 1989), les contours d'une économie hypermondialisée se sont précisés. La déréglementation des marchés financiers et la libéralisation du compte de capital ont laissé le champ libre à l'achat et à la vente d'actifs financiers, à la gouvernance actionnariale et à l'augmentation des niveaux d'endettement. La suppression des obstacles tarifaires s'est poursuivie, mais les négociations ont plutôt porté sur l'adoption de règles favorisant une intégration plus poussée et l'expansion de réseaux de production internationaux offrant des protections accrues aux entreprises qui les géraient. Les campagnes de privatisation des avoirs publics ont cédé la place à la promotion de partenariats public-privé et d'un environnement commercial susceptible d'attirer les investissements étrangers directs. Les décideurs se sont entendu dire qu'ils n'avaient pas plus de raisons de débattre de ces changements que du changement de saisons (Blair, 2005), les pays pouvaient soit « s'intégrer à l'économie internationale, soit être marginalisés et prendre de plus en plus de retard en termes de croissance et de développement » (Camdessus, 1997).

L'effondrement de l'Union soviétique au début de la nouvelle décennie a ouvert un front plus large pour l'application de réformes fondées sur le marché, et ce, si rapidement qu'on a parlé de « thérapie de choc ». Le *Rapport* de 1993 a fait remarquer que les économies en transition avaient connu plus de chocs que de thérapies. Pourtant, un nouvel ordre mondial était promis et, selon le président américain George H. W. Bush, celui-ci offrirait « de nouvelles façons de travailler avec les autres nations [...], le règlement pacifique des différends, la solidarité contre l'agression, la réduction et la maîtrise des arsenaux et le traitement équitable de tous les peuples » (Nye, 1992). Un observateur enthousiaste a cru y voir « la fin de l'histoire » (Fukuyama, 1992).

Mais au bout du compte, l'histoire n'a pas été aussi obligeante. L'évolution de l'interdépendance mondiale dans un monde où les capitaux sont libres de circuler et les nouvelles menaces qui en découlent,

notamment pour les pays en développement, sont devenus des thèmes récurrents des *Rapports* suivants. Une attention particulière a été accordée aux effets perturbateurs que la libéralisation du commerce et du compte de capital, combinée à des politiques budgétaires et monétaires procycliques, pourraient avoir sur la croissance et le développement. Les réductions d'effectifs, les pertes d'emplois et l'augmentation de la pauvreté ont été causées par le non alignement macroéconomique des prix, les horizons de placements plus rapprochés et le renforcement des bulles d'actifs, qui risquent d'éclater en cas de changements soudains dans le sentiment du marché entraînant des sorties rapides de capitaux et aggravant les pressions sur les paiements. Malgré les assurances que l'innovation financière permettait de contrer le risque de marché, le *Rapport* de 1995 faisait état d'une inquiétude croissante devant la progression rapide des produits financiers, sources de risques systémiques qui, en l'absence de coopération internationale, pouvaient provoquer un effondrement plus général des marchés financiers.

Certes, les capitaux étrangers avaient recommencé à affluer en Amérique latine au début des années 1990, mais de nombreux pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, luttent encore contre les séquelles de la crise de la dette. Ce n'est qu'avec l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par le FMI et la Banque mondiale en 1996, que leur situation a commencé à changer. Dans le même temps, les dangers d'une libéralisation financière rapide se précisaient dans certaines des économies en développement les plus performantes d'Asie de l'Est. Le *Rapport* de 1994 signalait que la libéralisation du compte de capital avait déclenché dans ces pays un afflux soudain de capitaux à court terme (« capitaux fébriles »), qui profitaient de taux d'intérêt nominaux locaux élevés mais pouvaient refluer tout aussi rapidement. Lorsque les investisseurs sont devenus nerveux face aux déficits croissants des comptes courants et ont branché leurs antennes spéculatives sur les marchés florissants des États-Unis, les flux de capitaux se sont inversés, ce qui a créé des pressions sur les taux de change locaux. L'effondrement du baht thaïlandais en juillet 1997 s'est avéré très contagieux, entraînant la Thaïlande et plusieurs pays voisins dans une spirale financière infernale et déclenchant une grave récession. La crise a continué à se propager à d'autres marchés émergents jusqu'à la fin de la décennie.

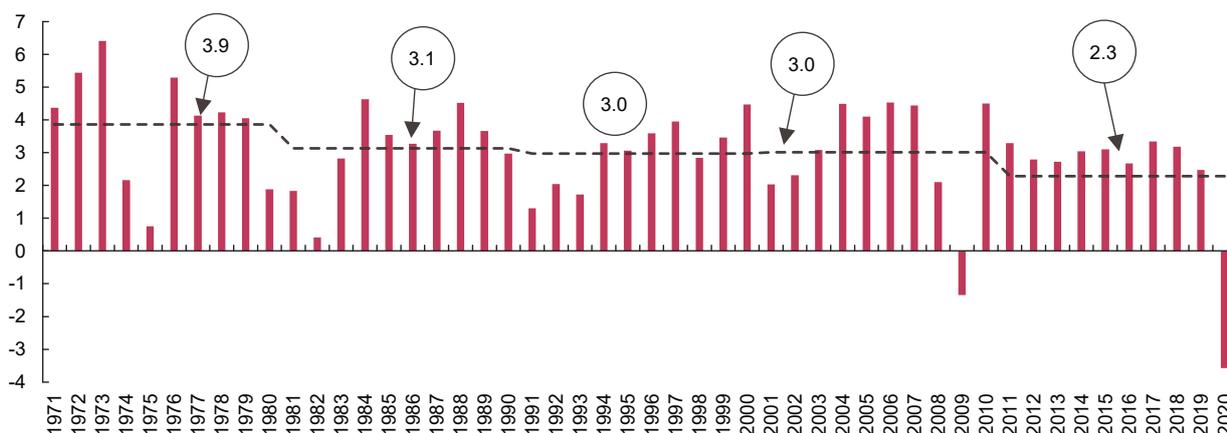
Le *Rapport* de 2000 concluait que la réponse initiale à la crise de l'Asie de l'Est, orchestrée en grande partie

par les institutions financières internationales, avait été inutilement dure et que les salariés, les petites et moyennes entreprises et les pauvres en avaient fait les frais. La reprise n'a démarré qu'une fois les mesures d'austérité inversées et les gouvernements autorisés à jouer un rôle plus positif, notamment en Malaisie, grâce à une mise en œuvre efficace de contrôles sélectifs des capitaux. Une leçon fondamentale de cette expérience est que, même dans les pays en développement à forte croissance, dans une économie mondiale financiarisée, un recours excessif à des ressources et à des marchés étrangers rend les perspectives de croissance vulnérables aux chocs extérieurs.

S'agissant des pays avancés, les années 1990 ont été la décennie de l'Amérique. Une récession de courte durée au début de la décennie a fait place à une croissance plus forte liée à une politique monétaire accommodante et à l'euphorie entourant la révolution des technologies de l'information et de la communication ; les investissements, la productivité et l'emploi ont tous repris et les pressions inflationnistes sont restées modérées. Le marché boursier a connu une hausse précipitée, ce qui a conduit le Président de la Réserve fédérale à mettre en garde contre une « exubérance irrationnelle », sans pour autant s'empresser de la freiner. L'Union européenne, en revanche, a souffert d'un ralentissement plus prolongé, à un moment où elle rencontrait quelques difficultés avec le Traité de Maastricht nouvellement adopté. Une faible reprise à partir du milieu des années 1990 a toutefois insufflé suffisamment de confiance dans une sous-section du bloc pour permettre le lancement, à la fin de la décennie, d'une union monétaire avec l'euro pour monnaie. Le Japon, en revanche, n'a pas pu trouver une voie d'ajustement durable pour sortir de l'effondrement financier massif de la fin de la décennie précédente, et des cycles brefs alternant brusquement freins et accélérateurs ont bridé la croissance tout au long de la décennie.

Parallèlement à cette évolution inégale de la croissance, la persistance d'un chômage élevé et l'accélération de la désindustrialisation ont mis à rude épreuve les décideurs des pays avancés. L'ajustement aux forces du marché n'a pas été aussi facile que le laissaient entendre les manuels scolaires, et des poches résiduelles de pauvreté et de privation subsistaient malgré la reprise de la croissance. Le *Rapport* de 1995 a rejeté l'argument de plus en plus populaire parmi les responsables politiques à l'époque – argument selon lequel le grand coupable était l'essor du commerce avec les pays en développement – et a

GRAPHIQUE 2.1 Le ralentissement de la croissance économique mondiale, 1971-2020
(Moyenne géométrique par an et par décennie, en pourcentage)



Source : Secrétariat de la CNUCED d'après des données de UNCTADStat et des séries de données sur la production mondiale utilisées dans la préparation de certains Rapports sur le commerce et le développement.

plutôt souligné que la situation était due à l'atonie de la demande, à la croissance inégale des investissements et à la déréglementation du marché du travail, conséquences de choix décisionnels dictés par la financiarisation de plus en plus grande de leurs économies. Le *Rapport* mettait en garde contre le fait que les baisses de salaires visant à stimuler la compétitivité réduisaient la demande intérieure et ne feraient donc que dégrader davantage les conditions d'emploi.

Dans l'ensemble, la moyenne de la croissance mondiale annuelle des années 1990 ne s'était guère améliorée par rapport à la décennie précédente, malgré l'envolée des flux de capitaux (graphique 2.1). Dans de nombreux pays en développement, la croissance par habitant est restée inférieure à celle des économies avancées, une indication que le retard de ces pays allait persister (tableau 2.1). Toutefois, la reprise de la croissance en Asie du Sud et le maintien d'une forte croissance en Asie de l'Est, incluant désormais une Chine en transformation rapide, étaient un signe que le paysage économique international était en train de changer.

4. Gagnants et perdants

Alors que la foi dans l'efficacité des marchés continuait de dominer dans l'élaboration des politiques économiques, les gouvernements des pays avancés commençaient à s'inquiéter des déséquilibres persistants de l'économie mondiale. Les déséquilibres commerciaux et l'instabilité financière qui les

accompagne – conséquences de politiques macroéconomiques incohérentes dans les principaux pays avancés et entre eux – ont été une préoccupation constante du *Rapport* tout au long des années 1980. En l'absence d'une coordination internationale efficace, l'excédent croissant de la balance courante du Japon, source d'anxiété particulière pour les États-Unis, a suscité une série de réponses ad hoc qui ont perturbé le commerce international. Les déséquilibres se sont encore renforcés dans les années 1990, à la faveur des divergences qui persistaient entre les politiques mises en œuvre et qu'aggravait la forte expansion des exportations des nouvelles économies industrielles d'Asie de l'Est. À l'échelle mondiale, ces déséquilibres ont mis en évidence le manque de coordination des politiques dans un monde de plus en plus interdépendant et, selon le *Rapport* de 2000, à la fin de la décennie le problème allait très probablement être résolu dans le désordre et au détriment des pays en développement. Les *Rapports* suivants ont continué, jusqu'à la crise financière mondiale, à mettre en garde contre le risque d'atterrissage brutal.

La logique du libre-échange promettait des gains importants pour les pays en développement. Cependant, plus d'une décennie d'ouverture rapide n'a permis qu'à un petit nombre de ces pays, principalement en Asie de l'Est, d'afficher une forte croissance de rattrapage, tandis qu'ailleurs, la décennie perdue des années 1980 s'est prolongée dans les premières années de la décennie suivante. Devant le succès anormal des économies « miracles », des questions ont été soulevées au sujet des conseils venant

TABLEAU 2.1 Croissance moyenne annuelle par habitant, par région, 1951-2020
(PPA)

	Monde	Pays développés (M49, Rép. de Corée incl.)	Pays en développement (M49)	Asie centrale	Asie de l'Est (Japon et Rép. de Corée incl.)	Asie du Sud	Asie du Sud-Est	Asie de l'Ouest (Israël incl.)	Amérique latine	Afrique du Nord	Afrique subsaharienne
1951-1959	3,0	3,6	2,8		5,1	1,4	2,5	4,1	2,3	2,6	1,9
1960-1969	3,5	4,4	3,1		5,4	2,8	1,9	4,7	2,6	6,8	1,9
1970-1979	2,6	2,4	3,6		3,9	1,2	4,2	4,6	3,5	2,1	0,9
1980-1989	1,0	2,0	0,8	-0,5	4,0	2,0	3,1	-2,8	-0,3	-1,4	-0,9
1990-1999	1,0	1,1	2,2	-4,7	2,9	3,3	3,4	1,1	1,2	0,8	-0,6
2000-2009	2,4	1,8	4,0	6,9	4,6	4,5	3,7	2,4	1,6	2,5	2,4
2010-2019	2,1	1,7	3,0	4,3	3,5	4,7	4,2	2,1	0,8	0,2	1,4
2020	-4,5	-4,6	-3,9	-2,0	-0,3	-6,7	-4,4	-4,4	-7,9	-5,8	-4,7
2000-2008	2,9	2,5	4,3	7,5	4,9	4,6	4,0	3,1	2,2	2,8	2,6

Source : The Conference Board (avril 2021). *Total Economy Database*. Voir: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.

de Washington. Dans une grande étude commandée par le Gouvernement japonais, la Banque mondiale a attribué le succès du Japon à une adoption plus stricte de politiques favorables au marché (validant ainsi implicitement ses propres conseils aux autres pays en développement). Mais ce point de vue a vite été contesté dans un nombre croissant de travaux universitaires, qui ont mis en évidence le rôle clef des politiques commerciales et industrielles stratégiques appliquées par les États forts et développementistes pour promouvoir leur transformation structurelle et contrebalancer les désavantages concurrentiels de leurs entreprises sur les marchés internationaux. Les recherches de la CNUCED, présentées dans différents *Rapports*, ont confirmé que le recours actif à des mesures positives avait aidé à créer un lien solide entre profit, investissement et exportation dans les économies d'Asie de l'Est les plus performantes et ont souligné le rôle des institutions publiques efficaces, désireuses et capables de dialoguer avec le secteur privé et disposant d'une marge d'action suffisante pour soutenir, guider et, le cas échéant, discipliner les entreprises, afin d'accéder rapidement aux investissements et à la modernisation technologique.

Reconnaître que cette mondialisation croissante a fait des perdants et pas seulement des gagnants aux niveaux national et international allait à l'encontre de la logique de la théorie du ruissellement défendue par les fondamentalistes du marché. Une partie de la communauté internationale s'inquiétait de voir cette focalisation exclusive sur la croissance amener à

délaisser un défi plus large, à savoir la création d'un « environnement permettant aux gens de jouir d'une vie longue, saine et créative » (UNDP, 1990). C'est ainsi que le « développement humain » est devenu un thème important au cours des années 1990. S'il est vrai que cette approche a aidé à élargir le débat politique dans les milieux internationaux concernés par le développement, elle s'est intéressée exclusivement à l'extrême pauvreté et aux difficultés d'ordre social. Le *Rapport* de 1997 a rompu avec cette ligne de pensée et a déplacé le débat de ceux qui se trouvent au bas de la pyramide économique (le défi de la pauvreté) vers ceux qui se trouvent au sommet, reconnaissant que l'élargissement des écarts de revenus était devenu endémique à l'hypermondialisation et que le comportement et l'influence d'une élite de plus en plus déconnectée, composée aussi bien de ménages que d'entreprises, avaient une incidence disproportionnée sur l'orientation et les perspectives de l'ensemble de l'économie.

Le *Rapport* a décrit en détail les tendances à l'augmentation des inégalités dans les pays, à tous les niveaux de développement, à l'érosion des classes moyennes dans le Nord et à une aggravation du retard des pays à revenu intermédiaire dans le Sud. Selon le *Rapport*, cette situation était due avant tout à un ensemble de décisions, en particulier l'adoption de politiques macroéconomiques strictes et une libéralisation rapide, ainsi qu'aux nouvelles règles de l'économie internationale, qui étaient favorables à la libre circulation des capitaux et exerçaient des pressions à la baisse sur les salaires.

Le bon côté de ces tendances a été l'augmentation de la part des bénéficiaires dans le revenu national mais, au lieu de donner l'impulsion promise à l'investissement productif, cette augmentation a plutôt causé un déficit de la demande globale, une hausse des niveaux d'endettement et un ralentissement de la croissance, les investisseurs se désintéressant de l'économie productive pour se livrer plutôt à l'achat et à la vente d'actifs existants. L'économie de la rente était née. Le *Rapport* prévenait que si rien n'était fait pour remédier aux fragilités économiques et aux tensions politiques ainsi créées, on assisterait à de vives réactions contre la mondialisation. Les manifestations violentes qui ont eu lieu lors de la réunion de l'OMC à Seattle en novembre 1999 ont été l'un des premiers signes d'un mécontentement grandissant.

5. Accélération de la croissance et aggravation des déséquilibres

Comme l'avaient prédit des *Rapports* antérieurs, outre le fait que les marchés financiers libéralisés étaient en train de devenir une plus grande source d'instabilité, l'intégration croissante de l'économie mondiale signifiait que les chocs (tant réels que financiers) se transmettaient beaucoup plus rapidement entre les secteurs, les pays et les régions. Pendant ce temps, des pressions étaient sans cesse exercées sur les pays en développement pour les amener à supprimer les contrôles de capitaux, sur la promesse d'une efficacité croissante du marché. La « crise Tequila », qui a secoué le marché obligataire mexicain en 1994, est venue montrer que l'instabilité financière pouvait se propager à partir des « marchés émergents »³ et l'effondrement, en 1998, de Long-Term Capital Management – surexposé au marché obligataire russe – a fait comprendre aux décideurs que les fonds spéculatifs étaient des vecteurs de contagion. Dans les deux cas, les opérations de sauvetage rapides menées par les autorités monétaires des États-Unis ont été couronnées de succès. Toutefois, l'éclatement de la bulle Internet en 2000, qui a persisté en 2001, a provoqué une réaction plus vive de la Réserve fédérale (amplifiée par l'attaque terroriste sur New York et sur Washington) et d'autres banques centrales, qui ont rapidement réduit les taux d'intérêt et injecté des liquidités massivement et sur de longues périodes afin de stabiliser et de relancer les marchés financiers.

Ces injections massives ont également eu des retombées dans les pays en développement, qui ont vu augmenter les entrées de capitaux, témoignant d'une diminution de l'aversion aux risques des investisseurs en quête de rendements plus élevés. Le retour

de l'optimisme économique a été consolidé par la confirmation de l'adhésion de la Chine à l'OMC et par la reprise du commerce mondial. Pour la première fois depuis les années 1970, la croissance a repris de manière simultanée dans l'ensemble du Sud, et les chiffres de la pauvreté ont enfin commencé à baisser, reflétant essentiellement, il est vrai, la chute rapide des chiffres concernant la Chine. Les prix élevés et croissants des produits de base – un phénomène connu sous le nom de « super-cycle » – ont alimenté la croissance dans l'ensemble des pays en développement et, puisque la croissance des économies avancées était plus lente, il semblait que la convergence longtemps promise, c'est-à-dire la réduction des écarts de revenus entre les pays développés et en développement, allait enfin devenir une réalité.

Avec la baisse des taux d'intérêt et la reprise des marchés financiers, les décideurs des pays avancés ont cru avoir découvert le Saint Graal de la stabilité macroéconomique. Les économistes ont annoncé (rétrospectivement) l'avènement d'une « grande modération » (Bernanke, 2004), certains allant même jusqu'à prédire la fin des dépressions économiques (Lucas, 2003). Selon le Président de la Réserve fédérale, Alan Greenspan (2005), l'innovation financière alliée à la prévoyance des banques centrales avait finalement donné à la main invisible d'Adam Smith l'espace nécessaire pour apporter stabilité et dynamisme à l'ensemble de l'économie mondiale.

Il restait surtout à voir si ces tendances allaient perdurer. On pouvait en douter, car l'élaboration des politiques était liée de plus en plus étroitement aux calculs de marchés financiers non réglementés, et les horizons d'investissement des capitaux sans attache étaient de plus en plus courts. Comme l'indiquait le *Rapport* de 2001, les diverses initiatives mises sur pied dans différentes instances dans l'espoir de trouver un système de gouvernance internationale compatible avec des taux de change flexibles et des flux massifs de capitaux n'avaient pas vraiment permis de progresser. En l'absence d'un système multilatéral pouvant rivaliser d'influence avec les marchés financiers mondiaux, un système dualiste a vu le jour, dans lequel les pays en développement faisaient l'objet d'une surveillance et de disciplines accrues tandis qu'une approche de laisser-faire était appliquée aux politiques des pays avancés d'importance systémique, dont les systèmes financiers nationaux, incluant des créanciers internationaux privés, étaient régis par des accords volontaires. Un tel système, concluait le *Rapport*, était à la fois sujet à des crises et conçu au détriment des besoins des pays en développement.

Reprenant des propositions de réforme antérieures visant à mettre la finance internationale au service du développement, le *Rapport* préconisait : l'amélioration de la surveillance multilatérale et de la coordination des politiques économiques dans les principales économies ; une réglementation et une surveillance plus strictes des flux de capitaux internationaux ; l'augmentation du financement officiel, en particulier des financements à des conditions concessionnelles ; de nouveaux moyens plus équitables et plus rapides de gérer et de restructurer les dettes ; une plus grande cohérence dans la formulation des politiques relatives aux finances et au développement, y compris une réduction substantielle des conditionnalités politiques associées aux programmes d'ajustement.

La gouvernance du commerce international préoccupait aussi de plus en plus. Le dénouement ambigu du Cycle d'Uruguay a été analysé dans le *Rapport* de 1996, et le *Rapport* de 1999 a conclu que les gains annoncés pour les pays en développement avaient été exagérés, car des obstacles non tarifaires restreignaient leur accès aux marchés du Nord et diverses mesures liées au commerce limitaient leur marge d'action. Pour reprendre les termes du *Rapport* de 2002, « le fossé séparant la rhétorique de la réalité d'un ordre économique international libéral » devenait encore plus évident avec la propagation des réseaux de production internationaux. Ces réseaux ouvraient, certes, de nouveaux débouchés aux exportations des pays en développement mais, pour en faire partie, ces pays devaient augmenter sensiblement leurs importations d'intrants intermédiaires et céder une partie de leur marge d'action aux grandes entreprises qui géraient ces réseaux – une privatisation de la gouvernance, qui rendait de plus en plus difficile, dans les pays participants, la diversification associée à des activités à plus forte valeur ajoutée.

Le *Rapport* de 2002 concluait que si les pays en développement commerçaient plus qu'avant, ils étaient nombreux à en retirer moins de revenus. Les enclaves manufacturières ayant peu de liens avec l'économie nationale au sens large n'avaient guère aidé à stimuler l'emploi, l'investissement, la valeur ajoutée et la croissance de la productivité et, dans certains cas, examinés dans le *Rapport* de 2003, le rythme rapide de la libéralisation avait causé une « désindustrialisation prématurée », les parts de l'emploi manufacturier et la production étant tombées à des niveaux relativement bas et les activités à moindre intensité technologique ayant été dévalorisées.

Sur une note plus positive, l'expérience de la croissance en Asie de l'Est a démontré le potentiel des échanges commerciaux et des flux d'investissement à l'échelle régionale ; la question s'est alors posée de savoir s'il était possible de soutenir la dynamique de la croissance dans le Sud en reproduisant cette expérience et en renforçant la coopération et l'intégration Sud-Sud. Différents *Rapports* ont analysé les opportunités et les défis à cet égard, mais ont insisté sur le fait qu'il ne fallait pas voir dans cette approche un substitut à des mécanismes multilatéraux efficaces et ont prévenu que les résultats seraient compromis si on continuait à réduire les marges d'action en adoptant des accords mal conçus sur le commerce et l'investissement, en imposant des conditionnalités de prêt excessives et en encourageant les flux de capitaux procycliques.

6. Un trait caractéristique et non une simple faille

En 2007, le *Rapport* s'est à nouveau inquiété du risque systémique que courait l'économie mondiale à cause de la persistance de déséquilibres mondiaux et de la présence disproportionnée d'investisseurs institutionnels à fort effet de levier en mesure de profiter des mouvements de prix macroéconomiques entre les pays et, jusqu'à un certain point, de les influencer. Les instruments financiers complexes promettant de répartir l'impact des investissements risqués, combinés à la recherche de rendements bien supérieurs à la croissance de l'économie réelle et au danger d'« exubérance irrationnelle » constituent une caractéristique permanente des économies financiarisées, tout comme les limites du pouvoir autorégulateur de marchés incapables de réprimer ces comportements.

Cette mise en garde s'est avérée prémonitoire : l'optimisme du nouveau millénaire a été anéanti par la crise financière qui couvait depuis août 2007 et s'est finalement propagée à l'économie mondiale à la suite de la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008. Si la crise a pris naissance dans les pratiques de plus en plus imprudentes du marché hypothécaire américain, elle a été le point culminant d'un système financier à fort effet de levier, qui s'était détaché de l'économie productive. L'impact a été aussi rapide que dévastateur, les investisseurs ayant recours à la vente de panique dans l'espoir de réduire autant que possible les pertes. La contagion financière a atteint les marchés et les continents et l'économie mondiale est entrée en récession pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le jugement ne s'est pas fait attendre. On a alors vu un Alan Greenspan bouleversé déclarer devant le Congrès qu'il avait découvert « une faille » dans son raisonnement sur les vertus du libre marché, tandis qu'un groupe d'éminents économistes du Royaume-Uni informait la Reine que « l'imagination collective de beaucoup de gens brillants » avait failli. Le Directeur du FMI, Dominique Strauss Kahn, est arrivé plus justement à la conclusion que la crise avait « sapé les fondements intellectuels de l'ordre économique mondial du dernier quart de siècle ».

Une crise mondiale de cette ampleur nécessitait des actions collectives allant plus loin que l'intervention d'un club restreint de puissances économiques occidentales. La réponse a donc été élargie aux principales économies émergentes, avec le nouveau G20. Lors de sa réunion de Londres en avril 2009, le G20 a appelé à une expansion budgétaire coordonnée à grande échelle pour endiguer la crise. Avant la réunion, la nouvelle administration américaine avait déjà annoncé un plan de relance de 720 milliards de dollars sur trois ans, soit 1,6 % du PIB par an, mais c'est le plan de dépenses de 586 milliards de dollars sur deux ans de la Chine, soit 4,3 % de son PIB par an, qui a véritablement changé la donne. Le sentiment que le paysage géopolitique était en train de changer a été renforcé par le premier sommet des pays du groupe BRICS en juin 2009.

À sa réunion de Londres, le G20 avait promis une série de réformes ambitieuses pour empêcher une répétition de la crise, restaurer la croissance et reconstruire en mieux (G20, 2009). Sa capacité à tenir ses promesses s'est toutefois avérée décevante. Les bilans des grandes banques internationales qui se trouvaient au cœur de la crise ont été assainis et les marchés financiers ont retrouvé leur sang-froid, si bien que les économies avancées ont pris le virage de l'austérité, avec plus ou moins de force. En Europe et aux États-Unis en particulier, les décideurs politiques ont fait montre d'une nette préférence pour la stabilité financière mondiale – la prospérité mondiale leur importait moins.

Selon le *Rapport* de 2011, avec le passage concerté à l'assainissement budgétaire à un moment où le secteur privé était encore en train de se désendetter, ni un nouvel assouplissement de la politique monétaire ni une réhabilitation du secteur financier ne permettraient une reprise vigoureuse des économies, séparément ou ensemble. En outre, étant donné que d'autres chocs financiers allaient sans doute se produire, non seulement l'élimination de la pauvreté

serait retardée dans de nombreux pays en développement mais aussi les appels croissants exigeant une transition vers une économie plus respectueuse du climat resteraient lettre morte.

Un an avant que le Président Obama déclare que l'inégalité est « le défi déterminant de notre époque », le *Rapport* de 2012 était revenu sur la question de l'augmentation des inégalités et de ses liens avec la stagnation économique. Tout en confirmant que les facteurs politiques et les forces structurelles identifiés à la fin des années 1990 continuaient de rendre le monde très inégalitaire, le *Rapport* notait qu'il y avait eu quelques améliorations régionales, en particulier en Amérique latine depuis les premières années du nouveau millénaire. En effet, un nouveau tournant politique en faveur des dépenses publiques dans les services sociaux et dans les programmes de soutien des revenus était venu amplifier l'impulsion donnée à la création d'emplois (dans les secteurs public et privé) par la hausse des prix des produits de base et l'accélération de la croissance. Toutefois, en l'absence de réformes de la gouvernance internationale, la vulnérabilité persistante de nombreux pays en développement aux chocs et le caractère hautement informel de leur activité économique resteraient, selon le *Rapport*, des obstacles importants à la lutte contre les inégalités dans ces pays.

La crise a finalement débouché sur une nouvelle variante de l'hypermondialisation, qui a permis à de nouvelles formes de financement non bancaire de prospérer à l'abri de la surveillance réglementaire (limitée) des banques instituée après la crise⁴ ; les banques centrales allaient continuer à renflouer les marchés financiers par le biais de leurs opérations de bilan, et de nouvelles sources de rentes ont été créées par des pratiques monopolistiques sur des marchés concentrés et des plateformes numériques.

Aux États-Unis, la Bourse est montée en flèche, les grandes entreprises ayant utilisé leurs bénéfices pour racheter leurs propres actions et acquérir des sociétés rivales, tandis que les coupes budgétaires, la faiblesse des investissements intérieurs et la stagnation des salaires empêchaient une forte reprise et augmentaient la précarité. Des pressions polarisantes similaires ont été observées ailleurs, bien que les mécanismes de protection sociale encore en place dans certains pays aient atténué les conséquences les plus extrêmes.

La Chine a fait exception à l'austérité et au malaise de l'après-crise. En réponse à la crise financière

mondiale, ses mesures de relance budgétaire sans précédent ont fait porter l'effort de croissance sur la demande intérieure, en particulier l'investissement – qui est passé de 2 800 milliards de dollars en 2010 à 6 200 milliards de dollars en 2019 (contre 4 500 et 2 800 milliards de dollars respectivement aux États-Unis) – et ont continué à assurer des résultats robustes à l'exportation, malgré l'appréciation de la monnaie et les hausses tarifaires ciblées adoptées par l'Administration Trump. S'il est vrai que l'excédent commercial de la Chine a commencé à diminuer après 2014, il est resté en territoire positif ; les prêts à l'étranger, y compris à d'autres pays en développement, ont commencé à augmenter, en partie dans le cadre de l'initiative chinoise « Une ceinture et une route » (One Belt, One Road), lancée en 2013. Toutefois, le ralentissement de la croissance tout au long de la décennie et l'accumulation continue de la dette intérieure, en particulier au niveau des provinces et des entreprises, ainsi que l'accroissement des inégalités ont fait naître la menace de bulles non spéculatives. Les turbulences à la Bourse de Shanghai en 2015 et 2016 ont été un avertissement pour les décideurs : les bilans financiers avaient besoin d'être assainis.

7. Une nouvelle normalité ou un nouveau Pacte

Devant l'incapacité du système multilatéral à réaliser les réformes promises après la crise financière mondiale, des questions gênantes ont été soulevées au sujet de son efficacité dans le contexte d'une hypermondialisation caractérisée par la circulation de capitaux sans attache, la concentration croissante des marchés, l'atonie de la demande mondiale, la faiblesse des investissements et l'endettement croissant. Pourtant, 2015 a été l'année du lancement du Programme 2030 et de la conclusion de l'Accord de Paris sur la réduction des niveaux d'émissions de carbone et l'atténuation de la crise climatique, deux actions qui, ensemble, ont offert un cadre d'action ambitieux et transformateur pour l'économie mondiale. Toutefois, en l'absence d'un programme de réformes systémiques visant à remédier aux asymétries bien ancrées dans l'hypermondialisation et à fournir le soutien financier nécessaire à un effort majeur d'investissement pour atteindre les objectifs et les cibles convenus, les chances de les atteindre dans les temps se sont vite amoindries.

S'inspirant des efforts de l'Administration Roosevelt aux États-Unis pour mieux reconstruire après la Grande Dépression des années 1930, le *Rapport* de 2017 a fait valoir qu'un nouveau Pacte mondial était

nécessaire pour mettre fin à l'austérité et créer des emplois décents, freiner l'économie de rente et mettre la finance au service d'intérêts sociaux plus larges. Selon ce *Rapport*, « un internationalisme efficace continue de reposer sur un nationalisme responsable, et la recherche d'un bon équilibre demeure au cœur de toute action multilatérale digne de ce nom ».

À la fin de la décennie, les pays avancés n'avaient réussi ni à trouver suffisamment de nouvelles ressources pour le FMI ni à fournir le financement (même limité) promis dix ans plus tôt pour le Fonds vert pour le climat ; en outre, ils avaient abandonné les négociations commerciales multilatérales lancées à Doha pour se concentrer plutôt sur des accords bilatéraux et plurilatéraux, et ils n'avaient guère progressé dans la réforme de la fiscalité mondiale. Les essais limités de réglementation financière (notamment dans le cadre du Conseil de stabilité financière et de la troisième phase, retardée, des Accords de Bâle) n'avaient pas réussi à freiner les activités prédatrices d'une nouvelle génération de créanciers privés, laissant de nombreux pays en développement très endettés se débattre aux prises avec un système juridique impitoyable, certains étant déjà en défaut de paiement.

Dans la dernière édition de la décennie de ses « Perspectives de l'économie mondiale », le FMI s'est dit préoccupé par le danger de décisions erronées dans un contexte caractérisé par des risques de ralentissement. La CNUCED s'est également inquiétée du danger de décisions erronées, mais a estimé que le problème principal était les règles du jeu économique international, qui limitaient l'investissement productif, généraient des niveaux intolérables d'inégalités et permettaient, voire encourageaient activement, le comportement prédateur des entreprises. Un sentiment d'insécurité croissant restait présent dans tous les aspects de la vie de trop de personnes dans l'économie mondiale. Le danger que représentait l'émergence d'une classe de rentiers, contre lequel le *Rapport* avait mis en garde à la fin des années 1990, était devenu réalité, et une véritable économie de rente existait désormais à l'échelle mondiale. Face à une croissance faible et instable, une fragilité financière persistante, une polarisation économique croissante et des tensions géopolitiques grandissantes, le *Rapport* de 2019 a alerté contre le danger clair et bien réel de récession mondiale.

8. Retour vers le futur

La pandémie de COVID-19 a été la goutte d'eau qui a fait déborder ce vase déjà plein. La réaction initiale

des économies avancées au choc de la COVID-19 a été de puiser dans l'arsenal des mesures appliquées lors de crises précédentes pour atténuer les répercussions de ce choc sur les marchés financiers en procédant à une nouvelle vague d'assouplissements quantitatifs. Les gouvernements des pays avancés se sont cependant vite retrouvés en territoire inconnu, car les confinements visant à endiguer la pandémie ont provoqué une asphyxie de l'économie, qui les a contraints à prendre des mesures concertées et ciblées en vue de protéger les vies et les moyens de subsistance de leurs citoyens. Les banques centrales ont continué à injecter des liquidités, mais les gouvernements ont accru leurs dépenses pour les porter à des niveaux jamais atteints depuis les temps de guerre, abandonnant au passage des positions de politique économique auparavant sacro-saintes. Pourtant, au deuxième et au troisième trimestre de 2020, la chute de la production a été sans précédent et le rebond économique intervenu avec le début des déconfinements et le retour de la confiance a été très inégal selon les secteurs, les groupes de revenus et les régions. En outre, les inégalités de revenus et de richesses apparues ces quatre dernières décennies se sont plutôt accentuées, les détenteurs d'actifs financiers et numériques étant les grands gagnants de la reprise.

Les pays en développement ont été durement frappés par l'arrêt de l'activité économique dans le monde. Cet arrêt a enclenché une série de chocs interconnectés débouchant sur des cercles vicieux économiques, qui sont venus s'ajouter à leurs vulnérabilités préexistantes en matière de dette et ont plongé la plupart des régions dans une profonde récession et acculé certains pays à la cessation de paiement. Face à la raréfaction de leurs ressources budgétaires et à l'alourdissement de la charge de leur dette, les pays en développement ont dû gérer la crise, en grande partie par leurs propres moyens, ce qui les a forcés à réduire de beaucoup les effectifs de la fonction publique et les services publics.

La reprise plus rapide qu'attendue des flux de capitaux et la remontée des prix des produits de base au gré de la levée des confinements dans les économies avancées ont permis d'éviter le pire. Toutefois, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la croissance demeure faible dans la plupart des pays en développement et leur surendettement s'est encore aggravé, tandis que pèse la menace de nouveaux variants du virus risquant de provoquer de nouvelles vagues de contamination, qui étoufferaient le début de reprise dans les économies les plus vulnérables.

Même si le virus devait être maîtrisé, la crainte d'une hausse des taux d'intérêt pèse déjà sur les perspectives de développement et rend désormais envisageable de perdre une nouvelle décennie de développement. Face à cette situation, le *Rapport* de l'année dernière, tout comme le tout premier de la série, préconisait un plan de relance mondial coordonné, fondé sur une nouvelle orientation des politiques des économies avancées – une orientation qui soutiendrait la reprise et renforcerait la résilience – et sur des réformes de l'architecture internationale afin de mieux coordonner ces efforts et d'aider les pays en développement à adopter des mesures similaires. À ce jour, la communauté internationale n'a pas tenu ses promesses.

Avec un étrange sentiment de déjà vu, on constate que le *Rapport* de cette année, paraît au moment où les pays du G7 proclament à nouveau la nécessité de revitaliser la démocratie occidentale et de nouer avec les pays en développement un nouveau partenariat axé sur des investissements dans les infrastructures, en particulier dans le cadre d'une initiative pour une croissance propre et verte. Leur appel à « reconstruire le monde en mieux » a fait naître une lueur d'espoir. La promesse faite de traiter la santé et l'éducation comme des biens publics mondiaux, l'engagement pris d'assurer le financement adéquat d'une révolution verte, l'injection de liquidités par une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) et l'annonce d'un taux d'imposition mondial minimum applicable aux entreprises sont autant de revirements louables par rapport aux pratiques récentes.

La volonté de reconnaître l'ampleur du défi auquel les pays en développement sont confrontés fait toujours défaut malgré une crise imminente de la dette, une crise climatique déjà devenue une réalité pour de nombreux pays et les difficultés auxquelles la réalisation du Programme 2030 se heurtaient avant même que la COVID-19 ne frappe. Peu de détails ont été fournis par le G7 sur le programme de réforme qu'il propose et encore moins sur les ressources qu'il engagerait pour faire en sorte que la marée montante soulève tous les bateaux, les sorte de la crise immédiate et ouvre la voie à une transition juste vers un monde décarboné à l'horizon 2050. La demande de dérogation à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) que des pays en développement ont adressée à l'OMC, première étape requise pour rendre possible la fabrication locale de vaccins, s'est, malgré le soutien tardif des États-Unis, heurtée à la résistance d'autres économies avancées, dont la vénération qu'elles vouent aux intérêts des entreprises

suscite une nouvelle fracture dans l'économie mondiale en termes d'accès aux vaccins et de liberté de circulation. La réticence générale à faire pression sur les créanciers privés pour les amener à la table des négociations laisse peu d'espoir de voir le poids de la dette pesant sur les pays en développement être suffisamment allégé pour leur donner les moyens d'investir afin de surmonter les multiples crises auxquelles ils font face.

Ce qui fait défaut, c'est un récit ambitieux, centré sur l'humain, qui s'affranchisse des tropes technocratiques d'une croissance économique influencée par la finance, un récit dans lequel le défi politique commun au monde entier serait d'améliorer la vie quotidienne des habitants de Bogota, Berlin, Bamako, Busan ou Boston. Les politiques mises en œuvre doivent répondre non seulement à leurs préoccupations concernant la sécurité de l'emploi, mais aussi aux autres questions qui les inquiètent : leur emploi leur assurera-t-il un avenir ainsi qu'à leur famille ? Les impôts qu'ils paient leur permettront-ils de bénéficier des services publics qu'ils souhaitent et de la protection sociale dont ils auront besoin si les choses tournent mal ? Les dettes qu'ils contractent pour avoir un toit sur la tête, de la nourriture sur la table ou scolariser leurs enfants seront-elles un fardeau pour la vie ? La

planète elle-même continuera-t-elle à offrir à leurs enfants et petits-enfants une vie digne de ce nom ?

Le constat fait voilà quarante ans dans le tout premier *Rapport sur le commerce et le développement* paru en 1981, n'a rien perdu de son actualité :

La situation actuelle semble donc exiger un nouveau paradigme de développement, et ce paradigme devra tenir compte explicitement du fait que les questions concernant la gouvernance de l'économie mondiale, d'une part, et les objectifs de développement à long terme, d'autre part, s'entremêlent.

La grande différence entre hier et aujourd'hui pour ce qui est de mettre en relation les objectifs de développement à long terme et la gestion de l'économie mondiale est qu'aujourd'hui les écarts de revenus et de richesses sont encore plus grands dans les pays à tous les niveaux de développement et qu'une crise climatique semble imminente. Il reste à savoir si un nouveau paradigme politique émergera pour guider une transition juste et inclusive vers un monde décarboné. Il ne fait tout simplement plus aucun doute que la construction d'un monde meilleur pour la planète et ses habitants dépend de l'émergence de ce nouveau paradigme.

C. Vivre dans le passé

Au sortir de toute crise, il est tentant pour les décideurs des pays tant développés qu'en développement de revenir aux pratiques d'avant la crise. Mais, comme on l'a vu dans la section précédente, la pensée économique dominante des dernières décennies n'a guère servi les intérêts de la grande majorité des pays, surtout depuis la crise financière mondiale. Bien que certains s'en soient plutôt bien tirés, il n'est pas certain que leurs politiques puissent être généralisées, car leur réussite s'inscrit dans des contextes bien spécifiques. En outre, comme l'émergence de nouvelles souches du virus et les manifestations climatiques extrêmes l'ont démontré cette année, de nombreux impondérables peuvent inverser les tendances économiques prévues. Même l'avenir immédiat est incertain et le futur l'est encore plus.

Dans cette section, nous examinons, sans perdre de vue ces réserves, les risques d'un retour à la « normalité » d'avant la crise comme objectif de la reprise après la pandémie. L'outil de modélisation

des politiques mondiales des Nations Unies (GPM)⁵ est utilisé pour suivre les incidences plausibles d'un ensemble prédéfini de politiques sur les résultats économiques, dans l'hypothèse d'une absence de chocs exogènes. Les politiques postulées pendant la période considérée dans ce scénario s'appuient sur des données concernant les périodes qui ont suivi d'autres crises survenues au cours des dernières décennies, ainsi que sur les débats politiques en cours et les annonces des gouvernements, des banques centrales et des autres acteurs concernés. Dans ce scénario, l'hypothèse est qu'après la pandémie, les politiques mises en œuvre viseront à : a) resserrer les dépenses budgétaires afin de ramener les déficits en dessous de 3 % du PIB ; b) déréglementer le marché du travail afin de maintenir la pression sur les parts salariales, de sorte que les salaires augmentent plus lentement que la productivité jusqu'à ce que les taux de chômage se rapprochent des niveaux d'avant la pandémie ; c) poursuivre les injections de liquidités par les banques centrales afin de stimuler

l'investissement privé ; d) maintenir les mesures de libéralisation des marchés de capitaux (notamment en concluant des accords internationaux relatifs au commerce et à l'investissement).

Quant à savoir si des politiques ainsi configurées se concrétiseront dans la pratique, c'est une question qui relève de la conjecture politique. L'intention ici est de susciter une réflexion rigoureuse ex ante sur les risques inhérents à un retour à la normale dans les choix décisionnels.

1. À quoi ressemblera la croissance ?

Le tableau 2.2 présente les taux de croissance estimatifs jusqu'en 2030 dans les principales régions du monde si l'option du retour aux politiques « normales » est adoptée. Il montre que l'économie mondiale ralentira probablement après le rebond de 2021 et son prolongement en 2022 (voir le chapitre I). La décélération est telle que le taux de croissance moyen pour la période 2023-2030 sera inférieur à celui de l'après-CFM de 2007-2009 et encore plus faible que celui qui a suivi l'éclatement de la bulle Internet en 2000-2001⁶. Nous appelons cette décélération des taux de croissance associés aux reprises « **perte de croissance** ». Nous calculons cette perte de croissance en comparant les taux de croissance obtenus dans le scénario de cette simulation de la

reprise dans l'après-COVID aux taux de croissance enregistrés pendant des périodes antérieures de reprise, à compter de 1980. Nous montrons que, dans l'après-COVID, la perte de croissance par rapport aux périodes précédentes est substantielle pour toutes les régions, mais avec des variations d'une région à l'autre.

Notre scénario indique que la perte de croissance sera moins importante dans l'Amérique développée que dans les autres régions développées, en raison de ce qui semble être une approche relativement plus proactive de la gestion macroéconomique. Le résultat le plus frappant de la simulation est que, selon les projections, la décélération sera beaucoup plus importante dans les économies en développement. Le scénario prévoit une perte de croissance plus faible en Amérique latine que dans d'autres régions en développement, en raison des taux de croissance historiquement bas de cette région, mais aussi grâce à ses liens économiques avec les voisins relativement plus performants du Nord et au retour au pouvoir de gouvernements plus proactifs dans certains pays de la région. Le déficit de croissance de près de 5 points de pourcentage de la Chine n'est toutefois pas un signe de malaise économique, mais s'explique plutôt par la mise en œuvre d'une politique de restructuration incorporée dans la conception du scénario. À ce niveau d'agrégation, la moyenne de croissance

TABLEAU 2.2 Croissance économique des régions du monde, 2001-2030
(En pourcentage annuel et sur la base de dollars constants aux taux du marché)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	Moyenne 2001-2007	Moyenne 2010-2019	Moyenne 2023-2030	Perte de croissance par rapport à des reprises antérieures
Monde	2,45	-3,67	5,33	3,59	2,54	2,44	3,54	3,13	2,54	-0,80
Pays développés d'Amérique	2,14	-3,69	5,67	3,03	2,29	2,04	2,53	2,28	2,22	-0,18
Europe	1,46	-6,93	4,46	2,88	1,21	1,19	2,53	1,67	1,28	-0,82
Pays développés du Pacifique	0,94	-3,46	2,84	2,35	1,45	1,33	2,24	1,97	1,45	-0,65
Chine	6,11	2,30	8,34	5,75	4,73	4,34	10,96	7,80	4,59	-4,79
Asie de l'Est, sans la Chine	3,17	-3,57	3,72	4,48	3,17	3,08	5,15	4,76	3,15	-1,80
Asie du Sud	3,49	-5,57	5,68	5,62	3,43	3,65	6,72	5,89	3,64	-2,67
Asie occidentale et centrale	1,81	-2,72	3,69	3,07	2,34	2,18	5,15	4,02	2,34	-2,25
Amérique latine et Caraïbes	-0,87	-6,70	5,46	2,53	1,94	1,80	3,36	1,83	1,93	-0,67
Afrique	3,50	-3,58	3,16	2,70	2,54	2,38	5,30	2,70	2,51	-1,49

Source : Outil de modélisation des politiques mondiales des Nations Unies. Données historiques compilées à partir de bases de données du Secrétariat des Nations Unies et du FMI ; les projections de 2021 à 2030 sont basées sur des estimations.

Note : Régions telles que définies dans le tableau 1.1 (à des fins de modélisation, la République de Corée est incluse dans la catégorie « Pays développés du Pacifique »).

obtenue pour la Chine reste néanmoins supérieure à celle du reste du monde.

2. Les déclencheurs du ralentissement

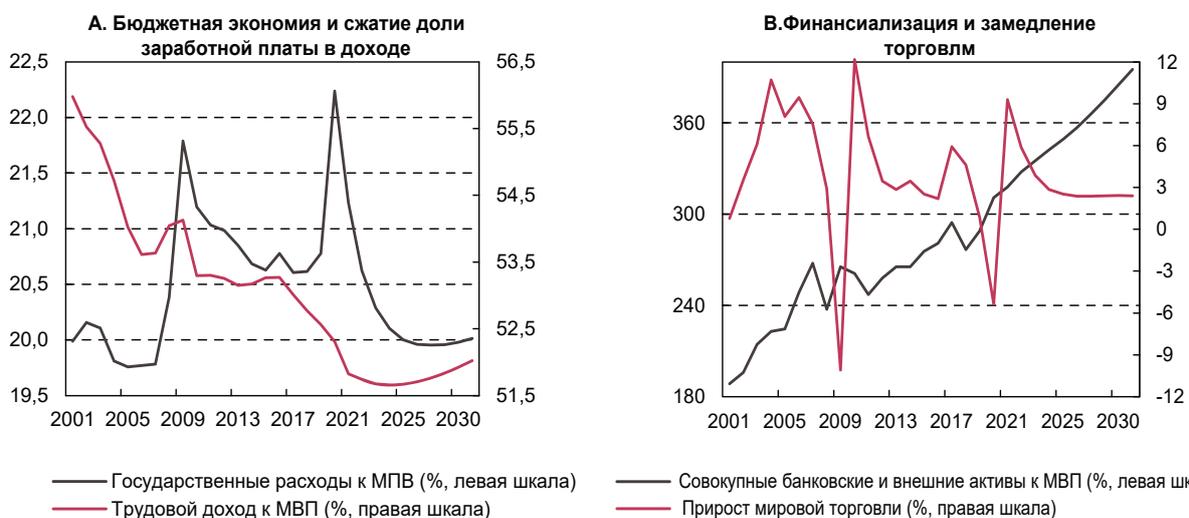
Des agrégats mondiaux sont utilisés dans le graphique 2.2 a) pour illustrer les conditions de politique intérieure qui ont déterminé les résultats obtenus pour la croissance tels que présentés ci-dessus. Comme on le sait, le ratio des dépenses publiques en biens et services au PIB est nettement en baisse depuis les années 1980 (*TDR 2013, 2017* ; Izurieta et al., 2018), ce qui est attribué à la doctrine qui limite le rôle du gouvernement dans l'économie. Des politiques expansionnistes ont parfois été mises en œuvre à la hâte pour contrer les récessions, comme lors de la CFM (et plus encore lors du choc de la COVID-19), mais elles ont été suivies d'un durcissement budgétaire, notamment par une diminution des dépenses publiques, les décideurs se trouvant face à l'augmentation inévitable de la dette publique causée par la récession (Costantini, 2015 ; Lavoie and Seccareccia, 2017). Les coupes budgétaires ne sont pourtant pas le seul moyen de réduire les ratios d'endettement ; elles sont inefficaces dans la plupart des cas et nuisent à la croissance (Jayadev and Konczal, 2010 ; Storm and Naastepad, 2012 ; Blanchard et al., 2015), ce qui n'empêche qu'elles ont été l'option privilégiée après les crises récentes.

Le scénario part de l'hypothèse d'un retour général à des politiques budgétaires plus strictes, tout en

reconnaissant que, dans certains cas (Chine, Union européenne, Amérique du Nord et un petit nombre de pays en développement d'Asie de l'Est et d'Amérique latine), une ligne relativement plus souple a été adoptée dans le recours à l'austérité. Pourtant, dans la plupart des cas mentionnés, les injections directes attendues dans le flux des dépenses en biens et services ont été d'une ampleur marginale (voir le chapitre I). Dans le même temps, les ratios de la dette publique sont actuellement sans précédent et on ne peut guère s'attendre à ce qu'une politique d'expansion budgétaire soit durablement préconisée pour réduire le poids de la dette (voir également *TDR 2019*). Ainsi, dans le scénario, la politique budgétaire est modélisée de façon à ramener les déficits budgétaires à moins de 3 % du PIB d'ici à la fin de la décennie, ce qui se traduit par les dépenses publiques illustrées dans le graphique 2.2 a)⁷.

Le graphique 2.2 a) illustre également la tendance historique de la part des salaires dans le monde. Comme indiqué dans des *Rapports* précédents, la compression de la part des salaires est la norme dans la plupart des pays depuis les années 1980. De 2000 à 2019, la baisse a été de près de 4 points de pourcentage du produit mondial brut (PMB). Comme nous le verrons dans la section suivante, les parts salariales semblent avoir encore diminué après le choc de la COVID-19. Notre scénario repose sur l'hypothèse qu'elle continuera de baisser modérément, à un rythme similaire à celui observé après la crise financière mondiale et jusqu'à ce que le taux d'emploi d'avant la crise

GRAPHIQUE 2.2 Principaux éléments du scénario : agrégats mondiaux, 2001-2030



Source : Outil de modélisation des politiques mondiales des Nations Unies. Données historiques compilées à partir de bases de données des Nations Unies et du FMI ; les projections de 2021 à 2030 sont basées sur des estimations.

soit rétabli, ce qui prendra quelques années⁸. C'est dû au fait que les décideurs, se trouvant face à une demande globale affaiblie par le durcissement budgétaire et se méfiant de toute poussée excessive de la demande par le secteur privé (par peur des pressions inflationnistes ou en raison de la fragilité financière) auraient tendance à opter pour un renforcement de la compétitivité des exportations afin de gagner des parts de marché. Dans le paradigme politique actuel, l'affaiblissement du pouvoir de négociation des travailleurs semble être l'option par défaut pour faire baisser les coûts unitaires⁹.

La combinaison de tous ces éléments de la politique intérieure se traduit par une accélération continue du rythme de la financiarisation, comme en témoigne la tendance à la hausse du ratio des actifs financiers extérieurs et bancaires au PMB (graphique 2.2 b))¹⁰. L'explication se trouve, en partie, dans la préférence des décideurs pour l'ouverture des marchés extérieurs dans le cadre d'accords commerciaux et financiers de plus en plus détaillés dans le but d'augmenter la demande nette à l'exportation (Kohler and Cripps, 2018). Mais c'est aussi, en partie, la conséquence d'un recours continu à l'assouplissement monétaire et à la création de liquidités pour promouvoir les investissements productifs (Dow, 2017 ; Epstein, 2019 ; Gabor, 2021). On sait pourtant qu'en présence d'une demande atone, ceux qui pourraient investir dans les activités productives ont plutôt tendance à rechercher des placements rentables dans le secteur financier (Bhaduri et al., 2015). La ligne illustrant la croissance de la demande à l'importation n'est pas une hypothèse, mais un résultat endogène, conséquence des choix décisionnels. Comme le montre le graphique, les fluctuations cycliques prononcées de la croissance du commerce reflètent l'évolution des grandes crises économiques. Le modèle rend bien compte de la sensibilité des volumes d'importation aux conditions de la demande dans le monde, du faible impact de la réduction des obstacles tarifaires et de l'effet négatif de l'accélération de la financiarisation, qui détourne les fonds destinés aux crédits à la production et à la création d'emplois (voir également *TDR 2016*).

3. Une situation défavorable pour la plupart des régions en développement

Les hypothèses clés d'un retour aux politiques « normales » correspondent bien à la structure actuelle de la gouvernance mondiale. Cette structure se caractérise par un pouvoir accru des grandes sociétés et un

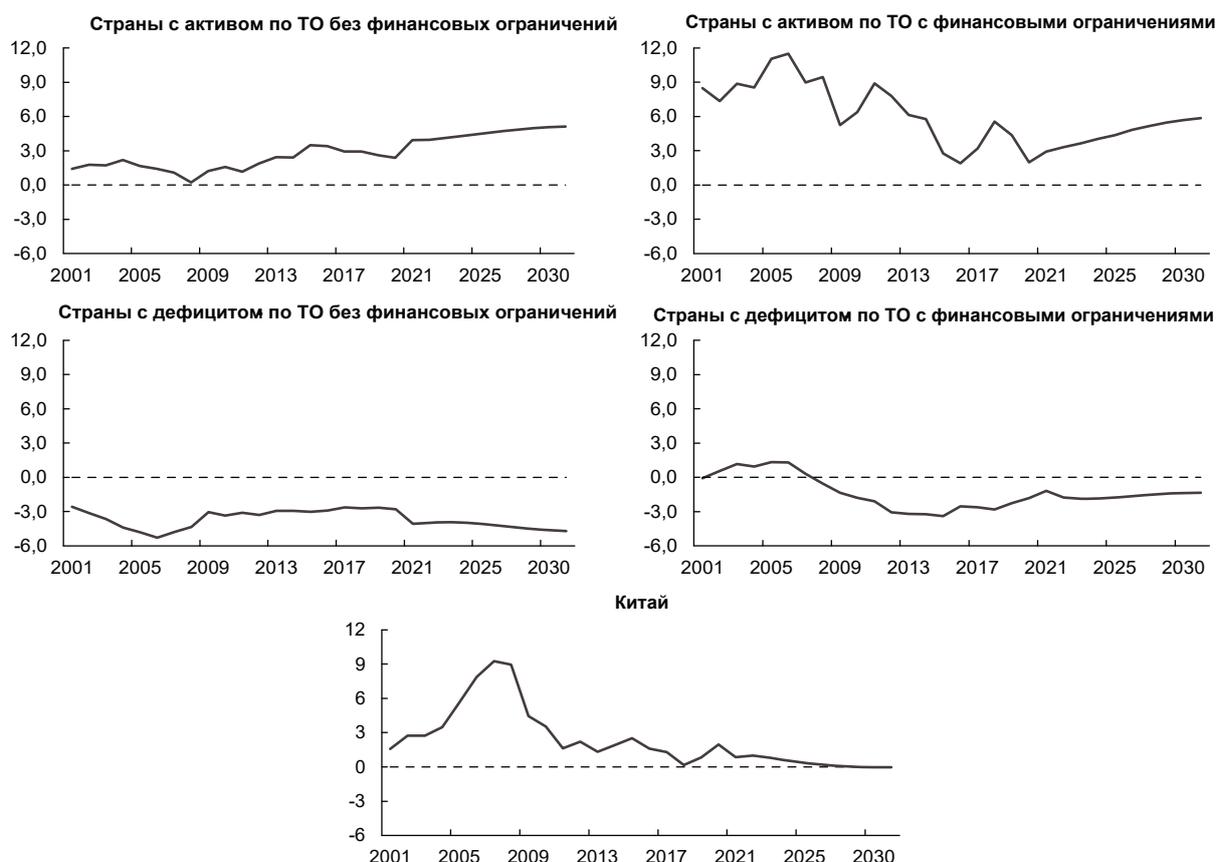
endettement (public et privé) de plus en plus lourd dans le monde, ce qui aggrave les vulnérabilités des économies en développement non émettrices de devises échangées sur les marchés internationaux. Comme nous l'avons vu au chapitre I, par sa structure même, la finance privée fait surgir des vagues d'entrées et de sorties de capitaux, qui échappent au contrôle des décideurs et amplifient les pires aspects de la gouvernance actuelle¹¹.

Ainsi, les pays en développement sont de plus en plus obligés d'exporter afin d'obtenir les devises dont ils ont besoin pour faire face à leurs engagements extérieurs. Selon les conditions initiales, les ressources disponibles, les fluctuations de prix déterminées de l'extérieur, etc., seul un petit nombre d'entre eux peuvent devenir des exportateurs (nets) performants ; même si certains y parviennent, ils dépendront de politiques déflationnistes pour contenir la croissance des importations et les fuites financières qu'elles représentent dans leurs flux de revenus. La plupart des autres pays en développement resteront probablement en situation de déficit structurel et verront augmenter leurs coûts de financement extérieur (McCombie and Thirlwall, 1994 ; Barbosa-Filho and Izurieta, 2020). En ce qui concerne les pays développés, les limites qu'ils choisissent d'imposer à leur propre croissance en comprimant la part des salaires, en affaiblissant la demande du secteur public et en permettant une financiarisation accélérée de leur économie vont sans doute amplifier la tendance à l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques et financiers.

Ainsi, les pays peuvent être classés en deux catégories selon leur profil macroéconomique : les pays qui ont des contraintes financières (la plupart des pays en développement) et ceux qui n'en ont pas (les pays développés). Dans chacune de ces catégories, on peut encore faire une distinction entre les pays sujets aux excédents et les pays sujets aux déficits. La Chine est présentée séparément, car elle ne présente désormais ni les conditions caractérisant les économies excédentaires (sa croissance dépendant de plus en plus de la demande intérieure) ni celles des pays ayant des contraintes financières (étant donné que sa monnaie est de plus en plus utilisée internationalement et qu'elle détient des réserves abondantes). Le graphique 2.3 présente la configuration des comptes courants des différentes catégories de pays¹².

Les résultats des comptes courants de ces groupes au cours de la période du scénario sont endogènes et dépendent de l'interaction des politiques nationales posées en hypothèse, des contraintes financières

GRAPHIQUE 2.3 Comptes courants de quelques groupes de pays, 2001-2030
(En pourcentage du PIB)



Source : Voir le graphique 2.2.

Note : Les économies à compte courant excédentaire et sans contraintes financières comprennent l'Union européenne et les autres économies d'Europe occidentale, Israël, le Japon et la République de Corée. Les économies à compte courant déficitaire et sans contraintes financières comprennent l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Les économies à excédent courant et contraintes financières comprennent les principales économies en développement d'Asie de l'Est (à l'exclusion de la Chine), d'Asie occidentale (à l'exclusion d'Israël) et la Fédération de Russie. Les économies à déficit courant et contraintes financières comprennent toutes les autres économies en développement.

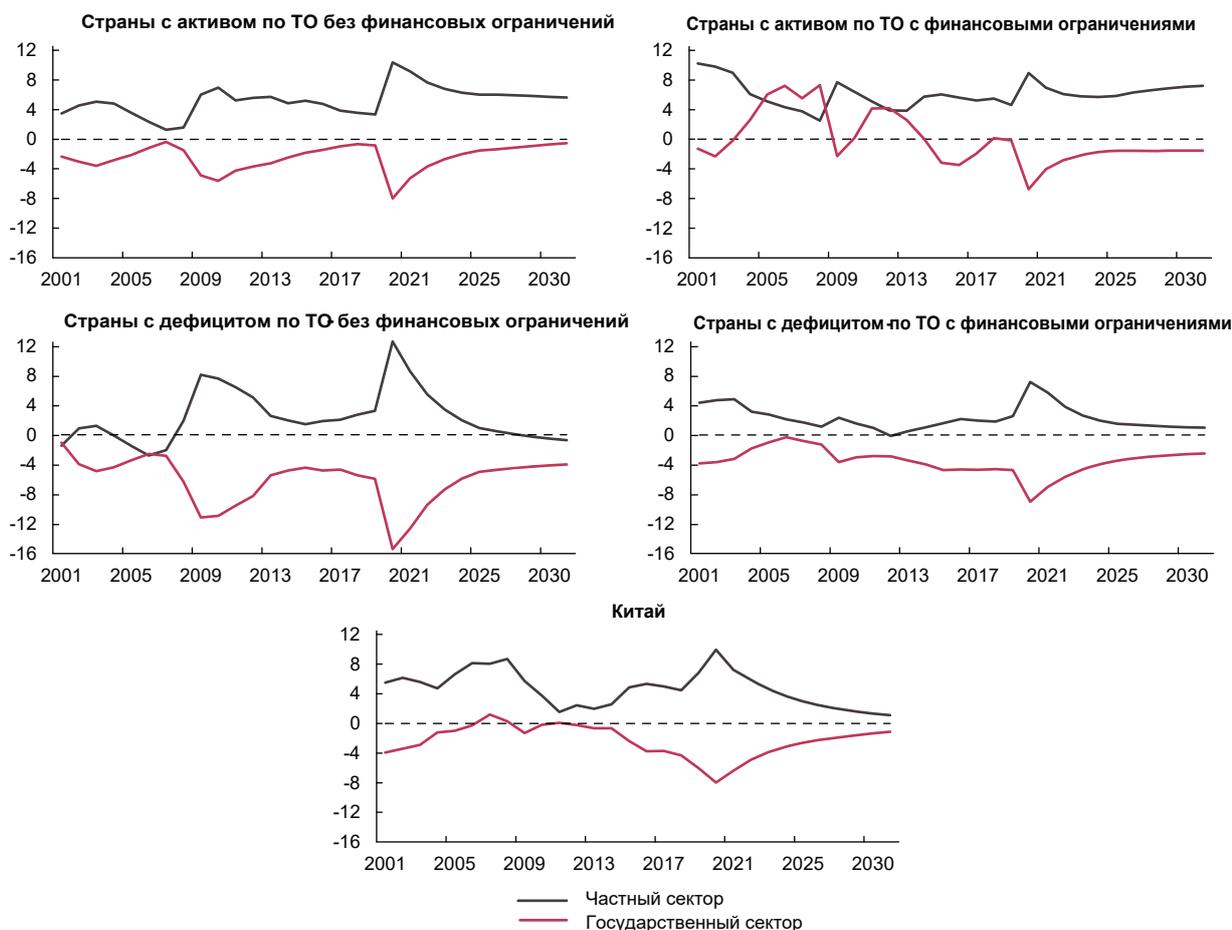
mentionnées ci-dessus et des réponses comportementales attendues du secteur privé dans chacune des économies examinées. Ces éléments, qui sont analysés ci-après, permettront d'expliquer l'évolution de la croissance économique des pays.

Les positions du compte courant sont, pour des raisons comptables, exactement égales aux positions de prêt net combinées des secteurs public et privé (présentées dans le graphique 2.4 pour chaque catégorie de pays). Comme toutes les courbes représentent des flux d'épargne *ex post* (revenu disponible du secteur public ou privé moins les dépenses courantes et d'investissement), les mouvements descendants indiquent des injections dans la demande effective et inversement les mouvements ascendants représentent des fuites. Les graphiques en eux-mêmes ne révèlent pas si la réduction d'un déficit (mouvement ascendant) résulte principalement de la diminution

des dépenses ou de l'augmentation des revenus. Mais une remarque générale peut être faite au sujet des périodes « normales » de croissance et c'est que la relation entre les recettes publiques et le revenu national est stable. Ainsi, les mouvements à la hausse de la position de prêt net des secteurs publics (réductions des déficits) au cours de la période du scénario reflètent principalement l'ampleur des coupes budgétaires résultant du passage à l'austérité budgétaire, conformément à notre hypothèse.

Dans le scénario, une tendance observée dans le passé a été prolongée jusqu'à 2030, à savoir le biais des économies à excédent courant en faveur de déficits publics limités. Lors du passage d'un déficit plus important à un déficit moins important, les dépenses n'augmentent pas au même rythme que les revenus. Ainsi, en soustrayant la demande du secteur public du flux de la génération des revenus, les pays

GRAPHIQUE 2.4 Position de prêt nette des secteurs public et privé, 2001-2030
(En pourcentage du PIB)



Source : Voir le graphique 2.2.

Note : Pour la composition des groupes de pays, voir le graphique 2.3.

excédentaires imposent une pression déflationniste au reste du monde, sauf si leurs secteurs privés effectuent des dépenses additionnelles de même ampleur. En d'autres termes, la diminution des dépenses nettes des économies excédentaires par rapport aux revenus signifie une réduction des revenus potentiels dans les économies partenaires.

Ainsi, compte tenu de l'hypothèse d'un passage à l'austérité budgétaire, les résultats de la croissance dépendront principalement du comportement du secteur privé, lequel dépend à son tour de la situation financière. Pour illustrer cet argument, il convient de rappeler les réactions de la Chine après la crise financière mondiale. Comme pour tous les autres groupes, la réponse au choc mondial de 2008-2009 a été une augmentation soudaine du déficit budgétaire. Mais l'injection la plus forte dans la demande globale est venue du secteur privé (mouvement descendant de la position de prêt nette) et a été facilitée par les

conditions financières créées pour soutenir l'investissement. Ces conditions ont été prolongées bien longtemps après la CFM, avec pour double effet de générer une croissance rapide au niveau national et de contribuer à la demande mondiale. Une configuration similaire se retrouve dans la reprise dans l'après-COVID, à la différence que, cette fois-ci, l'accent devrait, en toute probabilité, être mis sur le soutien à la demande des ménages plutôt que sur l'investissement des entreprises. Il va sans dire que les apports de liquidités destinées à financer les dépenses du secteur privé comportent des risques financiers (*TDR 2020*), mais dans la mesure où l'économie chinoise n'émet pas une monnaie facilement échangeable sur les marchés financiers mondiaux et où les flux de capitaux sont rigoureusement gérés, ces risques peuvent être étroitement surveillés.

Dans les autres économies excédentaires, les importants déficits budgétaires de 2021 se résorbent

relativement rapidement au cours de la période du scénario. Au cours des quatre premières années, les économies sans contraintes financières réduisent leur déficit public de 71 % et les économies avec contraintes financières de 62 %. Dans le même temps, la vocation exportatrice de ces économies – qui contribue aussi à la compression continue de la part des salaires – réduit les importants excédents de leurs secteurs privés, mais de seulement 30 % (économies sans contraintes financières) et de 16 % (économies avec contraintes financières). En somme, les dépenses publiques diminuant nettement plus que n'augmentent les dépenses privées, on assiste à une décélération de la croissance aux niveaux national et international. Cette évolution s'avère très similaire à celle de l'après-CFM.

Ce qui différencie le plus les pays excédentaires les uns des autres, c'est leur situation financière. Les pays excédentaires (développés) sans contraintes financières ont créé des capacités de financement (épargne) substantielles dans leur secteur privé pendant le choc de la COVID-19¹³, et ils maintiennent des niveaux d'épargne privée modérément élevés dans l'après-COVID en augmentant les liquidités (créées électroniquement par les banques centrales), ce qui rend les investissements de portefeuille nationaux et internationaux avantageux, compte tenu de l'appréciation des actifs.

Dans les pays excédentaires (en développement) ayant des contraintes financières, le comportement de l'épargne du secteur privé dépend plus de la conjoncture financière internationale que des stimuli monétaires intérieurs. L'épargne privée allouée à des actifs financiers va généralement à des investissements à l'étranger, libellés dans des monnaies de réserve, tandis que les flux d'emprunts dépendent essentiellement de facteurs extérieurs de répulsion (« push factors »). Dans ces pays, l'épargne du secteur privé a tendance à augmenter et davantage d'actifs sont détournés vers l'étranger, tout particulièrement dans une situation de ralentissement de la croissance et de potentielle instabilité financière mondiale¹⁴. Les gouvernements se voient alors obligés d'accepter des coûts plus élevés (prime sur le taux d'intérêt) pour financer leurs budgets. Ces coûts viennent ajouter au déficit budgétaire, et les dépenses doivent être réduites dans une plus grande proportion pour arriver à des degrés d'« assainissement » budgétaire similaires à ceux des économies sans contraintes financières. Ainsi, pour un degré d'austérité similaire, les incidences déflationnistes internes sont plus importantes dans les économies en développement.

Dans les conditions postulées dans ce scénario, les économies excédentaires ayant des contraintes financières verront probablement leur croissance ralentir (les sources tant intérieures qu'extérieures de la demande s'affaiblissent) et le volume des sorties de capitaux privés locaux augmenter, surtout pendant la période de décélération de la croissance.

Dans les pays sujets aux déficits courants, les principaux moteurs de la croissance dépendent de la demande intérieure. Dans le cas des pays (développés) sans contraintes financières, même quand l'austérité budgétaire prédomine, l'ajustement budgétaire semble être plus modéré qu'ailleurs en tant qu'objectif, en partie parce que ces pays ont le privilège d'émettre des monnaies acceptées internationalement sans subir de fortes pressions sur les marchés et, en partie, parce que leur structure économique est conçue pour dépendre partiellement des injections du secteur public dans la demande (« contrainte budgétaire douce », selon Galbraith, 2008). Qui plus est, la création de liquidités au niveau national s'est avérée un moyen efficace et puissant d'accélérer la progression de la demande du secteur privé (en réduisant ou en éliminant les positions d'actifs nets), soutenue par l'appréciation des actifs (Godley and Lavoie, 2007: 74-77 ; Costantini and Seccareccia, 2020). En raison du statut international de leur monnaie (qui peut même déclencher des afflux additionnels de capitaux provenant de l'étranger lorsque la conjoncture internationale faiblit), ces économies sont en mesure d'accélérer l'augmentation des dépenses du secteur privé, en ayant recours à l'expansion du crédit.

En revanche, les pays (en développement) ayant un déficit courant et des contraintes financières ne peuvent opter pour une véritable politique d'assouplissement budgétaire en créant des liquidités intérieures ; ils réduisent alors les déficits de leur secteur public en adoptant des mesures d'austérité et, même lorsque les excédents du secteur privé se résorbent (contribuant ainsi à la demande globale), la consommation ou l'investissement privés dépendent largement et surtout des entrées de capitaux étrangers, qui i) échappent au contrôle des décideurs nationaux et ii) sont coûteux, risqués et instables. En outre, dans ces pays, qui ont des contraintes structurelles et sont sujets à des cycles d'expansion et de récession, une part importante des dépenses privées sert à financer des importations de produits manufacturés qui ne peuvent être fabriqués localement, car l'industrialisation nécessite un financement abordable et stable. Ainsi, la demande effective ne s'affaiblit peut-être

pas autant que dans les pays excédentaires ayant des contraintes financières, mais le maintien de la croissance crée un risque d'instabilité financière de plus en plus grand.

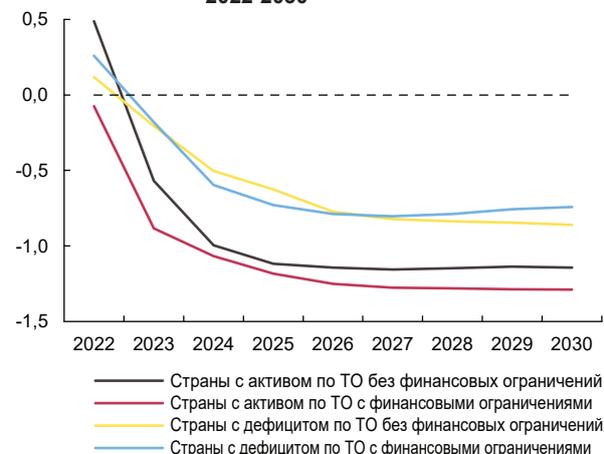
4. La résolution des dilemmes de l'interdépendance

Compte tenu de la structure macroéconomique et financière actuelle de l'économie mondiale, un retour aux politiques « normales » d'avant la crise de la COVID-19 dans un contexte d'austérité budgétaire, de contraintes salariales et d'assouplissement de la politique monétaire et financière, imposera un lourd fardeau aux pays en développement.

Tout comme pendant la période qui a précédé la CFM, cet ensemble de politiques semble permettre une croissance robuste tant que les risques financiers sont maîtrisés. Il peut être tentant de penser que le rétablissement de politiques similaires dans l'après-COVID peut accélérer la croissance assez longtemps pour que les avantages l'emportent sur les pertes potentielles, associées, par exemple, à une nouvelle crise financière mondiale. Mais ce serait illusoire. En reproduisant des déclencheurs similaires et en analysant l'économie mondiale dans un modèle qui tient compte de la configuration des déséquilibres extérieurs et des contraintes financières, nous avons montré que le dénouement le plus probable serait un net ralentissement de la croissance à bref délai.

Les décideurs des pays excédentaires ont généralement justifié leur choix de politiques, en offrant l'assurance que la croissance économique de leurs pays justifie leur insistance sur la résilience financière et la prudence budgétaire. Mais il n'en sera pas ainsi cette fois-ci. Le graphique 2.5 montre l'évolution des pertes de croissance des quatre types d'économies au cours de la période du scénario¹⁵. Les séries utilisées mesurent les pertes annuelles de croissance économique de ces groupes de pays en pourcentage et les comparent à la moyenne de la croissance économique des mêmes pays pendant toutes les périodes de reprise depuis les années 1980. Ce sont les deux groupes de pays excédentaires qui risquent de perdre le plus, soit environ 1,2 point de pourcentage de croissance chaque année. De ces deux groupes, celui des pays à contraintes financières (pays en développement) sera, relativement le plus touché. Les pays à déficit courant connaîtront également des ralentissements considérables, de l'ordre de 0,8 point de pourcentage de croissance par an, à condition d'éviter les chocs systémiques causés par l'accumulation des

GRAPHIQUE 2.5 Projections des résultats de la croissance selon les profils macroéconomiques et financiers, 2022-2030



Source : Voir le graphique 2.2.

Note : Pour la composition des groupes de pays, voir le graphique 2.3.

vulnérabilités financières. Il va sans dire qu'en cas d'effondrement financier majeur dans la conjoncture mondiale actuelle, et les pays déficitaires et les pays excédentaires seront durement malmenés.

Les raisons de cette évolution négative dans les pays excédentaires et financièrement prospères¹⁶ sont assez simples. Premièrement, cette fois-ci, les parts salariales n'ont jamais été aussi basses dans la plupart des régions du monde. Les employés, les petits agriculteurs et les travailleurs du secteur informel sont rémunérés à des niveaux bien inférieurs à ce que justifierait leurs contributions historiques à la production, une situation qui les pousse plus que jamais à la sous-consommation ou au surendettement.

Deuxièmement, un retour à l'austérité budgétaire afin de réduire les déficits va sans doute accélérer l'affaiblissement de la demande effective. En effet, d'une part, la prédominance de la finance mondiale fera augmenter les coûts de la dette publique, ce qui signifie que les dépenses réelles du secteur public vont encore diminuer, comme indiqué précédemment. D'autre part, les multiplicateurs budgétaires étant plus élevés lorsque l'activité globale est faible, les mesures d'austérité auront un effet négatif plus prononcé sur la demande globale.

Troisièmement, les dépenses du secteur public en biens et services par rapport au revenu national sont en baisse depuis des décennies. Comme l'explique clairement Minsky (1982), et comme l'ont

largement corroboré des décennies d'observation depuis la Grande Dépression, quand les secteurs publics sont restreints, il est plus difficile de contrer les fluctuations cycliques de la demande, ce qui rend les économies plus vulnérables aux chocs affectant le secteur privé.

Quatrièmement, avec l'innovation financière et l'approfondissement de la mondialisation, il est beaucoup plus facile et avantageux de consacrer des ressources à des activités spéculatives sans effet sur la demande mondiale de ressources, plutôt que de les utiliser pour alimenter la dépense et l'investissement (Nesvetailova, 2007).

Enfin, comme l'ont montré des *Rapports* précédents, la compression de la part des salaires, combinée à l'austérité, à la réduction des secteurs publics et à une financiarisation accrue, freine encore plus la

croissance des importations, affaiblissant ainsi le commerce mondial.

Par conséquent, l'effet déflationniste mondial de cette conjonction de facteurs sera sans doute très prononcé et affectera de la manière la plus spectaculaire les pays qui dépendent davantage de la demande extérieure que de leur situation intérieure, et plus particulièrement ceux d'entre eux qui sont en développement. La lenteur de la croissance des économies excédentaires en cas de retour généralisé aux politiques du passé est un véritable problème, qui devrait inciter les décideurs à rechercher des moyens plus efficaces de soutenir la croissance en associant des contrôles plus stricts de la finance spéculative aux injections dans la demande. Dans la mesure où la croissance des uns est indissociable de celle des autres à l'échelle mondiale, une coordination internationale des politiques de croissance s'impose.

D. De la reprise économique à la reconstruction en mieux

Éviter les politiques erronées du passé est une condition nécessaire mais pas suffisante pour se remettre en mieux de la crise associée à la COVID-19. Un monde meilleur ne pourra émerger de la pandémie que si : une reprise économique forte est encouragée et soutenue dans toutes les régions du monde ; les gains économiques de la reprise vont plutôt aux ménages à revenus moyens et faibles ; les services de soins de santé, y compris un accès facile aux vaccins, sont traités comme un bien public véritablement mondial ; tous les pays effectuent un effort massif d'investissement dans des sources d'énergie non émettrices de carbone.

Chacun de ces défis est difficile à surmonter en tant que tel, d'autant plus qu'il s'agit de défis étroitement liés entre eux. En outre, étant donné qu'il faut progresser sur tous les fronts en même temps, les décideurs ne peuvent nier la complexité de la tâche en arguant de manière simpliste que les choses se mettront en place d'elles-mêmes si les prix sont corrects. Comme l'a montré la section précédente, le retour au statu quo signifiera qu'à la fin de la décennie le monde sera encore plus fragile et fragmenté. Ce monde a maintenant besoin de planification, pas de platitudes.

Une réflexion sur la manière de relier tous ces fronts peut aider à concentrer les esprits et les actions sur certains des éléments de base d'une stratégie

performante et, ce faisant, à rendre le défi moins redoutable pour les décideurs. En particulier, puisque pour réussir sur tous les fronts il faudra stimuler l'investissement productif, créer des emplois décents et réduire les écarts de richesses et de revenus, cette section examine certaines des actions entreprises par les pays avancés depuis la COVID-19 pour réduire les inégalités, combattre la recherche de rentes par les entreprises et promouvoir les investissements verts.

1. Éviter de se développer séparément

Après des décennies de creusement des inégalités et de polarisation croissante (*TDR 2017, 2020*) et une pandémie ayant détruit des emplois à une échelle sans précédent, la reprise économique offre l'occasion de rééquilibrer la répartition des revenus dans et entre les pays. En dépit des appels des dirigeants du G7 à « reconstruire le monde en mieux », des mondes économiques séparés risquent de sortir des cendres de 2020 et les chances de les unifier seraient faibles sans réformes concertées aux niveaux national et international.

Tous les effets de la crise sanitaire sur les inégalités, dans et entre les pays, n'apparaîtront pas avant un certain temps (Ferreira, 2021). Cependant, comme les vaccins restent un espoir lointain pour la majorité de la population mondiale, l'écart entre les niveaux de vie des économies développées et en développement,

qui s'était réduit pendant quelques années au début du nouveau millénaire, risque de se creuser à nouveau. Dans la plupart des pays en développement, l'expansion budgétaire et monétaire a été largement limitée par des facteurs externes : le peu d'appétit des marchés financiers pour la dette émise en monnaie locale ; le risque de se voir contraint d'accepter un programme d'austérité si une assistance du FMI devenait nécessaire ; et les flux et reflux des capitaux internationaux. Comme indiqué dans la section précédente, si rien n'est fait pour remédier à ces contraintes, les reprises seront à nouveau inégales, comme dans le passé. En outre, les pays développés ont été réticents à donner leur accord à un mécanisme multilatéral pour un règlement ordonné du problème de la dette, s'accrochant plutôt à la croyance qu'en s'en remettant au fonctionnement éclairé et responsable des marchés, aux exercices de reprofilage ad hoc et à la discipline budgétaire, on finira par alléger les pressions exercées par les fardeaux excessifs de la dette (voir le chapitre I, sect. B et D).

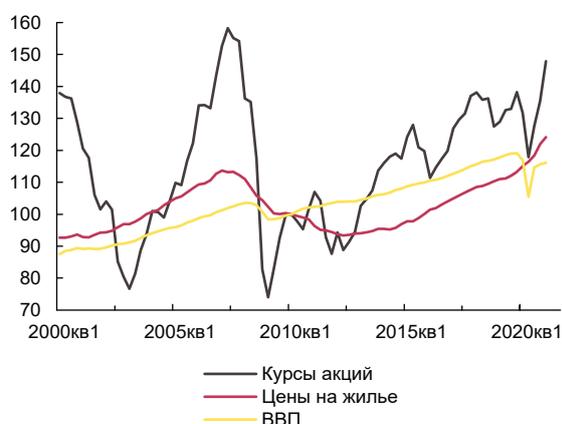
Mais surtout, bon nombre des politiques sur lesquelles les pays développés comptent pour apporter un répit immédiat et assurer une croissance à plus long terme – notamment l'expansion budgétaire et monétaire, le soutien à leurs secteurs de haute technologie et la protection des secteurs traditionnels et du commerce des biens incorporels – pourraient, en l'absence d'une coordination internationale efficace et de mesures compensatoires, compromettre la capacité des pays en développement à se remettre de la récession associée à la COVID-19. En fait, les taux d'intérêt historiquement bas dans les pays développés, combinés à l'appétit pour la spéculation des investisseurs en quête de rendements élevés, ont causé un afflux important de capitaux vers certains marchés émergents et certains marchés de produits de base, y compris les denrées alimentaires, ce qui a nui à la sécurité alimentaire dans le reste du monde (voir le chapitre I, sect. C). En outre, en l'absence d'un soutien financier multilatéral accru aux investissements dans l'atténuation des effets du changement climatique, la contrainte de change risque de se resserrer davantage dans beaucoup de pays en développement, leurs exportations devenant la cible des taxes d'ajustement carbone aux frontières. Pendant ce temps, l'urgence sanitaire dans les pays en développement ne faiblit pas. En conséquence, ces pays risquent, plus que jamais, d'être amenés à réduire les coûts de la main-d'œuvre et les services publics, dans une vaine tentative pour accéder à la reprise en augmentant leurs exportations, ce qui ne fera qu'aggraver les inégalités chez eux.

En revanche, la reprise naissante dans les pays développés a été stimulée par une expansion budgétaire qui a soutenu les revenus des ménages et par des politiques monétaires qui ont permis d'éviter l'effondrement financier lorsque l'économie était la plus vulnérable, et de faire en sorte que les entreprises aient accès à des crédits bon marché pour rester suffisamment liquides pendant les périodes d'arrêt de l'activité économique. À l'avenir, la croissance devrait se poursuivre aussi longtemps que les politiques actuelles seront maintenues et pourrait même s'accélérer, du moins si les préoccupations liées au changement climatique incitent à accélérer les investissements dans les technologies vertes (voir la section suivante).

Toutefois, des problèmes structurels sous-jacents antérieurs à la pandémie continuent de jeter une ombre sur la stabilité future. Si les pays venaient à emprunter des trajectoires de reprise séparées on assisterait à une reprise en K au niveau des ménages, conséquence des inégalités à l'intérieur des pays. D'un côté, comme indiqué au chapitre I, la rémunération des PDG a augmenté au taux de 18 % en 2020 et au taux faramineux de 1 322 % depuis 1978. D'un autre côté, aux États-Unis, une grande partie de la population active employée au salaire minimum de 7,25 dollars l'heure avait, en fait, un revenu hebdomadaire plus élevé en étant au chômage pendant la pandémie qu'en travaillant, grâce aux 300 dollars d'allocations fédérales (Matthews, 2021). Dans ce contexte, les mesures monétaires appliquées pendant la crise ont été à double tranchant : elles ont indéniablement empêché un krach financier, mais elles ont aussi alimenté des appréciations massives d'actifs, contribuant ainsi largement aux inégalités de revenus et de richesses.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la financiarisation étant devenue une caractéristique omniprésente de l'économie mondiale et une incitation aux comportements de recherche de rente, les politiques macroéconomiques sont déséquilibrées dans quasiment tous les pays développés depuis l'éclatement de la bulle Internet en 2000 ; mais des tendances similaires peuvent également être observées dans certaines économies émergentes. Si les décideurs ne font rien pour empêcher une reprise séparée du secteur financier par rapport au reste de l'économie, la cassure déjà visible avant la COVID-19 persistera et constituera un obstacle probablement insurmontable à une reconstruction en mieux. Le graphique 2.6 donne toute la mesure du défi, en montrant l'étroite corrélation qui s'est établie,

GRAPHIQUE 2.6 Prix du logement et des actions et production dans les pays développés, du premier trimestre de 2000 au premier trimestre de 2021
(Indice des prix réels, premier trimestre 2010 = 100)



Source : Données de l'OCDE et du FMI.

Note : Moyenne des indices pondérée par le PIB nominal. Données disponibles pour 42 pays : AUS, AUT, BEL, BRA, CAN, CHE, CHL, CHN, COL, CZE, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GBR, GRC, HUN, IDN, IND, IRL, ISL, ISR, ITA, JPN, KOR, LUX, LVA, MEX, NLD, NOR, NZL, POL, PRT, RUS, SVK, SVN, SWE, TUR, USA, ZAF.

depuis la crise financière mondiale, entre les prix du logement et les prix des actions, sur une tendance nettement haussière et de plus en plus déconnectée d'une tendance plus lente de la production (voir également le graphique 1 de l'annexe).

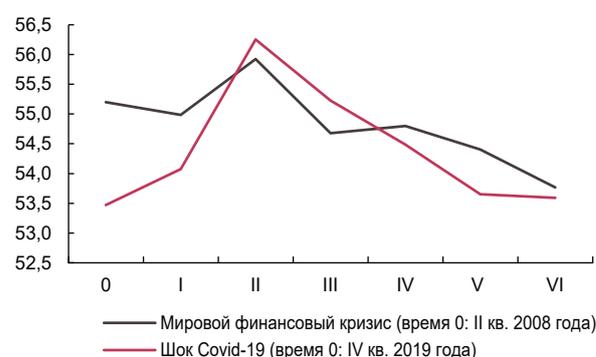
Pour éviter toute trajectoire de développement séparé, il sera probablement essentiel que les décideurs des économies avancées s'attaquent de front au défi des inégalités. Les États-Unis sont le pays développé où la COVID-19 a causé cumulativement le plus grand nombre de décès par milliers d'habitants, avec un nombre disproportionné de femmes, de membres de minorités et de familles à faible revenu. Le choc a frappé une économie déjà fracturée, divisée entre les secteurs « de tête » offrant des salaires élevés et ayant une forte productivité et les secteurs « en retard », payant des salaires bas et ayant une faible productivité (TDR 2020 ; Taylor, 2020). En 2019, des décennies de compression des salaires, de faible protection sociale et de délocalisation industrielle avaient laissé la moitié de la population active (80 millions de travailleurs) dans des conditions précaires, souvent endettée et avec un accès limité aux soins de santé.

Dans cette économie déjà polarisée, la répartition des revenus a évolué suivant un scénario familier au cours de la pandémie : tandis que la récession réduisait les

profits à néant, la part du travail a d'abord augmenté, en partie grâce aux interventions discrétionnaires du Gouvernement, comme la distribution de chèques de relance et l'augmentation des allocations de chômage, pour ensuite diminuer à nouveau en raison des licenciements. À part de légères oscillations, cinq trimestres après le début des récessions, la part de la main-d'œuvre semble engagée dans une tendance à la baisse. C'est très similaire à ce qui s'est produit lors de la crise financière mondiale de 2008 et 2009, mais maintenant l'impact est un peu plus fort (graphique 2.7).

Les données sectorielles sont encore incomplètes, mais les données agrégées indiquent déjà clairement que les inégalités ont augmenté : alors que le chômage a grimpé en flèche en 2020 et reste supérieur de 2 points de pourcentage à son niveau de 2019, la masse salariale a déjà repris. En fait, au quatrième trimestre de 2020, elle avait dépassé son niveau d'avant la récession, alors que le chômage était encore à 7 %. On peut en conclure que certains des travailleurs qui n'ont pas perdu leur emploi pendant la pandémie ont vu leurs revenus augmenter. Comme il est peu probable que ce soit le cas des travailleurs essentiels, il s'agit probablement d'une augmentation des revenus des travailleurs des secteurs les plus prisés de l'économie et de ceux qui ont travaillé à distance dans des activités à forte productivité et à salaires élevés, notamment les hautes technologies et les produits pharmaceutiques (BIS, 2021 ; Gould and Kandra, 2021). En d'autres termes, aux États-Unis, la

GRAPHIQUE 2.7 Part du travail aux États-Unis après certaines récessions
(En pourcentage)



Source : Bureau of Economic Analysis des États-Unis d'Amérique. Comptes nationaux des revenus et de la production (CNRP), tableau 1.10 ; publié le 29 juillet 2021.

Note : i. La part des salaires est donnée par le ratio de la « rémunération des employés » au revenu intérieur brut (RIB). ii. La masse salariale du deuxième trimestre 2021 est le chiffre officiellement publié (préliminaire). Le RIB pour le deuxième trimestre de 2021 a été calculé en supposant que la tendance du PIB reste la même.

reprise économique n'a pas encore eu lieu pour une grande partie de la population active.

En 2020 et pendant le premier semestre de 2021, les paiements gouvernementaux et les aides discrétionnaires, notamment les chèques de relance, les délais de grâce pour les crédits hypothécaires et le moratoire sur les expulsions, ont permis d'éviter une crise sociale et économique plus profonde, d'alléger le sort des personnes au bas de l'échelle des revenus – avec une baisse significative du taux de pauvreté en 2021 selon certaines estimations (Parolin et al., 2021) – et pourraient éventuellement rendre l'économie américaine plus efficace à long terme. Cependant, pour inverser des décennies de compression salariale, il faut plus que des mesures temporaires, et les discussions du début de l'année 2021 sur une intervention directe du Gouvernement par une augmentation des salaires minimums semblent être tombées dans l'oubli.

Les importants transferts en espèces ont moins contribué à la croissance du PIB et à la création d'emplois que ne l'auraient fait les dépenses directes en biens et services, car une partie des transferts a été épargnée. C'est un effet bien connu des transferts d'argent liquide et c'était probablement ce qu'il fallait faire dans la phase initiale de la crise, à un moment où l'objectif était de garder les gens chez eux. Mais l'épargne des particuliers a augmenté massivement en 2020, dépassant les 12 % du PIB. Il n'est pas encore possible de savoir dans quelle mesure cette hausse a été alimentée par les chèques de relance épargnés, mais il semble réaliste de penser que cette augmentation est largement attribuable aux plus-values sur les actifs existants. Quoi qu'il en soit, les transferts financiers au secteur privé combinés à la politique monétaire expansionniste ont alimenté la hausse des prix des actifs financiers et immobiliers, ce qui a encore aggravé les inégalités de richesses.

La trajectoire de la reprise et son inclusivité dépendront de la mise en place de politiques relatives à l'investissement et au marché du travail telles que celles qui figurent dans des projets de loi actuellement à l'examen. Les récentes mesures de protection sociale vont pour la plupart expirer en 2021. Avec le retrait progressif de ces mesures et la montée des pressions en faveur d'une réduction de la dette publique, la politique budgétaire pourrait revenir à l'austérité et annuler les effets des plans de relance.

Il sera essentiel d'éviter cette voie si on veut assurer une reprise inclusive. L'une des difficultés que

rencontreront les gouvernements à l'avenir sera de persuader les ménages de dépenser une partie de l'épargne accumulée pendant la pandémie. Si l'épargne est principalement détenue par la classe moyenne, ce qui retient cette dernière de la dépenser, c'est probablement un manque de confiance dans la sécurité économique future ou un excès de confiance dans les rendements des avoirs financiers. Il est possible d'y remédier grâce à des politiques qui améliorent la sécurité de l'emploi et la croissance des salaires, à des investissements publics et à une politique monétaire moins expansionniste. Si l'épargne est principalement détenue par les riches, pour la canaliser vers des dépenses réelles il faudra probablement augmenter les taux d'imposition marginaux, afin de transférer une partie de la richesse au gouvernement, lequel pourra alors en faire un usage productif. Un impôt sur la fortune, prélevé sur la totalité du patrimoine à la manière de l'impôt foncier payé par les propriétaires de logement, serait une première en matière d'équité fiscale et aiderait à inverser les inégalités existantes.

Un plan d'ensemble pourrait comprendre des améliorations de l'infrastructure physique – avec des programmes d'investissements publics et des incitations aux investissements privés de nature à décarboner l'économie – et de l'« infrastructure sociale » – avec, par exemple, l'introduction de la gratuité de la garde d'enfants et de l'enseignement supérieur dans le but d'induire une croissance des salaires et de la productivité. Un tel plan reconnaîtrait également l'importance de l'industrie manufacturière en tant que moteur de la croissance de la productivité et proposerait une vision dans laquelle les délocalisations seraient partiellement inversées et la concentration des entreprises maîtrisée. Avec 4 500 milliards de dollars de dépenses¹⁷ sur une période de huit ans, cette proposition représenterait 2,5 % du PIB par an à partir de 2022, ce qui serait suffisant pour apporter un début de solution à ces problèmes déjà anciens que sont les inégalités et le sous-investissement.

Dans l'Union européenne la récession a été plus grave qu'aux États-Unis, en grande partie à cause des arrêts généralisés et prolongés de l'activité économique. Bien que le secteur privé de l'UE ait réduit ses dépenses, l'emploi ne s'est pas contracté aussi fortement qu'aux États-Unis, car la réglementation y est plus stricte en matière de licenciement. Des systèmes de protection sociale étendus ont permis de soutenir le revenu disponible, mais les consommateurs n'ont jamais aussi peu dépensé, comme en témoigne le taux

d'épargne de 21 % du revenu disponible (mi-2021), contre 12 % aux États-Unis (les taux à long terme sont similaires).

C'est peut-être dû, en partie, au fait que le soutien financier offert par les gouvernements en 2020 n'était pas suffisant. Mais c'est peut-être également le signe que la reprise des revenus en 2021 est biaisée en faveur des personnes à hauts revenus, qui sont celles qui épargnent proportionnellement le plus. Les données ne sont pas encore concluantes sur cette question, mais la reprise inclusive dans l'Union européenne se heurte à une difficulté majeure, à savoir l'augmentation des inégalités résultant d'un dualisme économique de plus en plus étendu.

Dans les trois principales économies de l'Union européenne – celles de l'Allemagne, de la France et de l'Italie – la croissance de la productivité est faible ou négative depuis deux décennies et les salaires des secteurs à faible productivité reculent beaucoup par rapport à ceux des secteurs à forte productivité (Capaldo and Ömer, 2021). La part du travail a considérablement diminué, mais la majeure partie de cette perte a été essentiellement supportée par des travailleurs occupant des emplois déjà faiblement rémunérés. En Italie, une grave détérioration de la croissance de la productivité a compensé le déclin de la part du travail, mais une proportion importante des travailleurs a néanmoins subi des décennies de compression des salaires. Certains travaux de recherche indiquent qu'une cause majeure de cette évolution a été un ensemble de politiques d'austérité et de focalisation sur la compétitivité des exportations (Capaldo, 2015 ; Capaldo and Izurieta, 2013), ce qui a mis à mal deux composantes essentielles de la demande globale – la dépense publique en biens et services et la dépense des ménages.

Dans ce contexte, une reprise inclusive dans l'Union européenne dépend de la restauration du dynamisme de la consommation et de l'investissement, ce qui nécessite une croissance soutenue des salaires, des investissements publics et un engagement continu en faveur de systèmes de protection sociale solides. Les règles budgétaires actuelles et la place importante accordée à la compétitivité des exportations constituent des obstacles importants, que les plans de relance récemment adoptés n'ont pas encore cherché à surmonter.

Comme on le verra dans la section suivante, le plan « NextGenerationEU » est un bon point de départ pour relancer les investissements publics et faire

en sorte qu'ils soient effectués dans des secteurs stratégiques, tels que les énergies renouvelables, les transports et l'agriculture. Mais pour assurer la transformation souhaitée et une reprise économique inclusive, les États membres devraient beaucoup étoffer ce plan au niveau national. Mais, les règles de l'Union européenne prévoient un retour à l'austérité en 2023, après la suspension temporaire de l'obligation de réduire les déficits conformément au pacte de stabilité et de croissance, ce qui pourrait empêcher les États membres d'augmenter efficacement leurs dépenses pour soutenir la reprise. Dans le même temps, l'insistance sur l'expansion du commerce et les réformes visant à réduire les coûts (qui affectent les dépenses publiques ainsi que les salaires) menace de creuser le fossé entre les travailleurs des secteurs de tête et ceux des secteurs en retard, ce qui ne manquera pas de creuser encore les écarts de revenus et de compromettre davantage les chances d'une reprise inclusive.

2. Discipliner les rentiers

Comme on l'a vu plus haut, un thème récurrent des *Rapports* précédents est le lien entre l'hypermondialisation et l'essor d'une économie de rente dominée par de grandes entreprises. Le contrôle que ces dernières exercent sur des actifs stratégiques clefs et leur vaste champ d'influence dans le monde leur confèrent une position dominante sur le marché, ce qui ouvre la voie à une multitude de pratiques commerciales abusives, souvent prédatrices. Il a été abondamment prouvé au cours des deux dernières décennies que les abus de position de dominante et leurs effets de distorsion sont de plus en plus présents au niveau tant national que mondial. Avec la pandémie, ces pratiques se sont répandues, notamment par le biais des droits de propriété intellectuelle et du contrôle des technologies numériques.

Dans les pays tant développés qu'en développement, l'impression que les avantages de la mondialisation privilégient injustement les grands conglomérats est d'autant plus forte que ces derniers s'arrangent pour payer peu ou pas d'impôts sur les rentes qu'ils perçoivent.

Un exemple frappant est qu'une part croissante des bénéficiaires des grandes sociétés – souvent classées parmi les IED – passe par des sociétés-écrans au lieu d'être investie dans des activités productives dans les pays de destination (Damgaard et al., 2019). Ce type d'IED peut être utilisé pour le financement intra-entreprise ou pour détenir des droits de propriété

intellectuelle et d'autres actifs. À des fins d'optimisation fiscale, ces IED sont concentrés dans quelques paradis fiscaux (Delatte et al., 2020), privant ainsi de nombreux pays d'une part équitable des avantages de la mondialisation. Les données concernant l'exploitation des failles de la législation fiscale, les paradis fiscaux ou les juridictions à fiscalité réduite montrent, par exemple, que les entreprises des États-Unis gagnent davantage sur les investissements qu'elles effectuent à partir du Luxembourg et des Bermudes que de l'Allemagne et de la Chine (*TDR 2018*).

L'origine de ces pratiques remonte aux fondements mêmes du régime de fiscalité internationale des entreprises, dont les grands principes ont été adoptés au cours des premières années du XX^e siècle et sont restés inchangés jusqu'à très récemment. Ces principes attribuaient l'imposition des revenus des entreprises exploitées activement aux juridictions sources – lieux d'implantation de l'entreprise – alors que les revenus passifs, tels que les revenus d'investissement ou les rentes, relevaient de la juridiction du lieu de résidence des investisseurs¹⁸. Le concept d'imposition à la source, qui était le pilier de la fiscalité internationale des entreprises, présentait des failles à la fois techniques et politiques. Étant donné qu'une grande partie du commerce mondial s'effectue sous la forme d'échanges intra-groupe entre filiales d'une même entreprise (*TDR 2015*), les entreprises transfèrent souvent une grande partie de leurs activités rentables à des filiales situées dans des juridictions à faible fiscalité, également appelées paradis fiscaux, afin que leurs revenus semblent provenir de ces pays.

Face aux séquelles de la CFM de 2007-2009, de nouvelles tentatives tant nationales qu'internationales ont été faites pour lutter contre les abus fiscaux et les juridictions du secret qui facilitent ces pratiques (*TDR 2014*: chap. VII). Les décideurs des principales économies s'intéressent surtout aux pratiques abusives des grandes sociétés numériques. Pendant la pandémie, plusieurs gouvernements européens, ainsi que la Commission européenne, ont fait pression pour obtenir une meilleure surveillance de ces sociétés et une application plus stricte des règles antitrust. Le nouveau gouvernement des États-Unis est également déterminé à renforcer les lois antitrust et leur application dans le but clairement affiché de réécrire les règles de comportement des entreprises, en général (*Financial Times*, 2021).

La principale réponse multilatérale a été le lancement en 2013 du projet BEPS par l'OCDE (voir *TDR 2019*: chap. V). Ce projet a reçu une nouvelle impulsion en

2020 avec la présentation du Cadre inclusif sur le BEPS dont le but est d'apporter une réponse multilatérale et consensuelle aux enjeux fiscaux associés à la numérisation de l'économie (OECD, 2021a).

La dernière avancée en date a été l'accord conclu début juillet 2021 par 132 juridictions membres sur 139 en faveur d'une solution reposant sur deux piliers : les droits d'imposition entre juridictions et les pertes de recettes publiques dues aux activités de transfert de bénéfices (voir OECD, 2021a: Annex A, pour plus de détails). Par la suite, les Ministres des finances du G20 ont approuvé les principaux éléments de l'accord sur le Cadre inclusif. Il s'agit notamment de la réaffectation des bénéfices des entreprises multinationales dans le cadre du pilier I et d'un impôt minimum mondial effectif d'au moins 15 % dans le cadre du pilier II. Le G20 a également prié les membres du Cadre inclusif de régler rapidement les questions en suspens, de finaliser les éléments de conception comme convenu et de soumettre un plan de mise en œuvre pour les deux piliers d'ici à octobre 2021. Parallèlement, il a invité les juridictions membres du Cadre inclusif qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à l'accord (G20, 2021).

Ce système a été présenté comme établissant une nouvelle donne pour plusieurs raisons. Sur le plan technique, il réaffirme la nécessité de considérer les entreprises multinationales comme des entités commerciales uniques, remplaçant ainsi le principe inefficace du fonctionnement indépendant. En outre, en appliquant un taux d'imposition minimum à tous les groupes multinationaux dont le chiffre d'affaires global est supérieur à 750 millions d'euros (et pas seulement à ceux qui sont liés à l'économie numérique), il a simplifié le champ des négociations et réduit le risque de nouveaux retards.

Sur le plan politique, l'accord devrait aider à redynamiser le multilatéralisme, notamment en désamorçant les tensions commerciales entre certains membres clefs du G20, après que plusieurs économies avancées ont annoncé qu'elles suivraient leur propre voie pour la taxation des grands géants de la technologie, ce qui avait conduit le Gouvernement américain précédent à menacer de recourir à des mesures de rétorsion commerciales. Sur le plan économique, le système des deux piliers promet également des recettes fiscales dont les pays ont tant besoin (OECD, 2021a) pouvant aller jusqu'à 275 milliards de dollars par an selon les estimations (Cobham, 2021) et de réduire, voire d'éliminer, la course à la baisse des taux d'imposition des entreprises.

Comme c'est souvent le cas en matière de fiscalité, le diable est dans les détails, et les détails de la mise en œuvre du dernier accord doivent encore être finalisés. Cependant, étant donné que, selon certains calculs, la pratique de l'évitement fiscal consistant pour les entreprises à transférer leurs bénéficiaires dans les pays à faible fiscalité « épargne » à ces entreprises entre 500 et 600 milliards de dollars d'impôts dans le monde (Shaxson, 2019), on pourrait s'attendre à ce que le nouveau système affecte les résultats financiers nets des entreprises. Pourtant, malgré la publicité faite autour des propositions relatives à la nouvelle taxe mondiale, les cours des actions n'ont pas beaucoup changé, ce qui laisse penser que les analystes financiers ne sont pas persuadés que le nouveau régime fiscal change grand-chose.

Il existe au moins trois sujets de préoccupation concernant l'efficacité globale de la réforme. Premièrement, les entreprises pourraient réussir à tourner le système à leur avantage (de Wilde, 2021). Plus un système est complexe, plus la probabilité de créer des failles est grande. En outre, Devereux et Simmler (2021) constatent que cette réforme n'affecterait que 78 des 500 plus grandes multinationales du monde car, dans le cadre du pilier I, la taxe ne s'applique qu'aux entreprises dont les revenus sont supérieurs à 20 milliards de dollars et dont le taux de rendement sur les revenus est supérieur à 10 %. Leur étude révèle que l'abaissement du seuil de 20 milliards de dollars à 750 millions d'euros (le seuil du pilier II) multiplierait par 13 le nombre d'entreprises visées, mais ils reconnaissent toutefois que l'abaissement du seuil en dessous de 5 milliards de dollars augmenterait relativement peu le nombre d'entreprises concernées.

Deuxièmement, les pays en développement risquent de ne retirer que peu d'avantages de cette réforme, car il reste d'importantes zones d'ombre et d'autres questions litigieuses. Ce sont notamment : la complexité des nouvelles règles, qui représentent une charge importante pour les administrations fiscales du monde entier, en particulier pour celles des pays en développement dont la fonction publique ne compte pas suffisamment d'experts fiscaux hautement qualifiés ; le faible niveau du taux d'imposition ; la réaffectation limitée de la base d'imposition dans le cadre du pilier I, des exclusions spéciales ayant déjà été promises pour les industries extractives et les services financiers réglementés ; la mise en œuvre retardée par des marchandages juridiques et politiques et le lancement reporté à bien au-delà de 2023 ; la répartition finale des droits d'imposition entre le

pays d'origine et le pays d'accueil des entreprises, actuellement basée sur les ventes des multinationales dans chaque pays (comme le préconisent l'OCDE et ses membres) ; et l'octroi aux pays du siège social du premier droit de compléter l'impôt sur les bénéficiaires sous-imposés, ce qui permettrait aux pays du G7 de recevoir plus de 60 % des recettes additionnelles (Cobham, 2021).

Troisièmement, certains des problèmes non résolus concernent spécifiquement le système fiscal des États-Unis. Les États-Unis ont traditionnellement adhéré au principe de la neutralité des exportations de capitaux, selon lequel le système d'imposition des entreprises doit être neutre, c'est-à-dire qu'un résident peut choisir entre les investissements nationaux et étrangers. À cette fin, les États-Unis ont introduit le système des déductions fiscales, afin que les entreprises américaines puissent déduire de leurs impôts nationaux les pertes subies à l'étranger. Un certain nombre de grandes entreprises ont profité des déductions fiscales pour réduire leur impôt à un minimum ; Amazon, par exemple, utilise ce système pour ne payer quasiment aucun impôt dans le monde entier (Fair Tax Mark, 2019 ; Phillips et al., 2021).

On ne sait pas encore exactement comment le système américain actuel de déductions fiscales cadrera avec les nouvelles propositions multilatérales et comment il affectera le fonctionnement des entreprises ayant une structure mondiale. En outre, les États-Unis doivent également trouver une solution à la contradiction qui existe entre la proposition du G7 et leur taxe sur les revenus des actifs incorporels des multinationales (Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI)), instituée par l'administration précédente. Afin d'empêcher les entreprises américaines de déplacer leurs actifs incorporels, la Tax Cuts and Jobs Act de 2017 a fixé cette taxe dans une fourchette de 10,5 % à 13,125 %.

En l'absence d'un accord mettant fin à tous ces risques et incertitudes, un groupe d'éminents fiscalistes a élaboré une proposition plus équitable, beaucoup moins complexe et plus pratique de taxe mondiale pour lutter contre l'érosion des bases (Cobham et al., 2021 ; Picciotto et al., 2021). Il s'agit d'un taux d'imposition minimum effectif, qui pourrait être adopté par une coalition de pays volontaires – sièges ou hôtes d'entreprises multinationales ou les deux. Comme le soulignent les auteurs, cela ne résoudrait pas tout. Il faudrait modifier les conventions fiscales pour assurer la création de valeur imposable en cas de présence économique significative et permettre une

clause de substitution. Toutefois, selon ces fiscalistes, pour avancer vers l'adoption de ce taux d'imposition minimum effectif il ne faudrait pas attendre que tous les États signent et ratifient un traité multilatéral (comme pour le pilier II), car un tel processus de ratification donnerait en pratique à tous les États un droit de veto sur la mise en œuvre, ce qui serait fatal. En revanche, le taux d'imposition minimum effectif offre une base pratique et pragmatique pour parvenir à un consensus entre les États désireux de créer une masse critique pour avancer vers des réformes efficaces, puisque son adoption animerait, plutôt que de la freiner, la dynamique menant à un accord multilatéral plus complet à un horizon plus lointain.

3. Assurer l'efficacité de la reprise verte

Rien ne montre mieux combien il est important de relier les politiques d'aujourd'hui à celles de demain pour un avenir meilleur que les dangers inhérents à la hausse des températures mondiales. Le maintien de l'élévation de la température mondiale en-dessous de 1,5 °C est sans doute le principal défi pour les décideurs du monde entier (IPCC, 2021), un défi toutefois indissociable de la redistribution des ressources économiques au sein des pays et entre eux.

Le *Rapport sur le commerce et le développement 2019* a proposé une stratégie mondiale qui pourrait atténuer la menace du réchauffement climatique, tout en s'attaquant aux inégalités et aux fragilités d'un monde financiarisé. La protection du climat exige une vague massive de nouveaux investissements afin de réformer à fond le secteur de l'énergie et d'autres secteurs émetteurs de carbone. Ce *Rapport* a montré que ces investissements verts pourrait être une source majeure d'emplois et de revenus partout dans le monde mais, compte tenu des contraintes qui pèsent actuellement sur les pays en développement, il faudra assurer de nouvelles sources de financement – notamment une augmentation substantielle du soutien de la communauté internationale conformément à son engagement en faveur du principe des responsabilités communes mais différenciées – et ménager la marge d'action nécessaire pour adapter les politiques industrielles aux exigences locales d'une transition juste.

Compte tenu des asymétries du paysage économique mondial, la rapidité des progrès dans cette direction dépendra toutefois d'une action immédiate des principaux acteurs, notamment la Chine, les États-Unis et l'Union européenne. Les États-Unis et l'Union européenne représentent près de la moitié du stock d'émissions de CO₂ dans l'atmosphère. La Chine,

dont l'économie est encore en développement, représente beaucoup moins que l'un ou l'autre (surtout par habitant), mais elle est aujourd'hui le principal émetteur mondial. Ensemble, ces trois économies sont responsables de plus de la moitié des 34 milliards de tonnes métriques d'émissions rejetées dans l'atmosphère chaque année.

Comme le montre également le tableau 2.3, durant les vingt ans allant de 1999 à 2018, ces trois économies ont réussi à réduire leurs émissions par rapport à leur PIB, et ce, dans des proportions similaires – une baisse annuelle moyenne de 2,5 % en Chine, de 2,2 % aux États-Unis et de 2,1 % dans l'Union européenne. Il est évident que leurs trajectoires économiques générales n'ont pas été les mêmes au cours de ladite période. L'économie chinoise a connu une croissance rapide de 9 % par an, de sorte que le niveau absolu des émissions du pays a augmenté à un taux annuel moyen de 6,5 %, alors même que son ratio émissions/PIB diminuait. La croissance économique a été beaucoup plus lente aux États-Unis et dans l'Union européenne pendant la même période ; par conséquent, le niveau absolu des émissions a diminué – de 0,1 % par an aux États-Unis et d'un peu plus de 0,8 % par an dans l'Union européenne. Toutefois, et contrairement à la Chine, dans ces deux derniers cas les niveaux d'investissement ont évolué dans la mauvaise direction, notamment dans le secteur public.

Malgré les différences entre les trois grands blocs économiques, la condition fondamentale pour promouvoir la stabilisation du climat reste la même pour tous : réduire le niveau absolu de leurs émissions, indépendamment de leur taux de croissance respectif. Ces trois économies devront surmonter des défis redoutables pour y parvenir. En effet, de toutes les mesures visant à éliminer les émissions de CO₂, la plus importante consiste à supprimer progressivement la consommation de pétrole, de charbon et de gaz naturel comme sources d'énergie, car la combustion de combustibles fossiles est responsable d'environ 70 à 75 % des émissions mondiales de CO₂. En conséquence, il est impératif de construire une nouvelle infrastructure énergétique dans ces trois zones économiques, ainsi que dans l'ensemble de l'économie mondiale. Cette nouvelle infrastructure énergétique mondiale devra reposer sur des sources d'énergie renouvelables propres et à haut rendement, principalement d'origine solaire et éolienne.

Au niveau de la conception des politiques, une première question essentielle doit être posée : quelles dépenses d'investissement seront nécessaires pour

transformer les infrastructures énergétiques en Chine, aux États-Unis et dans l'Union européenne et, plus généralement, dans l'ensemble de l'économie mondiale ? Les estimations, y compris celles du *Rapport* de 2020, convergent vers une même conclusion, à savoir qu'au total il faudra investir dans les énergies propres entre de 2 et 3 % du PIB mondial par an pour que ce projet réussisse. Ce chiffre peut être légèrement inférieur ou supérieur dans chaque pays, selon les infrastructures d'énergie propre dont il dispose déjà. Pour la Chine, les États-Unis et l'Union européenne, il est probable que les dépenses d'investissement devront représenter environ 2 à 3% du PIB¹⁹.

Les économies autres que celles de la Chine, des États-Unis et de l'Union européenne produisent actuellement 48 % environ des émissions mondiales ; il s'ensuit que la transition vers des énergies propres devra également progresser dans le reste de l'économie mondiale. Les programmes de la Chine, des États-Unis et de l'Union européenne en faveur du climat devront donc également être évalués en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs du GIEC à l'échelle mondiale, et pas seulement au niveau de leurs propres économies nationales ou régionales. Le principe des responsabilités communes mais différenciées signifie toutefois que c'est aux économies développées qu'il incombe d'entreprendre une action internationale concertée.

Il existe deux grandes lignes d'action pour promouvoir le passage à des énergies propres : des investissements directs du secteur public ou une série de réglementations et d'incitations visant à encourager les investissements du secteur privé. Ces réglementations et mesures incitatives comprennent l'imposition de taxes carbone ou le plafonnement des émissions, les contrats à long terme avec les fournisseurs d'énergies propres à des prix garantis (c'est-à-dire des « tarifs de rachat ») et diverses formes de financements subventionnés.

La réussite du projet dans son ensemble dépendra du bon dosage entre investissements publics et privés. Selon le *Rapport* de 2019, l'investissement public devrait venir en tête, étant donné que pour assurer les dépenses à l'échelle requise, les investisseurs privés doivent s'exposer à des coûts irrécupérables très élevés, à des risques politiques, au manque de liquidités et à des rendements incertains. Les investissements privés dépendent des calculs de la rentabilité future par les propriétaires d'entreprises privées et les marchés financiers. Comme l'a noté un récent document

TABLEAU 2.3 Émissions de CO₂ et croissance économique de la Chine, des États-Unis et de l'Union européenne, 1999-2018 (En pourcentage)

	Émissions de CO ₂ en 2018 (milliards de tonnes métriques)	Pourcentage des émissions mondiales de CO ₂ en 2018	Émissions de CO ₂ et croissance annuelle du PIB, 1999-2018		
			Croissance des émissions/ PIB	Croissance du PIB	Croissance du niveau des émissions
Chine	10,3	30,2	-2,5	9,0	6,5
États-Unis	5,0	14,7	-2,1	2,0	-0,1
Union européenne	2,9	8,5	-2,2	1,4	-0,8

Source : <https://data.worldbank.org/indicator> pour les chiffres des émissions de CO₂ et le ratio émissions/PIB ; <https://fred.stlouisfed.org/> pour les chiffres de la croissance du PIB. Les chiffres de la croissance des émissions ont été obtenus sur la base de la croissance du PIB et des ratios émissions/PIB.

de travail du FMI, il est difficile, dans ces conditions, de combler l'écart entre les rendements privés et sociaux en utilisant des instruments fondés sur le marché. Toutefois, l'avantage d'une contribution importante des investissements privés à la transition vers des énergies propres est qu'il sera possible d'assurer la totalité des dépenses requises sans trop solliciter les budgets du secteur public.

Les investissements des secteurs public et privé dans la construction d'infrastructures énergétiques propres créeront des emplois à grande échelle. Les projets de stabilisation du climat en Chine, aux États-Unis, dans l'Union européenne et dans le monde entier devraient donc inclure des mesures visant à créer des emplois de qualité et à garantir que les emplois nouvellement créés soient pleinement accessibles aux femmes et aux autres groupes défavorisés. Cependant, il est inévitable que les travailleurs et les communautés qui dépendent actuellement de l'industrie des combustibles fossiles subissent des pertes économiques importantes à mesure que cette industrie disparaîtra. En Chine, aux États-Unis, dans l'Union européenne et dans l'ensemble de l'économie mondiale, des politiques de transition équitables et efficaces en faveur de ces travailleurs et communautés lésés devraient également être intégrées aux projets de transition vers des énergies propres.

Une transition vers un avenir décarboné financée par des investissements publics et créatrice d'emplois se trouve à la base des appels, déjà entendus avant la COVID-19, en faveur de nouvelles données écologiques. La mobilisation massive de ressources

budgétaires et monétaires dans les pays avancés pour faire face à la pandémie fait penser qu'il devrait être possible aujourd'hui de mondialiser cette approche. Sous la bannière d'une « Reconstruction du monde en mieux », les économies du G7 ont beaucoup parlé de lancer le type de reprise verte qui avait été promis en réponse à la crise financière mondiale (CFM), une idée qui a été rapidement abandonnée avec l'adoption de mesures d'austérité dans les économies avancées.

Un recours prématuré à l'austérité semble moins probable à l'heure actuelle qu'après la CFM. Cependant, une étude des plans de relance initiaux adoptés dans les 50 plus grandes économies du monde (principalement avancées) a révélé que seulement 2,5 % des dépenses ont été consacrées à l'écologisation de la relance (UNEP, 2021). Le défi à venir consistera donc à maintenir la dynamique de l'investissement public tout au long de la prochaine décennie et après, tout en renforçant la composante climatique. Dans ce contexte, il est important de comprendre les politiques actuelles, ainsi que les forces et faiblesses respectives des principaux acteurs économiques.

a) Politiques des États-Unis

Entre 2017 et 2020, sous l'Administration Trump, le Gouvernement fédéral n'a entrepris aucune nouvelle initiative en faveur du climat ; il a affaibli la plupart des réglementations fédérales existantes et limité les sources de soutien financier à la lutte contre le changement climatique. Les États-Unis se sont également retirés de l'Accord de Paris sur le climat en 2017. L'une des premières mesures prises par l'Administration Biden en janvier 2021 a été de revenir à l'Accord de Paris. Depuis lors, elle a lancé plusieurs autres initiatives visant à placer l'économie américaine sur une voie viable de stabilisation du climat. Plus généralement, conformément aux objectifs de réduction des émissions mondiales fixés par le GIEC, la nouvelle administration s'est engagée à réduire les émissions de CO₂ du pays de 55 % d'ici à 2030 et à faire en sorte que l'économie américaine parvienne à des émissions nettes nulles en 2050 au plus tard.

Parmi les mesures spécifiques adoptées à l'appui de la réalisation de ces objectifs généraux, l'initiative la plus importante à ce jour est le projet de plan pour l'emploi (American Jobs Plan) d'une valeur de 2 700 milliards de dollars sur huit ans, présenté en mars 2021. Entre 35 et 40 % de l'enveloppe budgétaire, soit environ 130 milliards de dollars par an, seraient affectés à des investissements pouvant contribuer directement à la réduction des émissions

de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre. Le plan pour l'emploi apporterait également un soutien important à la R-D sur les questions climatiques ainsi qu'aux initiatives visant à assurer une transition juste des travailleurs et des communautés qui dépendent fortement aujourd'hui de l'industrie des combustibles fossiles. Dans des propositions distinctes, l'Administration Biden préconise également un soutien financier, d'un montant non spécifié, à des mesures de stabilisation du climat dans les économies en développement²⁰.

Un financement d'une telle ampleur de la stabilisation du climat par le Gouvernement fédéral serait sans précédent pour les États-Unis. Cependant, même si quelque chose d'approchant devait réellement devenir loi, il n'est pas certain que les financements proposés soient suffisants pour permettre la réalisation des objectifs climatiques annoncés par le Gouvernement, à savoir une réduction de 55 % des émissions d'ici à 2030 et zéro émission nette à l'horizon 2050.

Selon les estimations mentionnées ci-dessus, il faut 2 à 3 % du PIB pour financer le passage à des énergies propres, mais l'ensemble des investissements à cette fin aux États-Unis – publics et privés, en particulier – devraient se situer entre 450 milliards et 500 milliards de dollars par an pour que se réalise la réduction de 55 % des émissions d'ici à 2030. Le plan pour l'emploi fournirait environ 25 à 30 % de l'investissement total nécessaire. Les gouvernements des États et des collectivités locales peuvent également contribuer au financement public mais, dans la plupart des cas, leurs contributions seront probablement beaucoup moins importantes que celles du Gouvernement fédéral. Il y a donc lieu de se demander si la plus grande partie des 75 % restants pourra venir d'investisseurs privés.

Les investissements privés dans les énergies propres aux États-Unis sont en hausse depuis plus de dix ans mais, à ce jour, ils restent bien inférieurs au niveau requis. En 2019, l'année précédant le début de la récession causée par la COVID et aussi l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données complètes, les investissements du secteur privé dans les énergies propres se sont chiffrés à environ 60 milliards de dollars pour les énergies renouvelables et 40 milliards de dollars pour l'efficacité énergétique²¹, soit un total de 100 milliards de dollars représentant environ 20 % du montant requis.

La mobilisation de fonds privés au niveau requis dépendra de l'adoption d'un ensemble solide de

mesures incitatives pour promouvoir les énergies propres et l'efficacité énergétique, ainsi que de mesures dissuasives pour décourager la consommation de combustibles fossiles. Ce sont les taxes carbone et les plafonnements des émissions qui auraient le plus grand impact. Des taxes ou des plafonds sont actuellement en vigueur dans 12 États américains qui représentent un quart de la population et un tiers du PIB du pays²². Ces États ont des niveaux d'émission inférieurs à la moyenne du pays, mais ils n'ont pas réussi à obtenir des investissements privés dans les énergies propres qui soient proches des montants requis. Une partie du problème est que, aux États-Unis, ni les taxes sur le carbone ni les politiques de plafonnement des émissions n'ont été conçues de façon à éviter les problèmes importants qui peuvent accompagner leur mise en œuvre. Un problème majeur est que les ménages à faible revenu sont les plus touchés par l'augmentation du prix des combustibles fossiles, car les coûts énergétiques représentent une part plus importante de leur consommation que pour les ménages aisés. Une solution efficace à ce problème consisterait à verser aux ménages à faible revenu une part importante des recettes générées par la taxe carbone afin de compenser les effets distributionnels régressifs de ces taxes. Mais ce genre de politique de remise énergétique n'a encore été promulguée dans aucun État.

Dans l'ensemble, pour que les États-Unis s'engagent sur la voie d'une stabilisation viable du climat, il leur faudra combiner des investissements publics nettement plus élevés et des réglementations de l'investissement privé plus strictes et plus efficaces que celles qui sont actuellement en place ou qui sont en cours d'examen dans l'Administration Biden ou dans les différents États.

b) Politiques de l'Union européenne

L'Union européenne est en train de promouvoir le programme de stabilisation du climat le plus ambitieux du monde, le Pacte vert européen. Dans le cadre de ce programme, la région s'est engagée à réduire ses émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990, un objectif plus ambitieux que la réduction de 45 % fixée par le GIEC. Le Pacte vert européen s'aligne ensuite sur l'objectif à plus long terme du GIEC, à savoir une économie à zéro émission à l'horizon 2050.

Depuis décembre 2019, la Commission européenne promulgue des mesures et soumet de nouvelles propositions pour atteindre les objectifs de la région

en matière de réduction des émissions. La toute dernière en date, adoptée en juin 2021, est le plan de relance NextGenerationEU, qui prévoit d'allouer au financement du Pacte vert européen 600 milliards d'euros – soit un tiers du budget d'investissement global de 1 800 milliards d'euros sur sept ans²³. En juillet 2021, la Commission européenne a donné suite à cet engagement en présentant 13 mesures fiscales et réglementaires dont les éléments les plus importants sont les suivants :

- L'expansion des taxes sur le carbone dans le cadre du Système d'échange de quotas d'émission de l'UE ;
- Un Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières par lequel des redevances devront être payées par les importateurs de produits à forte intensité de carbone tels que l'acier, le ciment ou l'aluminium ;
- Un alignement plus strict des politiques fiscales générales sur les objectifs du Pacte vert européen ;
- L'augmentation des niveaux d'efficacité énergétique et l'expansion des sources d'énergie renouvelables ;
- Un déploiement plus rapide des modes de transport à faible émission ainsi que des infrastructures et des carburants nécessaires à leur bon fonctionnement ;
- Des instruments devant servir à préserver et développer les forêts et autres puits de carbone naturels ;
- Une transition socialement équitable assurant le partage des coûts de la lutte contre le changement climatique et des mesures d'adaptation²⁴.

En ce qui concerne l'apport respectif des investissements publics et des investissements privés, il semble que le Pacte vert européen envisage de s'appuyer principalement sur des réglementations et des mesures incitatives pour encourager les investissements privés. Les 600 milliards d'euros alloués sur sept ans par le plan de relance NextGenerationEU représenteraient environ 85 milliards d'euros en moyenne par an. Cela équivaut à moins de 0,6 % du PIB de l'Union européenne sur cette période (en supposant une croissance annuelle modeste de 1,5 % de l'Union sur cette période). Cela signifie que

pour transformer l'infrastructure énergétique de la région ainsi que les pratiques forestières et agricoles et arriver à une trajectoire de stabilisation viable à la fois pour 2030 et 2050, la différence d'environ 250 milliards d'euros par an devra venir du secteur privé, soit 75 % des dépenses totales²⁵.

Comme indiqué ci-dessus, les investissements privés induits par des réglementations et des mesures incitatives comportent un élément d'incertitude considérable, contrairement aux investissements publics directs dans la construction d'une infrastructure d'énergies propres. Ainsi, selon une étude récente, pour réduire les émissions de l'Union européenne de 55 % d'ici à 2030, il faudrait tripler le prix du carbone d'ici à 2030 par rapport à ce qui serait nécessaire pour obtenir une réduction de 40 % des émissions d'ici à 2030²⁶. Une augmentation aussi brutale du prix du carbone se heurterait sans aucun doute à une forte résistance politique, surtout en l'absence de remises aux personnes à revenu faible et moyen pour compenser cette nouvelle charge fiscale²⁷. Le mouvement des gilets jaunes de 2018 en France est apparu précisément en opposition à la proposition du Président Macron d'imposer une taxe sur le carbone sans inclure de rabais substantiels pour les citoyens les moins aisés.

Ainsi, comme pour les États-Unis, le succès du programme de stabilisation du climat, c'est-à-dire du Pacte vert européen, dépendra presque certainement d'un apport beaucoup plus important d'investissements publics que ce qui est proposé à ce jour dans le plan de relance NextGenerationEU.

c) *Politiques de la Chine*

Contrairement aux États-Unis et à l'Union européenne, la Chine ne s'est pas encore engagée à atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés par le GIEC pour 2030 ou 2050. Toutefois, dans son discours de septembre 2020 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président Xi a été le premier dirigeant mondial à présenter un ensemble d'objectifs pour son pays : les émissions continueraient à augmenter jusqu'à atteindre un pic en 2030, puis commenceraient à diminuer pour atteindre des émissions nettes nulles d'ici à 2060. Cet engagement a encouragé d'autres à élever leur niveau d'ambition (Tooze, 2020). En outre, la Chine a déclaré qu'elle s'efforçait de devenir moins dépendante du charbon ; les émissions provenant de la combustion du charbon sont actuellement supérieures d'environ 30 % à celles provenant du pétrole et de 70 % à celles provenant du gaz naturel.

La position de la Chine est celle-ci : sa situation de pays historiquement à faible émission de carbone et en développement est différente car sa trajectoire de croissance économique est beaucoup plus rapide que celle des États-Unis, de l'Union européenne ou d'autres économies avancées.

L'économie de la Chine étant une économie en développement à croissance rapide, la réalisation de réductions majeures des émissions est sans aucun doute un défi plus important que pour les États-Unis ou l'Union européenne. Mais le fait est que si la Chine n'atteint pas les objectifs du GIEC dans sa propre économie, ces objectifs seront irréalisables à l'échelle mondiale. Il s'ensuit que les risques décrits par le GIEC d'une non-réalisation de ces objectifs – intensification des extrêmes de chaleur, fortes précipitations, sécheresses, élévation du niveau de la mer et pertes de biodiversité – deviendront de plus en plus graves, y compris pour la Chine.

En outre, la Chine réussit généralement mieux que prévu quand il s'agit de faire avancer des projets de stabilisation du climat. À titre d'exemple, conformément au 12^e plan quinquennal (2011-2015), dans lequel la fabrication de produits solaires et éoliens figure parmi les industries stratégiques, le Gouvernement a mis en œuvre une série de politiques industrielles, notamment des financements publics, des tarifs de rachat, des obligations en matière de contenu local et un soutien à la R-D, qui ont permis à la Chine de devenir l'un des principaux producteurs mondiaux d'énergie solaire et éolienne. Lorsque la faible demande intérieure d'énergie solaire s'est avérée un obstacle pour la réalisation de ce projet, le Gouvernement a réagi en facilitant la croissance d'un marché national de l'énergie solaire. C'est ainsi que la Chine a réussi à installer plus de 130 GW de capacité solaire dès 2017. Ce chiffre a dépassé de 24 % et avec trois ans d'avance l'objectif du Gouvernement à savoir 105 GW d'installations solaires en 2020 (Finamore, 2018). C'est surtout grâce à cette initiative et à d'autres initiatives connexes des décideurs chinois que le prix mondial moyen des panneaux solaires a chuté d'environ 80 % depuis 2009.

La Chine a participé activement au financement d'investissements dans les énergies propres dans des économies en développement dans le cadre de son initiative « Une ceinture et une route » (One Belt, One Road), notamment en collaboration avec des partenaires internationaux²⁸. En revanche, lors de leur réunion en 2021, en Cornouailles, au Royaume-Uni, les pays du G7 ne se sont pas engagés à augmenter

de manière significative leurs propres participations au financement vert au niveau mondial²⁹.

La Chine a également mis en œuvre de vastes programmes en faveur de la transition des travailleurs du secteur des combustibles fossiles vers d'autres activités. En 2016, on a estimé qu'environ 1,8 million de travailleurs de l'industrie du charbon et de l'acier devaient être relocalisés dans d'autres emplois après la fermeture de plusieurs exploitations de charbon et d'acier. Le Gouvernement central chinois a annoncé en février 2016 une série de mesures visant à soutenir le réemploi des travailleurs licenciés, dont une enveloppe budgétaire de 100 milliards de RMB à (environ 15,4 milliards de dollars)³⁰.

En bref, la Chine a réussi à mettre sur pied un ensemble de politiques industrielles et financières très ambitieuses pour placer son économie sur une voie viable de stabilisation du climat. Cependant, le pays restera probablement la principale source d'émissions mondiales de CO₂ pendant les vingt à trente années à venir, à moins qu'il n'accélère sensiblement son programme de réduction des émissions.

La Chine, les États-Unis et l'Union européenne doivent, pour des raisons différentes, mettre en œuvre des programmes de stabilisation du climat beaucoup plus ambitieux afin que leurs initiatives respectives montrent la voie à suivre pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés par le GIEC. En particulier, ces grands espaces économiques doivent effectuer des investissements publics plus importants dans la campagne mondiale pour les énergies propres. Bien entendu, les politiques visant à encourager les investissements privés dans les énergies propres sont également essentielles. Mais, comme pour tous les investissements privés en général, il est loin d'être certain qu'il soit possible de porter l'investissement privé dans l'action climatique à des niveaux suffisamment élevés pour placer le monde sur une trajectoire viable de stabilisation du climat.

L'augmentation de l'investissement public se heurte à un obstacle majeur : comment trouver des sources de financement public nettement plus abondantes. Tous les pays devraient envisager l'instauration de régimes fiscaux plus progressifs pour mobiliser des recettes publiques supplémentaires, sans toutefois perdre de vue les demandes et pressions locales. En fait, il est possible, sans beaucoup augmenter les taxes, de dégager la plus grande partie des fonds nécessaires pour porter les investissements mondiaux dans les énergies propres aux niveaux en canalisant des ressources provenant d'autres sources, notamment :

- Les budgets militaires ;
- L'élimination des subventions aux combustibles fossiles et l'utilisation d'une part importante des fonds ainsi libérés pour des investissements dans les énergies propres ;
- La mise en place de programmes d'achat d'obligations vertes à grande échelle par la Réserve fédérale américaine, la Banque centrale européenne et la Banque populaire de Chine ;
- Le recours à la capacité de prêt des banques publiques de développement, aux niveaux national, régional et international.

Il faudra sans aucun doute effectuer de nombreuses analyses et mettre au point de nombreux programmes pour rendre ces propositions réalisables, et les pays devront opter pour différentes combinaisons de ces sources potentielles de financement³¹. Mais un point de départ essentiel consistera à renforcer la coopération entre la Chine, les États-Unis et l'Union européenne sur les aspects détaillés du financement public des investissements dans les énergies propres et, plus généralement, sur tous les aspects du projet de stabilisation du climat dans le monde.

E. Vers un nouveau consensus économique

Il est difficile de spéculer sur la direction que prendra la politique économique dans l'après-COVID, en raison de la nature improvisée de la réponse à la pandémie dans beaucoup de pays et de la grande incertitude qui règne à ce stade. En outre, la crise financière mondiale nous rappelle que les orientations adoptées sous la pression d'un moment de grandes

tensions peuvent être abandonnées une fois les tensions passées.

Dans ces circonstances, il n'est peut-être pas surprenant qu'une grande attention ait été accordée aux actions et déclarations du nouveau Gouvernement des États-Unis, certains anticipant déjà « l'aube

d'une nouvelle ère économique » (Tooze, 2021) et d'autres un « nouveau variant » du capitalisme (Elliot, 2021).

Le Comité des conseillers économiques du Président des États-Unis d'Amérique (2021) a reconnu qu'il fallait remettre à plat les politiques afin de réparer les dégâts causés par les politiques passées et de relever les nouveaux défis :

Depuis quatre décennies, les politiques des États-Unis ont été considérablement influencées par l'idée qu'avec des baisses d'impôts, une diminution des dépenses et une réduction des réglementations, la croissance économique serait plus forte. Tout au long de cette période, les États-Unis ont sous-investi dans les biens publics, tels que les infrastructures et l'innovation, et les avantages de la croissance sont allés de manière disproportionnée à ceux qui se trouvent tout en haut de l'échelle des revenus et des richesses.

La théorie économique qui sous-tend le plan pour l'emploi et le plan pour les familles proposés par le Président Biden est différente. Les politiques préconisées découlent de l'observation empirique, qui nous enseigne qu'une économie robuste dépend de l'existence d'une base solide d'investissements publics et que les investissements dans les travailleurs, les familles et les communautés peuvent fructifier pendant des décennies.

On peut déceler un début de rupture avec les prescriptions du passé et l'émergence d'un nouveau consensus (Sandbu, 2021) dans les institutions financières multilatérales, à en juger par : leur soutien à de grands programmes de dépenses, à l'imposition des riches et à la réduction du pouvoir de marché des grandes entreprises (Georgieva et al., 2021) ; leur reconnaissance de la nécessité de gérer plus efficacement les flux de capitaux, y compris, dans certaines circonstances, par des contrôles de capitaux (Adrian and Gopinath, 2020) ; et leur approbation d'un programme politique fortement interventionniste à l'appui d'un effort massif d'investissements verts (IMF, 2020). Un autre bastion de la pensée néo-libérale, l'OCDE, a également encouragé ses membres à ne pas lésiner sur la dépense et à protéger les emplois (Giles, 2021) et a reconnu que, pour obtenir des résultats socialement inclusifs et cohésifs, il faudra « une réévaluation fondamentale de la relation entre l'État, la société, l'économie et l'environnement » (OECD, 2021b).

Cependant, certains ont fait remarquer qu'il était exagéré d'annoncer la mort du néo-libéralisme (Galbraith, 2021), en rappelant sa capacité d'adaptation aux circonstances changeantes (Slobodian, 2021) et l'émergence de nouvelles souches susceptibles d'étendre le pouvoir et l'influence des marchés financiers sous-réglementés (Gabor, 2021). Ils ont également signalé la persistance de certaines politiques associées aux programmes de prêts des institutions financières multilatérales pendant la pandémie (Ortiz and Cummings, 2021) et l'appel des Ministres du commerce du G7 en faveur d'une libéralisation plus poussée et d'un nouveau rétrécissement des marges d'action (Davies et al., 2021). Un variant plus vert du néo-libéralisme a également été observé ; il se caractérise par une détermination à faire en sorte que la transition vers un avenir à faible émission de carbone et hautement numérique reste centrée sur le marché et favorable au capital, en fixant le juste prix du carbone, en encourageant une nouvelle génération d'instruments de financement respectueux des critères ESG, en écologisant la responsabilité sociale des entreprises et en mobilisant la richesse des milliardaires et le pouvoir de « Big data » pour sauver la planète.

Jusqu'à présent, la plupart de ceux qui ont évoqué l'émergence d'un nouveau consensus appartiennent au Nord et leurs déclarations s'inscrivent dans l'optique de la liste en 10 points résumée dans le « Consensus de Washington » déjà mentionné. Bien que Williamson n'ait jamais souscrit à toutes les politiques recommandées dans le Consensus, il s'était rallié à l'idée formulée dans ce dernier, selon laquelle il n'y avait pas d'alternative aux « économies de marché tournées vers l'extérieur et soumises à une discipline macroéconomique » (Williamson, 1993) et s'était associé à sa mission sous-jacente, à savoir l'abandon de l'« apartheid intellectuel » qui avait limité l'application de certaines politiques à certaines catégories de pays (Williamson, 2004).

Quel que soit le bilan de ce modèle d'action politique unique applicable à tous, ce n'est pas l'approche que les décideurs doivent adopter face aux défis multiples et imbriqués qui façonnera le développement au cours de la prochaine décennie. Pour rompre véritablement avec les quarante dernières années, les gouvernements doivent non seulement s'opposer aux intérêts particuliers qui ont accumulé un capital économique et politique considérable à la faveur des modèles de distribution biaisés de l'hypermondialisation, mais aussi reconnaître les contraintes et les

vulnérabilités structurelles profondes, qui n'ont pas cessé de compromettre les perspectives de croissance et de développement durables. Il faudra alors laisser une plus grande latitude aux pays en développement dans la définition de leurs priorités d'action et l'adoption des mesures nécessaires à la gestion d'objectifs ambitieux (et des choix qu'ils supposent) et assurer un traitement différencié à l'appui des efforts de ces pays pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation du Programme 2030.

Cela dit, la crise provoquée par la COVID-19 a déjà ouvert la porte à des approches contraires à tous les interdits qui pourraient aider les pays à tous les niveaux de développement à trouver leur voie pour un avenir meilleur. Il faudrait notamment reconnaître que :

1. *Les gouvernements ne sont pas des ménages.* La crise associée à la pandémie a non seulement vu des gouvernements de pays avancés dépenser à une échelle sans précédent, mais elle les a également forcés à renoncer à l'idée que les budgets doivent toujours être équilibrés et à adopter, implicitement ou explicitement, une approche fonctionnelle des finances publiques, qui leur permet de dépenser d'abord et de taxer ensuite et, dans certaines conditions, de dépenser en utilisant uniquement de la monnaie émise par l'État (TDR 2020). Le reconnaître c'est ouvrir un débat sur les déterminants de la marge de manœuvre budgétaire, en particulier dans les pays en développement, où les facteurs extérieurs ont une influence beaucoup plus grande sur la capacité de dépense des gouvernements et où les réformes des institutions financières multilatérales, ainsi que du système fiscal national, peuvent aider à laisser une plus grande marge pour effectuer des dépenses anticycliques et sociales.
2. *Un nouveau regard sur l'indépendance des banques centrales.* Depuis la dernière crise, les banques centrales ont cessé de se focaliser exclusivement sur le ciblage de l'inflation et utilisent plutôt leurs opérations de bilan pour lutter contre des départs de feu dans leurs économies. L'approche est la même dans la crise actuelle et, dans certains cas, comprend des prêts directs au secteur privé. Le fait d'accepter que les banques centrales soient au centre d'une machine à fabriquer du crédit étend nécessairement leur pouvoir réglementaire, y compris sur le système bancaire parallèle ; elles

peuvent intervenir pour maîtriser les cycles d'expansion et de contraction du crédit et, plus généralement, pour inclure dans leur horizon de risque des menaces plus larges pour la stabilité financière, telles que le changement climatique et la montée des inégalités. Compte tenu de ces responsabilités élargies, un plus grand contrôle démocratique est approprié.

3. *La résilience est un bien public.* L'argument selon lequel « personne n'est en sécurité tant que tout le monde n'est pas en sécurité » est clairement valable pour des défis dépassant les limites de la crise sanitaire immédiate et, alors que certaines élites semblent désespérément chercher des moyens de s'isoler des chocs économiques, sanitaires et environnementaux, la pandémie de COVID-19 a renforcé l'idée que la résilience est un bien public, en ce sens que c'est un bien qui ne se prête à aucune exclusion et à aucune rivalité et qui a des dimensions mondiales. Il ne fait aucun doute que la résilience relève de la responsabilité de l'État. Elle doit être assurée par un secteur public robuste disposant de ressources pour réaliser les investissements nécessaires, fournir les services complémentaires et coordonner les multiples activités visant à la renforcer. Les pays ont besoin de systèmes universels de services de base et de protection sociale, mais cet impératif comporte également des défis spécifiques pour les pays en développement, qui doivent trouver le moyen d'adapter les objectifs d'un État développementaliste aux difficultés, notamment financières, inhérentes à la protection des citoyens contre les chocs. À cet égard, le financement de la résilience mondiale nécessitera une réflexion nouvelle et ambitieuse sur la mobilisation et la répartition des ressources financières.
4. *L'activité financière est trop importante pour être laissée aux marchés.* Wall Street, et ses équivalents ailleurs, n'ont pas su fournir des financements abordables à long terme, et les activités spéculatives auxquelles ils s'adonnent avec excès ont sapé la résilience des pays et des communautés ; les taux de formation de capital ont été trop bas dans de nombreux pays indépendamment de leur niveau de développement. De même, le fait d'avoir permis à certaines parties du système financier d'opérer dans l'ombre, hors de toute surveillance réglementaire, s'est avéré préjudiciable, tout comme l'idée désormais discréditée que celles-ci sont

disposées à s'autoréguler. Un système financier qui accorde un rôle plus important aux banques publiques, casse les mégabanes et prévient leur émergence et qui exerce une surveillance réglementaire plus stricte est moins susceptible d'encourager des excès spéculatifs et plus à même d'assurer un climat d'investissement sain.

5. *La compression des salaires est mauvaise pour les affaires.* La logique microéconomique qui veut que les salaires ne soient rien d'autre qu'un coût de production, est à l'origine des initiatives visant à rendre les marchés du travail aussi flexibles que possible. Mais les salaires ne sont pas seulement une source essentielle de demande ; leur croissance peut aussi stimuler la productivité. En outre, des salaires décents sont une composante essentielle d'un contrat social solide. Par conséquent, pour que les marchés du travail soient sains, il faut que les salaires s'inscrivent dans le cadre de dispositifs solides permettant aux travailleurs d'être représentés et de faire entendre leur voix ; en outre un salaire minimum et la législation du travail s'y rapportant doivent offrir une protection appropriée contre les pratiques abusives. Dans le cas des pays en développement, où le sous-emploi reste une constante du marché du travail, il est particulièrement important de prendre des mesures pour lutter contre le caractère informel des activités économiques.

6. *La diversification est importante.* Aucun pays n'a accompli le difficile parcours du sous-développement rural à la prospérité post-industrielle sans recourir à des politiques gouvernementales ciblées et sélectives capables de faire évoluer la structure de production vers de nouvelles sources de croissance. L'enlisement de la transition industrielle dans une grande partie des pays en développement, ou pire encore la « désindustrialisation prématurée », a maintenu ces pays à la périphérie de la division internationale du travail, les a rendus plus vulnérables aux chocs extérieurs et a perpétué un niveau élevé d'activités économiques informelles. Les politiques industrielles sont encore plus urgentes à un moment où les défis climatiques et numériques supposent des bonds structurels et technologiques et où une transition juste nécessite une gestion efficace des activités abandonnées afin de garantir la création de nouveaux emplois aux bons endroits.

7. *Une société solidaire est une société plus stable.* La question de la prestation de soins est en train de devenir une partie intégrante de tout programme politique visant une meilleure reprise. Il faudrait, entre autres, transformer les activités rémunérées de prestation de soins en emplois décents offrant les salaires, les avantages et la sécurité généralement associés aux emplois industriels du segment central du marché du travail. D'une manière plus générale, pour qu'une politique sociale proactive soit porteuse de transformations, elle ne doit pas se limiter à offrir à titre résiduel des filets de protection ou à fixer des planchers comme filets de sécurité destinés uniquement à recueillir les laissés-pour-compte ou à arrêter leur chute. Des politiques sociales bien conçues peuvent également accélérer et gérer la transformation structurelle, en aidant à promouvoir la modernisation technologique et les gains de productivité, d'où l'importance d'une approche intégrée de l'élaboration des politiques pour mieux se remettre sur pied.

Il est clair, comme cela a été argumenté avec plus de force dans des *Rapports* précédents, que pour réussir, les programmes d'action qui s'appuieront sur ces recommandations générales devront pouvoir compter sur un système multilatéral et sur un ensemble de principes directeurs visant à assurer la « prospérité pour tous », en ménageant une marge d'action pour l'adoption des mesures nécessaires au niveau national et en galvanisant le soutien mondial en faveur d'actions collectives reposant sur la coopération entre tous les pays.

L'appel à la réforme du système multilatéral lancé il y a quarante ans dans le premier *Rapport sur le commerce et le développement* afin d'éviter une crise du développement imminente est resté lettre morte. Avec le déchaînement des furies de l'hypermondialisation, les déséquilibres, les inégalités et les insécurités qui commençaient à apparaître en 1981 se sont propagés depuis lors, de plus en plus et plus en profondeur, de sorte que les crises d'aujourd'hui frappent le monde entier. Vu l'augmentation exponentielle des niveaux d'endettement au cours des quatre dernières décennies et de nouveau pendant la pandémie et vu l'évolution du climat qui se rapproche de plus en plus du point de basculement catastrophique, il est plus urgent que jamais de réformer le système.

Notes

- 1 C'était aussi, bien sûr, le message des nouveaux partisans internationaux du nouveau Pacte à Bretton Woods, comme en témoigne la reconnaissance par Morgenthau du fait que « l'approche de Bretton Woods est basée sur le constat qu'il est dans l'intérêt économique et politique de pays comme l'Inde et la Chine, mais aussi de pays comme l'Angleterre et les États-Unis, que l'industrialisation et l'amélioration des conditions de vie dans les premiers s'effectuent avec l'aide et l'encouragement des seconds » (Morgenthau, 1945).
- 2 Au sujet des origines intellectuelles, bureaucratiques et politiques du néolibéralisme et son évolution, voir Mudge, 2008.
- 3 Bien que le terme ait été créé par la Banque mondiale en 1981, il est devenu plus courant depuis la création d'un indice des marchés émergents par la banque d'investissement Morgan Stanley à la fin des années 1980.
- 4 Avec des actifs sous gestion de plus de 7 000 milliards de dollars en 2020, représentant une augmentation de plus du triple au cours de la décennie qui a suivi la CFM, l'essor rapide du secteur des capitaux privés est révélateur de cette tendance. Voir Wigglesworth, 2021.
- 5 L'outil de modélisation des politiques mondiales des Nations Unies est un cadre empirique de modélisation qui permet d'analyser les interactions nationales et mondiales entre des variables économiques et les politiques mises en œuvre et est basé sur des rapports de causalité économétriques et un cadre comptable mondial strict de stock et de flux (<https://unctad.org/debt-and-finance/gpm>).
- 6 Par choix, une crise économique ou financière n'a pas été modélisée, bien qu'il y ait des signes évidents de fragilité financière et de vulnérabilité économique, qui rappellent certains des déclencheurs des crises dans le passé.
- 7 Cela ne signifie pas que ces moyens permettront nécessairement de faire baisser les ratios d'endettement des gouvernements.
- 8 Comme pour la politique budgétaire, le scénario a dûment pris en compte les appels à la protection des salaires, à la promotion de l'emploi et au soutien des revenus lancés dans certains des pays où une approche plus souple de l'austérité budgétaire semble également se dessiner. Mais, comme avant, l'analyse des ingrédients de ces recettes confirme que, dans le meilleur des cas, même si la baisse de la part des salaires venait à cesser à un moment donné, les salaires n'augmenteront pas assez pour annuler les effets de cette tendance à la baisse.
- 9 Comme dans le cas des resserrements budgétaires visant à réduire le poids de la dette, cette prescription est généralement vouée à l'échec, surtout à l'échelle mondiale (Capaldo and Izurieta, 2013).
- 10 Pour obtenir le total des avoirs extérieurs, les produits financiers dérivés ont été inclus en valeurs nettes, sinon les niveaux auraient été sensiblement plus élevés sans toutefois modifier la tendance de manière significative.
- 11 Voir aussi Akyüz, 2017.
- 12 Les économies à excédent courant et sans contraintes financières comprennent l'Union européenne et les autres économies d'Europe occidentale, Israël, le Japon et la République de Corée. Les économies à déficit courant et sans contraintes financières comprennent l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Les économies ayant un excédent courant et des contraintes financières comprennent les principales économies en développement d'Asie de l'Est (à l'exclusion de la Chine), d'Asie occidentale (à l'exclusion d'Israël) et la Fédération de Russie. Les économies ayant un déficit courant et des contraintes financières incluent toutes les autres économies en développement.
- 13 Voir le chapitre I, encadré 1.1.
- 14 Cette observation rappelle beaucoup les descriptions des périodes d'accumulation des « pétrodollars » (années 1970 et début des années 1980), du surendettement et de la fuite des capitaux, en particulier dans les pays exportateurs de matières premières et de pétrole (Vos, 1989).
- 15 Comme expliqué dans la section précédente.
- 16 C'était moins visible lors d'épisodes antérieurs là où des politiques similaires avaient été mises en œuvre.
- 17 Cette somme comprend un plan adopté unanimement de 1 000 milliards de dollars pour les infrastructures physiques et une proposition budgétaire additionnelle de 3 500 milliards de dollars pour des infrastructures physiques limitées, les services de garde d'enfants, les congés payés, les services de santé et les investissements liés au climat. Au moment de la rédaction du présent *Rapport*, le sort de cette proposition budgétaire n'est pas encore clair.
- 18 Depuis lors, la plupart des principaux pays, à l'exception des États-Unis, ont abandonné le système de taxation passive (Matheson et al., 2013). Parmi les principaux pays de l'OCDE, seuls les États-Unis et les Pays-Bas maintiennent le principe de l'imposition basée sur leur lieu d'implantation – mais il y a des doutes à ce sujet aussi (Avi-Yonah, 2019).
- 19 Parmi les études récentes, citons : IEA (2021), IRENA (2021), Pollin (2020) et, pour les études concernant plus spécifiquement les États-Unis, Williams et al., 2020.

- 20 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/executive-summary-u-s-international-climate-finance-plan/>.
- 21 L'estimation de l'efficacité énergétique a été obtenue à l'adresse suivante : <https://energyefficiencyimpact.org/>. Le chiffre des énergies renouvelables a été obtenu à l'adresse suivante : <https://www.bloomberg.com/graphics/climate-change-data-green/investment.html>.
- 22 <https://www.c2es.org/document/us-state-carbon-pricing-policies/>.
- 23 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- 24 https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal_en.
- 25 Il convient néanmoins de noter que les toutes dernières propositions de dépenses publiques sont nettement supérieures à ce qui avait été budgétisé précédemment. Ainsi, en 2020, la CE avait prévu un budget total de 1 000 milliards d'euros sur la période 2021-2030 en tout et pour tout, y compris les investissements dans les énergies propres et les programmes de transition juste. Cette somme incluait les financements provenant de toutes les sources publiques et privées, une moitié environ des fonds provenant du budget de l'UE et l'autre moitié étant fournie par une combinaison d'investissements de gouvernements nationaux et d'investissements privés (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24).
- 26 <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0306261921003962?token=898AD8E008D08C848C1C66228819C4FDE743799A3B9A66947B82EAB740587B680DE3E2DB11EE3DF96AE99ACA78C1BB5C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210715214704>.
- 27 <https://www.ft.com/content/5e1e5ba5-5b95-445d-9de6-034ad3568d2f>.
- 28 En 2018, la Chine et le Royaume-Uni ont lancé conjointement les principes applicables à l'investissement vert en rapport avec l'initiative « Une ceinture et une route » (One Belt, One Road).
- 29 <https://www.carbonbrief.org/daily-brief/g7-reaffirmed-goals-but-failed-to-provide-funds-needed-to-reach-them-experts-say>.
- 30 <http://www.xinhuanet.com/fortune/caiyan/ksh/137.htm>.
- 31 Pollin (2020) ; voir également *TDR 2019*.

Bibliographie

- Adrian T and Gopinath G (2020). Toward an Integrated Policy Framework for open economies. 13 July. Available at <https://blogs.imf.org/2020/07/13/toward-an-integrated-policy-framework-for-open-economies>.
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Avi-Yonah RS (2019). Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state: A Twentieth Anniversary retrospective. Presented at the Taxation and Globalization: A Research Workshop. IDC. Herzliya.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Bernanke B (2004). Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the meetings of the Eastern Economic Association. Washington, D.C. 20 February. Available at <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>.
- Bhaduri A, Raghavendra S and Guttal V (2015). On the systemic fragility of finance-led growth. *Metroeconomica*. 66(1): 158–186.
- BIS (Bank of International Settlements) (2021). *Annual Economic Report*. Basel.
- Blair T (2005). Conference speech, Labour Party Conference. 27 September.
- Blanchard O, Cerutti E and Summers L (2015). Inflation and activity: Two explorations and their monetary implications. Working Paper No. 21726. National Bureau of Economic Research.
- Camdessus M (1997). “Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks”, speech at World Affairs Council of Los Angeles. 17 June. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9709>.
- Capaldo J (2015). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European disintegration, unemployment and instability. *Economia e Lavoro*. 49(2): 35–56.

- Capaldo J and Izurieta A (2013). The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world. *International Labour Review*. 152(1): 1–26.
- Capaldo J and Ömer Ö (2021). Trading away industrialization: Context and prospects of the EU-MERCOSUR Agreement. Working Paper No. 52. Global Economic Governance Initiative.
- Cobham A (2021). G20 could improve on “one-sided” global tax reform. *Financial Times*. 11 June.
- Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J, Janský P, Kadet J and Picciotto S (2021). A practical proposal to end corporate tax abuse: METR, a minimum effective tax rate for multinationals. Working Papers No. 8. Institute of Economic Studies (IES).
- Costantini O (2015). The cyclically adjusted budget: History and exegesis of a fateful estimate. Working Paper No. 24. Institute for New Economic Thinking.
- Costantini O and Seccareccia M (2020). Income distribution, household debt and growth in modern financialized economies. *Journal of Economic Issues*. 54(2): 444–453.
- Council of Economic Advisors (2021). Building Back Better: The American Jobs Plan and the American Families Plan. *Issues Brief*. May.
- Damgaard J, Elkjaer T and Johannesen N (2019). The rise of phantom investments: Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies. *Finance & Development*. 56(3):11–13.
- Davies R, Banga R, Kozul-Wright R, Gallogly-Swan K, and Capaldo J (2021). Reforming the International Trading System for recovery, resilience, and inclusive. Research Paper No. 65. UNCTAD.
- de Wilde M (2021). Is there a leak in the OECD’s Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)? Kluwer International Tax Blog. 1 March. Available at <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecd-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.
- Delatte AL, Guillin A and Vicard V (2020). Grey zones in global finance: The distorted geography of cross-border investments. Working Paper No. 2020–07. Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales.
- Devereux M and Simmler M (2021). Who will pay Amount A? EconPol Policy Brief No. 36. Available at https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36.
- Dow S (2017). Central banking in the twenty-first century. *Cambridge Journal of Economics*. 41(6): 1539–1557.
- Elliot L (2021). During the pandemic, a new variant of capitalism has emerged. *The Guardian*. 30 July.
- Epstein G (2019). *The Political Economy of Central Banking: Contested Control and the Power of Finance, Selected Essays of Gerald Epstein*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Fair Tax Mark (2019). The Silicon Six and their \$100 billion global tax gap. Available at <https://fairtaxmark.net/wp-content/uploads/2019/12/Silicon-Six-Report-5-12-19.pdf>.
- Ferreira FHG (2021). Inequality in the time of Covid-19. *Finance and Development*. 58(2): 20–23.
- Finamore B (2018). *Will China Save the Planet?* John Wiley and Sons. New York.
- Financial Times* (2021). Washington vs Big Tech: Lina Kahn’s battle to transform US antitrust. 10 August.
- Fukuyama F (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press. New York.
- G7 (1981). Declaration of the Ottawa Summit. 21 July. Available at <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/communique/index.html>
- G20 (2009). London Summit – Leaders’ Statement. 2 April. Available at https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf.
- G20 (2021). Third Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, 9-10 July – Communiqué. Available at: <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/Communique-Third-G20-FMC-BG-meeting-9-10-July-2021.pdf>.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Galbraith JK (2021). The death of neoliberalism is greatly exaggerated. *Foreign Policy*. 6 April.
- Galbraith JK (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. Free Press. New York.
- Georgieva K, Díez FJ, Duval R and Schwarz D (2021). Rising market power—A threat to the recovery? 15 March. Available at <https://blogs.imf.org/2019/04/03/how-to-keep-corporate-power-in-check>.
- Giles C (2021). OECD warns governments to rethink constraints on public spending. *Financial Times*. 4 January.
- Godley W and Lavoie M (2007). *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production, and Wealth*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Gould E and Kandra J (2021). Wages grew in 2020 because the bottom fell out of the low-wage labor market: The State of Working America 2020 wages report. Economic Policy Institute. Washington D.C.
- Greenspan A (2005). Risk Transfer and Financial Stability Remarks to the Federal Reserve Bank of Chicago’s Forty-first Annual Conference on Bank Structure, Chicago, Illinois. 5 May.

- IEA (2021). *Net Zero by 2050*. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook 2020: A Long and Difficult Ascent*. October. Washington D.C. International Monetary Fund.
- IPCC (2021). *AR6 climate change 2021: The physical science basis. Sixth Assessment Report*. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- IRENA (2021). *World Energy Transitions Outlook*. Available at <https://irena.org/publications/2021/March/World-Energy-Transitions-Outlook>.
- Izurrieta A, Kohler P and Pizarro J (2018). Financialization, trade, and investment agreements: Through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy. Working Paper No. 18-02. UNCTAD and Global Development and Environment Institute.
- Jayadev A and Konczal M (2010). When is austerity right?: In boom, not bust. *Challenge*. 53(6): 37–53.
- Kohler P and Cripps F (2018). Do trade and investment (agreements) foster development or inequality? Working Paper No. 18-03. Global Development and Environment Institute.
- Krogstrup S and Oman W (2019). Macroeconomic and financial policies for climate change mitigation: A review of the literature. Working Paper No. WP/19/185. International Monetary Fund.
- Lavoie M and Seccareccia M (2017). Editorial to the special issue: The political economy of the New Fiscalism. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 14(3): 291–295.
- Lucas RE Jr (2003). Macroeconomic priorities. *The American Economic Review*. 93(1):1–14.
- Matheson T, Perry VJ and Veung C (2013). Territorial vs. worldwide corporate taxation: Implications for developing countries. Working Paper No. WP/13/205. International Monetary Fund.
- Matthews D (2021). The big drop in American poverty during the pandemic, explained. *Vox*. 11 August.
- McCombie JSL and Thirlwall AP (1994). *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Minsky H (1982). *Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Routledge. New York.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and international cooperation. *Foreign Affairs*. 23(2): 182–194.
- Mudge SL (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*. 6(4): 703–731.
- Nesvetailova A (2007). *Fragile Finance: Debt, Speculation and Crisis in the Age of Global Credit*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Nye JS (1992). What new world order? *Foreign Affairs*. 71(2): 83–96.
- OECD (2021a). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. OECD Publishing. Paris. Available at <https://oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>.
- OECD (2021b). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?* Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Ortiz I and Cummings M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021–2025 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Parolin Z, Collyer S, Curran MA, and Wimer C (2021). The potential poverty reduction effect of the American Rescue Plan. Poverty and Social Policy Fact Sheet. 11 March. Center on Poverty and Social Policy.
- Phillips R, Pyle J and Palan R (2021). The Amazon method: How to take advantage of the international state system to avoid paying tax. Available at <https://left.eu/amazon-method-of-tax-dodging-exposed-in-new-research/>.
- Picciotto S, Kadet JM, Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J and Janský P (2021). For a Better GLOBE: A minimum effective tax rate for multinationals. *Tax Notes International*. 101: 863–868.
- Pollin R (2020). An Industrial Policy Framework to Advance a Global Green New Deal. Available at <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420-e-16>.
- Sandbu M (2021). A new Washington Consensus. *Financial Times*. 11 April.
- Shaxson N (2019). Tackling tax havens. *Finance and Development*. 56(3): 6–10.
- Slobodian Q (2021). Is neoliberalism really dead? *New Statesman*. 27 October.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Tooze A (2021). Biden’s stimulus is the dawn of a new economic era. *Foreign Policy*. 5 March.
- Tooze A (2020). Did Xi just save the world. *Foreign Policy*. 25 September.
- UNCTAD (TDR 1981). *Trade and Development Report 1981*. (United Nations publication. Sales No. E.81.II.D.9. New York).
- UNCTAD (TDR 1982). *Trade and Development Report 1982*. (United Nations publication. Sales No. E.82.II.D.12. New York).

- UNCTAD (TDR 1984). *Trade and Development Report 1984*. (United Nations publication. Sales No. E.84.II.D.23. New York).
- UNCTAD (TDR 1986). *Trade and Development Report 1986*. (United Nations publication. Sales No. E.86.II.D.5. New York).
- UNCTAD (TDR 1989). *Trade and Development Report 1989*. (United Nations publication. Sales No. E.89.II.D.14. New York).
- UNCTAD (TDR 1993). *Trade and Development Report 1993*. (United Nations publication. Sales No. E.93.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report 1995*. (United Nations publication. Sales No. E.95.II.D.16. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report 1997: Globalization, Distribution and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1999). *Trade and Development Report 1999: Fragile Recovery and Risks; Trade, Finance and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.99.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2000). *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances*. (United Nations publication. Sales No. E.00.II.D.19. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade*. (United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2007). *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.11. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report 2011: Post-crisis Policy Challenges in the World Economy* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report, 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report 2020: From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. Geneva).
- UNDP (1990). *Human Development Report*. United Nations Development Programme. New York.
- UNEP (2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Volker PA (1978). *The Political Economy of the Dollar*. The Fred Hirsch lecture sponsored by the Fred Hirsch Memorial Committee at Warwick University. Coventry. 9 November.
- Vos R (1989). Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization.. In: FitzGerald EVK & Vos R eds. *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Gower. Aldershot:187-232.
- Wigglesworth R (2021). Private capital industry soars beyond \$7tn. *Financial Times*. 11 June.
- Williams J, Jones R and Farbes J (2020). *Technology Pathways to net-zero*. Available at <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/zero-carbon-action-plan-ch-02.pdf>.

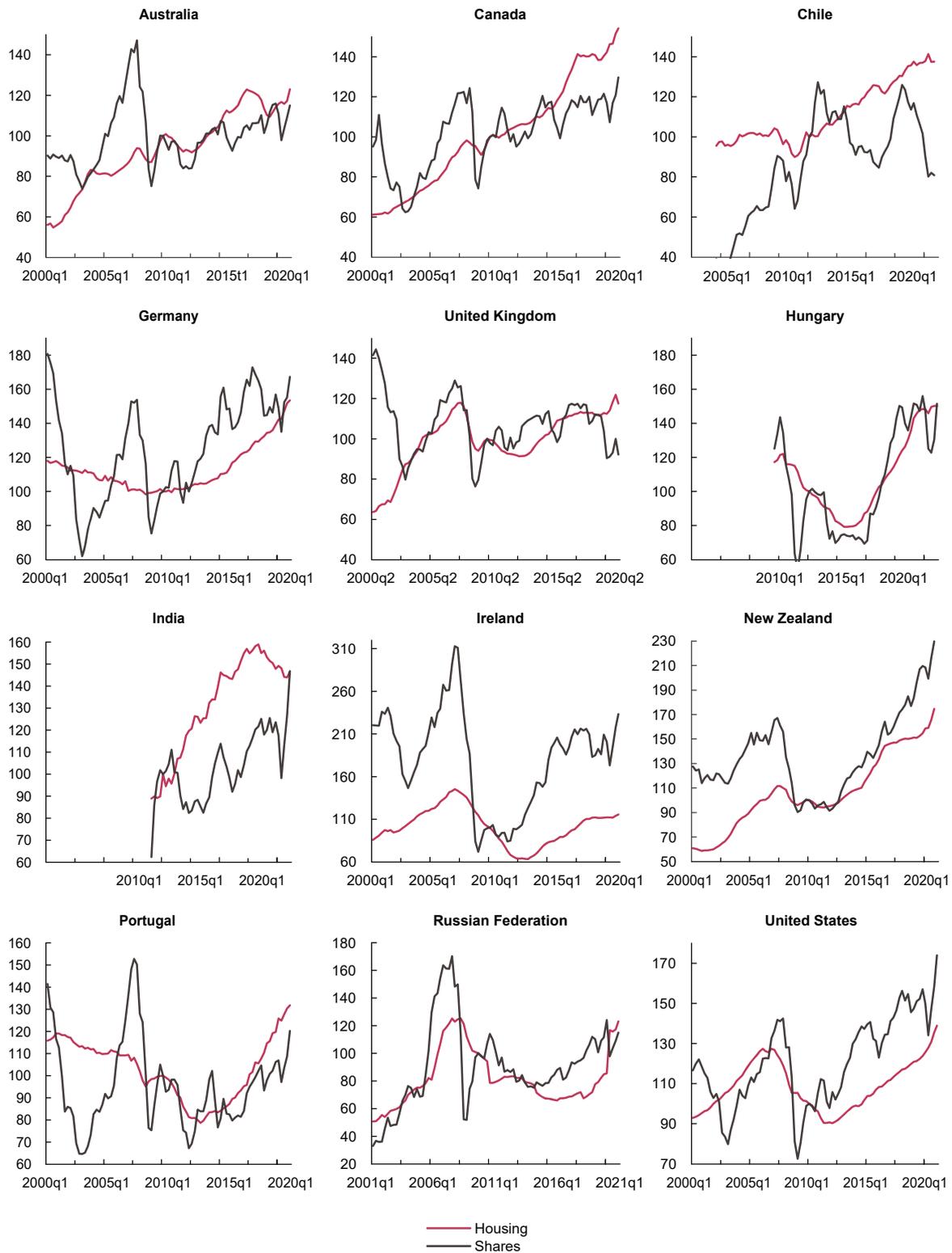
Williamson J (1990). What Washington means by policy reform. In: Williamson J ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics. Washington, D.C.:7–20.

Williamson J (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*. 21(8): 1329–1336.

Williamson J (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development. A lecture in the series Practitioners of Development delivered at the World Bank. 13 January. Available at <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.

Annexe

GRAPHIQUE 2.A.1 Évolution du cours des actions et du prix des logements dans certains pays, du premier trimestre de 2000 au premier trimestre de 2021
(Indice des prix réels, 2010t1 = 100)



Source : Données de l'OCDE.

C'EST LA FIN DU MONDE TEL QUE NOUS LE CONNAISSONS : SURVOL DU PAYSAGE DE L'ADAPTATION



A. Introduction

Le mois de juillet 2021 a été le mois le plus chaud jamais enregistré sur la planète, dans le prolongement de 2020, année la plus chaude jamais observée, qui faisait elle-même suite à la décennie la plus chaude. Des vagues de chaleur intenses, des cyclones tropicaux toujours plus violents, de longues périodes de sécheresse, l'élévation du niveau de la mer et la propagation des maladies ne sont que quelques-unes des menaces dont est porteuse l'élévation continue des températures mondiales, avec pour conséquences des pertes économiques et des souffrances humaines toujours plus grandes. Et le pire est à venir ! Même si nous parvenons à conjuguer nos efforts d'atténuation au cours de cette décennie et à limiter l'élévation de la température moyenne mondiale à 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels d'ici à 2100, les événements climatiques extrêmes de 2021 ne sont qu'un avant-goût de ce qu'un surcroît de hausse de 0,4 °C de la température moyenne mondiale réserve aux pays de la planète et à leurs habitants.

Si les tendances actuelles se maintiennent, le réchauffement de la planète déclenchera des points de basculement dans les systèmes naturels de la Terre, entraînant des changements irréversibles qui modifieront radicalement la vie au cours de ce siècle (IPCC, 2021). Même en supposant que l'effondrement économique puisse être évité, la perte de production au cours des prochaines décennies sera importante partout, mais particulièrement dans le monde en développement (SwissRe, 2021) ; des centaines de millions de personnes seront contraintes de se déplacer à l'intérieur des pays et à travers les frontières (Rigaud et al., 2018), de vastes zones du monde tropical se trouvant hors des limites de

l'adaptation humaine (Zhang et al., 2021) ; la production alimentaire changera radicalement (Kuma et al., 2021) ; l'accès à des sources d'eau douce de plus en plus rares créera des tensions géopolitiques croissantes (WEF, 2019). En bref, à moins d'une action intense pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), certaines parties de la planète deviendront tout simplement inhabitables pour les générations futures (Wallace-Wells, 2018).

À ce jour, la réponse mondiale à la crise climatique se scinde en mesures d'atténuation et mesures d'adaptation. *L'atténuation des changements climatiques* vise à freiner et réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) en combinant emploi plus efficace de l'énergie et remplacement des combustibles fossiles par des énergies renouvelables. *L'adaptation climatique* fait appel à des mécanismes de résilience et de protection tendant à réduire au minimum les effets négatifs des changements climatiques sur la vie et les moyens de subsistance des personnes (Ge et al., 2009). Ces deux types de mesures sont souvent difficiles à distinguer dans la pratique, mais l'adaptation demeure la parente pauvre de l'atténuation dans la plupart des débats sur le climat. Cette attitude à courte vue se révèle toujours plus coûteuse, en particulier pour les pays en développement.

Les conséquences de ce manque d'intérêt persistant pour l'adaptation climatique sont devenues plus évidentes avec la pandémie, qui a ouvert un débat sur la nécessité de renforcer la résilience face aux chocs mondiaux. Avant cela, les politiques d'adaptation au changement climatique ont été guidées par un mélange de démarches procédurales dans le

contexte de conférences sur le climat, une approche technocratique de la conception des politiques et une confiance injustifiée dans l'efficacité des marchés dans la détermination du prix à payer pour avoir un avenir durable. Le but était d'atteindre des cibles convenues au niveau international en améliorant l'évaluation des risques liés au climat et leur gestion à l'aide d'assurances et d'autres mécanismes de marché. Si cette approche a donné quelques résultats positifs, elle a offert trop peu, trop tard et ne résiste plus à l'ampleur des chocs environnementaux et aux dommages économiques qu'ils causent.

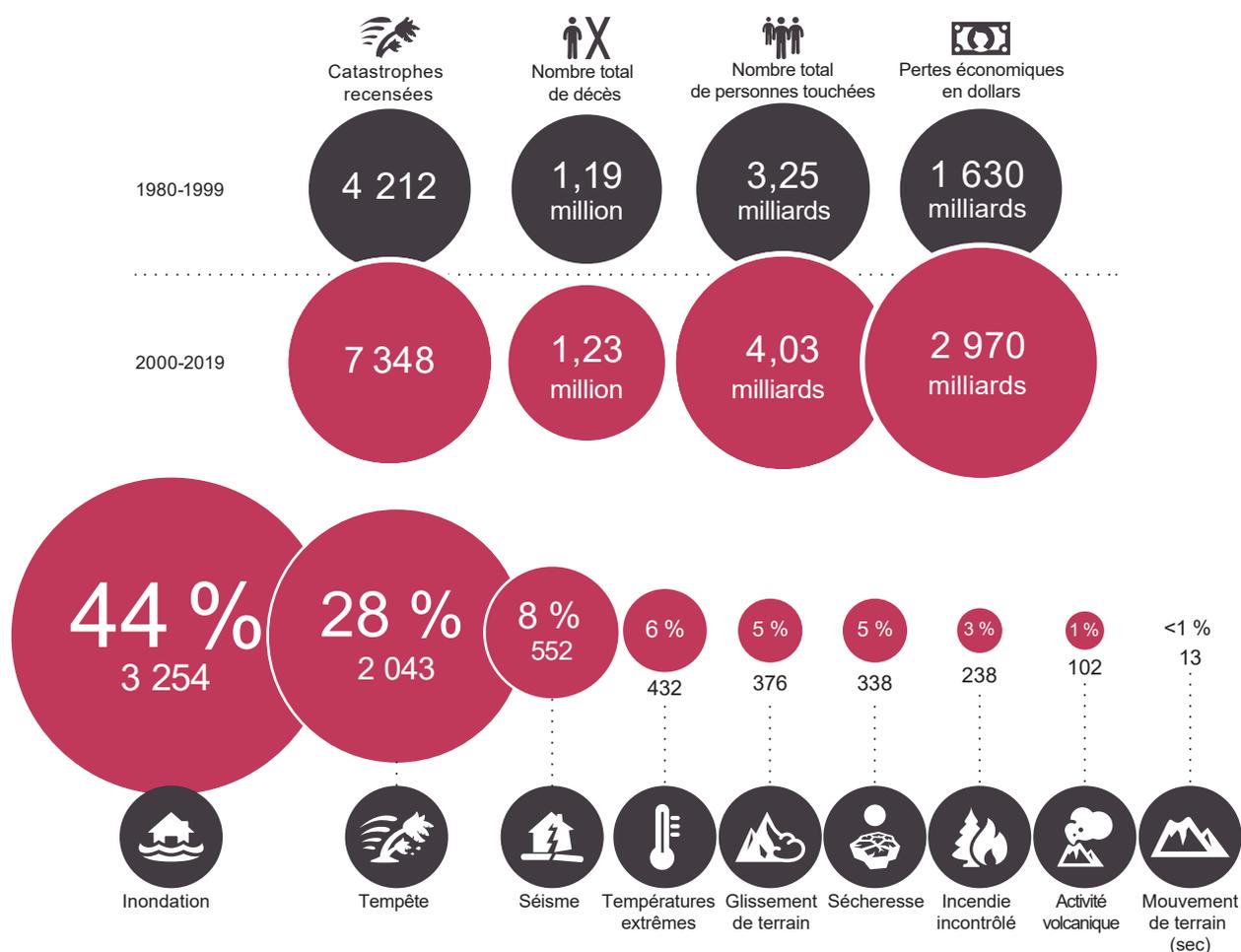
Le présent chapitre s'articule comme suit. La section B prend la mesure du défi de l'adaptation climatique, en se concentrant sur les dommages causés aux régions et aux pays du monde entier et sur l'ampleur des investissements nécessaires pour y remédier. La section C examine certaines des limites de l'architecture institutionnelle actuelle face à ce défi. La section D montre comment le fait de présenter le défi de l'adaptation comme une question de gestion des risques détourne l'attention des mesures d'adaptation, indispensables dans le contexte de la transformation économique.

B. Relever le défi de l'adaptation¹

L'impact économique du changement climatique se traduit à la fois par une détérioration constante des conditions environnementales nécessaires à la vie de tous les jours, telles que l'accès à l'eau, la qualité

de l'air et des températures de travail tolérables, et par des chocs de nature plus temporaire, tels que les incendies de forêt, les tempêtes et les inondations, dont les conséquences sont souvent plus immédiates

GRAPHIQUE 3.1 Incidences des catastrophes en 2000-2019 par rapport à 1980-1999



Source : CRED et UNDRR 2020.

et plus dévastatrices. Ces derniers sont à n'en pas douter plus faciles à évaluer et ont davantage retenu l'attention. Selon le Rapport sur les coûts humains des catastrophes établi par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, entre 2000 et 2019, 7 348 catastrophes majeures enregistrées ont coûté la vie à 1,23 million de personnes et touché 4,2 milliards de personnes (plus d'une fois pour un grand nombre d'entre elles) et les pertes économiques mondiales ont totalisé 2 970 milliards de dollars (CRED and UNDRR, 2020). Les chiffres sont clairement en hausse (graphique 3.1).

Le changement climatique n'est pas la seule cause de catastrophes, mais il ne fait aucun doute qu'il est pour quelque chose dans leurs effets de plus en plus dévastateurs (IPCC, 2021).

Des données EM-DAT (base de données sur les événements d'urgence) montrent que les tempêtes coûtent plus que tout autre type de catastrophe en termes de dommages économiques enregistrés (1 390 milliards de dollars), suivies des inondations (651 milliards de dollars). Rien qu'en 2020, plus de 50 millions de personnes ont été touchées par des inondations, des sécheresses et des tempêtes (UNEP, 2020). Les trois quarts environ des catastrophes d'origine climatique sont imputables à des inondations et à des tempêtes, tandis que les vagues de chaleur sont de plus en plus intenses et répandues, ce qui crée des coûts pour de larges pans de la population des pays développés et en développement. D'importantes inondations provoquées par la mousson et des cyclones tropicaux ont touché plus de 2,2 millions de personnes en Chine et 9,6 millions en Asie du Sud, notamment au Népal, en Inde et au Bangladesh, faisant plus de 20 milliards de dollars de dégâts dans ces régions. Au niveau régional, entre 2000 et 2019, 45 % des pertes économiques totales ont été enregistrées dans les Amériques et 43 % en Asie. Dans les Amériques, les États-Unis ont compté pour 78 % dans les pertes totales, avec 1 030 milliards de dollars de pertes économiques sur la même période, ce qui s'explique par des revenus et des coûts de remplacement plus élevés que dans d'autres pays. En Asie, la Chine et le Japon ont compté, respectivement, pour 38 % et 35 % dans les pertes totales de la région au cours de la même période (CRED and UNDRR, 2020).

En outre, les dommages subis reflètent un clivage économique clair. Dans les pays à revenu élevé, le nombre de personnes touchées et tuées par les catastrophes est généralement plus faible, mais les pertes financières beaucoup plus importantes en termes

absolus. Les pays à faible revenu font état de pertes financières par habitant faibles mais croissantes et d'un nombre relativement élevé de décès par catastrophe. C'est dans les pays à revenu intermédiaire (tranches inférieure et supérieure) que se produisent la majorité des catastrophes et des décès et qu'il y a le plus de personnes touchées. Il faut dire aussi que c'est également dans ces pays que vit la majeure partie de la population mondiale ; c'est en Asie que s'est produit le plus grand nombre de catastrophes. Toutefois, bien que les pays à revenu élevé aient subi le plus gros des pertes financières mondiales, ces pertes sont les plus faibles du monde mesurées en pourcentage de leur PIB. En comparaison, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement (PEID) ont enregistré les pertes les plus élevées en pourcentage de leur PIB ; la proportion de pertes économiques est trois fois plus élevée dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu élevé (CRED and UNDRR, 2020).

Des économistes ont estimé les dommages récurrents liés au changement climatique en ajoutant des fonctions représentant les dommages aux modèles de croissance standard. Les résultats de ces modèles sont étonnamment anodins en termes de perte de production mondiale, même avec des hausses de température importantes. Mais il faut savoir aussi que plus ces modèles devenaient complexes, intégrés et perfectionnés, plus les estimations se dégradent (Nordhaus, 2018). En effet, en recevant le prix Nobel, William Nordhaus, qui a beaucoup fait pour faire progresser les « modèles d'évaluation intégrée », a déclaré que « la croissance économique produit dans le système climatique et le système Terre des changements inattendus mais dangereux ... (avec) des conséquences imprévisibles ».

Tout en reconnaissant que l'utilisation de ces modèles pour estimer les dommages potentiels est une entreprise difficile, il y a lieu de se demander s'ils sont utiles face au défi climatique, étant donné l'aura de rigueur quantitative et de précision qui les entoure ainsi que les diverses hypothèses fortes utilisées pour leur permettre de fonctionner (Ackerman, 2018). Même dans leurs versions les plus perfectionnées, ces modèles ont été critiqués pour n'avoir pas inclus les points de basculement (Keen et al., 2021) et les boucles de rétroaction (Kikstra, et al., 2021), d'où une tendance à sous-estimer l'ampleur et la persistance des dommages potentiels associés du changement climatique. En outre, ils n'ont pas grand-chose à dire sur les inégalités structurelles ou les modèles historiques de développement, en particulier les

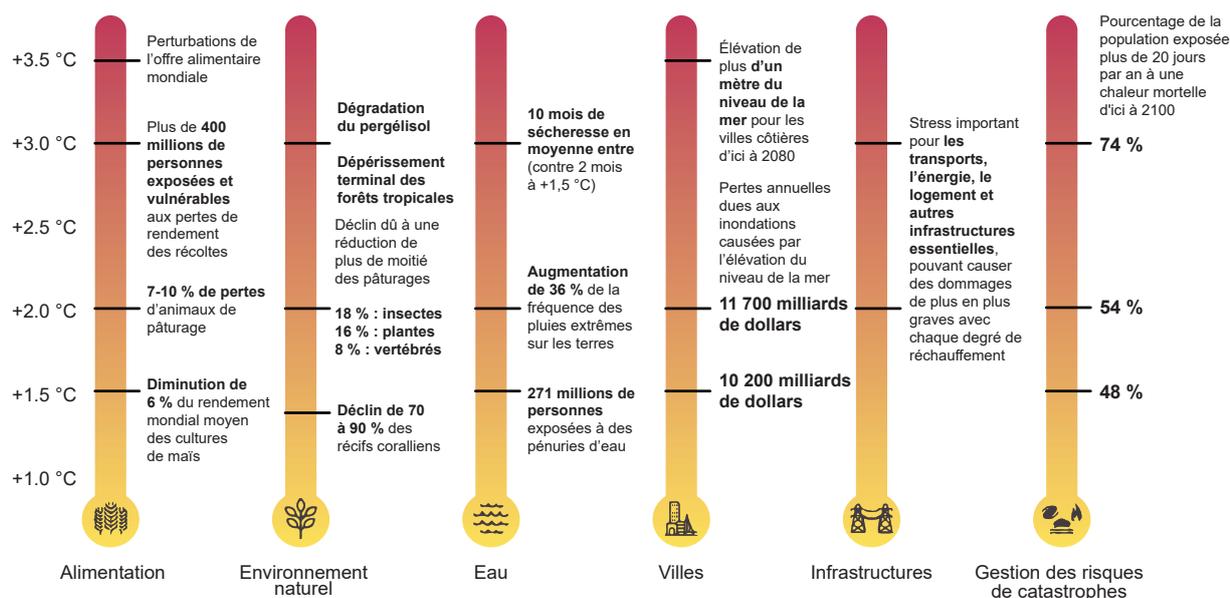
asymétries évolutives de l'économie mondiale qui déterminent les perspectives de croissance de nombreux pays en développement.

En outre, si ces modèles ont tendance à sous-estimer la menace potentielle, c'est parce qu'ils font une distinction entre les réponses concernant les systèmes gérables et les systèmes non gérables et se concentrent presque exclusivement sur les pays à faible revenu, en particulier sur les régions tropicales et les États côtiers, dont les activités économiques dépendent le plus des écosystèmes naturels et sont jugées plus difficiles à gérer que les activités et les secteurs des pays à revenu plus élevé. En raison de cette dichotomie, on risque de faire peu de cas, voire de passer complètement à côté, des effets profonds des politiques adoptées, qui, indépendamment des niveaux de développement, peuvent exacerber les menaces climatiques, y compris dans les économies rurales largement plus dépendantes de l'écosystème naturel. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, l'adoption très répandue de programmes d'ajustement structurel a érodé les services et les investissements publics et rendu de nombreuses économies en développement encore plus tributaires des exportations de produits de base, donc encore plus vulnérables aux chocs extérieurs. En outre, cette dichotomie, tout en reconnaissant les contraintes climatiques pesant sur certains pays en développement, risque de faire

sous-estimer les dommages plus étendus auxquels sont exposés de nombreux pays en développement à revenu intermédiaire et élevé, voire des économies avancées, à mesure que les températures augmentent et se rapprochent de 1,5 °C (ou plus).

Il est encore plus difficile de dresser un tableau complet des coûts et des dommages liés au changement climatique en raison de la sous-déclaration des données relatives aux pertes économiques dans de nombreux pays en développement. Par exemple, les données disponibles sur les vagues de chaleur ne concordent pas. Selon la base de données des événements d'urgence (EM-DAT), seules deux vagues de chaleur ont été enregistrées en Afrique subsaharienne entre 1900 et 2019, causant 71 décès (Harrington and Otto, 2020). Par contre, la même base de données a enregistré 83 vagues de chaleur en Europe entre 1980 et 2019, causant plus de 140 000 décès et plus de 12 milliards de dollars de dommages économiques. On voit bien qu'il existe des lacunes importantes dans la collecte des données ; dans les régions en développement, les agences nationales ne disposent pas des infrastructures et des ressources appropriées et il est beaucoup trop souvent fait appel à des entités de l'extérieur pour collecter les données. Ce qui ne fait aucun doute, en revanche, c'est que plus la température augmente, plus la menace de catastrophes est grande (graphique 3.2).

GRAPHIQUE 3.2 Le risque d'événements catastrophiques augmente avec la température



Source : Word Resource Institute, données du GIEC et autres sources.

1. Ralentissement de la croissance, élargissement des écarts

La hausse des températures mondiales a des conséquences qui reflètent les inégalités structurelles dans et entre les pays. La responsabilité historique des émissions mondiales de gaz à effet de serre (principale cause du réchauffement de la planète) repose sans conteste sur les pays développés, auxquels sont imputables environ les deux tiers du total cumulé des émissions atmosphériques, contre seulement 3 % à l'Afrique². S'il est vrai que certaines économies en développement, dont celles de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine et de l'Inde, voient leurs émissions augmenter rapidement, par habitant elles restent derrière les pays avancés et même les émissions liées à la consommation de leurs habitants les plus riches sont inférieures à celles de leurs homologues des économies avancées (Oxfam, 2015).

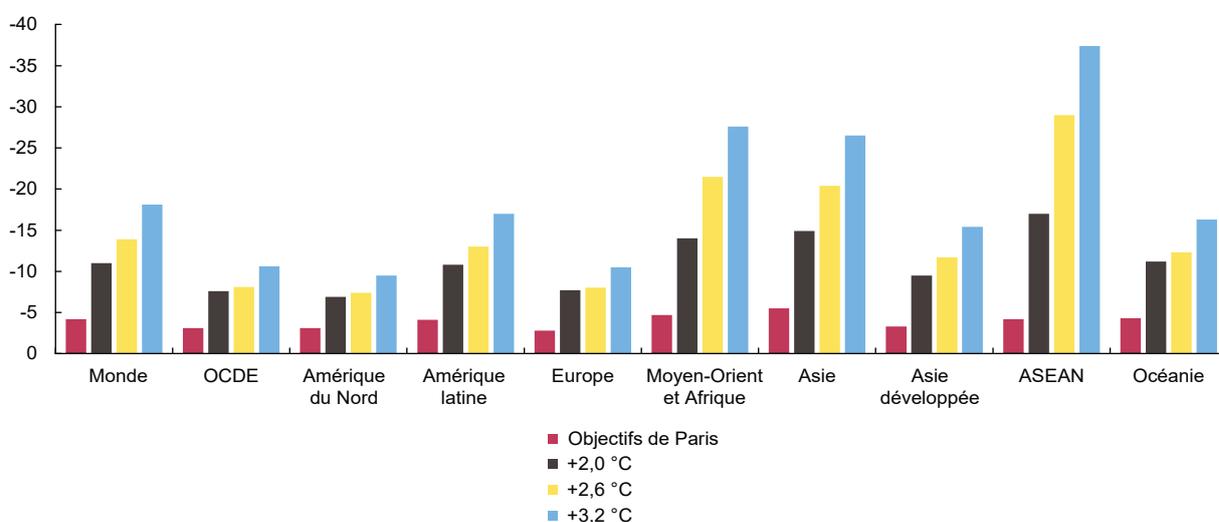
Pour de nombreux pays en développement, la hausse des températures mondiales aggrave déjà le cercle vicieux du sous-développement qui, depuis des décennies, limite leur aptitude à mobiliser des ressources, affaiblit les capacités d'adaptation et creuse les écarts de revenus. Les pays en développement dont les services de soins de santé sont sous-financés, les infrastructures mal développées, l'économie peu diversifiée et les institutions publiques absentes sont plus exposés à des chocs environnementaux, d'une grande ampleur potentielle, ainsi qu'à un état de

stress économique plus permanent lié aux effets des changements climatiques.

Selon une estimation, le réchauffement des températures a déjà, au cours de la période 1961-2010, ralenti la croissance économique des pays (relativement plus pauvres) des latitudes moyennes et inférieures, les pertes médianes dépassant 25 % sur de vastes étendues des régions tropicales et subtropicales où la plupart des pays présentent une très forte probabilité d'effets négatifs (Diffenbaugh and Burke, 2019). Comme le montre clairement le graphique 3.3, cette situation ne fera qu'empirer et l'élévation des températures assombrira plus particulièrement les perspectives de croissance des régions en développement ; plus l'objectif de 1,5 °C. sera dépassé, plus ce sera grave.

À certains égards, la pauvreté est un meilleur indicateur de l'impact du changement climatique, étant donné les vulnérabilités aggravées des segments les plus pauvres de la société aux chocs, leur manque d'actifs sur lesquels s'appuyer lorsqu'elles sont touchées et les contraintes qui limitent le renforcement de leur capacité d'adaptation (Hallegatte, 2018). Alors que les niveaux d'extrême pauvreté sont en baisse depuis le début du nouveau millénaire, le changement climatique devrait aggraver la pauvreté, notamment dans les pays en développement particulièrement vulnérables, et créer de nouveaux îlots de privation dans les pays où les inégalités sont en

GRAPHIQUE 3.3 Pertes de PIB causées par le réchauffement climatique d'ici au milieu du siècle, par région (En pourcentage)



Source : SwissRe, 2021.

hausse, à tous les niveaux de développement (IPCC, 2018). La Banque mondiale estime qu'entre 68 millions et 132 millions de personnes s'appauvriront d'ici à 2030 à cause de l'accélération des effets de la crise climatique et que 143 millions de personnes pourraient être contraintes de migrer à l'intérieur d'un même pays d'ici à 2050 (World Bank, 2020 ; Rigaud et al., 2018).

La vulnérabilité des couches les plus pauvres de la société étant multidimensionnelle, les canaux par lesquels le changement climatique les affectera le sont également. Le changement climatique devrait provoquer des pénuries alimentaires et augmenter les prix agricoles, exposant ainsi des millions de personnes de plus à la faim et au manque d'eau d'ici à 2050 (Global Commission on Adaptation 2019). Le déclenchement de la pandémie, dont on estime qu'elle a augmenté de 129 millions le nombre de personnes confrontées à la faim et à la malnutrition, est un avant-goût de ce qui est à venir (WFP, 2021). L'Afrique subsaharienne sera la plus touchée, avec des rendements agricoles plus faibles, ce qui aggraverait l'insécurité alimentaire. De même, en Asie du Sud, notamment dans des pays comme le Bangladesh et l'Inde, qui comptent parmi les plus vulnérables aux risques naturels, pas moins de 30,6 millions de personnes souffriront d'une augmentation des niveaux de pauvreté, par rapport à l'Asie de l'Est et au Pacifique (11,8 millions de personnes en moyenne) et à l'Amérique latine et aux Caraïbes (1,9 million de personnes en moyenne) (World Bank, 2020).

Les pauvres des zones rurales sont particulièrement vulnérables à l'élévation du niveau de la mer et à d'autres situations météorologiques extrêmes, d'autant plus que l'incidence de la pauvreté rurale est plus élevée partout. Cependant, les pauvres de plus en plus nombreux des zones urbaines du monde en développement sont également vulnérables, étant donné les conditions de logement précaires et l'accès limité aux services publics (World Bank 2012, chap. 1).

2. Effets sectoriels et régionaux

Les effets du changement climatique et le défi de l'adaptation seront de nature variable selon les régions et les secteurs de l'économie et une réponse uniforme est donc inadéquate. Le nombre de journées extrêmement chaudes devrait augmenter, principalement dans les régions tropicales, où la variabilité des températures d'une année sur l'autre y est la plus faible. C'est dans ces régions que les vagues de chaleur dangereuses devraient se manifester le

plus tôt puis se généraliser à partir d'une élévation de 1,5 °C de la température de la planète (IPCC, 2018). L'Afrique subsaharienne, région où l'insécurité alimentaire est la plus grande, devrait être confrontée à des défis d'une ampleur croissante. En Asie du Sud, les cyclones tropicaux plus intenses et plus fréquents, l'accélération des vagues de chaleur et l'élévation du niveau de la mer continueront à avoir des effets négatifs. Les catastrophes d'origine climatique en Amérique latine et dans les Caraïbes compromettront les progrès du développement. Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont confrontés à de graves pénuries d'eau, 60 % des habitants de la région souffrant déjà d'un manque aigu d'eau. L'Asie de l'Est et le Pacifique, où vit le quart de la population mondiale déjà exposée aux tempêtes, cyclones et inondations les plus graves au monde, connaîtront probablement les flux les plus élevés de populations déplacées par les changements climatiques.

De fortes proportions des habitants des zones côtières basses – 84 % en Afrique, 80 % en Asie, 71 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et 93 % dans les pays les moins avancés – (Neuman et al., 2015) risquent d'être particulièrement atteintes. Des équipements et réseaux d'infrastructures cruciaux, tels que les ports, les aéroports, les chemins de fer et les routes côtières, doivent s'attendre à subir les effets dévastateurs de l'élévation du niveau de la mer, qui causera des dégâts répétés, voire permanents, et entravera l'accès des personnes et des entreprises à la nourriture, aux matériaux et aux autres biens générateurs de revenus.

Les PEID sont particulièrement touchés (voir le tableau 3.1). Par exemple, en 2016, l'ouragan Matthew de catégorie 4 dans les Caraïbes a causé plus de 1,1 milliard de dollars de dommages aux infrastructures en Haïti (ECLAC, 2018, p. 27). De même, en 2017, près de 90 % des structures des bâtiments de Barbuda ont été endommagées ou détruites par l'ouragan Irma de catégorie 5, et toute l'île a dû être évacuée (UNDP, 2018). Dans les îles Fidji, pas moins de 30 369 maisons, 495 écoles et 88 dispensaires et installations médicales ont été endommagés ou détruits et environ 540 400 personnes, soit environ 62 % de la population, ont été fortement touchées par un cyclone (Government of Fiji, 2016). Les fortes précipitations et les pluies incessantes peuvent causer des dommages considérables à l'intégrité structurelle des infrastructures côtières (routes, énergie, communications, eau et assainissement) et affecter leur fonctionnement.

TABEAU 3.1 Les 10 premiers pays et territoires classés selon leurs pertes économiques, en pourcentage du PIB (2000-2019)

Pays et territoires	Pertes économiques
Dominique	15,0
Îles Caïmans	9,1
Haïti	8,0
Grenade	7,8
Îles Turques et Caïques	5,8
Bahamas	4,3
Guyana	3,6
Puerto Rico	3,5
Belize	3,4
Samoa	2,1

Source : CRED et UNDRR, 2020.

En ce qui concerne les PEID en particulier, le statut de pays à revenu intermédiaire ne tient pas compte du risque élevé d'épisodes météorologiques extrêmes et des dommages économiques qu'ils peuvent causer. Les PEID des Caraïbes sont parmi les pays les plus endettés au monde, et le niveau de la dette publique par rapport au PIB est particulièrement élevé à Antigua-et-Barbuda, à la Barbade, à la Grenade, à la Jamaïque et à Saint-Kitts-et-Nevis (ECLAC, 2020). Ce niveau d'endettement signifie qu'ils dépendent de plus en plus du financement extérieur pour répondre aux besoins d'adaptation nationaux. Les PEID sont marginalisés en raison de leur incorporation asymétrique dans le système économique international, de l'échec des programmes d'ajustement structurel et de l'intensification de la financiarisation. On considère, qu'en moyenne, ils sont plus exposés à 35 % aux chocs économiques et financiers (UNCTAD, 2021)³. À cet égard, les pays donateurs, les organismes de prêt et les secteurs financiers privés n'ont pas fait grand-chose face aux risques climatiques particuliers auxquels les PEID sont exposés, comme en témoigne, une fois de plus, leur manque de coordination dans l'adoption de mesures spécifiques d'allègement de la dette contractée pour répondre au choc de la COVID-19.

L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime que le stress thermique entraînera une perte économique de 2 400 milliards de dollars et une perte de 80 millions d'emplois dans le monde d'ici à 2030 (Kjellstrom and Maître, 2019). Ces résultats négatifs

seront toutefois inégalement répartis et l'Asie du Sud et l'Afrique seront particulièrement touchées (Kjellstrom and Maître, 2019). D'ici à 2050, le coût de l'impact du changement climatique sur les zones urbaines s'élèvera à plus de 1 000 milliards de dollars. Par conséquent, il est plus que jamais nécessaire de multiplier les mesures d'adaptation dans les villes et d'investir dans des solutions comportant plus d'avantages.

Il existe un risque supplémentaire de graves problèmes de santé et de perturbation des moyens de subsistance pour d'importantes populations urbaines en raison des inondations intérieures dans certaines régions (IPCC, 2014). Le GIEC note que la mortalité et la morbidité sont très probables pendant les périodes de chaleur extrême, en particulier pour les populations urbaines marginalisées et les personnes travaillant à l'extérieur dans les zones urbaines ou rurales. Il existe des risques d'insécurité alimentaire et de rupture des systèmes alimentaires liés au réchauffement, aux sécheresses, aux inondations et à la variabilité des précipitations, en particulier pour les populations à faible revenu et pauvres des régions urbaines et rurales. Les menaces augmentent pour ceux qui ne disposent pas d'infrastructures et de services essentiels adéquats ou qui vivent dans des logements insalubres et des zones exposées. Dans les zones urbaines et rurales, les ménages pauvres dépendant du travail salarié et acheteurs nets de produits alimentaires devraient être particulièrement touchés en raison de l'augmentation des prix des denrées alimentaires, notamment dans les régions marquées par une forte insécurité comme l'Afrique subsaharienne.

3. Coûts économiques de l'adaptation

Les coûts de l'adaptation, qui sont généralement plus élevés pour les pays à haut revenu en valeur absolue en dollars, le sont également pour les pays à faible revenu, mais en pourcentage du PIB. Traditionnellement, les besoins en matière d'adaptation se mesurent par l'écart entre ce qui pourrait se produire à mesure que le climat change et la réponse à apporter aux chocs qui en résultent (IPCC, 2014). Dans leurs premières contributions déterminées au niveau national (CDN), 46 pays ont inclus des évaluations de leurs coûts d'adaptation, qui totaliseront 783 milliards de dollars d'ici à 2030 (Bhattacharya et al., 2020). Ces coûts concernent, entre autres, le financement de projets, le soutien aux revenus, le soutien technologique et le renforcement des capacités. Toutefois, bien qu'un objectif officiel mondial ait été

inscrit pour l'adaptation climatique dans l'Accord de Paris et élaboré dans la Déclaration de Cancún, il n'existe pas de critère de mesure unique et direct (ni même d'ensemble d'éléments mesurables) pour quantifier cet objectif et avoir une valeur de référence au niveau mondial (UNEP, 2020). C'est généralement dû au fait que les actions d'adaptation sont souvent définies au niveau local et avec les parties prenantes concernées dans un pays.

S'il est vrai que les coûts détaillés du défi de l'adaptation restent incertains, on sait ce qu'il en coûte de les négliger. À la veille de la session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague en 2009, le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques estimait qu'à l'horizon 2030 le coût annuel de l'adaptation à un réchauffement de 2 °C s'établirait entre 49 et 171 milliards de dollars à l'échelle mondiale, les pays en développement devant assumer une facture de 34 à 57 milliards de dollars. Dix ans plus tard, le retard mis à réagir se révélait coûteux. Les coûts annuels de l'adaptation dans les seuls pays en développement sont actuellement estimés à environ 70 milliards de dollars. Ils devraient atteindre 140 à 300 milliards de dollars en 2030 et 280 à 500 milliards de dollars en 2050 (UNEP, 2020). Le financement actuel est inférieur à la moitié des besoins et ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé pour 2030 sans changement de cap radical. Il faut reconnaître que le financement et les coûts de l'adaptation sont difficiles à comparer et à estimer pour plusieurs raisons (Pauw et al., 2020 ; UNEP, 2020, graphique 4.1). La plupart des pays en développement subordonnent leurs contributions à l'atténuation et à l'adaptation à l'octroi d'une aide internationale au titre des financements, du transfert de technologie et/ou du renforcement des capacités⁴.

Pauw et al. (2020) soulignent que, dans le cas des 60 pays qu'ils étudient, la qualité des estimations des coûts d'adaptation varie selon les sources de données et les techniques d'estimation ; seuls quelques-uns de ces pays ont communiqué des estimations complètes et plusieurs autres ont soumis des coûts sectoriels partiels dans leurs CDN. Toutefois, les estimations

disponibles montrent que le déficit de financement de l'adaptation se creuse par rapport aux coûts. Les événements extrêmes devenant plus fréquents, l'écart sera considérable et les coûts globaux risquent d'augmenter, car il pourrait y avoir des coûts indirects et imprévisibles. Les écarts quantitatifs importants ainsi que le manque de savoir-faire technique et de ressources humaines continuent de représenter une contrainte incontournable dans la mise en œuvre des plans d'action pour le climat (UNEP, 2020), en particulier pour les pays moins avancés (voir l'encadré 3.1), où les effets incessants des changements climatiques et les réponses mal conçues entravent les actions à plus long terme visant des objectifs sectoriels clefs (voir le tableau 3.2).

La Commission globale pour l'adaptation a noté que même les pays qui ont eu recours à des financements publics multilatéraux et nationaux pour faire face à la pandémie de COVID-19 (plus de 10 000 milliards de dollars) n'ont pas suffisamment intégré la résilience climatique à leurs programmes de relance (Saghir et al., 2020 ; UNEP, 2020). Une analyse récente du World Resources Institute a démontré que seuls 18 des 66 pays étudiés avaient explicitement intégré le risque climatique physique, l'adaptation et la résilience à leurs plans de relance, soit de manière sélective dans le cadre d'interventions spécifiques, soit de manière globale en tant qu'aspect central de leur stratégie⁵. Les 12 pays qui ont spécifiquement cité les interventions de gestion du risque climatique comme objectif principal des dépenses de relance sont le Bangladesh, la Barbade, la Colombie, les Fidji, le Kenya, Kiribati, le Népal, le Niger, les Philippines, la République de Corée, Sainte-Lucie et Vanuatu. Il est à noter qu'à l'exception de la République de Corée, tous ces pays font partie du V20 et sont tous soumis à des contraintes financières incontournables au niveau de la mobilisation des ressources⁶. Pourtant, les investissements dans l'adaptation sont nettement avantageux pour les pays développés et les pays en développement, mais certainement plus urgents pour ces derniers, pour lesquels les risques climatiques augmentent et deviennent plus complexes avec le temps.

C. L'architecture désarticulée de la gouvernance climatique

Les pays en développement sont les principales victimes des effets négatifs de la hausse des températures mondiales, et le pire est encore à venir. Cependant, étant donné qu'ils sont marginalisés

dans l'architecture actuelle de la gouvernance environnementale mondiale, ou plus exactement, étant donné que leurs partenaires de négociation ne sont pas disposés à répondre à leurs préoccupations,

ENCADRÉ 3.1 Programmes d'action nationaux aux fins d'adaptation (PANA)

Les pays les moins avancés (PMA) sont exposés de manière disproportionnée aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement. Ce sont aussi les pays qui ont le moins de ressources et d'appareils institutionnels pour se remettre des effets des changements climatiques. Leur faible capacité en matière d'adaptation climatique s'explique par la conjugaison de multiples facteurs de stress, tels que des conditions socioéconomiques inégales, une grande vulnérabilité et des systèmes institutionnels précaires.

En reconnaissance de cette situation, des programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA) ont été lancés en 2001 par la COP7, à Marrakech, afin de répondre aux besoins d'adaptation immédiats et urgents des PMA en rapport avec les changements climatiques et le développement durable. Le PANA de chaque pays prévoit une fenêtre de financement spéciale et des conseils en matière de planification de l'adaptation, le but étant d'aider les PMA à lancer des plans d'adaptation conçus correspondant exactement à leur contexte spécifique. Dans le cadre des PANA, les PMA définissent les activités prioritaires en rapport avec leur adaptation aux changements climatiques et proposent des projets d'adaptation en fonction des besoins les plus importants et de l'urgence, en particulier les besoins pour lesquels tout nouveau retard de mise en œuvre pourrait accentuer la vulnérabilité ou se traduire à un stade ultérieur par un accroissement des coûts (Least Developed Countries Expert Group, 2002).

L'un des principaux objectifs des PANA est d'aider à mieux comprendre la variabilité du climat aux niveaux local et régional et de déterminer les activités à entreprendre d'urgence pour renforcer la capacité d'adaptation. Certes, il existe des stratégies au niveau communautaire pour faire face à la variabilité du climat et aux événements extrêmes ; il s'agit donc pour les PANA d'accroître les capacités d'adaptation actuelles et de renforcer la résilience à la variabilité du climat et aux phénomènes climatiques extrêmes à court terme. Des plans nationaux d'adaptation sont ensuite établis pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des programmes comportant des activités à moyen et à long terme qui cadrent avec les objectifs plus larges du développement durable. Le Fonds pour les pays les moins avancés, géré par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), soutient la mise en œuvre des PANA, en accord avec la Conférence des Parties (COP) et selon ses directives. Cependant, le Fonds pour les PMA a manqué de ressources, ce qui a empêché l'élaboration et la mise en œuvre des PANA dans les délais souhaités. En conséquence, de nombreux pays n'ont pas été en mesure de traduire les PANA en programmes de mise en œuvre clairement définis.

L'inclusion dans la planification du développement national d'une synthèse des objectifs d'adaptation signifie que les stratégies de réduction de la pauvreté et l'ensemble des objectifs du développement durable reposent sur une bonne compréhension des dimensions géographiques, sociales et physiques des effets des changements climatiques. Il a été jugé essentiel de se concentrer sur huit domaines d'intervention essentiels : 1) réaliser une évaluation participative des besoins ; 2) avoir un mandat clair ; 3) disposer d'une feuille de route claire pour le processus d'élaboration des PANA ; 4) déterminer comment l'adaptation peut être intégrée aux stratégies de développement ; 5) mettre en place des appuis et des dispositifs institutionnels efficaces ; 6) assurer un dialogue ouvert et permanent avec les parties prenantes concernées, en particulier les communautés marginalisées ; 7) évaluer de manière continue le risque et la vulnérabilité climatiques ; et 8) déterminer les capacités nécessaires pour tous les aspects du processus d'élaboration des PANA, notamment pour assurer un suivi et une évaluation détaillés.

En décembre 2017, tous les PMA avaient soumis des PANA et commencé à les mettre en œuvre. Un examen de ces PANA permet de cerner leurs éléments les plus forts et les plus performants, ainsi que certains des défis concernant l'impact global de ces programmes sur l'édification de communautés plus inclusives et résilientes et leur contribution au développement durable.

Dans ce contexte, trois facteurs essentiels pour le succès des mesures d'adaptation ont été mis en évidence par ces programmes.

1. L'intégration des capacités d'adaptation

Le renforcement de la capacité à travailler sur une question aussi complexe que les changements climatiques pour intégrer ensuite les résultats de ce travail au processus de développement durable – autre entreprise complexe – est une tâche très difficile ; pourtant, c'est un facteur clef de succès. Conscients de ces multiples complexités, les PMA se sont efforcés d'intégrer l'adaptation principalement à leurs politiques et programmes nationaux de réduction de la pauvreté et à leurs programmes de développement durable. Ils se sont attaqués à cette tâche difficile de diverses manières, notamment en désignant un point focal pour l'adaptation ou en constituant des équipes multidisciplinaires réunissant les qualités et les capacités nécessaires pour travailler de manière intégrée ou encore en encourageant et en rendant possible des synergies régionales favorables à l'adaptation. En Zambie, par exemple, une unité de facilitation de l'action climatique a été créée. Elle est chargée d'harmoniser cette action dans le pays, le but étant

d'assurer dans la pratique le degré d'intégration nécessaire à une adaptation efficace. Les PANA qui se sont bien intégrés aux processus de développement durable au niveau national semblent devoir leur succès au fait qu'ils ont obtenu que le gouvernement entérine les résultats obtenus dans le domaine du développement durable et s'engage à les mettre en œuvre. De même, le Samoa a adopté une approche intégrée pour combiner les priorités établies dans son PANA et planifier stratégiquement leur mise en œuvre, conformément à sa stratégie et à ses politiques de développement nationales dans le cadre d'un projet intégré prévoyant des mesures d'adaptation dans « quatre secteurs définis dans le PANA, à savoir i) le climat et la santé ; ii) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; iii) la préservation des écosystèmes ; et iv) les systèmes d'alerte précoce » (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 55). Dans un domaine aussi complexe que les changements climatiques, le renforcement d'une telle capacité d'adaptation intégrée permettant d'inclure les réponses aux changements climatiques dans les processus de planification nationaux et sous-nationaux semble être un facteur clef du succès de certains PANA à ce jour.

2. La mise à l'échelle de l'adaptation

L'urgence et l'opportunité sont au cœur du concept de PANA. Voilà pourquoi il est important de déterminer à quelle échelle ces programmes doivent être exécutés pour obtenir les meilleurs résultats. Le groupe d'experts des pays les moins avancés (Least Developed Countries Expert Group, 2009, p. 30) souligne qu'en matière d'adaptation, la mise à l'échelle « est une notion récente ... dont on ne peut bénéficier pleinement qu'avec une bonne planification ». La mise à l'échelle « tient compte du fait qu'il existe des liens temporels et spatiaux entre les systèmes. Bien appliquée, elle assure un impact et des avantages durables ». Les recherches actuelles s'accordent à souligner qu'il ne peut s'agir uniquement de répéter les mêmes initiatives ou de reproduire les mêmes projets en plus grand nombre. En outre, il est également important de mettre à l'échelle les mesures d'adaptation au niveau des institutions et des structures afin de les modifier (Moore et al., 2015), ce qui est particulièrement pertinent pour assurer l'incorporation des objectifs d'adaptation dans tous les aspects de la planification du développement. Par exemple, pendant la mise en œuvre du premier projet PANA au Bénin, cela s'est traduit par l'intégration de toutes les pratiques d'adaptation à tous les secteurs, une solide coordination nationale et locale et une participation active des autorités locales dès le début du projet, ce qui a facilité la mobilisation du cofinancement et la gestion intersectorielle du projet (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 26). La mise à l'échelle fait entrer l'adaptation dans tous les processus de réflexion et de conception des structures institutionnelles qui guident et façonnent le développement d'un pays et dans des domaines d'intervention spécifiques dotés d'un mandat clair. Il est également important d'effectuer une mise à l'échelle en profondeur – c'est-à-dire au niveau de valeurs et de visions modifiées du monde – (Moore et al., 2015) ; il s'agit notamment de favoriser l'appropriation et l'adoption de pratiques adaptatives par les communautés et les acteurs locaux. Le Cambodge, par exemple, a entrepris une campagne de sensibilisation d'une durée d'un an auprès des agriculteurs et des autorités dans des districts cibles de l'économie largement agricole du pays (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 30). L'accent a été mis sur la mise à l'échelle en profondeur afin de promouvoir une sensibilisation et une attention accrues aux valeurs, tandis que d'autres projets visaient parallèlement à renforcer les politiques et les connaissances scientifiques dans les régions vulnérables et à renforcer la capacité d'adaptation en faisant la démonstration de diverses pratiques agricoles favorables à la résilience face aux changements climatiques. Cette triple approche de la mise à l'échelle peut être un facteur clef de succès pour les PANA.

3. Le passage de l'adaptation à la transformation

Le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a établi un lien important entre l'adaptation aux changements climatiques et la transformation (IPCC, 2014). En effet, il a été reconnu qu'il existe toute une gamme de réponses adaptatives, allant de celles qui sont plutôt réactives et incrémentales à celles qui sont plus délibérées et transformatives. Certains chercheurs soutiennent que les méthodes d'adaptation qui se bornent à ajuster les pratiques de développement en vigueur risquent de propager, voire de reproduire, la non-durabilité et la maladaptation. Ils notent également que la grande majorité des stratégies d'adaptation proposées visent à éclairer des décisions tactiques à court terme en vue d'un changement incrémental (Eriksen et al., 2021), mais ne tiennent pas nécessairement compte de l'interconnexion des incidences climatiques et de processus de changement plus larges (Ensor et al., 2019). Le GIEC (IPCC, 2018) l'a souligné en signalant que « pour limiter le réchauffement à 1,5° C, il faudrait effectuer un changement systémique transformateur, intégré au développement durable [et] établir un lien avec des actions d'adaptation complémentaires, visant notamment l'adaptation transformationnelle » (Masson-Delmotte et al., 2018, p. 16). Les PANA qui s'étendent à toute cette gamme de réponses adaptatives, allant jusqu'à l'adaptation transformationnelle, sont donc plus susceptibles de réussir (IPCC, 2014 ; O'Brien, 2018). De par leur nature même, ce sont des processus de changement à long terme, qui ont des effets multiplicateurs sur le renforcement des capacités d'adaptation et supposent de nouveaux alignements sectoriels pour atteindre les objectifs d'adaptation.

Pour être efficaces, la conception et la mise en œuvre des PANA doivent être intégrées aux plans de développement nationaux existants, afin que l'adaptation aux changements climatiques devienne partie intégrante du développement global durable et équitable, dans toutes les régions. Pourtant, les institutions de développement ne sont pas toujours bien préparées pour réaliser une telle *intégration multithématique et inter-programmes* ; c'est un deuxième défi majeur pour les PANA. Le Groupe d'experts des pays les moins avancés et ses travaux destinés à favoriser les synergies régionales sont utiles à cet égard, ainsi que le Comité de l'adaptation de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'efforce de renforcer les échanges en synergie avec les organisations, centres et réseaux nationaux, régionaux et internationaux (Least Developed Countries Expert Group, 2015, p. 16 et 17).

ils n'ont pas reçu le soutien multilatéral nécessaire pour relever le défi de l'adaptation (notamment en ce qui a trait aux pertes et aux dommages). L'absence de leadership ambitieux et généreux a causé un manque de confiance, qui affaiblit davantage la coopération internationale si essentielle pour relever le défi climatique dans toutes ses dimensions.

En outre, contrairement au défi de l'atténuation, où les grands investissements visant à transformer les systèmes énergétiques sont communs à tous les pays,

les mesures répondant au défi de l'adaptation sont très diverses dans l'ensemble des activités et des secteurs (tableau 3.2) et varient d'un pays à l'autre en fonction des circonstances locales ; il en ressort qu'il est exclu d'appliquer une approche uniforme partout et qu'il est important de laisser aux gouvernements la faculté d'adapter leurs politiques à leurs propres situations⁷.

La pandémie en cours, qui a attiré l'attention sur la nécessité de renforcer la résilience aux chocs, pourrait encore être le catalyseur d'une transformation

TABLEAU 3.2 Domaines d'intervention potentiels pour l'adaptation aux effets des changements climatiques

Secteur	Mesures d'adaptation
Zones urbaines	Création de réseaux d'infrastructures et d'environnements bâtis adaptés et résilients aux inondations, où les gens vivent plus près de leur lieu de travail ou travaillent dans des environnements sûrs, afin d'éliminer les coûts et les temps de transport excessifs, de garantir des modèles de travail équitables et de fournir des refuges ou des sites d'évacuation d'urgence en cas d'inondations ou de phénomènes météorologiques extrêmes
Eau	Utilisation et amélioration des techniques de collecte des eaux de pluie Amélioration des installations et des dispositifs de stockage et de distribution de l'eau Investissement dans des équipements d'irrigation, ajustement des systèmes de gestion du drainage, modification des pratiques de labour pour conserver l'eau Désalinisation Amélioration des cartes d'irrigation, des raccordements avec les terres cultivées et de leur efficacité
Agriculture	Ajustement des périodes de plantation/récolte et augmentation des variétés cultivées Redéploiement des cultures, fourrage et espèces d'arbres Amélioration des systèmes et techniques de gestion des terres, par exemple, gestion de l'érosion et protection des sols par la plantation d'arbres Amélioration des régimes fonciers pour les petits agriculteurs et les communautés autochtones rurales
Infrastructures	Amélioration des digues et modification des schémas de construction Création de zones humides servant de tampon contre l'élévation du niveau de la mer et les inondations Amélioration de la résistance des infrastructures matérielles publiques au climat Création, pour le public, d'hébergements d'urgence et de sites d'évacuation faciles d'accès et résilients
Santé	Amélioration des capacités de surveillance et de gestion des épidémies Amélioration de la gestion des aménagements d'eau et d'assainissement Renforcement de la résistance au climat des principales infrastructures communautaires de santé publique Fourniture de services de santé publique faciles d'accès en périodes d'urgences d'origine climatique
Transport	Développement et relocalisation des réseaux et systèmes de transport Amélioration des méthodes de codage et de planification pour assurer la résistance des infrastructures de transport au réchauffement et aux dommages
Systèmes énergétiques	Renforcement des installations de production d'énergie et des réseaux pour les rendre résistants aux inondations, tempêtes et cycles de fortes pluies Développement et déploiement d'installations de production d'énergie renouvelable décentralisées, hors réseau, de petites dimensions ou communautaires

Source : À partir de UNDESA, 2008.

dans le domaine de l'adaptation, à un moment où la série de phénomènes météorologiques extrêmes de 2021, qui ont causé des pertes sans précédent dans des communautés de pays aussi bien avancés qu'en développement, a fait la une de l'actualité. Le dernier rapport du GIEC ne laisse aucun doute sur le fait que de nouvelles menaces pour les vies, les moyens de subsistance et les infrastructures (sociales et physiques) vont se matérialiser dans un avenir proche. Par conséquent, il est désormais évident que des stratégies d'adaptation dûment financées sont vitales non seulement pour la survie des nations insulaires, mais aussi pour la protection des habitats humains sur toute la planète et à tous les niveaux de développement.

L'Accord de Paris, adopté en 2015 et entré en vigueur en 2016, vise à améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, notamment « à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température »⁸ ; la capacité d'adaptation fait ici référence au stock d'actifs dans lequel il est possible de puiser pour soutenir les activités d'adaptation à l'avenir (IPCC, 2014). L'objectif sera atteint si toutes les Parties s'engagent à communiquer périodiquement leurs contributions déterminées au niveau national (CDN), y compris leurs mesures d'atténuation et d'adaptation, dans le respect de l'équité et du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités et des particularités respectives des pays. Les parties se sont également engagées à rendre compte de l'état d'avancement de leur CDN, en s'aidant du cadre de transparence renforcée créé par l'Accord de Paris. Par la suite, les CDN soumis par les Parties conformément à l'Accord de Paris pourront faire fond sur un bilan mondial régulier des progrès.

En 2010, à sa seizième session, la Conférence des Parties a créé le Comité de l'adaptation en tant que principal organe de la Convention – et plus largement du système des Nations Unies – chargé de fournir une assistance technique et des conseils aux Parties et de soutenir des activités clairement définies.

C'est le seul organe de la Convention qui aborde régulièrement dans ses travaux toutes les facettes du défi de l'adaptation de manière globale (United Nations, 2019). Le GIEC a aussi établi une distinction

entre l'adaptation incrémentale et l'adaptation transformationnelle ; la première « préserve l'essence et l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée » alors que la seconde « modifie les attributs fondamentaux d'un système socioécologique en prévision de l'évolution du climat et de ses impacts ».

Le principe fondamental des négociations sur l'équité dans le cadre de la Convention reste le principe des « responsabilités communes mais différenciées », qui revient à reconnaître qu'il existe différents degrés de responsabilité dans la crise climatique et dans sa résolution, y compris en ce qui a trait aux transferts de fonds et de technologies des pays développés vers les pays en développement. Pourtant, des tensions persistent dans les négociations sur le climat quand il s'agit de l'ampleur des transferts entre les États et des effets négatifs que pourraient avoir sur la réponse climatique des pays en développement les décisions des pays avancés dans le domaine des mesures commerciales, des droits de propriété intellectuelle, etc. (voir aussi le chapitre V). En outre, le cadre de la prise de décisions et de la gestion du défi climatique étant multidimensionnel, d'autres acteurs appartenant à différents niveaux des gouvernements, au secteur privé, à la société civile et à la communauté scientifique sont concernés par la promotion d'un programme commun.

Les forces politiques qui ont retardé l'action dans le domaine de l'atténuation ont fait l'objet de nombreuses analyses, dans le cadre desquelles elles ont été présentées soit comme un problème d'incitation lié à la nécessité pressante de rattacher les décisions à court terme aux décisions à long terme (Carney, 2015), soit comme un problème de bien public sujet au parasitisme (Stern, 2007), soit encore comme un problème de « patrimoine naturel commun » soumis à l'influence indue des intérêts en place, en particulier les « gagnants » de l'économie-carbone (Standing, 2019). On peut dire que les désaccords sur l'atténuation des effets des changements climatiques sont la principale raison pour laquelle le lien entre la prise de décisions nationale et mondiale a été au centre des discussions sur le climat. La négociation d'un successeur au Protocole de Kyoto a été retardée, entre autres, par l'absence d'accord sur les engagements que devraient prendre toutes les Parties dans le domaine de l'atténuation. La Conférence de Copenhague sur les changements climatiques a échoué à cause de l'incapacité à tenir de tels engagements et il a fallu encore six ans pour parvenir à la signature de l'Accord de Paris, les contributions

déterminées au niveau national ayant offert une manière juste et équitable de rendre opérationnelle la notion de « responsabilités et de capacités communes mais différenciées ».

Les questions liées aux rapports de force, aux préférences politiques conflictuelles, à l'allocation des ressources et aux tensions administratives ne sont pas moins présentes dans le domaine de l'adaptation, mais cela se joue plus nettement autour du lien entre la prise de décisions au niveau national et au niveau infranational que dans le cas de l'atténuation (Dolsak and Prakash, 2018). Le suivi et l'analyse au niveau mondial peuvent certainement aider à identifier les régions et les communautés marginalisées présentant des niveaux de vulnérabilité particulièrement élevés, y compris dans les pays développés. Au Népal par exemple, le fait de considérer la région himalayenne comme particulièrement vulnérable a suscité un soutien extérieur pour le PANA⁹. Cependant, le niveau national demeure le point focal de la mobilisation des ressources destinées aux mesures d'adaptation, notamment pour la communauté internationale, et c'est essentiellement à ce niveau que se situent les actions concrètes traduisant l'ambition mondiale en matière d'adaptation. Dans ce contexte, il est difficile d'isoler le défi climatique d'un autre défi plus ancien, celui de la mobilisation de ressources pour le développement, qui inclut désormais la nécessité de comprendre comment des variables climatiques limitent les politiques de développement au niveau national. Les décideurs peuvent néanmoins tirer des leçons importantes de l'expérience acquise dans le domaine de l'adaptation par les pays en développement au cours des quatre dernières décennies d'ajustement à des chocs économiques exogènes :

- S'ils doivent effectuer l'adaptation seuls, les pays seront probablement obligés de comprimer les revenus, ce qui rendra le processus d'ajustement plus long et déstabilisant, augmentera les niveaux de pauvreté, compromettra les perspectives de croissance à long terme et aggravera les vulnérabilités.
- Les économies les plus diversifiées (tant sur le plan sectoriel que géographique) font généralement preuve d'une plus grande résilience face aux chocs extérieurs et se rétablissent plus rapidement, tout comme les économies qui sont plus stratégiquement intégrées à l'économie mondiale.
- Les sociétés plus égalitaires sont mieux à même de gérer les chocs en répartissant la charge de

l'ajustement et en évitant les conflits potentiellement dangereux que l'ajustement peut déclencher.

Dans ce contexte, la difficulté pour les États est, en partie, de reconnaître que l'adaptation est une question transversale qui doit être intégrée à divers ministères de tutelle, tels que les ministères des finances, de l'environnement et de l'agriculture. Par exemple, au Malawi, en Tanzanie et en Zambie, les structures institutionnelles et les ressources disponibles influent sur le degré de motivation du personnel et sur sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des programmes d'adaptation (Pardoe et al., 2018). Les incidences des politiques néolibérales, les instruments d'endettement pesants et, dans de nombreux cas, les réalignements institutionnels coûteux réduisent les ressources nationales disponibles pour mettre en œuvre des politiques d'adaptation appropriées, si bien que les pays dépendent des donateurs pour leurs budgets opérationnels (Ciplet and Roberts, 2017 ; UNCTAD, 2017, 2019). Cette dépendance excessive limite la capacité de l'État à prendre des mesures d'adaptation déterminées et met en évidence la nécessité d'une spécification locale des décisions, d'une mobilisation accrue des ressources et d'une volonté de faire évoluer les structures au fil du temps. Dans ces circonstances, la capacité d'agir est limitée et la mise en œuvre des politiques d'adaptation devient sélective (Pardoe et al., 2018).

Les programmes d'adaptation aux niveaux mondial et national doivent probablement être mis en œuvre au niveau infranational où les institutions publiques locales et les fonctionnaires assurent la liaison entre l'État et les citoyens et sont donc appelés à concilier différents intérêts et options (Funder and Mweemba, 2019). Lorsque les ressources ne sont pas mises à disposition régulièrement et, en particulier, lorsque l'État central ne tient généralement pas ses promesses d'agir, ces « bureaucrates d'interface » doivent manœuvrer entre les intérêts en jeu et être prêts à tenir compte des priorités locales au niveau de la mise en œuvre. Les représentants des ministères concernés peuvent également avoir à négocier une marge d'action dans le contexte des gouvernements locaux et à faire appel aux dirigeants politiques locaux pour faire jouer les modes de gouvernance traditionnels (Funder et al., 2018).

Dans une conception plus technocratique de l'adaptation, on a souvent tenté d'éviter la nécessité d'une démarche politique basée sur les représentations sociales qui révèle les différentes vulnérabilités

locales. À cet égard, de nombreux pays en développement se sont inquiétés du fait que, dans l'élaboration des politiques nationales d'adaptation, les processus participatifs imposés par le sommet à la base contribuent à renforcer les niveaux de vulnérabilité existants (Nagoda and Nightingale, 2017), d'où les appels demandant un plus grand engagement en faveur d'une adaptation pilotée par les autorités locales (Soanes et al., 2021 ; Mikulewicz, 2018).

L'adaptation au niveau des communautés permet depuis longtemps de faciliter une action collective locale pour faire face au risque climatique (Forsyth, 2013). Cependant, tout en étant une alternative possible aux artifices technocratiques, elle est aussi intrinsèquement politique et peut donc tout aussi bien stimuler que retarder les changements qui tiennent compte du risque systémique des changements climatiques. Les espaces communautaires sont régis au niveau local par des structures de pouvoir et des rapports de force asymétriques entre différents acteurs, et il faut en tenir compte lors de l'octroi de financements publics et d'autres sources aux projets. Cette situation a eu des effets particuliers sur les approches adoptées par la communauté des donateurs dans le domaine du développement participatif (Dodman and Mitlin, 2013). Cela fait partie intégrante d'une approche plus large de la gouvernance économique qui, bien enracinée dans la réflexion sur la politique climatique, a fragmenté l'État, créé des asymétries dans les rapports de force et les ressources et privé les communautés qui en ont le plus besoin des changements structurels indispensables et de l'équité (Ciplet and Roberts, 2017 ; Perry, 2020).

Au moment d'interpréter et d'affiner un programme d'adaptation en fonction des circonstances, reconnaître l'importance des dynamiques de l'économie politique locale c'est aussi mettre en relief la diversité des parties concernées. Au niveau infranational, ce ne sont pas seulement les gouvernements locaux, les communautés locales et leurs chefs, mais aussi les acteurs non gouvernementaux, qui jouent un rôle dans la mise en œuvre des mesures d'adaptation. Compte tenu du manque de ressources dans de nombreux pays en développement, les donateurs multilatéraux et bilatéraux, en partenariat avec des ONG internationales et des organisations de la société civile locale, jouent souvent un rôle essentiel. Bien que moins d'attention soit accordée au secteur privé dans certains cas, il est également inclus dans les coalitions pour l'adaptation. Au Kenya, par exemple, la loi sur les changements climatiques encourage les collaborations visant à soutenir l'action climatique,

et quelques partenariats multipartites incluent des PME (Gannon et al., 2021). Cependant, la mise en place de partenariats et de coalitions, quelle qu'en soit la composition, est en soi un moyen de (re)créer, au niveau local, des rapports de force inégaux, qui peuvent être une cause de maladaptation (Naess et al., 2015).

Les donateurs peuvent également jouer un rôle crucial dans l'élaboration de la politique d'adaptation, notamment en ce qui concerne le financement des projets et le décaissement des fonds, et il faudrait obtenir d'eux qu'ils participent et pas seulement en tant que parties indépendantes. Le soutien des donateurs est le moteur de la mise en œuvre des programmes mondiaux et joue un rôle clef dans l'émergence et l'évolution des programmes nationaux d'adaptation dans plusieurs PEID des régions des Caraïbes et du Pacifique (Perry, 2020 ; Robinson and Dornan, 2017). Toutefois, comme on le verra plus en détail dans les chapitres suivants, l'utilisation de l'APD pour financer les activités d'adaptation comporte des défis bien spécifiques liés aux conditionnalités politiques imposées pour avoir accès à cette aide, et ce, tout particulièrement en l'absence de mesures multilatérales efficaces de suivi et d'évaluation avec la participation des communautés locales et des organisations de base.

Le récent Sommet sur les changements climatiques organisé par le Président américain Joe Biden en avril 2021 a particulièrement mis l'accent sur la résilience climatique et la justice environnementale comme piliers majeurs du soutien international. Le Gouvernement américain s'est engagé à investir « dans les communautés mal desservies et marginalisées, notamment celles du Canada, du Mexique et des États-Unis, afin de les préparer aux effets des changements climatiques ». Le plan devrait se concentrer sur les petites communautés insulaires et les stratégies d'adaptation d'inspiration locale reposant sur des connaissances et des données respectueuses des spécificités culturelles. En outre, le Président a proposé de financer des organisations communautaires aux États-Unis et à l'étranger afin de trouver des solutions locales aux incidences climatiques¹⁰.

Trois initiatives spécifiques ont été proposées ou améliorées, à savoir : 1) le réseau insulaire « Local2030 », qui relie les territoires insulaires américains à d'autres dans le monde ; 2) l'initiative mondiale pour la transition énergétique, qui s'efforcera de soutenir la transformation et la résilience des communautés insulaires dans les régions des Caraïbes et de

l'Asie-Pacifique ; et 3) le projet « Pacific Climate Ready » et les programmes « Energy and Resilience » des Caraïbes dont le but est d'aider les PEID à promouvoir un développement résilient face aux changements climatiques. Lors du récent Sommet pour l'adaptation aux changements climatiques, le Royaume-Uni a lancé la Coalition pour l'action en matière d'adaptation aux changements climatiques, un groupe de nations chefs de file qui collaborera avec l'initiative « Race to Resilience » et l'équipe « Action climat » des Nations Unies dans le cadre de la COP26 en 2021. Composée du Bangladesh, de l'Égypte, du Malawi, des Pays-Bas, de Sainte-Lucie et du PNUD, la Coalition aura pour objectif

d'accélérer les efforts visant à traduire l'engagement politique en action sur le terrain, afin de soutenir les pays les plus marginalisés et les plus touchés¹¹.

Quant à la question de savoir dans quelle mesure et dans combien de temps ces initiatives porteront leurs fruits, cela dépendra non seulement de la volonté politique à tous les niveaux de décision, mais aussi des ressources matérielles disponibles. La mobilisation des ressources est examinée dans les chapitres suivants. Mais la prise de décisions en tant que telle dépend du cadre conceptuel utilisé pour concevoir les stratégies d'adaptation, et la section suivante aborde cette question de manière plus approfondie.

D. L'adaptation aux effets des changements climatiques : une affaire risquée ?

L'adaptation aux aléas du monde naturel fait partie de la condition humaine depuis des millénaires. Lorsque les premières sociétés de chasseurs-cueilleurs sont passées à des modes de vie plus sédentaires, les sociétés rurales ont appris à faire face à des événements environnementaux imprévus en diversifiant les cultures, en mettant en place des systèmes de stockage de l'eau, etc. De même, pour bénéficier des avantages de la vie dans des régions côtières basses, les établissements humains ont dû s'adapter aux menaces potentielles des conditions climatiques locales, en développant des systèmes d'alerte aux tempêtes, des mécanismes de réponse aux inondations, etc. Toutes les tentatives d'adaptation aux conditions climatiques n'ont pas été couronnées de succès. Cependant, la plupart des échecs ont été limités à des espaces géographiques spécifiques et à des événements climatiques particuliers. En revanche, aujourd'hui, l'adaptation est un défi généralisé en lien avec un ensemble plus vaste de vulnérabilités sociales et économiques apparues ces dernières décennies et solidement enracinées (*TDR 2017* ; Gallagher and Kozul-Wright, 2019).

Les dommages croissants causés par les chocs économiques (avant et après la crise financière mondiale), par des événements climatiques extrêmes plus fréquents, et maintenant par une pandémie, ont mis en évidence le manque de préparation des décideurs face aux fragilités et aux crises inhérentes à l'économie mondiale contemporaine. Les gouvernements de pays se trouvant à des niveaux de développement différents ont ainsi été invités à renforcer leur résilience aux chocs en perfectionnant les outils de

collecte des données et d'évaluation des risques en vue de mieux protéger les actifs existants, ainsi qu'en apportant un soutien financier temporaire en cas de choc. Cette approche séduit car elle ne requiert ni méthodes nouvelles ni cadres nouveaux. L'adoption et l'adaptation d'approches déjà opérationnelles ont été perçues comme permettant de réagir rapidement aux menaces pesant sur la vie et les moyens de subsistance des personnes¹².

Une étude passant en revue les différentes approches du défi de l'adaptation (Sherman et al., 2016) fait une distinction entre : 1) la gestion technocratique des risques ; 2) la réduction des vulnérabilités au profit des populations pauvres ; et 3) l'adaptation durable. Les deux premières sont assez proches, car elles ne remettent pas en question le modèle de développement sous-jacent et la structure de l'économie qui en résulte et visent plutôt à préserver et à protéger les actifs existants et la structure actuelle de l'économie¹³. On peut qualifier ces approches de conventionnelles, incrémentales ou technocratiques.

Dans l'approche technocratique, l'adaptation est considérée comme le résultat d'interventions essentiellement techniques, qui sont effectuées sans tenir compte des rapports de force, de la dynamique des conflits ou des contextes politiques. Par conséquent, dans cette approche, les mesures d'adaptation comprennent principalement la réduction des risques de catastrophe, la gestion des écosystèmes, les pratiques agricoles, la gestion de l'eau, l'amélioration des systèmes météorologiques et d'alerte précoce, les filets de sécurité sociale, les assurances et le

microfinancement. Ainsi, l'adaptation est intégrée à l'aide au développement déjà en place. Les mesures prises peuvent en partie renforcer la résilience aujourd'hui mais, en allouant des ressources rares à l'adaptation aux risques climatiques actuels, elles excluent des interventions tournées vers l'avenir et perpétuent ainsi la dynamique d'une trajectoire reproduisant les vulnérabilités actuelles. Dilling et al. (2015) montrent que rien ne garantit que des mesures d'adaptation aux changements climatiques actuels puissent réduire automatiquement la vulnérabilité aux changements climatiques à venir.

L'évaluation des risques est un outil bien établi, qui est utilisé dans l'élaboration de la politique économique, où différents choix comportent des avantages et des coûts différents. À supposer que les résultats de ces choix puissent être quantifiés avec un certain degré de précision, les décideurs peuvent se préparer à l'avance à faire face aux coûts de la voie choisie en adoptant diverses stratégies de couverture et d'adaptation. Pour mesurer les coûts potentiels, les économistes ont établi une distinction entre les risques idiosyncratiques, qui sont ponctuels ou locaux par nature et entraînent généralement des coûts plus faibles, et les risques covariants, qui sont plus répandus ou systémiques et sont généralement moins prévisibles et entraînent des coûts plus importants. Comme indiqué précédemment, les modèles économiques conventionnels se focalisent généralement sur le risque idiosyncratique au détriment du risque systémique, ce qui signifie qu'ils accordent peu d'attention aux tendances structurelles à plus long terme et sous-estiment l'ampleur et la complexité du défi climatique, en particulier en ce qui concerne les pays en développement.

L'extension de cette optique au défi de l'adaptation trouve plus précisément son origine dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 2015 en tant que plan directeur en matière de résilience aux catastrophes et de réaction aux aléas d'origine humaine (UNGA, 2015). L'Accord de Paris, adopté en 2015, participe aussi de cette optique en se focalisant sur la réduction des risques liés aux changements climatiques (Optiz-Stapleton et al., 2019).

L'application à l'adaptation de l'approche fondée sur la réduction des risques pêche par sa dépendance à l'égard de la fixation des prix et d'autres techniques d'évaluation du marché, qui orientent vers ce qui est prévisible et progressif par nature et détournent de

l'incertain et du systémique. La préservation et la réaction priment ainsi sur la transformation (UNDESA, 2008 ; Global Commission on Adaptation, 2019). Le rapport de synthèse 2014 du GIEC (p. 107) en est un exemple : « Les instruments économiques existants ou nouveaux peuvent promouvoir l'adaptation en encourageant les efforts d'anticipation et de réduction des incidences (degré de confiance moyen). Ils incluent les partenariats de financement public-privé, les prêts, le paiement des écoservices, l'amélioration de la tarification des ressources, les redevances et les subventions, les normes et la réglementation, et les mécanismes de partage et de transfert des risques ». Cette faiblesse devient particulièrement évidente lorsque pour comprendre la nature des chocs et des réponses à apporter, on s'en remet à l'avis des analystes des marchés financiers, qui voient dans les crises épisodiques une menace idiosyncratique pour les actifs existants, exigeant de préférence une tarification plus efficace des risques – ce qui revient à ajouter une nouvelle couche d'instruments de marché (produits dérivés) censés réduire les incertitudes pour les investisseurs. Une telle approche, dite de la « réduction des risques » (*TDR 2019*), préconise la création d'un climat d'investissement national « à faibles risques » grâce à l'approfondissement des marchés financiers, la création de grandes classes d'actifs pouvant être « titrisés » pour créer de nouveaux produits financiers plus sûrs et une gouvernance économique transparente. Les institutions politiques et les groupes de réflexion qui s'efforcent de faire accepter l'approche basée sur la réduction des risques ont fait valoir qu'elle donne aux institutions financières internationales une plus grande marge d'action pour attirer les investissements privés dans des domaines autrement peu attrayants, notamment dans celui de l'adaptation aux effets des changements climatiques.

Bien que les chocs climatiques et les chocs financiers ne soient pas de même nature, plusieurs des mêmes hypothèses sont utilisées par l'approche fondée sur la réduction des risques pour les deux types de chocs, en l'occurrence pour l'adaptation climatique. Premièrement, dans le domaine financier, le risque est généralement compris comme supposant une divergence quantifiable entre les résultats réels et les résultats escomptés, divergence qui peut être mesurée concrètement et évaluée correctement dès lors que les données nécessaires sont disponibles. Le montant des dépenses à consacrer à l'assurance contre les risques est alors en grande partie une question de choix et dépend de ce que les individus ou les communautés sont disposés à dépenser aujourd'hui pour

se prémunir contre d'éventuels dommages demain. Deuxièmement, alors que les facteurs de risque peuvent être endogènes (c'est-à-dire déterminés par le comportement et les politiques des intéressés), le risque climatique est généralement considéré comme étant exogène (c'est-à-dire comme ayant son origine en dehors du système et échappant, par conséquent, au contrôle d'un gouvernement national ou d'une organisation), mais prévisible.

Dans le contexte du défi climatique mondial, ces prémisses fondamentales comportent plusieurs limites critiques. L'hypothèse de la divisibilité du risque ne tient pas compte de la problématique du risque systémique¹⁴. Bien que la réglementation financière ait été revue dans le sillage de la CFM, les réformes de l'après-crise ont sous-estimé la notion de risque systémique, et les approches épistémiques des risques systémiques sont souvent contradictoires et non abouties. Par exemple, alors qu'il est souvent considéré comme une menace externe résultant d'événements exogènes improbables et imprévisibles, le risque systémique résulte également de faiblesses structurelles endogènes de systèmes complexes et fortement interconnectés (Goldin and Vogel, 2010), ainsi que de décisions politiques. Les changements climatiques et l'accélération des phénomènes extrêmes présentent une série de risques complexes et systémiques, qui ne peuvent être diversifiés et sur lesquels il est impossible de mettre un prix en s'aidant des outils traditionnels de gestion des risques, car ils ont des dimensions sociales, géoécologiques et politiques.

Ainsi, une approche révisée, dite « du risque et de la résilience », offre un cadre plus complet, qui rend mieux compte de la nature complexe, interconnectée et systémique des risques (par exemple, Opitz-Stapleton et al., 2019). Certains événements climatiques récents ont été plus graves que ce que prédisaient des modèles scientifiques, ce qui signifie que le risque climatique est encore plus incertain et se prête moins à une quantification et à une gestion au moyen d'instruments traditionnels de gestion des risques. Pour faire face aux risques complexes posés par des phénomènes météorologiques extrêmes, nous devons peut-être réorienter notre réflexion et nous intéresser moins aux événements à risques et davantage à la résilience des systèmes touchés.

Le programme d'action qui en résulte se déroule en cinq étapes : i) comprendre les risques, en particulier les risques systémiques complexes, en identifiant les facteurs de risque et leur impact potentiel ; ii) prévenir et atténuer les risques, c'est-à-dire s'attaquer

aux facteurs de risque en réduisant la probabilité des chocs et en évitant la création de nouveaux risques, notamment en assurant une bonne gouvernance et en créant un environnement favorable ; iii) réduire l'impact du risque en renforçant la résilience et en diminuant les vulnérabilités ; iv) gérer le risque résiduel en ayant recours au partage des risques, grâce notamment aux assurances et aux filets de sécurité ; et v) se redresser et se reconstruire en mieux en s'adaptant aux nouvelles réalités et en se dirigeant vers des voies de croissance et de développement plus résilientes et durables (United Nations, 2021).

L'évolution vers une approche plus intégrée et une vision systémique de l'élaboration des politiques est un progrès par rapport aux programmes limités, basés sur des facteurs de risque uniques et sur une définition étroite des indicateurs des vulnérabilités. En ce qui concerne les choix décisionnels, il s'agit principalement de renforcer la « capacité-tampon » (Hallegatte, 2014 ; Caldera-Sanchez et al., 2016), d'opter pour un « développement en fonction des risques » (Opitz-Stapleton et al., 2019) ou pour un « cadre unique de gestion des risques et de résilience » (United Nations, 2021). Les deux premières de ces approches sont relativement limitées et technocratiques. Les activités de « développement en fonction des risques » mettent l'accent sur une meilleure compréhension des risques complexes et sur les actions à entreprendre en conséquence. Cette approche reconnaît également que toutes les décisions supposent des arbitrages entre différents objectifs de développement et différentes parties prenantes. Dans l'approche consistant à renforcer la « capacité-tampon » l'accent est mis sur une meilleure compréhension et la création de connaissances. Mais cette approche cible des mesures d'anticipation – celles qui visent à exploiter la capacité à anticiper les risques et à évaluer les incidences potentielles et cherchent à empêcher l'accumulation de vulnérabilités, en particulier dans l'économie nationale, afin d'éviter que les chocs négatifs ne dégèrent en crises.

Pourtant, même cette approche révisée et évolutive de la gestion du risque climatique a ses limites. Si le risque résulte de l'interaction entre les menaces et les conditions sous-jacentes, renforcer la résilience signifie créer des tampons, plutôt que de modifier toute l'écologie des risques.

Du point de vue du développement économique, l'application des approches fondées sur la résilience aux risques souffre d'au moins trois lacunes. Premièrement, cette approche ayant été conçue pour

gérer les risques financiers, elle privilégie le retour à la normale et à la stabilité (d'avant la crise) au détriment d'une vision dynamique du changement et de nouvelles trajectoires. Dans le cas de nombreuses communautés, ce « retour à la normale » signifie le retour à une inégalité persistante. En d'autres termes, la préservation prime encore sur la transformation, ce qui, dans le cas de la crise climatique est aussi insuffisant que contre-productif et ne peut déboucher que sur la maladaptation. Elle occulte le rôle d'un ensemble collectif d'acteurs et de politiques, qui ont un pouvoir mobilisateur et pourraient s'intéresser à un ensemble différent d'objectifs et d'actions.

Les approches par la résilience aux risques sont au plus haut point problématique dans la conjoncture politique actuelle, un nouveau contrat social s'imposant pour rétablir la confiance des citoyens dans les politiques publiques et les efforts multilatéraux. Relever les défis mondiaux actuels, dont l'adaptation climatique, exige de redéfinir les objectifs communs et non de s'attacher avant tout à prévenir les risques et les pires scénarios envisageables dans les circonstances actuelles. Cela est, par exemple, reconnu dans les discussions autour d'un New deal vert.

Deuxièmement, les crises successives et l'aggravation des inégalités et de l'exclusion sur la planète ne semblent pas résulter de simples omissions (manque de données et d'instruments), mais d'actions données. Dans le contexte des changements climatiques, les règles et les politiques qui rendent la mondialisation économique contemporaine et les vulnérabilités qui y sont associées excluantes et instables ont été institutionnalisées sur une longue période. Les mécanismes calculatoires privés de gestion des risques ont été empruntés à la finance et sont incapables de prendre en compte tout l'éventail des dangers climatiques, qui comprend des événements extrêmes, dont les incidences et les incertitudes associées sont indivisibles. Une réponse stratégique doit plutôt reposer sur des « mesures de précaution actives afin de minimiser les risques que le pire se produise », ce qui va bien au-delà des mesures réglementaires plus souples découlant des méthodes probabilistes conventionnelles de la gestion des risques et de l'architecture institutionnelle (Ackerman, 2018: 163).

Troisièmement, et de manière connexe, dans les approches axées sur la résilience, l'État est considéré principalement comme un facilitateur, qui décide les incitations et encadre des marchés autorégulés et des initiatives du secteur privé. Dans ce cadre, un gouvernement peut alors jouer trois rôles clefs

en ce qui concerne les risques (United Nations, 2021) : i) assumer les risques en dernier ressort, par exemple en renflouant les banques et les entreprises insolvable pour limiter la contagion ; ii) façonner le paysage des risques pour les investisseurs privés et les autres parties prenantes, par exemple en alignant les incitations sur les risques liés aux ODD ; et iii) identifier les risques associés aux investissements transformateurs à long terme, en vue de réduire ces risques de façon à obtenir une participation du secteur privé à ces investissements extrêmement incertains. Les gouvernements peuvent également effectuer des investissements de nature à réduire les risques, afin d'améliorer la capacité d'adaptation en créant des tampons protégeant des risques et consistant à renforcer le capital humain, la protection sociale et les infrastructures numériques destinées à améliorer la connectivité et à réduire les fractures numériques et, surtout, ils peuvent élargir la marge budgétaire.

Ces trois lacunes des approches fondées sur la résilience aux risques se reflètent dans les rapports de force (et les enjeux) actuels, qui déterminent l'orientation de l'action internationale en matière d'adaptation climatique. Bien que nous comprenions de mieux en mieux les menaces liées à la hausse des températures mondiales et les besoins qui en découlent en matière d'adaptation, les « solutions » technocratiques n'ont pas réussi jusqu'à présent à produire des stratégies d'adaptation performantes dans les pays vulnérables (Boyd, 2017). C'est dû, en partie, au fait que, même quand les données requises ont été rassemblées et même quand la technologie appropriée est disponible, cette dernière n'est jamais « prête à l'emploi » ; elle est plutôt (re)produite à travers le prisme des règles sociales (Jasanoff, 2013), y compris celles qui concernent la propriété intellectuelle et peuvent faire de l'accès et de l'adaptation des technologies requises un processus difficile et coûteux pour beaucoup de pays en développement. En outre, il existe une forte corrélation positive entre la capacité à faire face aux chocs climatiques et les niveaux de revenus, une situation qui reflète l'évolution des structures économiques et sociales à mesure que les pays se diversifient et se lancent dans des activités plus complexes et à plus haute productivité. La mise en place de réseaux institutionnels peut également créer des synergies entre toutes ces activités, et les mécanismes du débat populaire peuvent faire pression en faveur du renforcement de la capacité et de l'influence des États en développement pour qu'ils soient à même de relever le défi climatique (voir le chapitre suivant et Gabor, 2020).

Toutefois, comme expliqué au chapitre V, une approche plus transformatrice de l'adaptation ne sera possible que si les fonds nécessaires à la mise en œuvre de mesures institutionnelles et

structurelles sont mis à disposition au moyen de mécanismes appropriés et aux niveaux tant national que multilatéral.

E. Conclusion

Ce chapitre a présenté une analyse de l'ampleur et de la portée du défi de l'adaptation et de l'environnement institutionnel et politique dans lequel s'inscrivent les réponses à ce défi. Quelques pistes d'action et de réforme y ont été indiquées, montrant non seulement que les composantes politiques, épistémiques et financières du défi climatique doivent être étudiées dans un cadre plus intégré, mais aussi qu'une approche plus développementale du climat est nécessaire, étant donné que le défi de l'adaptation continue d'être sous-estimé dans les programmes d'action climatique conventionnels.

Les investissements dans l'adaptation amélioreront la résilience des pays aussi bien développés qu'en développement face à la hausse des températures mondiales. Mais, si la responsabilité de la menace est imputable principalement aux premiers, les dommages sont subis de manière disproportionnée

par ces derniers. En outre, dans de nombreux cas, la vulnérabilité des pays en développement aux chocs extérieurs a été aggravée par l'imposition de programmes d'ajustement obéissant au marché, qui ont réduit la capacité de l'État à réagir en temps utile et de manière efficace. Il est à n'en pas douter nécessaire de mieux appréhender, mesurer et suivre l'évolution du déficit d'adaptation, ainsi que de mieux comprendre les structures politiques et les rapports de force au niveau local qui peuvent faire obstacle à l'adaptation. Ce chapitre a également montré pourquoi les critères de mesure actuels de la résilience aux risques, empruntés aux marchés financiers, ne conviennent pas pour élaborer un programme d'adaptation transformateur. Pour progresser dans l'élaboration d'un tel programme, il faudra plutôt réadapter l'État développementaliste et le doter de politiques industrielles plus écologiques.

Notes

1. Le terme « adaptation » est utilisé ici au sens large pour désigner à la fois la gestion des effets négatifs du changement climatique et la question connexe des « pertes et dommages subis » au-delà de ce que les mesures d'adaptation peuvent résoudre.
2. Voir <https://ourworldindata.org/co2-emissions>.
3. Voir <https://dgff2021.unctad.org/foreword/>.
4. Le PNUE note que l'estimation des coûts de l'adaptation est une tâche complexe : le stade et le processus de développement modifient ces coûts, qui peuvent être augmentés ou diminués en conséquence ; ces coûts ne sont pas bien connus dans le cas de certains secteurs, notamment les services relatifs à la biodiversité et aux écosystèmes ; les incidences indirectes et imprévisibles du changement climatique peuvent modifier les dynamiques et augmenter certains coûts ; les estimations basées sur des actions autonomes, par exemple l'application par les agriculteurs de certaines mesures qui assurent une meilleure adaptation, peuvent être fortement sous-estimées. Voir la liste de l'annexe 1 du Rapport sur le déficit d'adaptation (2020) à l'adresse <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020>.
5. Une version préliminaire du rapport est disponible à l'adresse : <https://www.dropbox.com/s/ayqrjt2x-phc7st2/WRI-Are%20COVID%20packages%20building%20resilience%20-%20Jan%202020%202021-%20DRAFT%20FOR%20COMMENT.pdf?dl=0> et citée dans Richmond et al., 2021.
6. Le Groupe des Ministres des finances des 20 pays vulnérables (V20) du Forum de la vulnérabilité climatique est une initiative de coopération consacrée aux économies systématiquement vulnérables au changement climatique. Le V20 œuvre par le dialogue et l'action afin de lutter contre le changement climatique mondial. Pour adhérer en tant que membre à part entière, s'adresser à : <https://www.v-20.org/members>.
7. Le GIEC a envisagé l'adaptation par la transformation selon trois axes : 1) la transformation induisant un changement fondamental par la mise à l'échelle de l'adaptation, conçue comme une intervention technique limitée ayant un potentiel transformateur ; 2) la transformation en tant qu'actions ou interventions entreprises lorsque les limites de l'adaptation incrémentale ont été atteintes ; 3) la transformation

- dans le but de remédier aux insuffisances sous-jacentes du développement (dont l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre) en établissant un lien entre adaptation, atténuation et développement durable (IPCC, 2014).
8. Voir : <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/new-elements-and-dimensions-of-adaptation-under-the-paris-agreement-article-7>.
 9. Un soutien a été apporté par le Fonds vert pour le climat, ainsi que par un certain nombre d'organismes privés et de gouvernements étrangers. Voir : <https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/napgn-en-2018-nepal-nap-process.pdf>.
 10. Voir : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
 11. Voir : <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>.
 12. Pour une analyse des approches de la résilience au risque dans différents domaines scientifiques voir, par exemple, Bhamra, Dani et Burnard 2011 ; Briguglio et al. 2011 ; Brinkmann et al., 2017 ; Renn et al., 2020.
 13. Les deux approches diffèrent dans leur façon de conceptualiser l'adaptation et le développement. L'approche basée sur la gestion technocratique du risque les considère séparément (adaptation + développement), alors que l'approche basée sur la réduction de la vulnérabilité en faveur des pauvres les considère conjointement (adaptation = développement).
 14. Le risque systémique peut être compris comme étant une défaillance de l'ensemble du système (par opposition à la défaillance de chacun de ses composants) ou comme étant un risque que la diversification ne permet pas d'éliminer.

Bibliographie

- Ackerman F (2017). *Worst-Case Economics: Extreme Events in Climate and Finance*. Anthem Press. London.
- Bhamra R, Dani S and Burnard K (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*. 49(18): 5375–5393.
- Bhattacharya A, Calland R, Averchenkova A, Gonzalez L, Martinez-Diaz L and Roolj JV (2020). *Delivering on the \$100 billion Climate Finance Commitment and Transforming Climate Finance*. United Nations. Available at https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf.
- Boyd E (2017). Climate adaptation: Holistic thinking beyond technology. *Nature Climate Change* 7(2): 97–98.
- Briguglio L, Cordina G, Farrugia N and Vella S (2009). Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements. *Oxford Development Studies*. 7(3): 229–247.
- Brinkmann H, Harendt C, Heinemann F and Nover J (2017). Economic resilience: A new concept for policy making? Bertelsmann Stiftung. Available at <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/inclusive-growth-for-germany-12-economic-resilience-a-new-concept-for-policy-making>.
- Caldera-Sanchez A, de Serres A, Gori F, Hermansen M and Röhn O (2016). Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises. Economic Policy Paper No. 20. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Carney M (2015). Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Speech by Mr Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd's of London. London, 29 September.
- Ciplet D and Roberts JT (2017). Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. *Global Environmental Change*. 46: 148–156.
- CRED and UNDRR (2020). *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 years (2000-2019)*. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster and United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Available at <https://www.undrr.org/publication/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019>.
- Diffenbaugh NS and Burke M (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 116(20): 9808–9813. Available at <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>.

- Dilling L, Daly M, Travis WR and Wilhelmi OV (2015). The dynamics of vulnerability: Why adapting to climate variability will not always prepare us for climate change. *WIREs Clim Change*. 6(4): 413–425.
- Dodman D and Mitlin D (2013). Challenges for community-based adaptation: Discovering the potential for transformation. *Journal of International Development*. 25(5): 640–659.
- Dolsak N and Prakash A (2018). The Politics of Climate Change Adaptation. *Annual Review of Environment and Resources*. 43: 317–341.
- ECLAC (2018). *The Caribbean Outlook 2018*. LC/SES.37/14. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43581/4/S1800607_en.pdf.
- ECLAC (2020). *The Climate Emergency in Latin America and the Caribbean: The Path Ahead – Resignation or Action?* Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45677-la-emergencia-cambio-climatico-america-latina-caribe-seguimos-esperando-la>.
- Ensor JE, Wennström P, Bhattarai A, Nightingale AJ, Eriksen S and Sillmann J (2019). Asking the right questions in adaptation research and practice: Seeing beyond climate impacts in rural Nepal. *Environmental Science & Policy*. 94: 227–236.
- Eriksen S, Schipper ELF, Scoville-Simonds M, Vincent K, Adam HN, Brooks N, Harding B, Khatri D, Lenaerts L, Liverman D, Mills-Novoa M, Mosberg M, Movik S, Muok B, Nightingale A, Ojha H, Sygna L, Taylor M, Vogel C and West JJ (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*. 141: 105383. Available at <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>.
- Forsyth T (2013). Community-based adaptation: A review of past and future challenges. *WIREs Climate Change*. 4(5): 439–446.
- Funder M, Mweemba C and Nyambe I. (2018). The politics of climate change adaptation in development: Authority, resource control and state intervention in rural Zambia. *The Journal of Development Studies*. 54(1): 30–46.
- Funder M and Mweemba C E (2019). Interface bureaucrats and the everyday remaking of climate interventions: Evidence from climate change adaptation in Zambia. *Global Environmental Change*. 55: 130–138.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52 (3): 429–459.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. UNCTAD. Geneva.
- Gannon K, Crick F, Atela J and Conway D (2021). What role for multi-stakeholder partnerships in adaptation to climate change? Experiences from private sector adaptation in Kenya. *Climate Risk Management*. 32:100319.
- Ge Q, Qu J, Zeng J and Fang X (2009). Review on international strategies and trends for adaptation to climate change. *Advancement Climate Change Research*. 5: 369–375.
- Global Commission on Adaptation (2019). *Global Adaptation Report. Adapt now: A global call for leadership on climate resilience*. Global Commission on Adaptation. Available at <https://gca.org/about-us/the-global-commission-on-adaptation>.
- Goldin I and T Vogel (2010). Global governance and systemic risk in the 21st century: Lessons from the financial crisis. *Global Policy*. 1 (1): 4–15.
- Government of Fiji (2016). *Fiji—Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Winston*. 20 February. Government of Fiji. Available at [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20\(Online%20Version\).pdf](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20(Online%20Version).pdf).
- Hallegatte S (2018). Poverty and climate change: An introduction. *Environment and Development Economics*. 23(3): 217–233.
- Harrington LJ and Otto FEL (2020). Reconciling theory with the reality of African heatwaves. *Nature Climate Change*. 10(9): 796–798.
- IPCC (2014). *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2021). *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Jasanoff S (2013). *Science and Public Reason*. Routledge-Earthscan. Abingdon, Oxon.
- Keen S (2021). The appallingly bad neoclassical economics of climate change. *Globalizations*. 18(7): 1149–1177.
- Kikstra J, Waidelich P, Rising J, Yumashev D, Hope C and Brierley CM (2021). The social cost of carbon dioxide under climate-economy feedbacks and

- temperature variability. *Environmental Research Letters*. 16(9):4037 .
- Kjellstrom T and Maître N (2019). *Working on a Warmer Planet: The Effect of Heat Stress on Productivity and Decent Work* [Report]. International Labour Organisation. Geneva. Available at http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_711919/lang--en/index.htm.
- Kumar SN, Aggarwal P K, Saxena R, Rani S, Jain S and Chauhan N (2013). An assessment of regional vulnerability of rice to climate change in India. *Climatic Change*. 118(3-4): 683–699.
- Least Developed Countries Expert Group (2002). *Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid_e.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2009). *Step-By-Step Guide for Implementing National Adaptation Programmes of Action*. FCCC/GEN/250E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_napa2009.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2012). *Best Practices and Lessons Learned in Addressing Adaptation in the Least Developed Countries* [Vol. 2]. FCCC/GEN/278 E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_publication_bbl_2012.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2015). *Regional synergy in addressing adaptation through the national adaptation programmes of action and the national adaptation plan process in least developed countries*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at <http://unfccc.int/6110>.
- Masson-Delmotte V., Zhai P, Pörtner H.-O, Roberts D, Skea J, Shukla PR, Pirani A and Moufouma-Okia W (2018). *Global Warming of 1.5C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5C above pre-industrial levels and related greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Available at https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf.
- Mikulewicz M (2018) Politicizing vulnerability and adaptation: On the need to democratize local responses to climate impacts in developing countries. *Climate and Development*. 10(1):18–34.
- Moore M-L, Riddell D and Vocisano D (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: Strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship*. 58: 67–84.
- Næss LO, Newell P, Newsham A, Phillips J and Quan J (2015). Climate policy meets national development: Insights from Kenya and Mozambique. *Global Environmental Change*. 35: 534–544.
- Nagoda A and Nightingale J (2017). Participation and power in climate change adaptation policies: Vulnerability in food security programs in Nepal. *World development*. 100: 85–93.
- Neuman B, Vafeidis AT, Zimmermann J and Nicholls RJ (2015). Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding - A global assessment. *PLoS One*. 10(6): e0131375.
- Nordhaus W (2018). Climate change: The ultimate challenge for economics. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. Stockholm University.
- O’Brien K (2018). Is the 1.5°C target possible? Exploring the three spheres of transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 31: 153–160. Available at <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.04.010>.
- Opitz-Stapleton S, Nadin R, Kellett J, Calderone M, Quevedo A, Peters K and Mayhew L (2019). *Risk-informed Development: From Crisis to Resilience*. United Nations Development Programme. New York.
- Oxfam (2015). Carbon emissions and income inequality. Technical Briefing. Oxfam. Available at <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>.
- Pardoe J, Vincent K, Conway D, Archer E, Dougill AJ, Mkwambisi D and Tembo-Nhlema D (2018). Evolution of national climate adaptation agendas in Malawi, Tanzania and Zambia: The role of national leadership and international donors. *Regional Environmental Change*. 20:118.
- Pauw WP, Castro P, Pickering J and Bhasin S (2020). Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: Foothold for equity or Achilles heel? *Climate Policy*. 20(4): 468–484. Available at <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635874>.
- Perry KK (2020). For politics, people, or the planet? The political economy of fossil fuel reform, energy dependence and climate policy in Haiti. *Energy Research & Social Science*. 63: 101397. Available at <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101397>.
- Renn O, Laubichler M, Lucas K, Kröger W, Schanze J, Scholz RW and Schweizer PJ (2020). Systemic risks from different perspectives. *Risk*

- Analysis*. Available at <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/risa.13657>.
- Richmond M, Choi J, Rosane P, Solomon M., Tonkonogy B, Molloy D, Larrain F and Rae JJ (2021). *Adaptation Finance in the Context of Covid-19: The Role of Development Finance in Promoting a Resilient Recovery*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/01/GCA-Adaption-in-Finance-Report.pdf>.
- Rigaud KK, de Sherbinin A, Jones B, Bergmann J, McCusker B, Schewe J, Ober, Heuser S, Adamo S, Clement V and Midgley A (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Robinson Sand Dornan M (2017). International financing for climate change adaptation in small island developing states. *Regional Environmental Change*. 17(4): 1103–1115.
- Saghir J, Schaeffer M, Chen A, Ijjasz-Vasquez EJ, So Jand Mena Carrasco M (2020). *State and Trends in Adaptation Report 2020: Building Forward Better from Covid-19: Accelerating Action on Climate Adaptation*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/03/GCA-State-and-Trends-Report-2020-Online-3.pdf>.
- Sherman M, Berrang-Ford L, Lwasa S Ford J, Namanya DB, Llanos-Cuentas A, Maillet M and Harper S (2016). Drawing the line between adaptation and development: A systematic literature review of planned adaptation in developing countries. *WIREs Climate Change*. 7(5):707–726. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.416>.
- Soanes M, Bahadur A, Shakya C, Rumbaitis del Rio C, Dinshaw A, Cogger T, Smith B, Patel S, Huq S, Patel S, Musa M, Rahman F, Gupta S, Dolcemascolo G and Mann T (2021). Principles for locally led adaptation. Issue Paper. International Institute for Environment and Development (IIED). January.
- Standing G (2019). *Plunder of the Commons: A Manifesto for Sharing Public Wealth*. Pelican Books. London
- Stern N (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SwissRe (2021). The economics of climate change: No action not an option. SwissRe Institute. April.
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Illusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (2021). *Development and Globalization: Facts and Figures 2021*. UNCTAD Geneva.
- UNDP (2018). From early recovery to long-term resilience in the Caribbean Hurricanes Irma and Maria: One year on. Summary Report. United Nations Development Programme. Available at <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/UNDP-Recovery-Programme%202%20oct%20WEB.pdf>.
- UNDESA (2008). *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Security*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York.
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United Nations (2019). *25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee*. United Nations Climate Change Secretariat. Available at https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC_2019.pdf.
- United Nations (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. (Sales No. E.21.I.6. New York). Available at <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>.
- Wallace-Wells, D. (2019). “The Uninhabitable Earth: a Story of the Future”, Penguin Books, UK.
- United Nations General Assembly (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015. Document A/RES/69/283.
- WEF (2019). Water is a growing source of global conflict. Here’s what we need to do. World Economic Forum. Available at <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/water-is-a-growing-source-of-global-conflict-heres-what-we-need-to-do/>.
- WFP (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World.2021: Transforming Food System for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. World Food Programme. Rome.
- World Bank (2012). *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*. World Bank. Washington D.C.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Zhang Y, Held I and Fueglistaler S (2021). Projections of tropical heat stress constrained by atmospheric dynamics. *Nature Geoscience*. 14: 133–137.

DE LA RÉDUCTION DU RISQUE À LA DIVERSIFICATION : METTRE LE CHANGEMENT STRUCTUREL AU SERVICE DE L'ADAPTATION CLIMATIQUE

IV

A. Introduction

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les perspectives de croissance de nombreux pays en développement sont déjà menacées par les chocs climatiques, et le pire reste à venir. L'adaptation à ces chocs est un enjeu politique majeur. L'approche privilégiée a consisté jusqu'à présent à réduire le risque en ayant recours à diverses mesures d'adaptation basées sur le marché et à s'appuyer sur le secteur public en tant qu'assureur bienveillant des actifs existants. Si ces mesures peuvent aider à remédier à certaines des conséquences immédiates des chocs climatiques, en particulier pour les populations vulnérables, la seule solution durable consiste à réduire la dépendance des pays en développement à l'égard d'un petit nombre d'activités exposées au risque climatique, grâce à un processus de transformation structurelle permettant de rendre les économies plus résilientes.

La réussite des économies avancées d'aujourd'hui, ainsi que des économies en rattrapage d'Asie de l'Est, repose sur une croissance économique soutenue en lien étroit avec la transformation structurelle, laquelle met en jeu pour l'essentiel deux séries de processus combinés et cumulatifs : d'une part, le déplacement vertical de la structure de production du secteur primaire au secteur manufacturier (puis vers le secteur plus complexe des services) et, d'autre part, le déplacement plus horizontal des ressources des activités à faible productivité à des activités à plus forte intensité de capital dans ces deux secteurs et entre eux. Ensemble, ces processus ont, dans presque tous les cas de développement réussi, concouru à diversifier la structure de l'activité économique, à accroître la productivité et à améliorer toute une série d'indicateurs sociaux, dont la réduction de la pauvreté.

Les économies les plus diversifiées sont aussi les moins vulnérables aux chocs extérieurs susceptibles de perturber le processus de croissance et de transformation (OECD/WTO, 2019). On s'en est clairement rendu compte ces dernières années, avec la vulnérabilité accrue des économies tributaires des exportations de produits primaires à des chocs économiques ayant leur origine dans d'autres régions de l'économie mondiale, et ce constat vaut aussi pour les chocs climatiques. Dans de nombreux pays en développement, notamment ceux situés dans les régions tropicales et subtropicales, la vulnérabilité aux chocs économiques et la vulnérabilité aux chocs climatiques se combinent en effet pour s'aggraver mutuellement et faire tomber ces pays dans le piège de l'écodéveloppement, à savoir la conjonction de perturbations permanentes, d'une précarité économique et d'une faible croissance de la productivité. Sortir de ce piège exige que le défi de l'adaptation climatique dans les pays en développement soit abordé dans une optique de développement.

Toutes les réussites passées, aussi attrayantes soient-elles, ne sont pas aisément transposables aux réalités contemporaines. Le principal problème des exemples passés de croissance réussie est qu'ils reposent sur des voies de développement dépendant de combustibles fossiles. Aujourd'hui, les pays en développement sont face à un dilemme : ils doivent assurer leur développement économique tout en maintenant leurs émissions de gaz et leur consommation de ressources dans les limites du supportable pour la planète.

Ce défi exige de nouvelles stratégies pour procéder à une transformation structurelle dans un monde

assujetti aux contraintes climatiques. Alors que ce monde sort de sa torpeur pour s'attacher à reconstruire l'économie après le choc de la COVID-19, il ne faut pas laisser passer cette occasion de formuler, d'adopter et de mettre en œuvre d'un commun accord de nouvelles options conciliant les enjeux du développement et ceux de l'écologie.

Les décideurs des pays en développement font face à ce défi à un moment où leurs pays se trouvent en position de faiblesse en ce qui concerne leur capacité à mobiliser des ressources intérieures, les contraintes structurelles qui limitent l'expansion de ces ressources et l'insuffisance ou le manque de capacités institutionnelles et de compétences, qui ne se mettent généralement en place qu'à l'issue d'un processus de développement réussi. Les pays en retard sur le plan économique pourraient pourtant bénéficier d'un avantage compensatoire : la possibilité de s'appuyer sur des technologies déjà éprouvées dans les économies plus avancées pour accélérer leur transformation. Voilà qui est plus facile à dire qu'à faire, et de très nombreux écrits ont analysé les obstacles qui freinent le transfert de technologie vers les pays en développement et qu'accentuent certains engagements environnementaux contraignants.

À certains égards, de nombreux pays en développement sont moins prisonniers des technologies basées sur les combustibles fossiles et des groupes d'intérêts qui cherchent à influencer sur le processus de prise de décisions des pouvoirs publics pour faire obstacle au changement. Ces pays peuvent donc construire leurs environnements urbains, leurs industries manufacturières et leurs systèmes d'énergie et de transport de manière moins intensive en carbone et plus écologiquement durable. Toutefois, la fragmentation des processus de production le long de chaînes de valeur mondiales de plus en plus répandues, ainsi que le renforcement des droits de propriété intellectuelle au cours des dernières décennies constituent des obstacles encore plus importants pour les pays en développement, entravant leur accès aux technologies dont ils ont besoin pour effectuer cette transition, alors même qu'ils sont de plus en plus exposés aux effets négatifs du réchauffement climatique et à la menace du piège de l'écodéveloppement.

Les stratégies associées au développement de l'Asie de l'Est – souvent regroupées sous

l'appellation « modèle de l'État développementaliste » (voir, par exemple, *TDR 2016* ; Wade, 2018) – peuvent fournir des pistes utiles à cet égard (Poon and Kozul-Wright, 2019). Ces stratégies, qui ont permis aux pays d'Asie de l'Est (et avant cela, mais de manière plus éphémère, aux pays en développement d'Amérique latine) de s'industrialiser et d'accroître leur productivité rapidement dans les années 1980 et 1990, associent un certain degré de planification économique et une politique industrielle ciblée et assurent la marge d'action nécessaire pour asseoir un intérêt national bien défini, faire l'essai de différentes politiques et définir les priorités économiques et les négocier avec diverses parties prenantes (*TDR 2003* ; Beeson, 2006). Toutefois, il est clair qu'aujourd'hui que non seulement cette marge d'action a diminué sous l'effet des pressions et des contraintes créées par l'hypermondialisation, mais aussi qu'il est devenu plus difficile encore de copier le modèle de l'État développementaliste, puisque la dimension environnementale du développement est venue ajouter certaines priorités nécessitant des compromis.

Ce chapitre analyse le défi de la transformation structurelle dans un monde assujetti à la contrainte climatique. Il s'articule autour de deux grandes rubriques. La première section aborde les défis du développement dans un cadre historique et comparatif, en utilisant le modèle de l'économie duale de Sir Arthur Lewis (1954) comme instrument heuristique permettant de déterminer comment s'y prendre pour arriver au développement économique par la voie de la transformation structurelle dans un monde sous contrainte climatique, et identifie certaines des limites du concept initial. La deuxième section examine de manière plus approfondie différentes manières de remédier à ces limites aujourd'hui. Elle présente certains enseignements à tirer de quelques exemples d'industrialisation réussie et décrit plusieurs politiques (industrielle, de sécurité alimentaire et énergétique) qui peuvent guider la transformation structurelle, tout en cherchant des solutions à la crise climatique. Prises dans leur ensemble, ces politiques font partie du programme vert de tout État développementaliste, un programme qui soit capable de répondre aux priorités des pays en développement dans le système économique mondial de l'après-COVID assujetti à la contrainte climatique.

B. Le modèle de développement de Lewis dans un monde assujéti à la contrainte climatique

L'un des modèles les plus connus de développement économique nous vient d'Arthur Lewis (1954). Selon Lewis, le moteur du développement économique est l'accumulation de capital, conditionnée par le déplacement du facteur « travail » – le facteur de production le plus abondant dans un pays en développement typique – du secteur « traditionnel » ou « non capitaliste » à faible productivité, vers le secteur « moderne » ou « capitaliste » caractérisé par une plus grande productivité, des salaires plus élevés et l'utilisation d'un capital reproductible (essentiellement des machines et des équipements).

La condition essentielle pour que ce mécanisme fonctionne est l'existence d'une main-d'œuvre excédentaire dans le secteur traditionnel ou non capitaliste. Cet excédent garantit que, pendant la longue période de migration de la main-d'œuvre, les salaires dans le secteur capitaliste restent constants parce que l'afflux de travailleurs dépasse la demande au salaire en vigueur dans ce secteur, lequel est déterminé par le salaire de subsistance dans le secteur traditionnel plus une marge fixe. Il en résulte un excédent par rapport aux salaires du secteur moderne, qui est capté par les capitalistes sous forme de profits. Le secteur capitaliste se développe, car avec un afflux continu de main-d'œuvre et des salaires constants, la part des profits dans le revenu national augmente et ces profits sont réinvestis en partie dans le secteur moderne. Ce lien profit-investissement donne lieu à un cercle vertueux de croissance rapide de la productivité, d'accroissement de l'emploi et des rémunérations, d'augmentation des revenus des ménages et d'élargissement des marchés, ce qui fait augmenter les investissements et la productivité (Akyüz and Gore, 1996). Une fois que l'excédent de main-d'œuvre disparaît¹, c'est-à-dire quand un marché du travail et une économie intégrés apparaissent, l'augmentation des salaires fait baisser le rendement de l'investissement et ralentit la croissance. La hausse des salaires peut être contenue sans abaisser le niveau de vie des travailleurs, si on fait en sorte que les biens salariaux, notamment des denrées alimentaires, restent disponibles à des prix abordables, ce qui, dans la plupart des cas, présuppose une croissance de la productivité et de la production, notamment dans l'agriculture.

Certaines des hypothèses de base du modèle de Lewis ont donné lieu à toute une controverse théorique². En réponse, Lewis a souligné que l'objectif principal

de ses travaux n'était pas d'affiner des modèles abstraits, mais d'indiquer comment le développement, compris comme un processus multidimensionnel de changement économique, social et institutionnel, pouvait être abordé en utilisant des instruments de la politique publique pour résoudre certains problèmes³.

Une critique plus grave a été formulée contre l'idée que l'agriculture est un secteur arriéré et intrinsèquement stagnant, ce qui a éveillé l'intérêt pour le rôle positif et actif que peut jouer le développement de l'agriculture dans la transformation structurelle, notamment par l'intermédiaire d'institutions rurales et de mesures incitatives capables de stimuler la croissance de la productivité⁴. Ainsi, Timmer (1988) considère que la transformation structurelle commence par une augmentation de la productivité dans l'agriculture suivie d'une baisse des prix des denrées alimentaires, qui rend possible à son tour une croissance de la productivité et le développement d'activités internationalement compétitives dans le secteur manufacturier. En d'autres termes, selon cette thèse, la transformation structurelle dépend de l'augmentation de la productivité dans les secteurs tant agricole que non agricole, les deux étant reliés par des liens en amont et en aval du processus de transformation.

Malgré ces critiques, le modèle de Lewis « reste pertinent en tant que “dispositif idéal” ou heuristique pour analyser le développement économique et étudier les modèles contemporains de transformation structurelle et leurs enseignements pour la croissance inclusive, les salaires, les profits, l'emploi et la productivité » (Sumner, 2018: 2).

Une étude concerne l'utilisation des principaux éléments du modèle de Lewis pour analyser différents cas de développement réussi en Asie de l'Est au cours des quatre dernières décennies et en tirer des enseignements qui pourraient être utiles aujourd'hui face aux défis du développement. Bien qu'il appartienne à chaque pays d'adapter sa stratégie de développement à ses propres particularités, notamment à son contexte historique, culturel et institutionnel, certains éléments clefs du modèle Lewis, que l'on retrouve en Asie de l'Est, restent généralement valables. Deux de ces éléments – le rôle de l'investissement en capital et les capacités de l'État – sont particulièrement pertinents pour l'analyse des défis du développement dans le

monde actuel soumis à la contrainte climatique. Cette analyse a été enrichie par un troisième élément qui a été ajouté, en partie, pour remédier à son absence dans le premier modèle de Lewis, à savoir la nécessité d'établir des liens⁵.

1. Les investissements en capital

La caractéristique peut-être la plus importante du développement de l'Asie de l'Est est le rôle important attribué à l'investissement en capital en tant que moteur d'une transformation structurelle porteuse de croissance. Un secteur moderne en expansion peut progressivement absorber l'excédent de main-d'œuvre, tout en soutenant la croissance économique grâce à une productivité plus élevée. La mobilisation de capitaux suffisants dans les phases initiales de l'industrialisation peut nécessiter des financements étrangers, mais ces derniers sont de plus en plus remplacés par les bénéfices réinvestis dans ce secteur moderne en expansion, ce qui crée un lien dynamique entre bénéfices et investissements (Akyüz and Gore, 1996). Lorsque l'agriculture est intégrée à l'analyse, elle peut elle aussi devenir une source de transformation structurelle, car c'est un secteur (et souvent le seul) capable d'induire la croissance. Ranis et Fei (1961) ont fait valoir que l'agriculture peut favoriser l'industrialisation en apportant les devises étrangères indispensables pour financer les importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires, en offrant un marché intérieur stable pour la production manufacturière et en maintenant le coût des biens salariaux à un bas niveau – ce qui stimule les bénéfices et les investissements industriels.

L'investissement en capital dans le secteur moderne est étroitement associé à la croissance de la productivité : en raison des économies d'échelle dans le secteur moderne, la croissance de la productivité du travail est une fonction positive du rythme de croissance de la production⁶. La relation positive entre l'investissement en capital et la croissance de la productivité peut être renforcée par les exportations, un élément absent du modèle de Lewis. En effet, l'augmentation des investissements dans les secteurs qui exportent vers les pays développés permet de réorienter la production vers des produits à forte élasticité-revenu ; l'expansion du secteur moderne nécessite un grand volume de biens intermédiaires et de biens d'équipement dont l'importation doit être financée par les devises gagnées grâce aux exportations. Autrement, il faudrait augmenter les emprunts extérieurs, ce qui entraînerait une hausse des ratios

du service de la dette qui pourrait, à son tour, freiner le processus de croissance⁷.

Tout comme l'hypothèse de Lewis (1954) selon laquelle les pays en développement peuvent puiser dans un stock de technologies en constante augmentation pour rattraper les autres pays, ces mécanismes signifient que la croissance de la productivité par la mise à niveau technologique dépend largement du transfert, de l'imitation et de l'adaptation de technologies étrangères qui ont été utilisées avec succès dans des économies plus avancées et dont l'utilisation efficace dans les pays en développement est facilitée par le renforcement des capacités technologiques nationales, la R-D locale et l'existence d'une main-d'œuvre plus qualifiée. Cela nous amène au deuxième élément clef du modèle de Lewis : le rôle de l'État.

2. La capacité de l'État

Outre les mécanismes de marché, Lewis (1954) souligne l'importance du rôle des politiques gouvernementales dans la résolution d'une série de problèmes de coordination inhérents à tout processus de transformation structurelle. Plus précisément, dans les économies duales, il est essentiel de savoir comment gérer la relation entre le secteur traditionnel et le secteur moderne de l'économie⁸. On entend par capacité de l'État la capacité d'un gouvernement à concevoir et à mettre en œuvre des politiques. Dans le contexte du développement, et plus particulièrement celui de l'Asie de l'Est, la notion de capacité de l'État recouvre « les circonstances, outils, stratégies et relations spécifiques qui caractérisent les différentes approches nationales d'un développement économique réussi et permettent, en fait, de les distinguer les unes des autres » (Beeson, 2006: 444-445). Le succès du développement dépend, quant à lui, de la capacité de l'État à institutionnaliser des modes de négociation continue des politiques économiques. Ces canaux doivent, d'une part, être compatibles avec l'intérêt national et, d'autre part, être conçus de manière à éviter la capture de l'État par des intérêts économiques particuliers.

Les priorités macroéconomiques d'un État développementaliste sont basées sur un ensemble de politiques volontaristes favorables à l'investissement, ainsi que sur une collaboration et une coordination stratégiques entre le secteur privé et l'État. C'est indispensable pour pouvoir gérer l'interdépendance entre décisions d'investissement et décisions de production. Ces décisions concernent : la détermination des

domaines où les freins à l'investissement sont plus forts ; les moyens d'orienter efficacement les investissements publics et privés vers les activités les plus productives ; et le contrôle de la gestion de ces investissements de manière à assurer aux citoyens un avenir de hauts salaires et à accroître la productivité à long terme. Pour cela, il faut appliquer des normes de performance contrôlables, retirer le soutien public en cas de non-réalisation de l'objectif à l'échéance prévue et effectuer des contrôles approfondis afin d'éviter que les autorités et les entrepreneurs ne cherchent à obtenir une rente de situation.

S'il est vrai que la formation de capital et le renforcement des capacités de l'État sont les piliers essentiels de tout modèle d'État développementiste, il n'existe pas une mais plusieurs variantes du modèle, reflétant des facteurs régionaux, historiques et socio-économiques spécifiques (Haggard, 2018). Bien que la crise de 1997-1998 en Asie de l'Est ait terni le modèle à certains égards, il n'en reste pas moins que « le Gouvernement a indiqué la direction à prendre, déblayé le terrain, tracé la voie et – lorsque cela était nécessaire – fourni les moyens », afin d'aider les pays de la région à réussir leur transition vers une économie industrielle complexe avec le soutien actif d'un État au service du développement (Cohen and de Long, 2016: 2).

Même dans le secteur agricole, l'augmentation de la productivité n'est possible qu'avec un soutien important de l'État : programmes de vulgarisation agricole (comme la R-D), infrastructures physiques pour la gestion de l'eau et les systèmes d'irrigation, routes d'accès au marché, et programmes de soutien des prix permettant de stabiliser les marchés des intrants et des extrants (Ranis and Fei, 1961 ; Johnston and Mellor, 1961). L'intervention de l'État concerne également les petites et moyennes exploitations agricoles, car elles représentent une plus grande demande de produits fabriqués localement, contrairement aux exploitations plus grandes et plus mécanisées. Ces dernières utilisent généralement des intrants importés destinés à des technologies de production à plus forte intensité de capital, ce qui non seulement épuise les réserves de change, mais rompt également les liens nécessaires en amont et en aval de tout processus de croissance cumulative (Adelman, 1984).

Fait plus important encore, l'intervention de l'appareil d'État est nécessaire pour réaffecter l'excédent créé dans le secteur agricole au moyen de la fiscalité et de la manipulation des termes de l'échange intérieurs (c'est-à-dire pour que les prix soient erronés)

en faveur de l'industrie. En l'absence d'une réaffectation stratégique de l'excédent par l'État, rien ne garantit que l'excédent du secteur agricole privé provenant de millions de petits et moyens producteurs distincts sera canalisé vers des secteurs stratégiques en vue d'effectuer la transformation structurelle.

Sur le plan extérieur également, face aux pressions exercées par l'intégration à l'économie mondiale, la capacité de l'État à gérer cette intégration et à protéger les secteurs vulnérables de l'économie doit être renforcée (Beeson, 2006). S'il est vrai que de fortes synergies sont possibles entre l'investissement, les exportations et la croissance de la productivité, notamment dans le cas des activités manufacturières, les résultats positifs ne sont pas prédéterminés ; en cas d'excédent de la main-d'œuvre, de forte concurrence des produits importés ou de sortie des entreprises les moins productives, la libéralisation des échanges peut entraîner une baisse de la productivité globale (à l'échelle de l'économie), même si elle augmente la productivité dans le secteur industriel ou les entreprises commerciales concernés (McMillan and Rodrik, 2011). En définitive, l'impact net dépend de la dynamique de l'emploi au sens large : il faut déterminer si la croissance de la productivité dans l'industrie est contrebalancée par un déplacement encore plus important de la main-d'œuvre et des ressources vers des emplois peu productifs hors du secteur industriel. C'est ce genre de déplacements de la main-d'œuvre qui a fait craindre un fléchissement de l'industrialisation (notamment une désindustrialisation précoce) des pays en développement au cours des dernières décennies (*TDR 2003, 2016* ; Tregenna, 2009).

La structure de l'économie évoluant en permanence sous la pression des technologies et des marchés extérieurs, la mise en place d'un réseau de liens solides, aux niveaux tant national qu'international, devient un défi encore plus grand pour le développement économique, d'où la nécessité d'une politique industrielle et commerciale active capable de s'adapter.

3. L'établissement de liens

L'immense attrait de l'activité manufacturière réside dans son potentiel quant à l'augmentation de la productivité et des revenus et dans le fait que les gains qui en résultent peuvent se propager dans toute l'économie grâce à des effets d'entraînement sur la production, l'investissement, les connaissances et les revenus. Comme on l'a vu plus haut, le modèle de Lewis partait du principe qu'il existait un lien

étroit entre les profits et l'investissement et ce lien a certainement été la clef du succès des pays arrivés tardivement à l'industrialisation en Asie de l'Est. Toutefois, ce lien a été autant le résultat de politiques actives des pouvoirs publics que de l'action automatique des forces du marché (Akyüz and Gore, 1996).

Plusieurs autres liens susceptibles de jouer un rôle important dans l'établissement d'un système vertueux de croissance et de transformation structurelle méritent d'être mentionnés ici. Pour commencer, l'expansion de la production peut aider à nouer des liens en amont (du côté des intrants requis par la production) et des liens en aval, dans la mesure où les biens produits sont utilisés dans d'autres activités économiques (Hirschman, 1958). C'est le cas, par exemple, des pesticides et des équipements agricoles élémentaires produits localement, ainsi que des matières premières agricoles utilisées comme intrants dans la production nationale. Puis, il y a les liens intersectoriels, qui apparaissent à mesure que les connaissances et les gains d'efficacité se propagent ailleurs dans l'économie, par-delà le secteur manufacturier, notamment aux activités primaires et au secteur des services (Tregenna, 2010). Les liens d'adaptabilité présentent également des avantages additionnels : le secteur manufacturier, qui se prête le mieux à la division du travail, a un haut degré d'adaptabilité permettant l'utilisation d'intrants autres que ceux de la niche industrielle immédiate.

Les investissements ont des effets d'entraînement lorsqu'ils sont effectués dans les capacités de production, dans un nouveau projet entrepreneurial et dans l'augmentation des activités manufacturières qui en résultent pour une entreprise ou un sous-secteur, et lorsqu'ils déclenchent dans d'autres entreprises ou secteurs des investissements additionnels qui autrement n'auraient pas lieu, du fait que la rentabilité d'un projet manufacturier spécifique dépend souvent d'investissements antérieurs ou simultanés dans une activité connexe (Rodrik, 2004). Par ailleurs, le problème de coordination qui peut résulter de ces interdépendances peut être résolu grâce à une collaboration stratégique entre le gouvernement et les organisations commerciales ou entre le gouvernement et les entreprises d'État.

Du côté des revenus, des effets d'entraînement apparaissent lorsque l'expansion industrielle s'accompagne d'une hausse du revenu salarial ; ceux-ci contribuent au cycle vertueux grâce aux « liens de consommation », c'est-à-dire lorsque la hausse des salaires entraîne une augmentation de la demande alimentaire qui, à son tour, provoque une hausse de la demande d'intrants locaux dans le secteur agricole. Ces effets d'entraînement peuvent également être déclenchés par des revenus publics supplémentaires (c'est-à-dire par des « liens budgétaires »), qui s'accompagnent d'une augmentation des dépenses publiques. L'établissement de ces liens en matière de revenu peut faire de l'industrialisation un processus encore plus autoalimenté, en induisant une augmentation de la demande intérieure, partant la croissance du PIB.

L'expansion des activités manufacturières et, plus généralement, le processus de diversification en tant que clefs d'une transformation réussie peuvent être interprétés comme l'imbrication complexe de ces liens et des boucles de rétroaction connexes par un processus de « causalité cumulative » (Myrdal, 1957 ; Kaldor, 1957). Une mise en garde évidente s'impose toutefois : à travers l'histoire, l'expansion de l'activité manufacturière a eu tendance à s'appuyer sur des modes de production préjudiciables pour l'environnement, polluantes et entraînant une dégradation et une surexploitation des ressources naturelles, ainsi que des émissions de carbone excessives associées aux changements climatiques. En fait, le passage à une croissance basée sur les services pourrait être préconisé précisément pour éviter les problèmes environnementaux qui ont surgi dans certains pays ayant connu une industrialisation rapide. Toutefois, il existe des raisons analytiques et empiriques solides de supposer que pour se mettre lui-même à niveau, le secteur des services doit s'appuyer sur des liens intersectoriels et des interdépendances robustes avec un secteur manufacturier bien établi (*TDR 2016* ; Cherif and Hasanov, 2019). Quoi qu'il en soit, ces problèmes ne sont pas une caractéristique intrinsèque de l'industrialisation, mais résultent essentiellement du choix des technologies, des moyens d'action et des réglementations.

C. Changements climatiques, développement et redressement dans l'après-COVID

Les changements climatiques, tout comme les difficultés inhérentes au choix des moyens d'action, sont venus démontrer avec plus de force encore que l'État doit avoir des capacités efficaces et appliquer une politique active pour pouvoir gérer la transformation structurelle. Un État développementaliste soucieux du climat doit être capable de trouver un équilibre entre la menace des changements climatiques et les objectifs de longue date que sont la croissance économique et le rattrapage du retard économique et technologique par rapport aux économies plus avancées. Au niveau le plus élémentaire, les changements climatiques font de la transformation une tâche mondiale dans la réalisation de laquelle les économies avancées doivent faire le premier pas en apportant de profonds changements à leurs schémas de production et de consommation ; des changements structurels et technologiques d'envergure s'imposent en outre, y compris dans les pays les moins avancés. S'il est vrai que des transformations structurelles liées au climat sont nécessaires pour remédier à la dégradation du patrimoine naturel mondial, des politiques nationales ciblées (et des ressources nationales) sont également nécessaires pour relever le défi de l'adaptation auquel les pays font face en raison de l'élévation des températures désormais bien ancrée dans les schémas de croissance actuels. La mise en concordance de ces défis mondiaux et nationaux n'est ni simple ni automatique, elle exige une planification stratégique et un ensemble d'interventions. Conformément à l'analyse présentée dans la section précédente, le cadre d'action intégré nécessaire peut faire fond sur toutes les actions visant à diversifier davantage les économies.

La divergence entre les objectifs climatiques mondiaux et les intérêts nationaux immédiats est plus évidente dans le cas des pays dans lesquels le secteur des combustibles fossiles est important, car les politiques de réduction des émissions feront inévitablement baisser la demande de ces combustibles. Le court-termisme politique au lendemain de la pandémie peut également conduire certains pays à attirer des industries polluantes de pays ayant des normes et des réglementations environnementales plus strictes, les recettes ainsi obtenues pouvant être utilisées ultérieurement pour réduire la pollution. « La croissance maintenant, le nettoyage après » est une formule qui fait penser à la courbe environnementale de Kuznets, le long de laquelle les indicateurs de dégradation de

l'environnement commencent par augmenter, puis diminuent à mesure qu'augmente le revenu par habitant (Stern, 2004). Une telle approche peut sembler très séduisante, compte tenu de la grande incertitude qui entoure les technologies vertes pionnières et les investissements initiaux considérables qu'elles nécessitent et qui peuvent être plus facilement assumés par les économies plus avancées ; elle offre aussi une façon de forcer les premiers pays industrialisés à payer leur dette historique pour la pollution passée (UNCTAD, 2020a).

Par ailleurs, la nécessité impérieuse d'écartier le risque de points de basculement catastrophiques, combinée aux politiques plus proactives adoptées pour combattre la pandémie de COVID-19, ouvre un champ d'action accommodant. Comme le soutient le présent *Rapport* dans les chapitres précédents, les réponses à la pandémie de COVID-19 offrent une occasion idéale de repenser le programme d'action des pouvoirs publics et d'utiliser les mesures de relance et de reprise pour accélérer le changement structurel menant à une économie à faible émission de carbone. Le grand défi pour les décideurs consiste à faire en sorte que ces mesures déclenchent des cercles de croissance plus vertueux, en effectuant des changements technologiques cumulatifs dans les secteurs de croissance à faible émission de carbone, en soutenant la diversification économique et en créant des possibilités d'emploi susceptibles d'être maintenues même si les températures augmentent.

Pour déterminer comment ce terrain plus accommodant peut être utilisé à ces fins, nous étendons les principes de base du modèle de Lewis aux défis de l'adaptation climatique et décrivons les impacts que pourraient avoir différentes politiques sur la transformation structurelle dans trois scénarios : i) maintien du statu quo ; ii) focaliser les mesures d'adaptation climatique sur les changements de comportement des consommateurs et sur d'autres facteurs influant sur le commerce ; et iii) aborder l'adaptation climatique de manière cohérente et intégrée.

Les scénarios 1 et 2 ne s'excluent pas mutuellement. Ils comportent chacun une série de risques pour le développement et la croissance équitable, risques que nous analysons ci-dessous. Notre analyse porte à conclure que seule une stratégie cohérente et intégrée de transformation structurelle axée sur le climat

permettra d'assurer un développement durable dans un monde soumis à la contrainte climatique. Étant donné que les contraintes climatiques exigent que la transformation structurelle comprenne une nouvelle étape cruciale consistant à passer des technologies à forte intensité de carbone aux technologies bas-carbone, la transformation structurelle dans un tel monde ne peut réussir que si elle est abordée de manière intégrée et cohérente et comprend un passage universel aux technologies bas-carbone, parallèlement à la croissance de la productivité, à l'expansion des possibilités d'emploi et à l'augmentation du niveau de vie de tous les citoyens du monde.

a) Scénario 1. Le statu quo, une contrainte pour la transformation structurelle : le cas de l'agriculture

Dans de nombreux pays en développement, la transformation structurelle et la croissance des revenus se heurtent déjà aux contraintes des changements climatiques. C'est tout à fait le cas des pays où l'activité agricole reste une source majeure de revenus et où des secteurs économiques dépendent le plus de la température, des précipitations et d'autres variables climatiques. L'action conjuguée de ces facteurs sape la base de ressources et entraîne une perte de production agricole à l'échelle mondiale (FAO, 2021a).

Bien qu'une grande incertitude demeure quant à l'impact net des changements climatiques sur l'agriculture mondiale, tout semble indiquer que les secteurs agricole et forestier des pays en développement sont particulièrement vulnérables à ces changements. Le secteur agricole est en partie responsable de cette situation. Parce qu'elle produit des émissions importantes provenant de l'application de fertilisants, de la gestion de l'élevage intensif, du fumier et du brûlage des résidus agricoles et de la savane pour le défrichage des terres, l'agriculture industrielle a contribué à la surexploitation et à la dégradation des sols, à la désertification et à la déforestation, ainsi qu'à la pollution de l'eau.

En même temps, étant donné que l'agriculture est très importante pour leurs économies et que leurs exploitations sont plus petites et occupent souvent des terres marginales, les pays en développement peuvent être moins à même de supporter des variations, même minimales, de température et de précipitation. En conséquence, de nombreuses régions en développement risquent d'importantes réductions de leur production agricole et du rendement moyen de leur production alimentaire, ainsi qu'une érosion de leurs

terres arables. Des simulations modélisées indiquent que, selon le degré d'adaptabilité des cultures, les changements climatiques pourraient causer des pertes de rendement de l'ordre de 5 à 25 % dans la production alimentaire, ce qui pourrait déclencher une augmentation des niveaux de la moyenne des prix mondiaux agrégés des denrées de base de 12 à 18 % d'ici à 2050, par rapport aux prévisions (Rosegrant et al., 2021).

En particulier, dans les endroits où ces caractéristiques sont présentes en même temps qu'une densité démographique élevée ou croissante, les changements climatiques nuiront aux activités économiques dans l'agriculture et la sylviculture et augmenteront la probabilité de conflits sociaux, deux facteurs qui favorisent une migration à grande échelle des zones rurales vers les zones urbaines. Contrairement au modèle de Lewis, où la migration rurale-urbaine est volontaire et motivée par des différences entre les conditions du marché du travail dans plusieurs secteurs, cette migration est involontaire. Elle peut également être « prématurée » (Godfrey, 1979), en ce sens qu'elle peut être sans rapport avec la croissance de la productivité et résulter plutôt d'une dégradation des zones agricoles survenant avant que le secteur industriel soit à même d'absorber les migrants de manière lucrative, c'est-à-dire avant qu'il puisse leur assurer un emploi dans des activités offrant d'importantes possibilités de profit et de réinvestissement (voir, par exemple, Barrett et al., 2021). Cette migration prématurée peut également causer une hausse des prix des denrées alimentaires, avec des conséquences négatives sur le pouvoir d'achat des travailleurs urbains et sur la compétitivité des entreprises manufacturières au niveau international. Par conséquent, la migration de la main-d'œuvre liée aux changements climatiques risque de gonfler le secteur urbain informel, secteur caractérisé par la précarité de l'emploi et des revenus et un faible potentiel de croissance de la productivité⁹.

Cette évolution est déjà visible à certains égards dans certains cas récents de transformation structurelle en Afrique. En ce qui concerne l'agriculture, la situation des pays en développement est très hétérogène et la perte absolue de production agricole liée au climat durant la période 2008-2018 a été particulièrement importante en Asie, plus de la moitié des pertes mondiales étant survenues en Chine. Cependant, la gravité des pertes de production agricole est plus évidente lorsqu'elle est exprimée en pourcentage de la production potentielle ; selon ce critère de mesure, les économies africaines ont subi des pertes pouvant

aller jusqu'à 8 % de leur production potentielle, ce qui est de loin supérieur aux pertes mondiales (FAO, 2021a). En outre, en Afrique, le développement agricole ne résulte pas des augmentations de productivité mais principalement de l'expansion des zones cultivées et l'intensification des cultures, ce qui a causé une dégradation généralisée des terres et un appauvrissement des sols en nutriments (Badiane, Diao and Jayne, 2021)¹⁰.

Ces deux facteurs ont contribué à l'abandon de l'agriculture. Il en est résulté une diminution de la part du secteur agricole dans l'emploi total, qui n'a toutefois pas été suivie d'une augmentation sensible des emplois bien rémunérés dans de grandes entreprises manufacturières. Elle s'est plutôt accompagnée d'une croissance rapide des professions liées à la construction, au commerce alimentaire et aux services de soins à la personne, souvent dans le secteur urbain informel. Cela signifie que la migration prématurée de la main-d'œuvre agricole a été liée à l'essor d'un secteur urbain que Lewis (1979) a qualifié d'« intermédiaire » (Diao and McMillan, 2018 ; Kruse et al., 2021).

Une raison importante de la non émergence d'un secteur manufacturier moderne à grande échelle en Afrique subsaharienne pourrait être la nature des technologies dont disposent les entreprises africaines, outre la persistance d'une forte inflation liée à l'augmentation des prix des denrées alimentaires (Alper et al., 2016) (notamment parce que la production alimentaire a été plus faible que prévu, que certaines des principales denrées alimentaires de base ne peuvent être commercialisées et que les secteurs agricoles sont généralement fragiles)¹¹. Des données récentes concernant l'Éthiopie et la République-Unie de Tanzanie indiquent que les quelques grandes entreprises manufacturières qui existent dans ces pays ont adopté des technologies beaucoup plus capitalistiques que ce à quoi on pouvait s'attendre, compte tenu de leurs niveaux de revenu ou de leurs dotations relatives en facteurs de production (Diao et al., 2021). Ce biais en faveur des technologies à forte intensité de capital peut s'expliquer par la propagation des chaînes de valeur mondiales et par son « effet d'homogénéisation » sur l'adoption des technologies dans le monde. Pour concurrencer les producteurs des pays beaucoup plus riches, il est devenu indispensable pour les entreprises africaines d'adopter les technologies à forte intensité de capital mises au point dans les économies avancées, ce qui leur a permis d'accroître leur productivité mais pas de créer assez d'emplois pour absorber la main-d'œuvre venant de l'agriculture.

L'existence d'un secteur urbain « intermédiaire » soulève des questions plus générales sur la relation entre le secteur informel et l'atténuation des effets des changements climatiques. Selon certains écrits, les secteurs informels faciliteraient l'émergence d'une économie verte en ce qui a trait, par exemple, à la gestion des déchets, au recyclage et à la transformation des déchets en produits neufs. En outre, dans les secteurs informels : les marchés agroalimentaires encouragent l'utilisation de technologies vertes locales dans de petites exploitations agricoles et proposent des aliments à des prix plus abordables, offrant ainsi la possibilité aux consommateurs de réaliser des investissements verts ; l'énergie issue de la biomasse est utilisée ; la modernisation des logements et des infrastructures en vue d'améliorer leur efficacité énergétique nécessite souvent des travaux à forte intensité de main-d'œuvre et favorise le travail à domicile qui, comparé à l'emploi formel, nécessite moins de transports, d'espace et de services publics, notamment d'électricité (voir, par exemple, Benson, 2014 ; Chen and Raveendran, 2014 ; Özgür et al., 2021).

Toutefois, le caractère diffus et inorganisé des secteurs informels rend le suivi et l'application des réglementations environnementales plus difficiles pour les autorités. Compte tenu du contournement de la réglementation environnementale et de la relation inverse observée entre la pollution environnementale et l'intensité des réglementations gouvernementales, la plupart des activités économiques informelles aggravent la dégradation de l'environnement (Brown et al., 2014). En outre, les secteurs manufacturiers informels sont généralement constitués de petites entreprises qui ne disposent pas des capitaux nécessaires pour investir dans des technologies propres ou à haut rendement énergétique (voir, par exemple, Timilsana and Malla, 2021). Cependant, selon les liens existant entre les entreprises formelles et informelles, le contournement de la réglementation environnementale peut parfois être intentionnel et être même encouragé par les autorités, car les entreprises formelles sous-traitent les activités à fort impact environnemental aux entreprises informelles afin de réduire les coûts de production et, dans certains cas, de maintenir leur compétitivité internationale¹². Les activités urbaines informelles encouragent généralement la formation d'établissements humains informels ou de bidonvilles. Ces zones souffrent d'un manque de services et d'installations d'assainissement décentes, et leur emplacement expose leurs habitants à des risques liés au climat, en particulier les inondations et les glissements de terrain.

Les mesures destinées à assurer le développement économique par la transformation structurelle dans un monde soumis à la contrainte climatique devront également assurer une agriculture suffisamment productive pour garantir la sécurité alimentaire à des prix abordables. Ces mesures comprennent, sans s'y limiter, l'arrêt de la déforestation et de la dégradation des sols et, parallèlement, l'amélioration de l'accès à la technologie dans les secteurs manufacturier et agricole, afin d'accroître la productivité et de créer des emplois.

b) Scénario 2. Durabilité environnementale ou transformation structurelle : le comportement des consommateurs et les échanges commerciaux

De plus en plus préoccupés par l'environnement, les consommateurs, en particulier dans les pays développés, exigent que les entreprises accordent une place prioritaire à la durabilité sociale et environnementale tout au long de leurs chaînes logistiques. Des données récentes indiquent que les consommateurs et les organismes de réglementation surveillent de plus en plus près les normes environnementales des entreprises, mais aussi que la plupart des entreprises n'ont pas encore rendu leurs chaînes logistiques suffisamment visibles et mis en place des processus qui leur permettraient de prendre des mesures qui soient véritablement à la hauteur de l'énoncé de leur mission ou de leurs objectifs (Villena and Gioia, 2020).

Un renforcement des mesures en faveur de la durabilité environnementale pourrait nuire à la transformation structurelle des pays en développement dans la mesure où, au cours des trois prochaines années, les entreprises chefs de file se recentreront sur les maillons manufacturiers de leurs chaînes logistiques et chercheront notamment à améliorer la durabilité environnementale de leurs activités en relocalisant certains de ces maillons ou en les rapprochant du territoire national, l'objectif général étant de réduire les distances du transport maritime (Oxford Economics, 2021). On ne sait pas encore exactement jusqu'où pourrait aller ce processus de relocalisation aussi bien à court qu'à long terme (Barbieri et al., 2020), mais il risque d'entraver la transformation structurelle basée sur la fabrication pour l'exportation, une stratégie qui a joué un rôle important dans le développement de l'Asie de l'Est, d'autant plus que les chaînes logistiques ayant les émissions les plus élevées d'amont en aval comprennent des secteurs tels que les textiles et les vêtements, les plastiques, l'électronique et les automobiles (WEF, 2021).

Le changement structurel basé sur la fabrication pour l'exportation pourrait également être mis à mal quand on se rendra compte qu'il est faux de croire que les services sont un secteur à faible émission et que la réorientation croissante des modes de consommation des pays développés vers les services est un moyen de découpler la croissance économique des dommages environnementaux. Quand les émissions produites en amont des chaînes de valeur et provenant d'intrants achetés par des prestataires de services sont incluses dans les comptes d'émissions de cinq pays développés, on se rend compte que le secteur des services est responsable d'environ un cinquième des émissions totales de ces pays. Cela s'explique par le fait que la prestation de services nécessite des intrants et des produits intermédiaires fabriqués par différents secteurs de l'industrie manufacturière (produits électroniques et pharmaceutiques, matériaux et machines), qui produisent des émissions et sont souvent importés (Roberts et al., 2021).

Alors que cette comptabilisation basée sur la consommation et liée au commerce gagne en importance, peu d'éléments indiquent que le transport maritime mondial est l'un des principaux responsables des émissions de CO₂. En effet, d'autres modes de transport, en particulier le transport routier, sont nettement plus polluants, le transport maritime international générant moins de 10 % des émissions du secteur des transports (IEA, 2019).

Les changements climatiques peuvent également entraver les exportations de produits manufacturés des pays en développement en raison des dommages que les aléas naturels (tels que la modification du niveau de la mer, l'augmentation de l'intensité des tempêtes et la hausse des températures) causent aux ports et aux chaînes d'approvisionnement maritimes par lesquels passe le commerce mondial. Bien que les dommages potentiels soient considérables¹³, seuls quelques pays ont mis en œuvre les stratégies d'adaptation nécessaires. Étant donné que les projections climatiques sont incertaines, que les coûts initiaux sont élevés et que les avantages des mesures d'adaptation sont souvent non quantifiables, ce genre d'investissements rendent peut-être un port plus attrayant pendant un certain temps, mais ne seront à terme que de simples palliatifs car ils ne peuvent rien contre la cause profonde des changements climatiques (Becker et al., 2018). De nombreux pays en développement risquent d'être désavantagés, car les petits ports ont généralement moins de ressources pour effectuer les investissements nécessaires ; ils risquent aussi de perdre leur statut de ports locaux si

les infrastructures portuaires venaient à être regroupées au niveau régional.

La transformation structurelle basée sur la fabrication pour l'exportation deviendra également plus difficile si les pays développés mettent en place des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), c'est-à-dire s'ils taxent les biens importés sur la base des prix nationaux du carbone et des gaz à effet de serre émis à l'étranger pour les fabriquer¹⁴. En imposant le même prix pour les émissions de carbone provenant de la production nationale et étrangère, ces mécanismes fixeraient des limites à la teneur en carbone des biens échangés. De ce fait, ils seraient particulièrement onéreux pour les nombreux pays en développement qui dépendent de l'électricité produite par des centrales au charbon comme source d'énergie pour leurs activités manufacturières.

L'un des principaux objectifs du CBAM est de prévenir les « fuites de carbone », c'est-à-dire le déplacement d'industries polluantes vers des juridictions où les réglementations en matière d'émissions sont moins rigoureuses, ce qui pourrait se produire en cas d'augmentation des prix nationaux du carbone. On considère généralement que de telles augmentations sont nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques plus stricts fixés récemment – tels que la réduction des émissions de 40 à 55 % d'ici à 2030 décidée par l'UE (European Commission, 2021a) – sans aggraver la désindustrialisation des pays développés. Pour atteindre cet objectif, il est également prévu d'attribuer un rôle central à la sécurisation de l'emploi et à l'activité manufacturière dans l'action climatique des pays développés.

Mais si des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières sont mis en œuvre, leur impact sur la transformation structurelle des pays en développement dépendra en grande partie de leurs spécifications techniques détaillées, l'un des principaux défis juridiques étant de les rendre compatibles avec les règles de l'OMC. Cependant, indépendamment de ces détails, le principe de ces mécanismes est d'imposer aux pays en développement les normes environnementales dont les pays développés se dotent, ce qui va à l'encontre du principe des responsabilités communes mais différenciées inscrit dans l'Accord de Paris. De plus, si les revenus provenant de ces mécanismes sont utilisés dans les pays développés plutôt que d'être investis dans l'adaptation climatique dans les pays en développement, les principes de base du financement de l'action climatique s'en trouveraient dénaturés¹⁵.

c) Scénario 3. Technologies à faible émission de carbone et changement structurel : la nécessité d'une approche cohérente

On considère depuis toujours que les retardataires de la transformation structurelle ont un avantage sur les premiers pays à s'industrialiser, parce qu'ils peuvent adopter rapidement et en prenant moins de risques les technologies, les méthodes de production et les techniques de gestion mises au point dans les pays développés,

Selon cette hypothèse dite de l'« avantage-retard », plus un pays est éloigné des frontières technologiques du monde, plus les avantages qu'il peut tirer de cette situation sont importants (Gerschenkron, 1962). En effet, il est plus facile et plus rapide d'adopter une technologie existante que de miser sur l'innovation, qui est plus coûteuse et plus incertaine et exige beaucoup de connaissances¹⁶.

Toutefois, la stratégie consistant à recourir aux technologies des économies avancées est devenue beaucoup moins attrayante, car nombre de ces technologies nécessitent la combustion de combustibles fossiles. Les pays en développement tributaires de l'importation de technologies riches en carbone risquent de s'enfermer dans des modèles de production non durables et de devoir faire face à des coûts très élevés pour passer à des technologies bas-carbone à l'avenir, d'autant plus qu'il est de plus en plus urgent de promouvoir l'adaptation climatique.

En optant pour des technologies bas-carbone dès le début du processus de transformation structurelle, un pays évite d'édifier des structures de production à fortes émissions et d'encourir des coûts de transition élevés par la suite. Les cadres directifs qui fonctionnent en synergie avec le changement structurel et l'adoption de technologies bas-carbone atténuent le risque de dépendance technologique, en particulier lorsque les solutions à faible intensité de carbone facilitent la modernisation tout en garantissant l'interopérabilité avec les structures existantes. L'adoption précoce de solutions à faible intensité de carbone offre des possibilités d'augmenter les actifs immobilisés dans des activités économiques qui permettent de récolter et d'augmenter rapidement les avantages d'une production internationale destinée à de nouveaux marchés en expansion et exigeant le respect de normes environnementales élevées ou sur lesquels les consommateurs sont prêts à payer davantage pour des produits issus d'activités écologiquement durables (UNCTAD, 2020a).

Cela signifie que, dans un monde soumis à la contrainte climatique, les retardataires de la transformation structurelle pourraient bénéficier de l'« avantage-retard », non pas parce qu'ils ont accès aux technologies éprouvées des pays avancés, mais parce que leurs coûts de conversion sont moins élevés, du fait qu'ils ont moins d'« actifs bloqués » et utilisent moins de technologies dépendant entièrement du carbone. Par conséquent, leur défi technologique consiste moins à s'approprier les technologies des économies avancées et à retracer les étapes franchies par les pays déjà industrialisés qu'à accélérer le rythme de la formation de capital, en sautant certaines étapes pour aller directement aux nouvelles technologies bas-carbone et en les adaptant à leurs particularités économiques et écologiques.

Le transfert international de technologies est un moyen d'accélérer la formation de capital et de passer directement aux technologies bas-carbone. Cependant, selon certains travaux, le transfert de ces technologies à des conditions commerciales fonctionne bien entre les pays développés, tandis que les pays en développement continuent de se heurter à une série d'obstacles économiques, financiers et techniques, qui empêchent les transactions commerciales privées d'avoir lieu entre les pays développés et les pays en développement – tels que les subventions aux technologies à base de combustibles fossiles, le manque d'accès à des financements appropriés et l'absence de réglementations en matière d'efficacité énergétique ou de mesures en faveur de l'adoption de technologies à faible émission de carbone (Trærup et al., 2018). Ces conclusions sont confirmées par des données sur le commerce. Alors que le commerce des technologies bas-carbone a augmenté plus que le commerce mondial au cours des trois dernières décennies, les pays développés continuent de représenter la majeure partie des exportations et des importations de ces technologies. Toutefois, la Chine en est devenue le premier importateur et exportateur mondial et le premier pays pour les investissements étrangers directs (IED) dans les technologies des énergies renouvelables, la seule catégorie pour laquelle on dispose de données complètes concernant les IED (Pigato et al., 2020).

Une analyse de données récentes sur les brevets (voir, par exemple, Corrocher et al., 2021) montre que la croissance des brevets verts a été remarquable dans les pays dont le succès est récent – en particulier la Chine, mais aussi la République de Corée et la province chinoise de Taiwan. Fait peut-être plus important encore, selon des publications récentes, les

droits de propriété intellectuelle (DPI) n'auraient pas eu des effets positifs sur le transfert de technologie vers les pays en développement ces dernières années (voir, par exemple, Kirchherr et Urban, 2018). En fait, un rapport sur le transfert de technologie bas-carbone, conclut que « l'analyse présentée dans ce rapport montre que les fortes protections offertes par les DPI n'ont pas d'effet significatif sur le transfert de technologie bas-carbone à partir de pays à revenu élevé ou de pays en développement » (Pigato et al., 2020: xxiii). Cette constatation met à mal l'argument traditionnel en faveur d'une forte protection des brevets, qui repose sur la thèse selon laquelle une forte protection des DPI favorise le transfert et la diffusion de la technologie. Pour atteindre les objectifs climatiques, le partage mondial de la propriété intellectuelle est une nécessité fondamentale dans le cas des technologies bas-carbone ; cette conclusion vient renforcer les appels en faveur d'une renonciation générale aux DPI relatifs à ces technologies, comme dans le cas des vaccins contre la COVID-19, comme on le verra plus loin.

Le passage direct aux technologies à faible émission de carbone grâce aux efforts nationaux peut être très avantageux à long terme. C'est dû, en partie, au fait que l'amélioration des performances environnementales rend les fournisseurs plus attrayants dans les chaînes logistiques ; de plus, c'est une façon d'exploiter l'avantage du pionnier, du moins par rapport à ceux qui arrivent après, car les marchés ne sont pas encore occupés par les opérateurs historiques, et les barrières à l'entrée sur le marché sont plus faibles du fait que les technologies ne sont pas encore protégées par des brevets.

De nombreuses technologies bas-carbone sont intrinsèquement locales, car leur source d'énergie dépend nécessairement des conditions écologiques spécifiques d'une économie. Cela signifie que les nouvelles technologies bas-carbone ont moins besoin d'être réadaptées que les nouvelles versions des technologies basées sur les combustibles fossiles. Vouloir mettre en place aujourd'hui un changement structurel à partir de technologies utilisant des combustibles fossiles serait risquer un blocage de certains actifs.

Pour sauter certaines étapes technologiques dans le cadre d'une stratégie intégrée combinant transformation structurelle et adaptation climatique, on pourrait utiliser ce que l'on a appelé des « fenêtres d'opportunités vertes » dont les caractéristiques diffèrent nettement des fenêtres d'opportunités traditionnelles en termes de changement structurel rapide (voir, par

exemple, Lee and Malherba, 2017). Ces dernières peuvent se présenter lorsque se produisent « des changements dans le paradigme technico-économique dominant ou dans la demande du marché ou encore des modifications majeures dans les réglementations ou les interventions du gouvernement » (Lema et al., 2020: 1195). Des études de cas montrent que les fenêtres d'opportunité vertes se distinguent des fenêtres d'opportunité traditionnelles, en ceci qu'un rôle relativement plus important est accordé aux politiques gouvernementales, qu'il y a d'importants effets d'entraînement sur la nouvelle demande du marché (avec, par exemple, la passation de marchés publics) et sur le changement technologique (en raison, par exemple, des programmes publics de R-D ciblant un objectif spécifique), et qu'une place relativement plus grande est faite aux conditions locales et aux marchés intérieurs (en raison, par exemple, du caractère intrinsèquement local des sources d'énergie connexes, comme indiqué ci-dessus), même quand l'environnement extérieur et les débouchés extérieurs jouent un rôle important.

Le rôle accru des politiques gouvernementales est reflété dans l'hypothèse bien connue de Porter, selon laquelle « des normes environnementales bien conçues peuvent déclencher un processus d'innovation capable de contrebalancer partiellement ou plus que totalement les coûts associés à leur application » (Porter and van der Linde, 1995: 98). Certaines études n'ont apporté qu'un soutien mitigé à cette hypothèse et ont conclu que bien que les réglementations environnementales stimulent l'innovation dans des technologies propres, les avantages directs de ces innovations ne semblent pas suffisamment importants pour contrebalancer les coûts associés aux réglementations. Il est important de noter que cette conclusion est basée sur des analyses de l'impact des réglementations environnementales sur la compétitivité des entreprises de manière isolée (Dechezleprêtre and Sato, 2018).

En revanche, une analyse récente passant en revue les travaux sur l'impact des investissements effectués dans des technologies propres sur les coûts de production sectoriels et la croissance de la productivité arrive aux conclusions suivantes : « la plupart des études portant sur la relation entre les technologies vertes/propres et la productivité montrent que cette relation est positive », et c'est particulièrement vrai pour le secteur manufacturier ; les grandes entreprises sont mieux à même d'effectuer de tels investissements ; et les « principaux facteurs à l'origine de la croissance des investissements verts/propres sont les politiques et les mesures adoptées par les gouvernements en réponse aux préoccupations environnementales, en particulier les changements climatiques mondiaux » (Timilsina and Malla, 2021: 3, 39).

La stratégie consistant à sauter l'étape carbone pour passer directement aux technologies bas-carbone comporte également des défis importants. En effet, en plus de mettre en place les capacités technologiques nécessaires, les politiques publiques doivent faire en sorte que l'investissement public attire l'investissement privé afin que l'accumulation de capital soutienne la transformation structurelle et la création d'emplois. En d'autres termes, la cohérence des politiques (la conjugaison d'engagements clairs en matière de climat et l'adoption de politiques prouvant que ces engagements seront tenus) est probablement le facteur le plus important dans une approche intégrée combinant transformation structurelle et adaptation climatique.

À ce sujet, il y a lieu de s'interroger sur la tolérance accrue observée durant la pandémie envers les politiques proactives, sur le rôle qui revient à la politique gouvernementale dans la promotion de voies vertes menant à la transformation structurelle et sur ce que cela signifie pour l'adoption de mesures concrètes et leur financement. C'est l'objet de la deuxième partie de ce chapitre.

D. Politiques permettant de combiner les stratégies de transformation structurelle et d'adaptation climatique

Ni l'atténuation du climat ni l'adaptation au climat ne sont nécessairement un frein au développement économique. Au contraire, elles peuvent devenir les cylindres d'un nouveau moteur de croissance, qui met l'accent sur la réalisation simultanée de la

transformation structurelle (croissance de la productivité, modernisation technologique, création d'emplois mieux rémunérés) et de la préservation de l'environnement avec tous ses avantages (prévention des effets négatifs du réchauffement de la planète).

L'analyse précédente a également montré que, à l'instar de l'industrialisation, la prise en compte des contraintes climatiques exige une transformation structurelle profonde des activités productives. Une telle transformation doit être soucieuse du climat et inclure le passage des activités à forte intensité de carbone à des activités à faible intensité de carbone. C'est donc la diversification, et non la réduction des risques, qui doit être placée au centre de tout programme d'adaptation climatique.

Cette partie du chapitre traite d'abord de l'impact des contraintes climatiques sur les politiques industrielles, puis des politiques nationales complémentaires, en mettant l'accent sur la politique budgétaire et le rôle des banques centrales, et se termine par une analyse du rôle de l'État dans l'évolution vers une économie à faible émission de carbone. Les questions de politique internationale liées au commerce et à la finance font l'objet du chapitre suivant.

1. Un nouveau regard sur la politique industrielle

Le débat sur la politique industrielle a une longue histoire tant en ce qui a trait au contexte théorique qu'aux modes d'application pratique¹⁷. Son récent retour au premier plan des discussions sur les politiques à appliquer s'explique moins par les apports de nouvelles analyses que par une réévaluation des politiques préconisées par le Consensus de Washington. On a beaucoup mis en avant les défaillances des gouvernements, dont les politiques proactives auraient soi-disant nui au développement au lieu de le soutenir ; mais, bien que les résultats n'aient pas toujours été à la hauteur des promesses, il y a eu des exemples de développement mené à bien grâce à des politiques interventionnistes. C'est l'une des raisons pour lesquelles on a été amené à réévaluer plus généralement le rôle de l'État et à s'interroger sur la meilleure manière de mettre en œuvre une politique industrielle. Une autre raison est que l'on reconnaît de plus en plus que les transformations urgentes à grande échelle liées à l'adaptation climatique ne peuvent être réalisées sans le soutien actif du gouvernement (voir, par exemple, Gallagher and Kozul-Wright, 2019 ; European Commission, 2021b). Étant donné que le passage à une économie à faible intensité de carbone suppose un remaniement des structures économiques, les politiques d'adaptation aux changements climatiques peuvent s'inspirer avantageusement des principes clefs des politiques industrielles performantes.

La politique industrielle peut être définie de plusieurs manières, mais la plupart des définitions se réfèrent à « des politiques publiques ciblées et sélectives conçues pour orienter la structure de production vers des activités et des secteurs plus productifs, créateurs d'emplois mieux rémunérés et dotés d'un meilleur potentiel technologique » (*TDR 2016*: 176). Le champ de la politique industrielle verte est plus vaste. Elle n'a pas seulement pour but de réorienter la structure économique vers des activités à plus forte productivité, mais vise aussi à faire coïncider une transformation structurelle favorable à la productivité avec le remplacement d'activités à forte intensité de carbone par des activités bas-carbone et économes en ressources et cherche surtout à exploiter les rapports de synergie entre ces deux processus de transformation structurelle¹⁸.

L'écologisation des politiques industrielles comporte d'autres défis, dont les plus importants tiennent au fait que la politique industrielle verte : i) donne une orientation normative claire quant à ce qui constitue une « bonne » technologie et assure ainsi que les investissements et les changements technologiques ciblent clairement des activités à faible émission de carbone ; et ii) est nettement plus ambitieuse. En effet, l'objectif est de transformer l'ensemble de l'économie et de le faire avec une urgence considérable dans un court laps de temps pour éviter les points de basculement environnementaux, mais aussi d'assurer un soutien économique et sociétal permettant de faire face à la hausse des températures dans le monde et à un climat plus perturbateur, comme nous le verrons plus loin.

Ces deux défis supplémentaires viennent s'ajouter aux défis traditionnels, ce qui exige un cadre axé sur les résultats et une approche de la politique industrielle dans laquelle les décideurs s'efforcent de façonner les marchés et « de déterminer *la direction* que doit prendre la croissance, en réalisant des investissements stratégiques, en coordonnant les actions dans de nombreux secteurs et en favorisant l'émergence de nouveaux paysages industriels qu'il appartiendra au secteur privé de développer » (Mazzucato and Kattel, 2020: p. 312 ; souligné dans l'original). Dans cette approche, les transformations qui libèrent les synergies de l'industrialisation et assurent la transition vers des activités peu carbonées peuvent être considérées comme un bien public mondial, généré collectivement par une série d'acteurs, avec la participation active de l'État et du secteur privé, ainsi que des citoyens ordinaires.

Le reste de cette section examine les conséquences de cette conception de la politique industrielle verte pour les objectifs des décideurs et les principes fondamentaux à appliquer pour une élaboration efficace des politiques à adopter pour atteindre ces objectifs.

a) *Quelques objectifs des politiques industrielles vertes*

i. Sécurité énergétique

Pour éviter les pires effets des changements climatiques, il est impératif de réussir une transition à grande échelle vers des énergies propres et renouvelables. On estime que pour parvenir à des émissions nettes égales à zéro d'ici à 2050, il faudra réduire la part des énergies fossiles, qui devra passer de près des quatre cinquièmes de l'offre d'énergie totale actuelle à environ un cinquième. Les énergies éolienne, solaire, géothermique, hydraulique et bioénergétique devraient représenter deux tiers du total (IEA, 2021). La transition vers une énergie propre aura certainement un très grand impact sur la transformation structurelle, car l'énergie basée sur les combustibles fossiles a été jusqu'ici l'épine dorsale des activités industrielles.

La plupart des technologies nécessaires à la transition vers une énergie propre, avec les importantes réductions des émissions mondiales qui en résulteront d'ici à 2030, sont aujourd'hui disponibles sur le marché (Pollin, 2020) et leur adoption a déjà contribué à une forte diminution du coût de production de l'énergie au cours de la dernière décennie. Selon l'Agence internationale pour les énergies renouvelables, le coût de l'électricité provenant du solaire photovoltaïque à échelle industrielle a chuté de 85 % entre 2010 et 2020, et les nouveaux projets solaires et éoliens ont produit une énergie moins chère que les centrales au charbon en 2020 (IRENA, 2021). Lazard (2020) estime que le coût de l'énergie éolienne terrestre et de l'énergie solaire à l'échelle industrielle est devenu compétitif par rapport à la production d'énergie conventionnelle il y a plusieurs années (en ce qui concerne les constructions neuves) et que le coût du stockage de l'énergie renouvelable a également diminué rapidement. À en juger par les tendances récentes, on peut s'attendre à de nouvelles réductions des coûts de production et de stockage des énergies renouvelables. Dans le même ordre d'idées, Mathews (2020) affirme que les coûts du solaire photovoltaïque baissent de 28,5 % à chaque fois que la production double.

Les obstacles qui ont empêché une transformation plus poussée ont été principalement d'ordre social et politique (Pollin, 2020). Dans les pays développés en particulier, ces obstacles comprennent le coût élevé associé à la dévalorisation de certains actifs à la suite de l'abandon des technologies non durables sur le plan environnemental. C'est peut-être pour éviter ces coûts que d'importantes subventions aux combustibles fossiles sont maintenues. Des estimations récentes indiquent que, sur la période 2017-2019, les gouvernements du G20 ont apporté un soutien annuel moyen de 584 milliards de dollars à la production et à la consommation de combustibles fossiles dans les différents pays et à l'étranger, sous la forme de transferts budgétaires directs et de dépenses fiscales, de soutien des prix, de financements publics et d'investissements par des entreprises d'État (IISD, 2020), le charbon et le pétrole représentant ensemble 85 % des subventions mondiales aux combustibles fossiles (Coady et al., 2019).

La suppression de ces obstacles dans les pays en développement favorisera non seulement la transformation structurelle vers une économie à faible intensité de carbone, mais aussi le développement industriel. Les équipements servant à produire les énergies renouvelables (éoliennes, cellules photovoltaïques, batteries) sont fabriqués par le secteur manufacturier et, tout comme les articles manufacturés traditionnels, ils se prêtent aux rendements d'échelle croissants grâce à l'apprentissage par la pratique ; de plus, à mesure que le passage aux énergies renouvelables s'accéléra, on assistera à une expansion des marchés (Mathews, 2020). À ce titre, le passage aux énergies renouvelables peut aider à promouvoir l'industrialisation, tout en faisant progresser la transition énergétique (d'abord par la diversification des sources d'énergie), en rendant la sécurité énergétique moins vulnérable aux variations des prix mondiaux des carburants et en libérant des devises rares pouvant financer l'importation de biens d'équipement et de technologies qui viendront renforcer encore l'industrialisation.

Le Maroc est un exemple de pays en développement qui a adopté une stratégie globale d'industrialisation basée sur des technologies bas-carbone et économes en ressources¹⁹. Animé par une volonté de diversifier son bouquet énergétique et de réduire la part des combustibles fossiles importés dans l'offre d'énergie, en 2008, le pays s'est fixé des objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables. Il a mis en place un cadre juridique favorable et des programmes de

formation et de recherche, a créé une agence chargée d'élaborer et de mettre en œuvre des projets et a consacré des fonds publics au financement des investissements nécessaires. Tout en ciblant initialement l'utilisation des énergies renouvelables dans le logement et l'agriculture, le Gouvernement a commencé à accorder des réductions d'impôts et à prendre d'autres mesures pour encourager les fabricants à investir dans des sources d'énergie renouvelables nationales et à fabriquer des pièces et des composants pour les technologies utilisées par les énergies renouvelables et pour l'efficacité énergétique, le but étant de créer un marché pour ces énergies et de promouvoir le développement d'une industrie locale. Si la stratégie a contribué à la création d'emplois et encouragé la fabrication locale, le manque de coordination des différentes actions mises en place a freiné la progression des initiatives et leurs résultats (Auktor, 2017).

L'engagement de la Chine dans la production d'énergies renouvelables visait également, dans un premier temps, à renforcer la sécurité énergétique. Mais grâce à une coordination judicieuse des nombreuses mesures de politique industrielle (telles que les incitations fiscales, l'acquisition de compétences nationales et la définition de normes nationales, l'octroi par les banques de développement de financements à taux réduits dans les secteurs d'activités prioritaires), le pays a été propulsé au rang de premier fabricant et fournisseur mondial de dispositifs énergétiques à faible émission de carbone (Mathews, 2020). C'est surtout le cas pour les produits solaires photovoltaïques, qui se prêtent à la production de masse et constituent un point d'entrée plus facile pour les pays en développement dans le secteur des technologies émergentes à faible émission de carbone que, par exemple, les équipements éoliens dont certains composants ont un coût de transport élevé ou dont certains modèles spécifiques de turbines exigent un entretien et des réparations sur place, ce qui suppose l'existence d'une demande intérieure en expansion rapide pour soutenir le développement des activités de fabrication (Binz et al., 2020).

Le développement rapide des sources d'énergie à faible teneur en carbone en Chine a également favorisé le passage technologique du pays des moteurs à combustion interne à la technologie des véhicules automobiles électriques, principalement les voitures et les deux-roues. Le pays a vu dans cette politique proactive de changement une occasion de rattraper son retard en matière de technologie et de production automobile mondiale, en plus de s'attaquer à la

pollution atmosphérique urbaine. Le Gouvernement a soutenu cette évolution en agissant sur la demande au moyen de généreuses subventions à l'achat, d'exonérations fiscales et de marchés publics et en créant une compagnie publique d'électricité chargée de construire une infrastructure de bornes de recharge pour les véhicules électriques. Il est également intervenu du côté de l'offre en mettant en œuvre un programme de recherche spécifique sur les batteries lithium-ion, notamment en appliquant aux constructeurs automobiles des quotas de véhicules électriques, en renforçant les exigences en matière d'économie de carburant et en adoptant de nouvelles réglementations technologiques et environnementales, etc. Ces mesures ont fait de la Chine l'un des principaux marchés mondiaux pour les véhicules électriques. Si jusqu'ici les fabricants chinois ont principalement couvert le segment des produits bas de gamme, l'importance accrue accordée par le Gouvernement à la recherche, au renforcement des normes technologiques et au regroupement des secteurs fragmentés de l'automobile et des batteries devrait assurer une mise à niveau rapide (Altenburg et al., 2017). En particulier, le recyclage et la réutilisation des batteries offriront de nouvelles possibilités au secteur manufacturier, comme nous le verrons dans la section suivante.

ii. Sécurité des ressources

La sécurité des ressources est liée au concept d'« économie circulaire », selon lequel l'utilisation des ressources doit être dissociée de la croissance de la production si on veut faire en sorte que l'économie mondiale se développe et que la population mondiale en hausse soit nourrie sans puiser de plus en plus dans les ressources finies de la Terre. Pour cela, il faut remplacer le système traditionnel d'utilisation linéaire des ressources par une utilisation circulaire, qui peut être caractérisée par les 3R – réduire, réutiliser, recycler.

Dans le système linéaire de l'utilisation des ressources, les ressources sont extraites de la nature à une extrémité du processus et les résidus sont ensuite rejetés dans la nature à l'autre extrémité. Surgit alors la menace de volumes de déchets ingérables et de pénuries de ressources essentielles, dont l'eau et les minéraux et métaux rares²⁰. Dans une économie circulaire, on s'efforce de ralentir l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables, de limiter les dommages environnementaux causés par leur

extraction et leur traitement et de réduire la pollution liée à leur utilisation et à leur élimination. Pour cela, les ressources sont utilisées de manière plus efficace et productive en employant le moins possible de matériaux non réutilisables. L'économie circulaire vise également à modifier la conception des produits afin de faciliter leur réutilisation, leur remise à neuf et leur réparation, plutôt que de les éliminer.

Le passage à une économie circulaire peut être défini comme étant « un changement de paradigme dans la manière dont la société humaine interagit avec la nature, le but étant de prévenir l'épuisement des ressources, de fermer les boucles énergétiques et matérielles et de faciliter le développement durable » (Prieto-Sandoval, Jaca and Ormazabal, 2017: 610). Dans cette définition, la proximité géographique est essentielle. Elle ouvre une nouvelle porte à l'industrialisation, car l'utilisation circulaire des ressources est basée sur le désassemblage et le réusinage des ressources, activités qui, comme les processus de fabrication traditionnels, peuvent donner lieu à des économies d'échelle croissantes et abaisser les coûts des matériaux recyclés en dessous du coût des matériaux nouvellement extraits (Mathews, 2020).

La réutilisation des déchets provenant de l'exploitation des ressources et des processus de fabrication nationaux peut être améliorée, en encourageant l'émergence d'une économie circulaire mondiale offrant aux pays en développement la possibilité d'exporter des produits réusinés. Pour cela, il ne faudrait pas que dans cette nouvelle économie circulaire mondiale, les pays développés réduisent leur empreinte carbone en déversant leurs déchets et rebuts dans les pays en développement ou en externalisant dans ces derniers les étapes de recyclage et de reconditionnement à forte intensité de carbone, pour ensuite taxer les produits réimportés en appliquant des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières. Il ne faudrait pas non plus que dans l'économie circulaire mondiale les pays développés recyclent et reconditionnent eux-mêmes les déchets et exportent ensuite vers les pays en développement des intrants ou des biens de consommation finis, à des prix qui rendent non compétitifs les producteurs de biens et de produits neufs opérant dans les pays en développement. Pour éviter que cela se produise, il faut une politique commerciale appropriée pouvant servir de cadre de développement à cette économie circulaire mondiale, comme on le verra dans le chapitre V du présent *Rapport*.

iii. Agriculture à faible intensité de carbone et sécurité alimentaire

Les modes actuels de production alimentaire, qui reposent sur une agriculture industrielle intensive utilisant de grandes quantités d'engrais et de pesticides et sont dominés par de grandes exploitations spécialisées, ont un impact considérable sur l'environnement et se caractérisent de surcroît par un manque d'accès assuré à la nourriture et par la prévalence de plusieurs formes de malnutrition (FAO et al., 2021). Les systèmes agroalimentaires (notamment les cultures, l'élevage, la pêche, l'aquaculture, l'agroforesterie et la sylviculture) représentent environ un tiers du total des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (Crippa et al., 2021). En outre, l'agriculture, la pisciculture et la sylviculture industrielles sont souvent reliées à des chaînes de valeur mondiales orientées vers l'exportation, dont les produits sont mal adaptés aux conditions locales du sol, ce qui entraîne la dégradation des sols, la surpêche et le remplacement des milieux naturels, de la faune et de la flore sauvages par des cultures vivrières ou des aliments pour animaux.

L'une des approches permettant d'adapter l'agriculture aux contraintes climatiques consiste à pratiquer une « agriculture intelligente tenant compte du climat ». Cette approche fait fond sur les méthodes de l'agriculture durable, c'est-à-dire qu'elle applique les principes de la gestion des écosystèmes, de la gestion durable des terres et des eaux et a recours à l'analyse des paysages et à l'évaluation de l'utilisation des ressources et de l'énergie dans les systèmes de production agricole et les systèmes alimentaires. Elle ne repose pas sur un ensemble de pratiques d'application universelle, mais fait plutôt intervenir différents éléments qui s'inscrivent dans des contextes spécifiques et sont adaptés aux besoins locaux²¹.

Cette approche globale est favorable à l'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques, mais elle ne suffit peut-être pas. Dans une analyse de différents scénarios de réduction des émissions agricoles d'ici à 2030 dans le but de limiter l'élévation de la température moyenne mondiale à 2 °C au-dessus des niveaux préindustriels d'ici à 2100, Wollenberg et al. (2016) constatent que les trajectoires de développement plausibles sont loin d'atteindre cet objectif et que des options techniques et décisionnelles plus transformatrices seraient nécessaires.

Des approches plus radicales incluent la production d'aliments à partir de microbes. La biomasse microbienne ainsi produite est riche en protéines et autres nutriments. L'un des grands avantages de cette méthode, qui n'en est encore qu'à ses débuts, est que la fermentation des microbes à l'aide de techniques de précision peut faire passer la production alimentaire des champs aux usines, réduisant ainsi les besoins en terres agricoles et le recours à l'agriculture intensive, ce qui atténuerait l'impact environnemental de la production alimentaire et permettrait, par la même occasion, d'utiliser les terres à d'autres fins. Un autre avantage est que cette approche est plus efficace que l'agriculture traditionnelle. En termes de rendement calorique et protéique par unité de superficie de terre, la production microbienne peut atteindre un rendement protéique plus de 10 fois plus grand et un rendement calorique au moins deux fois plus grand que la production de n'importe quelle denrée de base (Leger et al., 2021). De plus, comme pour d'autres activités manufacturières, les coûts diminuent à mesure que les producteurs progressent le long de la courbe d'apprentissage et que la productivité augmente.

On ne sait pas encore si l'une quelconque, et laquelle, de ces innovations parviendra à s'imposer un jour dans la production agricole mondiale au cours des décennies à venir. Mais, si elles y parviennent, il est fort probable que la viabilité environnementale de la production alimentaire augmentera considérablement à l'échelle mondiale. Cependant, il est préoccupant de constater que ces innovations vont encore diminuer la disponibilité universelle, à des prix abordables, d'aliments nutritifs dans les pays en développement. En général, ces innovations sont appliquées dans les pays développés, dont elles sont l'apanage, et le solde net des importations alimentaires des pays en développement en subira probablement les conséquences. De plus, si ce passage à des modes de production alimentaire à moindre intensité de carbone s'accompagne d'une hausse des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement, il aura également un impact négatif sur l'intensité carbone de leur processus d'industrialisation.

Fait plus important encore, ces changements élimineraient en grande partie les agriculteurs et confieraient la production et la sécurité alimentaires aux grandes entreprises numériques et agro-industrielles, dont la plupart résident dans les pays développés. Cette nouvelle expansion du pouvoir des entreprises aurait des conséquences encore plus graves si les terres libérées par le déplacement de la production alimentaire vers

les laboratoires devaient servir de puits de carbone dans lesquels le capital financier mondial pourrait investir pour réduire son empreinte carbone nette en compensant ses propres émissions sans réellement les réduire (voir, par exemple, Oxfam, 2021). Ce qu'il faut plutôt, ce sont des approches agroécologiques, qui permettent d'affronter les changements climatiques et d'assurer la sécurité alimentaire, tout en garantissant un revenu décent aux communautés agricoles locales.

b) Enseignements pour l'élaboration d'une politique industrielle efficace

Les détracteurs de la politique industrielle doutent qu'il soit possible d'appliquer une politique industrielle dans la pratique et montrent généralement du doigt les asymétries d'information entre les fonctionnaires et les entrepreneurs, ainsi que les comportements de recherche de rentes des fonctionnaires et des lobbys industriels (Oqubay et al., 2020). À cet égard, on peut tirer des enseignements utiles de la transformation structurelle réussie des pays développés et des économies en développement d'Asie de l'Est (voir également *TDR 2006, 2016, 2018*).

Le premier enseignement est que l'État doit être doté *des solides capacités administratives et institutionnelles* requises pour formuler une politique industrielle et guider la transformation structurelle. La gestion de la pandémie de COVID-19 et les incertitudes entourant l'adaptation climatique montrent clairement que les États doivent être capables d'évoluer afin d'anticiper les événements et d'en tirer des enseignements. Certains (Mazzucato and Kattel, 2020) ont récemment soutenu que ces capacités dynamiques devraient se manifester dans cinq domaines : la prévoyance et la gouvernance par anticipation ; la capacité à réagir face à des éléments d'information partiels et souvent contradictoires ; les mécanismes de « gouvernance maillée » (gouvernance à plusieurs niveaux) ; la reconfiguration rapide des infrastructures existantes ; et la capacité d'apprendre d'autres gouvernements.

Le deuxième enseignement concerne la place importante à attribuer *aux mécanismes de responsabilisation* des décideurs et des agents d'exécution, par exemple sous forme de prescriptions relatives à la soumission de rapports et à d'autres obligations de divulguer des informations, en combinaison avec une surveillance plus générale par le canal d'audits, de tribunaux indépendants et des médias. Comme le notent Altenburg et Rodrik (2017: 10),

« la responsabilisation sert non seulement à prévenir la corruption, le favoritisme et d'autres formes de comportements collusoires, mais elle aide également à légitimer des politiques industrielles appropriées ». Combinés, les deuxième et troisième enseignements constituent des mécanismes de contrôle réciproque.

Le troisième enseignement est la nécessité de l'intégration, à savoir *l'établissement entre acteurs privés et responsables publics de relations étroites* aptes à garantir échange mutuel d'informations et compréhension commune. L'intégration aura une importance particulière pour les politiques industrielles vertes, car l'adaptation climatique suppose une transition sociétale ambitieuse vers de nouvelles trajectoires économiques. Cette transition sociétale concerne un ensemble plus large de parties prenantes et tend à défavoriser un plus grand nombre de personnes, en particulier celles qui sont touchées par des politiques énergétiques perturbatrices dans certains secteurs, comme la suppression des subventions aux combustibles fossiles. Compte tenu des inégalités de revenus et de richesses déjà importantes qui existent entre, et à l'intérieur, de nombreux pays développés et en développement, les politiques industrielles vertes doivent être conçues, ciblées et mises en œuvre de façon à éviter toute aggravation des inégalités et à être plutôt l'expression d'un large consensus sociétal.

Un dernier enseignement connexe : l'État doit être prêt à recourir à des dispositifs disciplinaires pour *sanctionner tout abus* de son soutien et *mettre fin* aux projets et activités qui n'aboutissent pas. Sanctionner les abus suppose de définir les objectifs avec clarté, de disposer d'indicateurs pour mesurer les performances, d'établir des procédures idoines de suivi et d'évaluation et de laisser à l'État toute latitude pour déterminer où et quand recourir aux dispositifs disciplinaires, où appliquer des méthodes expérimentales et lesquelles, et où et quand changer de cap au besoin.

2. La politique budgétaire

L'accélération des investissements dans les infrastructures vertes et les technologies bas-carbone qu'exige l'adaptation climatique ne sera pas possible sans une expansion budgétaire et un rééquilibrage de la structure des dépenses publiques en faveur des activités à faible émission de carbone. Dans ce contexte, les marchés publics, qui ont toujours occupé une place importante dans la politique industrielle, sont un outil puissant dont les gouvernements, acheteurs importants, peuvent faire un usage stratégique (*TDR 2016*, chap. VI).

L'expansion et la restructuration des dépenses publiques devront viser à la fois une augmentation des investissements publics – pour favoriser la transition vers des sources d'énergie renouvelables, par exemple – et une augmentation des transferts publics afin de remédier aux effets négatifs de l'abandon des modes de production carbonés et faire en sorte que l'économie à faible intensité de carbone soit plus inclusive que l'économie fondée sur les combustibles fossiles des dernières décennies.

Un aspect distinctif important des transitions vers des voies de transformations structurelles à faible émission de carbone est que les politiques budgétaires expansionnistes incluant des mesures de relance verte ont généralement des multiplicateurs budgétaires plus élevés (*TDR 2019*). C'est notamment le cas dans les pays en développement où le stock de capitaux publics en pourcentage du PIB est généralement faible, si bien que l'effet direct d'une augmentation de l'investissement public sur la production est plus prononcé et vient s'ajouter à un effet d'attraction également plus prononcé sur l'investissement privé pour donner lieu à des multiplicateurs budgétaires plus importants (Izquieredo et al., 2019).

Les multiplicateurs budgétaires sont également plus élevés lorsque l'expansion budgétaire s'accompagne d'un renforcement du rôle des banques publiques. Le mandat des banques de développement et des autres banques publiques met l'accent sur les résultats de développement à long terme et les transformations économiques durables et permet ainsi d'attirer plus facilement les investissements privés (*TDR 2019*). Il en est ainsi, notamment, parce que le large éventail d'activités nécessitant des investissements dans l'adaptation climatique exige une collaboration stratégique entre le gouvernement et les investisseurs privés, le but étant de coordonner les activités d'investissement ; l'interdépendance des décisions de différents investisseurs fait que les investissements et les profits d'un entrepreneur dépendent en partie des décisions d'investissement des autres.

Un autre avantage distinctif de l'expansion budgétaire verte est qu'elle est très bénéfique pour l'emploi. En effet, les secteurs peu carbonés en expansion tendent à être plus intensifs en main-d'œuvre que les secteurs en décroissance à forte intensité de carbone. Selon une étude récente, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et l'amélioration des réseaux créeront autour de 19 millions d'emplois dans le monde d'ici à 2050. Vu qu'environ 7,4 millions d'emplois seront supprimés dans le secteur des

combustibles fossiles, la création nette sera de 11,6 millions d'emplois (Gielen et al., 2019 ; voir également IMF, 2020). Cette plus grande capacité de la voie verte vers la transformation structurelle à créer des emplois peut revêtir un intérêt particulier pour les économies où la migration de la main-d'œuvre a entraîné une expansion du secteur informel urbain parce que, notamment, les technologies utilisées étaient trop capitalistiques au regard des conditions structurelles de ces économies, par exemple dans certaines régions d'Afrique.

3. Le rôle des banques centrales

Les banques centrales du monde entier ont peu à peu ajusté leurs opérations et, dans certains cas, leurs mandats, pour mieux prendre en compte les risques financiers liés aux changements climatiques et réduire la menace d'un « moment Minsky » climatique (voir, par exemple, *TDR 2019*). Un réseau mondial pour l'écologisation du système financier rassemble plus de 80 banques centrales et institutions financières dans le but d'explorer les différents moyens dont disposent les banques centrales pour jouer leur rôle à la fois de leaders du système financier et d'investisseurs. Il s'agit notamment d'intégrer les risques climatiques dans les cadres prudentiels et monétaires et d'insister sur l'obligation de procéder régulièrement à des tests de résistance face au risque climatique et d'en divulguer les résultats dans l'ensemble du système financier.

Cependant, comme la CNUCED et d'autres l'ont déjà fait remarquer, c'est encourageant mais pas suffisant. Contribuer à l'atténuation des risques est le minimum nécessaire pour encourager des investissements positifs dans des activités et des processus de transformation de nature à aider les pays à s'adapter aux changements climatiques et à réduire les émissions à l'échelle mondiale. Il a été également souligné que les banques centrales doivent faire en sorte que, dans leur souci de maintenir la stabilité financière, leurs réponses actuelles à la pandémie de COVID-19 ne les enferment pas dans une reprise à forte intensité de carbone (Dikau, Robins, and Volz, 2020 ; McDonald et al., 2020). Lorsqu'elles ne sont pas conformes aux ambitions de l'Accord de Paris, les mesures de relance basées sur une augmentation des liquidités peuvent exacerber les risques climatiques déjà présents dans les portefeuilles des institutions financières et dans l'ensemble du système financier. En outre, au moment où, partout dans le monde, les gouvernements envisagent d'assouplir les mesures

de relance mises en place depuis la pandémie, il faudra veiller à ne pas augmenter encore les risques liés au climat et les coûts du capital pour les pays en développement déjà en difficulté.

Certaines banques centrales sont allées plus loin ; elles ont mis en place des politiques macroprudentielles et se montrent plus conscientes de la contrainte carbone dans leur façon d'orienter les capitaux. Un certain nombre de pays en développement œuvrent activement dans ce sens depuis plusieurs années déjà (Campiglio et al., 2017 ; Dikau et al., 2020 ; *TDR 2019* ; Volz 2017). La Banque populaire de Chine, en particulier, utilise depuis longtemps les politiques financières et le crédit dirigé pour soutenir les politiques industrielles vertes, mais les banques d'économies beaucoup plus petites ont également pris des mesures expérimentales et novatrices dans la création et l'orientation des capitaux. Cependant, il s'agit du financement de l'atténuation des effets des changements climatiques plutôt que de l'adaptation climatique, ce qui montre bien que même lorsque les taux d'intérêt sont bas, les fonds sont toujours accordés sous forme de prêts et non de subventions. La raison d'être des banques est de fournir des services bancaires ; même lorsqu'elles offrent des prêts à des conditions avantageuses, elles ne sont généralement pas considérées comme des organismes subventionnaires ou philanthropes. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elles ne peuvent pas être le moteur de financement d'autres institutions qui, elles, sont des organismes subventionnaires et philanthropes, en particulier dans les économies avancées.

Les économies avancées et les plus résilientes seront à l'évidence la principale source de financement, étant donné l'ampleur des besoins en matière d'adaptation et le fait que les pays les plus touchés sont les moins responsables de la cause du problème et les moins à même de payer. Partout dans le monde, les banques centrales ont aidé à soutenir directement leurs gouvernements pendant la pandémie de COVID-19 ; par conséquent, dans la période de redressement de l'après-COVID, il semble justifié d'envisager une réflexion sur la manière dont elles pourraient faire de même pour soutenir les ministères chargés du développement, les organismes d'aide et les banques de développement.

Les banques centrales pourraient à tout le moins faire davantage pour faire cesser tout soutien à des activités à forte intensité de carbone et inadaptées, ce qui requiert de revoir le programme en cours. S'il est vrai

que les gouvernements du monde entier ont fortement réduit leurs flux de financement vers les secteurs des combustibles fossiles et de la pétrochimie depuis la session de la COP tenue à Copenhague, les banques centrales restent le principal canal de ce financement – environ 26 milliards de dollars sur un total de 38 milliards de dollars d'un financement public qui, commencé en 2009, reste actif aujourd'hui, en ceci que les transactions et les obligations ne sont pas encore arrivées à échéance (Barrowclough and Finkill, 2021). Cela envoie un signal erroné aux marchés et à la société.

Cette situation a continué au cours de la récente période de pandémie, les banques centrales ayant acheté des obligations d'entreprises à une échelle sans précédent, dans le cadre de leurs opérations d'urgence pour augmenter les liquidités et éviter la paralysie économique. Selon certaines études sur les plans de relance COVID-19 des banques centrales, nombre de ces banques ont un penchant pour le financement des combustibles fossiles et n'ont pas tenté de s'éloigner du secteur (Oil Change International, 2021), bien que plusieurs d'entre elles aient des intérêts actifs dans des travaux et des politiques qui devraient les rendre conscientes de cette contradiction.

Les recherches de la CNUCED et de l'Université de Lund montrent également que les achats d'action effectués par les grandes banques centrales dans le cadre de la reprise liée à la COVID-19 sont souvent en contradiction avec l'ambition verte de leurs gouvernements²². Élargissant à l'impératif climatique la fonction publique de soutien des banques centrales, la Banque d'Angleterre (2021) note que des incitations pourraient être utilisées pour influencer les entreprises et les amener à produire des émissions nettes égales à zéro et que ces incitations pourraient être progressivement renforcées. Toutefois, la Banque note également qu'en se retirant des entreprises à forte intensité de carbone, elle perdrait une occasion d'influencer leur politique, et les récents programmes de reprise liés à la COVID-19 portent à penser qu'il faut en faire un objectif explicite, sinon on n'y parviendra pas. Le soutien à l'industrie des combustibles fossiles était généralement accordé sans aucune condition, ce qui n'a pas été le cas pour les fonds accordés à des entreprises du secteur des énergies renouvelables (Tearfund, 2021). Cette prise de conscience croissante est encourageante, mais l'étape suivante, c'est-à-dire envisager comment les banques centrales des économies avancées pourraient aider à financer l'adaptation dans les pays moins développés, n'est pas une priorité.

Les banques centrales devraient non seulement réglementer judicieusement le secteur financier, mais aussi se doter d'un arsenal plus complet d'outils pour mobiliser et orienter le financement d'activités vertes. Plus précisément, elles devraient cesser de soutenir implicitement les grands émetteurs de carbone et de pénaliser les activités peu carbonées. Elles devraient aménager leur réglementation en matière de garantie de façon à accepter les obligations vertes des institutions financières comme garantie, car la politique de garantie est l'un des principaux outils dont dispose une banque centrale pour rendre son activité plus écologique.

4. Vers un État développementaliste vert

On s'accorde généralement à reconnaître que les objectifs de la politique économique doivent être élargis pour inclure l'adaptation à l'environnement, mais des désaccords persistent quant au rôle et au champ d'action de l'État dans la réalisation de ces objectifs. S'inspirant de l'idée selon laquelle le défi de l'adaptation relève de la gestion des risques, une école de pensée soutient que le plus gros du travail doit être fait par le secteur privé, le rôle de l'État consistant essentiellement à distiller les objectifs environnementaux pour les incorporer dans des projets bancables et à réduire les risques associés à ces projets, de façon à attirer les investissements du capital financier privé mondial. Cette approche repose sur une croyance de longue date, qui veut que l'intervention de l'État crée des problèmes économiques plutôt que d'en résoudre ; en outre, elle part du principe que les forces créatives des marchés sont les mieux à même d'assurer une allocation efficace des ressources et la maximisation du bien-être économique. De ce point de vue, l'action proactive de l'État n'intervient qu'en dernier recours, lorsque la réduction des risques n'aboutit pas à des projets susceptibles d'attirer des investisseurs (voir également le chapitre III du présent *Rapport*).

Dans une autre vision du rôle de l'État, l'adaptation climatique nécessite une *transformation* plutôt que la préservation des actifs existants, qui est au cœur même de l'approche basée sur la gestion des risques. Cette notion s'apparente à celle d'« État développementaliste » évoquée précédemment en rapport avec l'industrialisation rapide et le rattrapage économique de l'Asie de l'Est. Pour pouvoir l'appliquer aux défis de l'adaptation climatique, les décideurs doivent reconnaître les changements intervenus dans leur projet de développement. Il s'agit en particulier de

la manière dont la transformation structurelle et une croissance économique rapide interagissent avec le défi mondial des changements climatiques afin d'assurer un développement durable à faible émission de carbone. Dans cette démarche, la mise à niveau technologique et industrielle et l'augmentation des niveaux de prospérité matérielle restent les objectifs clefs du développement, mais ces objectifs doivent être conciliés avec les objectifs de la durabilité environnementale.

Par conséquent, le concept traditionnel de l'État développementiste en Asie de l'Est a évolué et a été adapté pour plusieurs raisons. Même en Asie de l'Est, avec le succès de la stratégie d'industrialisation et l'accession des économies au statut de pays à revenu moyen, voire élevé, l'accumulation du capital est devenue moins importante et le rôle de l'innovation et du progrès technologique dans la croissance économique plus important. Dans le même temps, l'augmentation des revenus des ménages a rendu les contraintes sur la consommation plus difficiles à maintenir, tout en renforçant le désir des citoyens de participer davantage à la société, ne serait-ce qu'en raison de la dégradation de l'environnement associée à la croissance industrielle rapide²³. Au niveau international, la réorganisation de la production mondiale autour de chaînes de valeur mondiales a de plus en plus resserré l'emprise des multinationales sur les entreprises nationales qui, de ce fait, se détachent des accords avec l'État. Le durcissement des règles et réglementations figurant dans les accords internationaux sur le commerce et l'investissement a réduit la marge de manœuvre qui avait permis aux économies d'Asie de l'Est d'appliquer certaines mesures de politique industrielle, et la financiarisation accrue de l'économie mondiale a rendu plus complexe le maintien de la stabilité macroéconomique et financière (*TDR 2006, 2014*).

Aux niveaux national et international, à partir des années 1990, ces changements ont amené les États en développement traditionnels d'Asie de l'Est à adopter une série de mesures de libéralisation et de modifications réglementaires, qui ont contribué au déclenchement de la crise financière de 1997-1998 dans la région (*TDR 1998*). Faisant peu de cas des origines de la crise, la réponse des cercles politiques internationaux, notamment des institutions financières internationales, a été de diaboliser davantage l'État développementiste et de promouvoir l'idée qu'il fallait « faire des affaires » comme il convient. Non seulement cette façon de voir repose sur des

hypothèses douteuses concernant la dynamique des marchés, mais elle ne fait aucune distinction entre l'État développementiste en tant que tel et des mesures spécifiques, figeant ainsi le concept dans l'espace et le temps. Elle ne reconnaît pas que l'essence de la notion d'État développementiste, « ce n'est donc pas l'intervention en soi mais *l'ambition de développement* que sert cette intervention et *le consensus des élites* qui en élaborent le cadre, ainsi que l'existence de capacités institutionnelles pour traduire cette ambition dans des politiques plus ou moins efficaces » et que, dans le cas de la République de Corée, « rien ne paraît indiquer que l'État coréen aurait renoncé à ce type de pratiques pour les industries à fort contenu scientifique, même si les conditions qu'il met à accorder son soutien ont évolué pour s'adapter à des objectifs différents » (Thurbon, 2014: XI, XIV ; italique dans l'original)²⁴.

En effet, la stratégie de croissance verte adoptée en 2008 par la République de Corée peut être considérée comme « une stratégie de développement orientée vers l'écologie avec une dimension de politique industrielle militante » (Dent, 2018: 1200). Elle a permis, entre autres, la mise en place de réseaux intelligents de premier ordre basés sur des technologies locales et a porté la République de Corée au rang de leader mondial pour les technologies essentielles de stockage de l'énergie, notamment les batteries lithium-ion et les piles à hydrogène (voir, par exemple, Dent, 2018 ; Kim, 2021). Cela signifie que, loin d'infirmier l'importance du rôle de l'État développementiste, ces changements ont fait évoluer le concept vers ce que l'on peut appeler l'« État éco-développementiste de l'Asie de l'Est » (Harrell and Haddad, 2021) ou, plus généralement, l'« État développementiste vert ».

L'État développementiste vert maintient les éléments essentiels du modèle traditionnel de l'État développementiste (voir *TDR 1996* ; Wade, 2018), tels que : i) le grand intérêt des dirigeants politiques pour un développement centré sur les différences structurelles entre les secteurs d'activités et visant un rattrapage économique à long terme, catalyseur puissant donnant sa forme à la stratégie de développement de l'État ; ii) une approche politique dans laquelle l'État joue un rôle actif et coordonne la transformation structurelle en ayant recours à des réglementations et à des mesures incitatives subordonnant le soutien de l'État à des critères de résultats et en appliquant une politique industrielle visant la mise à niveau des technologies et la création d'emplois bien rémunérés

– c'est-à-dire que ce qui compte ce sont la qualité et la modalité des interventions, et non leur quantité ; et iii) une architecture institutionnelle qui s'appuie sur une bureaucratie compétente, consciente de sa mission, indépendante des pressions d'intérêts particuliers, tout en étant en contact étroit avec le secteur privé.

Il existe également des différences importantes par rapport au modèle traditionnel de dirigisme étatique. La distinction la plus importante est peut-être que les décideurs doivent réussir à *créer* des activités industrielles vertes tout en parvenant à *détruire* les activités existantes à forte intensité de combustibles fossiles. Pour manœuvrer entre ces objectifs distincts mais interdépendants, il faudra un éventail plus large d'actions, en sachant bien que la structure industrielle des pays en développement dans l'économie mondiale actuelle tirée par la technologie, ne peut prospérer sans une stratégie de développement fondée sur la connaissance et l'innovation.

Les décideurs auront également besoin d'un soutien sociétal allant bien au-delà de l'élite industrielle. Pour allier les aspects création et destruction de la transformation structurelle en vue de mettre en place une économie à faible émission de carbone, l'alliance entre l'État et la société doit inclure les travailleurs – que l'État développementiste traditionnel aura cooptés en créant des emplois à haut salaire – et accorder une plus grande attention à la dimension spatiale du développement, donc aux zones rurales et au rôle du développement agricole. Seules ces alliances socioéconomiques plus équilibrées peuvent mettre fin à l'influence de certaines élites et de certains groupes d'intérêt étroitement associés à la croissance à forte intensité de carbone, qui, si elle se perpétue, empêcherait les gouvernements d'adopter une approche axée sur le développement vert à long terme (Oatley and Blyth, 2021).

Des alliances socioéconomiques mieux équilibrées sont également nécessaires, car la société civile est devenue une forme d'agence plus proactive et capable d'intervenir dans le processus de développement. Comme le note Dent (2014: 1204) : « le développement à faible émission de carbone est autant un processus sociétal qu'un processus économique, englobant les modes de vie et les choix individuels au niveau micro-économique, ainsi que les stratégies industrielles et infrastructurelles au niveau macroéconomique ». Cela signifie qu'un État développementiste vert doit clairement s'efforcer

de construire des réseaux État-société fondés sur la participation sociale, le débat et le consensus, tout en incluant de larges pans de la société. La mise en place de cette nouvelle base de légitimité élargie complique l'évolution vers un État développementiste vert, même si ces groupes plus larges ont davantage d'intérêts en commun entre eux qu'avec l'élite des entreprises, pour lesquelles ce qui importe le plus ce sont les intérêts particuliers et les pertes financières liées aux actifs bloqués par cette évolution.

Une autre différence importante entre l'État développementiste traditionnel et l'État développementiste vert réside dans la dimension internationale. Le modèle de l'État développementiste a été un choix politique stratégique des pays désireux d'être compétitifs dans l'économie mondiale. Pour cela ils ont principalement cherché à atteindre certains objectifs d'exportation et à attirer les investissements étrangers directs alors que, compte tenu de l'hypermondialisation actuelle, les décideurs se doivent également d'adopter des mesures de gestion du compte de capital afin de protéger le système financier national de l'instabilité financière mondiale. En outre, en dernière analyse, les objectifs du développementalisme d'aujourd'hui découlent du programme mondial de décarbonisation de l'activité économique et de l'action internationale contre les changements climatiques. Par conséquent, l'établissement de liens entre les stratégies conçues et mises en œuvre au niveau national fait partie d'un projet international d'action climatique beaucoup plus vaste, et les stratégies nationales devront inscrire leur contribution dans un cadre international mis en place en faveur d'un développement à faible émission de carbone, tels que l'Accord de Paris (*TDR 2019*).

Il est également important de noter que toute approche qui se concentre sur la réduction des risques réduit la marge d'action dont a besoin un État développementiste vert, car elle limite précisément les moyens d'action qu'il utiliserait. Par exemple, la réduction des risques réglementaires rendrait plus difficile le maintien de services d'énergie intégrés verticalement et appartenant à l'État, le réaménagement des subventions accordées aux fournisseurs de combustibles fossiles au profit des fournisseurs d'énergies renouvelables (par exemple en appliquant à ces derniers certains tarifs de rachat ou en leur garantissant l'accès au réseau). En outre, dans le domaine financier, une stratégie de réduction des risques s'attaquerait à plusieurs mesures à vocation écologique, telles que les subventions, les

allègements fiscaux ou les instruments fondés sur l'endettement, et favoriserait plutôt la mondialisation financière en mettant l'accent sur les flux de portefeuille (plutôt que sur les IED, comme dans les États développementistes traditionnels), ce qui risquerait de nuire à la stabilité macroéconomique et financière. En outre, une telle stratégie priverait l'investissement public de ressources budgétaires rares, qui devraient plutôt servir à soutenir des partenariats public-privé, par exemple pour compenser un opérateur privé pour le paiement des redevances d'utilisation des infrastructures au cas où la demande serait insuffisante ou que la rentabilité du secteur

privé diminuerait à la suite de l'adoption d'une nouvelle réglementation gouvernementale (une augmentation du salaire minimum, par exemple)²⁵.

Ces aspects internationaux des politiques d'adaptation aux changements climatiques exigent un nouveau multilatéralisme capable de fournir le bien public mondial nécessaire à une prospérité partagée et à une planète saine, et de garantir qu'aucune nation cherchant à atteindre ses objectifs économiques et environnementaux n'empiète sur la capacité des autres nations d'en faire autant. Ce thème est développé plus en détail dans le chapitre suivant.

E. Conclusion

La transformation structurelle, qui se caractérise par la migration de la structure de production du secteur primaire vers le secteur manufacturier, a été la voie la plus efficace menant à une croissance économique rapide dans le passé. C'est la voie qu'ont suivie les économies avancées d'aujourd'hui et quelques pays d'Asie de l'Est ayant réussi leur industrialisation. Ce modèle traditionnel à forte intensité de combustibles fossiles ne saurait répondre aux aspirations des nombreux autres pays en développement désireux d'élever leur revenu national en s'industrialisant, car ces pays porteraient leurs niveaux d'émissions et de consommation de ressources au-delà de la capacité écologique de la planète.

La réponse à ce dilemme ne consiste pas à renoncer au développement de l'activité manufacturière et, plus généralement, aux stratégies de diversification dans les pays en développement, mais plutôt à édifier un système économique diversifié à faible émission de carbone, alimenté par des sources d'énergie renouvelables et mettant en œuvre des technologies vertes, et où existent des interconnexions efficaces en termes de ressources entre les activités économiques au sein d'un même secteur et entre secteurs. Une telle solution maintient l'industrie manufacturière comme objectif central, car des éléments majeurs de la transformation structurelle menant à une économie à faible émission de carbone sont étroitement liés à l'industrialisation. La transition énergétique, tout comme la progression de l'économie circulaire, est porteuse de possibilités de réduire l'empreinte carbone de l'industrie manufacturière traditionnelle ainsi

que de fabriquer des équipements pour une économie à faible émission de carbone.

La transition vers les énergies renouvelables et la progression de l'économie circulaire peuvent ouvrir des perspectives d'industrialisation élargies à un vaste ensemble de pays en développement parce qu'elles découplent activité économique et emploi de ressources naturelles. Les sources d'énergie renouvelable – soleil, vent, eau, etc. – sont réparties plus équitablement que les gisements de combustibles fossiles économiquement exploitables, et l'économie circulaire permet d'extraire des ressources à partir de produits usagés et de déchets, réduisant ainsi la quantité requise de nouvelles ressources. De nombreuses activités liées à la production d'énergies renouvelables et à l'économie circulaire peuvent fonctionner économiquement à petite échelle, ce qui ouvre des perspectives commerciales aux petites entreprises et aux zones rurales. Ces activités permettront de diversifier les structures de production économique et de réduire la dépendance de nombreux pays à l'égard de la production d'une gamme étroite de produits primaires, ainsi que d'élargir l'assiette fiscale des pays en développement et de favoriser la mobilisation des ressources intérieures pour financer le développement. Ces activités peuvent aussi concourir à alléger la contrainte de la balance des paiements. S'appuyer sur la production nationale d'énergie et de denrées alimentaires, et réduire ainsi les importations de matières premières brutes, peut permettre de diminuer fortement les importations et de dégager un supplément de devises

pouvant être affecté à l'importation de biens d'équipement aux fins de l'industrialisation et du rattrapage économique.

Aucune de ces transformations n'est susceptible de se produire sans l'intervention de l'État développementaliste. Les transformations structurelles réussies ont généralement reposé sur des politiques publiques proactives. L'adaptation aux changements climatiques suppose des changements à l'échelle du système qui ne peuvent se produire sans une approche intégrée permettant de relever les multiples défis de l'industrialisation dans un monde soumis à

des contraintes climatiques, de manière synchrone et cohérente. Outre des investissements publics à grande échelle et le financement de l'effort d'investissement nécessaire à une transformation structurelle écologique au moyen d'instruments financiers verts, cette évolution requiert une politique industrielle verte et des relations entre l'État et la société dans lesquelles l'État se démarque des intérêts existants en matière de combustibles fossiles et fixe des règles claires appelées à encadrer les nouvelles trajectoires d'investissement vertes et à jeter les bases d'une légitimité soutenue par un large éventail de groupes de la société.

Notes

- 1 En d'autres termes, l'économie atteint le « tournant de Lewis ».
- 2 Une grande partie des critiques concernent la remise en cause par Lewis de l'approche néoclassique du travail et sa focalisation sur les économies mono-sectorielles homogènes, ainsi que sa référence explicite à l'économie classique et à l'expérience historique (Sumner, 2018).
- 3 Lewis (1979) a élargi son approche initiale en ajoutant un secteur « intermédiaire » au modèle d'économie duale. Ce secteur comprend un ensemble hétérogène de petites entreprises opérant dans les zones urbaines dans des activités de fabrication, les transports, la construction et des services très divers. Ces petites entreprises sont rarement enregistrées et font partie du secteur informel. Bien qu'elles fournissent des emplois précieux, leur assise financière, leur niveau technologique et leur productivité sont généralement inférieurs à ceux du secteur moderne.
- 4 Lewis (1954) avait en effet souligné que le secteur traditionnel, non capitaliste, ne se résumait pas au secteur agricole et aux zones rurales, mais englobait toutes les activités économiques qui n'utilisent pas de capital reproductible. Cette critique est également à l'origine de l'hypothèse dite du « biais urbain » (Lipton, 1977 ; Bates, 1988), selon laquelle la pauvreté dans les pays en développement est concentrée dans les zones rurales et est la conséquence directe de la manière dont la politique gouvernementale gère la relation entre les secteurs traditionnel et moderne, comme nous le verrons plus loin.
- 5 Ce concept est étroitement associé à la contribution d'Albert Hirschman à l'économie du développement.
- 6 Cette relation est connue sous le nom de « loi de Verdoorn », selon laquelle une caractéristique essentielle de l'industrie manufacturière est que c'est celle qui se prête potentiellement le mieux à la division du travail, donnant ainsi lieu à des économies d'échelle.
- 7 Les exportations de produits de base peuvent également constituer une première source de revenus en devises étrangères. Toutefois, outre les problèmes liés à la disponibilité d'aliments abordables, comme mentionné ci-dessus, ce mécanisme peut être limité par l'impossibilité d'échanger certaines des principales denrées alimentaires.
- 8 L'incapacité des économies africaines à réaliser une transformation structurelle de même ampleur que celle des économies d'Asie de l'Est a souvent été liée à des différences dans la manière de gérer la relation entre les deux secteurs. Après l'indépendance, un « penchant urbain » a été attribué aux gouvernements africains, parce qu'ils se concentraient sur les infrastructures des zones urbaines, surtaxaient les zones rurales et faisaient pencher les prix relatifs en faveur des activités urbaines (Lipton, 1977 ; Bates, 1988). Mais, selon Karshenas (2001), la principale défaillance de la politique africaine dans les années 1970 et 1980 n'a pas été le taux d'imposition agricole en soi, mais plutôt le fait que l'argent n'a pas été réinjecté dans l'agriculture pour augmenter la productivité et favoriser une augmentation de l'excédent agricole net.
- 9 Dans les économies pauvres où le processus d'industrialisation n'en est qu'à ses débuts ou quand les incitations à la migration sont faibles pour d'autres raisons, les changements climatiques peuvent aggraver le manque de liquidités des habitants des zones rurales au point qu'ils ne peuvent pas se permettre de migrer (voir, par exemple, Selod and Shilpi, 2021). Les changements climatiques risquent alors de faire échouer les transformations structurelles et d'enfermer de larges pans de la population rurale dans la pauvreté.

- 10 La dégradation des terres et l'épuisement des nutriments des sols sont également dus à ce que l'on a appelé « l'accapement des terres », une pratique où les terres, avec leur potentiel en eau, sont acquises par des acteurs privés et publics, y compris des gouvernements souverains, souvent dans le but de garantir leur propre sécurité alimentaire nationale et de satisfaire leurs besoins en biocarburants. Ces acquisitions ont souvent lieu dans des zones où les réglementations foncières ne sont pas rigoureuses, où les gouvernements locaux ont besoin de recettes budgétaires et où il est possible de n'accorder qu'une faible compensation aux communautés locales dépossédées et de faire peu de cas de l'utilisation durable des terres (voir, par exemple, Batterbury and Ndi, 2018).
- 11 Il est clair que la transformation structurelle en Afrique reste différente de celle de l'Asie de l'Est pour toutes sortes de raisons, incluant des facteurs macroéconomiques et institutionnels. L'exposé se limite ici aux principaux éléments du modèle de Lewis.
- 12 Dans un certain sens, il s'agit du revers d'une même médaille, à savoir les tentatives de passage à des chaînes de valeur à faible émission de carbone d'amont en aval, dont il est question plus loin. Voir Rani (2020) pour une discussion générale du recours à l'emploi informel pour éviter certains coûts élevés associés à des réglementations du travail ou à des mesures de protection environnementale ou sociale.
- 13 Pour des données récentes sur le coût des perturbations portuaires liées au climat, voir, par exemple, Verschuur et al., 2020. Voir également UNCTAD, 2020b.
- 14 S'agissant du mécanisme envisagé par les États-Unis, voir le programme de politique commerciale du Président pour 2021 et le rapport annuel 2020 du Président des États-Unis sur le programme d'accords commerciaux (mars 2021), <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf> ; pour l'Union européenne, voir la proposition relative au nouveau mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, adoptée par la Commission le 14 juillet 2021, https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en. Pour plus de détails sur cette proposition, voir UNCTAD, 2021.
- 15 Selon les médias, l'Union européenne prévoit d'allouer les 10 milliards d'euros de recettes annuelles attendues de ses mécanismes d'ajustement carbone aux frontières au remboursement de la dette contractée pour financer ses mesures de relance ; voir Mehreen Khan, « EU carbon border tax will raise nearly Euro10bn annually », Financial Times, 6 juillet 2021, <https://www.ft.com/content/7a812f4d-a093-4f1a-9a2f-877c41811486>.
- 16 Selon des textes plus récents, cet avantage ne peut profiter qu'aux pays qui n'ont pas pris trop de retard. En effet, pour en profiter, de nombreux pays pauvres doivent avoir atteint des capacités technologiques nationales suffisantes pour pouvoir recourir utilement à des technologies avancées (voir, par exemple, Oqubay and Ohno, 2019). On comprend alors pourquoi de nombreux pays moins avancés n'ont pas profité d'« avantage-retard ».
- 17 Pour un examen de ce débat, voir TDR 2006, 2016 ; Cherif and Hasanov, 2019 ; Oqubay et al., 2020.
- 18 Pour une discussion détaillée des définitions et des concepts liés à la politique industrielle verte, voir Altenburg and Rodrik, 2017 ; Brinkmann et al., 2017 ; et Tagliapietra and Veugelers, 2019.
- 19 Pour une évaluation plus générale du potentiel de l'établissement de liens entre les énergies renouvelables et le secteur manufacturier en Égypte, au Maroc et en Tunisie, voir EIB, 2015.
- 20 Voir OECD, 2019, pour un compte rendu récent de l'utilisation des ressources matérielles depuis 1970 et pour des projections jusqu'en 2060.
- 21 Voir FAO, 2017 et, pour quelques exemples de pays, voir FAO, 2021b.
- 22 « Pathways to Breaking the Fossil Fuel Lock-In ». Sources : Bank of England (2013). Asset Purchase Facility (APF) : Additional Corporate Bond Purchases – Market Notice 2 April. Disponible à l'adresse : <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notices/2020/asset-purchase-facility-additional-corporate-bond-purchases> [consulté le 19 juillet 2021] ; Banque centrale européenne (2021). Programme d'achats d'urgence face à la pandémie. Disponible à l'adresse <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [consulté le 15 août 2021] ; US FED (2021). Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve. The Fed-Secondary Market Corporate Credit Facility, disponible à l'adresse <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/smcfcf.htm> [consulté le 23 juin 2021].
- 23 Cette dégradation de l'environnement a une composante nationale (pollution des villes, des sols et des rivières, importantes émissions de gaz à effet de serre), mais aussi une composante internationale (déforestation dans les pays qui fournissent du bois aux industries de la construction et de l'ameublement ou la culture du soja destiné à l'alimentation animale).
- 24 Pour une discussion détaillée de la mort présumée de l'État développementaliste, voir, par exemple, Thurbon 2014 ; Wade 2018.
- 25 Pour une discussion détaillée de cette question, voir Gabor, 2021.

Bibliographie

- Adelman I (1984). Beyond export-led growth. *World Development*. 12(9): 937–949.
- Akyüz Y and Gore C (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24(3): 461–470.
- Alper E, Hobdari NA and Uppal A (2016). Food inflation in sub-Saharan Africa: Causes and policy implications. Working Paper No. 16/247. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Food-Inflation-in-Sub-Saharan-Africa-Causes-and-Policy-Implications-44492>.
- Altenburg T, Feng K and Shen Q (2017). Electric mobility and the quest for automobile industry upgrading in China. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 186–198.
- Altenburg T and Rodrik D (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 1–20.
- Auktor GV (2017). Renewable energy as a trigger for industrial development in Morocco. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 154–165.
- Badiane O, Diao X and Jayne T (2021). Africa's unfolding agricultural transformation. In: Otsuka K and Fan S, eds. *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 153–192.
- Barbieri P, Boffelli A, Elia S, Fratocchi L, Kalchschmidt M and Samson, (2020). What can we learn about reshoring after Covid-19? *Operations Management Research*. 13: 131–136.
- Barrett CB, Ortiz-Bobea A and Pham T (2021). Structural transformation, agriculture, climate, and the environment. Structural Transformation and Economic Growth Pathfinding Paper. Available at <https://steg.cepr.org/publications/structural-transformation-agriculture-climate-and-environment>.
- Barrowclough D and Finkill G (2021, forthcoming). Banks, bonds and the petrochemicals/plastics industry – Greening the path from Copenhagen Agreement, Covid-19 and beyond. Research Paper No. 69. UNCTAD.
- Bates RH (1988). Governments and agricultural markets in Africa. In: Bates RH, ed. *Towards a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. University of California Press. Berkeley: 331–358.
- Batterbury SPJ and Ndi F (2018). Land grabbing in Africa. In: Binns T, Lynch K and Nel E, eds. *The Routledge Handbook of African Development*. Routledge. London: 573–582.
- Becker A, Ng AKY, McEvoy D and Mullett J (2018). Implications of climate change for shipping: Ports and supply chains. *WIREs Climate Change*. 9(2): e508.
- Beeson M (2006). Politics and markets in East Asia: Is the developmental state compatible with globalization. In: Stubbs R and Underhill GRH, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford University Press. Oxford: 443–453.
- Benson E (2014). Informal and green? The forgotten voice in the transition to a green economy. Discussion Paper. International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/16566iied>.
- Binz C, Gosens J, Yap XS and Yu Z (2020). Catch-up dynamics in early industry lifecycle stages - a typology and comparative case studies in four clean-tech industries. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1257–1275.
- Brown D, McGranahan G and Dodman D (2014). Urban informality and building a more inclusive, resilient and green economy. Working Paper., International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/10722iied>.
- Campiglio E, Godwin A, Kemp-Benedict E and Matikainen S (2017). The tightening links between financial systems and the low-carbon transition. In: Arestis P and Swayer M, eds. *Economic Policies Since the Global Financial Crisis*. Palgrave Macmillan. Basingstoke: 313–356.
- Chen M and Raveendran G (2014). Urban employment trends in India: Recent trends and patterns. Working Paper No 7. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO). Available at <https://www.wiego.org/publications/urban-employment-india-recent-trends-and-patterns>.
- Cherif R and Hasanov F (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of true industrial policy. Working Paper No. 19/74. International Monetary Fund.
- Coady D, Parry I, Le NP and Shang B (2019). Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates. Working Paper No. 19/89. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/>

- Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509.
- Cohen S and de Long BJ (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Harvard Business Review Press. Cambridge.
- Corrocher N, Malerba F and Morrison A (2021). Technological regimes, patent growth, and catching-up in green technologies. *Industrial and Corporate Change*. Forthcoming. Available at <https://doi.org/10.1093/icc/dtab025>.
- Crippa M, Solazzo E, Guizzardi D, Monforti-Ferrario F, Tubiello FN and Leip A (2021). Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*. 2(3): 198–209.
- Dechezleprêtre A and Sato M (2018). Green policies and firms' competitiveness. Issue Paper. OECD Green Growth and Sustainable Development Forum. Available at https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_Competitiveness%20Issue%20Paper_WEB.pdf.
- Dent CM (2018). East Asia's new developmentalism: State capacity, climate change and low-carbon development. *Third World Quarterly*. 39(6): 1191–1210.
- Diao X, Ellis M, McMillan M and Rodrik D (2021). Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms. Working Paper No. 28344. National Bureau of Economic Research.
- Diao X and McMillan M (2018). Toward an understanding of economic growth in Africa: A reinterpretation of the Lewis model. *World Development*. 109: 511–522.
- Dikau S, Robins N and Volz U (2020). A toolbox for sustainable crisis response measures for central banks and supervisors: Lessons for practice. INSPIRE Briefing Paper. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and SOAS Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London.
- European Commission (2021a). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon Border Adjustment Mechanism as part of the European Green Deal / Before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- European Commission (2021b). Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Document COM(2021) 350 final. 5 May. Available at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.
- EIB (2015). Evaluating Renewable Energy Manufacturing Potential in the Mediterranean Partner Countries. European Investment Bank. Available at https://www.eib.org/attachments/femip_study_evaluating_renewable_energy_manufacturing_potential_en.pdf.
- FAO (2017). *Climate-Smart Agriculture Sourcebook Summary* Second edition. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <http://www.fao.org/3/i7994e/i7994e.pdf>.
- FAO (2021a). *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security: 2021*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb3673en>.
- FAO (2021b). *Climate-smart Agriculture Case Studies 2021: Projects from around the World*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb5359en>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming Food Systems for Food Security, improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for all*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.
- Gabor D (2021). The Wall Street consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Gallagher KP and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. Boston University and UNCTAD. Boston and Geneva. Available at <https://unctad.org/web-flyer/new-multilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>.
- Gerschenkron A (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press. Cambridge.
- Gielen D, Boshell F, Saygin D, Bazilian MD, Wagner N and Gorini R (2019). The role of renewable energy in the global energy transformation. *Energy Strategy Reviews*. 24: 38–50.
- Godfrey M (1979). Rural-urban migration in a “Lewis-model” context. *The Manchester School*. 47(3): 230–247.
- Harrell S and Haddad MA (2021). The evolution of the East Asian eco-developmental state. *The Asia-Pacific Journal*. 19(6): article 5557.
- Harrison A, Martin LA and Nataraj S (2017). Green industrial policy in emerging markets. *Annual Review of Resource Economics*. 9: 253–274.
- Hirschman AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT.
- IEA (2019). *CO2 emissions from fuel combustion. Highlights*. International Energy Agency. Paris. Available at https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. International Energy Agency. Paris. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IISD (2020). Doubling Back and Doubling Down: G20 scorecard on fossil fuel funding. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. Available at <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/g20-scorecard-report.pdf>.

- IMF (2020). *World Economic Outlook – October, Chapter 3: Mitigating Climate Change*. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IRENA (2021). *Renewable Power Generation Costs in 2020*. International Renewable Energy Agency. Abu Dhabi. Available at <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
- Izquierdo A, Lama R, Medina JP, Puig J, Riera-Crichton D, Vegh C and Vuletin G (2019). Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation. Working Paper No. 26478. National Bureau of Economic Research
- Johnston BF and Mellor JW (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 566–593. Available at <http://www.jstor.org/stable/1812786>.
- Kaldor N (1957). A model of economic growth. *The Economic Journal*. 67(268): 591–624.
- Karshenas M (2001). Agriculture and economic development in sub-Saharan Africa and Asia. *Cambridge Journal of Economics*. 25(3): 315–342.
- Kim SY (2021). National competitive advantage and energy transitions in Korea and Taiwan. *New Political Economy*. 26(3): 359–375.
- Kirchherr J and Urban F (2018). Technology transfer and cooperation for low carbon energy technology: Analysing 30 years of scholarship and proposing a research agenda. *Energy Policy*. 119: 600–609.
- Kruse H, Mensah E, Sen K and de Vries G (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. Working Paper No. 2021/28 United Nations University / World Institute for Development Economies Research. Available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-28-manufacturing-renaissance-industrialization-trends-developing-world.pdf>.
- Lazard (2020). Levelized Cost of Energy and Levelized Cost of Storage – 2020. Available at <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/>.
- Lee K and Malerba F (2017). Catch-up cycles and changes in industrial leadership: windows of opportunity and responses of firms and countries in the evolution of sectoral systems. *Research Policy*. 46(2): 338–351.
- Leger D, Matassa S, Noor E, Shepon A, Milo R and Bar-Even A (2021). Photovoltaic-driven microbial protein production can use land and sunlight more efficiently than conventional crops. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 118 (26): e2015025118. Available at <https://www.pnas.org/content/118/26/e2015025118>
- Lema R, Fu X and Rabellotti R (2020). Green windows of opportunity: latecomer development in the age of transformation toward sustainability. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1193–1209.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*. 22(2): 139–191.
- Lewis WA (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*. 47(3): 211–229.
- Lipton M (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith. London.
- Oxford Economics (2021). *The Sustainable Supply Chain Paradox: Balancing the Bottom Line with the Green Line*, Oxford Economics Research. Oxford.
- Mathews JA (2020). Greening industrial policy. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 266–283.
- Mazzucato M and Kattel R (2020). Grand challenges, industrial policy, and public value. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 311–336.
- McDonald D, Marois T and Barrowclough D (2020). *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic with Public Finance*. Municipal Services programme, Eurodad and UNCTAD. Kingston, Geneva and Brussels.
- McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M and Jansen M, eds, *Making Globalization Socially Sustainable*. International Labour Organization and World Trade Organization. Geneva: 49–84.
- Myrdal G (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks. Methuen. London.
- OECD (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*. OECD Publishing. Paris.
- OECD/WTO (2019). *Aid for Trade at a Glance 2019: Economic Diversification and Empowerment*. OECD Publishing. Paris.
- Özgür G, Elgin C and Elveren AY (2021). Is informality a barrier to sustainable development? *Sustainable Development*. 29(1): 45–65.
- Oatley T and Blyth M (2021). The death of the carbon coalition. *Foreign Policy*. 12 February.
- Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford.
- Oqubay A and Ohno K, eds. (2019). *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford.
- Oxfam (2021). Tightening the net: Net zero climate targets – implications for land and food equity. Briefing Paper. Oxfam International.
- Pigato MA, Black SJ, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-carbon Development*. International Development in Focus. World Bank. Washington, D.C.

- Pollin R (2020). An industrial policy framework to advance a global green new deal. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 394–428.
- Poon D and Kozul-Wright R (2019). Learning from East Asia: Catch-up and the making of China's developmental state. In: Oqubay A and Ohno K, eds. *How Nations Learn. Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford: 38–62.
- Porter ME and van der Linde C (1995). Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*. 9(4): 97–118.
- Prieto-Sandoval V, Jaca C and Ormazabal M (2018). Towards a consensus on the circular economy *Journal of Cleaner Production*. 179: 605–615.
- Rani U (2020). Old and new forms of informal employment. In: Chen M and Carré F, eds. *The Informal Economy Revisited. Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge. London and New York: 88–91.
- Ranis G and Fei JCH (1961). A theory of economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 533–565.
- Roberts SH, Foran BD, Axon CJ and Stamp AV (2021). Is the service industry really low-carbon? Energy, jobs and realistic country GHG emissions reductions. *Applied Energy*, 292: 116878.
- Rodrik D (2004). Industrial policies for the twenty-first century. Research Working Paper No. 04-047. John F. Kennedy School of Government.
- Rosegrant MW, Wiebe KD, Sulser TB, Mason-D'Croz D and Willenbockel D (2021). Climate change and agricultural development. In: Otsuka K and Fan S, eds *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 629–660. Available at https://doi.org/10.2499/9780896293830_19.
- Selod H and Shilpi F (2021). Rural-urban migration in developing countries: Lessons from the Literature. Policy Research Working Paper No. 9662. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35610>.
- Stern DI (2004). The rise and fall of the environmental Kuznets curve. *World Development*. 32(8): 1419–1439.
- Sumner A (2018). Is the Lewis model of economic development still relevant to developing countries? *Global Policy Journal*. Opinion. 20 April. Available at <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/04/2018/lewis-model-economic-development-still-relevant-developing-countries>.
- Tagliapietra S and Veugelers R (2019). *A Green Industrial Policy for Europe*. Blueprint Series 31. Bruegel. Brussels. Available at https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf
- Tearfund (2021). Cleaning up their act? G7 fossil fuel investments in a time of green recovery. Report. Tearfund. Available at <https://learn.tearfund.org/en/resources/policy-reports/cleaning-up-their-act>.
- Thurbon E (2014). The resurgence of the developmental state: A conceptual defence. *Critique Internationale*. 63(2): 59–75.
- Timilsana G and Malla S (2021). Do investments in clean technology reduce production costs? Insights from the literature. Policy Research Working Paper No. 9714. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35885>.
- Timmer CP (1988). The agricultural transformation. In: Chenery H and Srinivasan TN, eds. *Handbook of Development Economics*, Volume 1. Elsevier. Amsterdam: 275–331.
- Tregenna F (2009). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and GDP internationally. *Cambridge Journal of Economics*. 33 (3): 433–466.
- Tregenna F (2010). How significant is intersectoral outsourcing of employment in South Africa? *Industrial and Corporate Change*. 19 (5): 1427–1457.
- Trærup SLM, Greersen SL and Knudsen C (2018). Mapping barriers and enabling environments in technology needs assessments, nationally determined contributions, and technical assistance of the Climate Technology Centre and Network. Document TEC/2018/17/4. Available at <https://unepdtu.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996 – Part II: Rethinking Development Strategies: Some Lessons from the East Asian Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability, Growth in Africa*. (United Nations publication. Sales No. E.98.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustainable Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. (United Nations publication. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020a). *Transforming Trade and Development in a Fractured, Post-Pandemic World: Report of the Secretary General of UNCTAD to the Fifteenth Session of the Conference*. (United Nations publication. Sales No.E.20.II.D. Geneva).
- UNCTAD (2020b). *Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices*. Transport and Trade Facilitation Series No 12. UNCTAD/DTL/TLB/2019/1. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.10. Geneva).
- UNCTAD (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Geneva. Available at https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf.
- Verschuur J, Koks EE and Hall JW (2020). Port disruptions due to natural disasters: Insights into port and logistics resilience. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 85: 102393.
- Villena VH and Gioia DA (2020). A more sustainable supply chain. *Harvard Business Review*. March-April: 1–11.
- Volz U (2017). On the role of central banks in enhancing green finance. Inquiry Working Paper No. 17/01. UN Environment Inquiry: Design of a Sustainable Financial System Available at https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On_the_Role_of_Central_Banks_in_Enhancing_Green_Finance%281%29.pdf.
- Wade RH (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*. 49(2): 518–546.
- Wollenberg E, Richards M; Smith P, Havl P, Obersteiner M; Tubiello FN, Herold M, Gerber P, Carter S, Reisinger A, Van Vuuren DP, Dickie A, Neufeldt H, Sander BO, Wassmann R, Sommer R, Amonette JE, Falcucci A, Herrero M, Opio C, Roman-Cuesta RM, Stehfest E, Westhoek H, Ortiz-Monasterio I, Sapkota T, Rufino MA, Thornton P, Verchot L, West PC, Soussana JF, Baedeker T, Sadler M, Vermeulen S and Campbell BM (2016). Reducing emissions from agriculture to meet the 2°C target. *Global Change Biology*. 22(12): 3859–3864. Available at <https://doi.org/10.1111/gcb.13340>.
- WEF (2021). *Net-Zero Challenge: The Supply Chain Opportunity*. World Economic Forum in collaboration with Boston Consulting Group. Geneva, Available at <https://www.weforum.org/reports/net-zero-challenge-the-supply-chain-opportunity>.

GOVERNANCE DE L'ADAPTATION : DÉFIS POSÉS PAR LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LES FINANCES INTERNATIONALES



A. Introduction

Dans de récents *Rapports sur le commerce et le développement*, la CNUCED a présenté des arguments en faveur d'une nouvelle donne écologique mondiale, un nouveau Pacte vert, conçue pour relever les multiples défis auxquels est confrontée la communauté internationale. Cette nouvelle donne devrait reposer sur un effort massif et coordonné d'investissement et de création d'emplois, afin de mettre en place un système énergétique mondial plus propre et plus efficace. Mais comme pour son homonyme d'antan, cette stratégie de redressement de la planète est liée à des mesures de régulation et de redistribution qui devraient également avoir une dimension mondiale. Il s'agit notamment de mesures (et de réformes institutionnelles connexes) visant à limiter le pouvoir excessif et les pratiques prédatrices des grandes sociétés financières et non financières, à réduire les inégalités de richesses et de revenus qui ont créé des sociétés fragmentées et des économies déséquilibrées, et à faire en sorte que la résilience aux chocs imprévus soit garantie pour le plus grand nombre, et pas seulement pour quelques privilégiés.

Les chapitres précédents du présent *Rapport* ont expliqué qu'au niveau national, cette nouvelle donne écologique exige le retour à des options (avec la marge d'action nécessaire pour les mettre en œuvre) perdues en raison d'une confiance excessive dans les forces du marché. Au cours des quarante dernières années, deux hypothèses clefs ont guidé la politique économique de nombreux pays. La première est que le secteur privé est le mieux placé pour accroître le revenu national en privilégiant la compétitivité par les coûts et le jeu des forces efficaces du marché et

qu'il faut donc le laisser faire. Selon la deuxième hypothèse, l'austérité budgétaire est le meilleur outil dont disposent les décideurs pour corriger les déséquilibres macro-économiques qui pourraient altérer la situation du marché.

C'est ainsi que l'économie mondiale a été fondamentalement transformée, rétrécissant l'espace public tout en libérant les forces de la financiarisation et du rentiérisme. La promesse d'un système économique plus dynamique, plus inclusif et plus stable n'a toutefois pas été tenue. Cet échec a été particulièrement évident dans le domaine de l'investissement, tant public que privé, où la tendance dans de nombreux pays a été la stagnation ou le déclin au cours de cette période ; en même temps, la croissance des salaires est restée sans rapport avec celle de la productivité pendant longtemps et les services publics se sont dégradés, ce qui a fait apparaître des écarts socioéconomiques de plus en plus grands (*TDR 2017, 2020*).

La réponse sans précédent des gouvernements face à la pandémie équivaut implicitement à reconnaître plus qu'auparavant qu'un changement de politique s'impose et qu'il faut ménager une marge d'action pour l'effectuer. Le chapitre II a tiré une série d'enseignements qui devraient guider les forces politiques, au-delà du contexte de la crise actuelle et de la reprise. Parmi ces enseignements figure le constat que « personne n'est en sécurité tant que tout le monde n'est pas en sécurité », un constat qui s'applique directement à la nécessité d'étendre le défi de la résilience à l'adaptation climatique.

Mais la capacité des pays à relever ce défi est très variable. En particulier, la pandémie a mis en évidence le fossé qui sépare les pays développés des pays en développement en ce qui concerne la marge de manœuvre dont ils disposent pour mobiliser les ressources nécessaires afin de répondre à des chocs imprévus. Cette situation a des conséquences inévitables en ce qui a trait non seulement aux investissements massifs à effectuer dans les nouvelles sources d'énergie, mais aussi à la capacité des pays à répondre à la menace croissante que représente l'augmentation des températures mondiales.

L'intensification des dérèglements climatiques qui menacent les pays en développement n'est pas du fait de ces derniers. Pour cette raison et aussi à cause des dures contraintes extérieures qui pèsent sur les efforts que ces pays font pour mobiliser des ressources, on ne peut s'attendre à ce qu'ils règlent leurs propres problèmes sans un soutien financier et technologique important de la communauté internationale. Comme indiqué au chapitre III, le principe des responsabilités communes mais différenciées a pour but de garantir que les pays avancés fournissent un soutien à la mesure des avantages économiques qu'ils ont retirés de deux siècles de rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Le meilleur véhicule pour mobiliser et coordonner ce soutien reste le système multilatéral.

Des *Rapports* précédents ont souligné que l'architecture multilatérale actuelle devra être réformée si on veut répondre aux multiples crises auxquelles font face les pays en développement, en respectant les délais et les niveaux d'ambition fixés par la communauté internationale. Cela signifie, en partie, qu'il faudra ramener les institutions créées entre 1944 et 1947 à ce que leurs concepteurs avaient prévu à l'origine (Gallagher and Kozul-Wright, 2021). Pourtant, même en supposant que nous vivions un « nouveau moment Bretton Woods » (Georgieva, 2020), il ne peut s'agir simplement de remonter le temps, étant donné les faiblesses et les asymétries du nouveau Pacte original (notamment en matière de développement économique). En 2021-2022, la création d'un nouveau multilatéralisme pour une prospérité

partagée est une tâche tout aussi difficile, voire plus difficile, qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'économie mondiale est aujourd'hui plus vaste, plus complexe et plus fragile ; les demandes concurrentes de ressources sont plus importantes ; et les voix qui doivent être écoutées, en particulier celles du monde en développement, sont plus diverses.

Pour reconstruire en mieux, il faudra repenser les politiques publiques au niveau national, renouveler les institutions publiques et revitaliser le contrat social, tout en appliquant de nouveaux principes de coopération et de leadership au niveau mondial. Pour les économies en développement, le renforcement des niveaux d'ambition et des capacités de l'État développementaliste est, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, une condition nécessaire des changements structurels requis pour renforcer la résilience, sans exacerber la crise climatique et sans causer de nouveaux dommages environnementaux. Mais les pays en développement ont besoin d'un soutien collectif au niveau international pour compléter et renforcer leurs efforts nationaux de mobilisation des ressources. Les progrès réalisés sur ces deux fronts peuvent, s'ils sont efficacement coordonnés, faire progresser un programme qui profite à tous les individus et à la planète.

Ce chapitre analyse deux aspects multilatéraux majeurs du défi de l'adaptation climatique : les règles du commerce international et le système financier. Comme nous l'avons expliqué plus haut, l'adaptation climatique a été éclipsée par les engagements en faveur de l'atténuation des effets des changements climatiques et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette asymétrie se retrouve dans l'architecture commerciale et financière, qui n'a pas offert les opportunités et le financement nécessaires pour assurer une croissance résiliente et respectueuse du climat dans les pays en développement. Les règles et principes en vigueur ne tiennent pas compte des besoins technologiques, économiques et financiers de ces pays face aux difficultés de l'adaptation. Ces défis et ces mécanismes sont analysés en détail ci-après et quelques propositions de changement sont présentées.

B. Adaptation climatique et système commercial international

Il nous reste de moins en moins de temps pour stabiliser le climat et progresser vers les ODD ; tous les pays devraient donc trouver les moyens à la fois de promouvoir et de réglementer le commerce et

l'investissement conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et au principe des responsabilités communes mais différenciées. Mais bon nombre des initiatives les plus reconnues dans

le domaine de la réforme du système commercial international continuent d'adhérer à un programme de libéralisation déséquilibré. Jusqu'à présent, ce programme n'a pas tenu ses promesses en matière de développement et n'a pas non plus été associé à une réduction des émissions. Continuer sur cette voie serait contraire à toute notion de transition juste, car cela désavantagerait les pays en développement alors qu'ils sont les moins responsables des dommages liés au climat.

1. Le commerce et l'environnement dans l'Accord sur l'OMC et d'autres accords commerciaux

Les questions relatives au commerce et à l'environnement ont de nouveau gagné du terrain au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis novembre 2020, avec le lancement par un groupe de 23 membres (dont l'UE) de « discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale » dans l'intention de présenter des éléments livrables, des initiatives concrètes et des étapes pour la suite à la douzième Conférence ministérielle de l'OMC¹. Depuis, lors de diverses réunions, des propositions ont été présentées sur : la libéralisation du commerce des biens et des services environnementaux ; la réforme des subventions préjudiciables pour l'environnement ; le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et les actions climatiques ; et l'économie circulaire et la biodiversité².

Le préambule de l'Accord de Marrakech souligne la nécessité d'assurer « ...l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique »³.

Conformément à cet objectif, le paragraphe 31 iii) de la Déclaration ministérielle de Doha appelle à des négociations sur « la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux »⁴. Le paragraphe 32 demande qu'une attention particulière soit accordée à l'effet des mesures environnementales sur l'accès au marché des pays en développement et des pays les moins avancés, afin de parvenir à une situation triplement gagnante pour le commerce, l'environnement et le développement.

Des négociations formelles sur un accord plurilatéral sur les biens environnementaux ont été lancées à l'OMC en juillet 2014, mais seuls deux pays en développement se sont joints à ces négociations, qui se sont enlisées en 2016. Parmi les raisons pour lesquelles les pays en développement ne se sont pas joints aux négociations, on peut citer : l'absence de la dimension développement ; l'inclusion dans les listes de biens ayant de multiples utilisations non environnementales et favorisant principalement les intérêts des pays développés en matière d'exportation ; la crainte que la libéralisation du commerce ne soit discriminatoire à l'égard de leurs produits sur la base de préoccupations non environnementales et sociales (Khor et al., 2017 ; de Melo and Solleder, 2020).

Les préoccupations climatiques sont également présentes dans le système commercial ailleurs qu'à l'OMC, principalement dans des chapitres non contraignants sur la durabilité figurant dans certains accords commerciaux bilatéraux ou plurilatéraux. Ces chapitres ont sans doute peu fait pour encourager l'action climatique (Lowe, 2019) et ont surtout renforcé l'avantage réglementaire des régions riches en tant que normalisateurs mondiaux (Goldberg, 2019). Le communiqué des Ministres du commerce du G7 de 2021 comprend également l'engagement d'« intégrer le commerce dans la solution » aux changements climatiques, soulignant en particulier les pratiques agricoles destructrices pour l'environnement et la question de la fuite de carbone, une pratique consistant pour les industries fortement émettrices à déplacer leurs activités des régions où la réglementation est plus stricte vers celles où elle l'est moins, ce qui compromet la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale (G7 Trade Ministers' Communiqué, 2021). La prévention des fuites de carbone est une priorité pour les économies avancées, qui exigent que les règles du jeu soient les mêmes pour tous, car ils craignent que leurs normes environnementales plus strictes ne confèrent un avantage commercial déloyal aux pays dont la réglementation environnementale est moins rigoureuse (United States Congress, 1992). L'une des mesures qu'ils proposent est l'imposition d'une taxe carbone ou d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui a été envisagée au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada et qui fait déjà partie de la politique phare de l'Union européenne en matière d'alignement du commerce et du climat – le Pacte vert (European Commission, 2021).

Dans son communiqué, le G7 a également souligné la position unie des ministres du commerce contre les

« échanges déloyaux » et les « politiques et pratiques non marchandes », notamment les subventions à l'industrie et l'obligation de transférer des technologies, alors que ses membres ont eux-mêmes utilisé ces politiques dans leur propre processus de développement. Le G7 a également appelé à un remaniement du principe du traitement spécial et différencié, demandant essentiellement une diminution des privilèges et des mesures plus ciblées et spécifiques. Le principe du traitement spécial et différencié a été adopté pour permettre aux pays en développement de bénéficier de réductions tarifaires non réciproques et pour leur accorder certains droits et privilèges spéciaux afin de palier leur situation désavantagée dans le système commercial international et de les aider à mettre en œuvre les accords commerciaux multilatéraux (Kozul-Wright et al., 2019). Alors que les pays en développement sont sur le point de vivre une nouvelle décennie perdue à cause de la pandémie, il est clairement contradictoire de la part des économies les plus avancées du monde de restreindre la marge d'action offerte à ces pays par le traitement spécial et différencié ou par les outils de la politique industrielle, tout en attendant d'eux qu'ils atteignent des objectifs climatiques de plus en plus exigeants.

Ces propositions unilatérales plus récentes ont été précédées par l'ouverture de la négociation d'un accord plurilatéral sur les changements climatiques, le commerce et la durabilité, qui a rassemblé six pays « pionniers » (Costa Rica, Fidji, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suisse) dans le but de créer une dynamique autour de l'alignement des questions commerciales et climatiques. Bien que ces négociations soient en cours et n'aient pas encore débouché sur un accord commercial formel assorti de règles et de réglementations contraignantes, elles donnent une idée de l'approche que ces pays prévoient d'adopter en matière de commerce et de climat, à savoir la réduction des droits de douane sur les biens et services environnementaux, l'élimination des subventions aux combustibles fossiles et l'élaboration de lignes directrices sur les systèmes d'écoétiquetage volontaire⁵.

2. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières dans l'ère des chaînes de valeur mondiales

L'interconnexion de l'économie mondiale et la fragmentation des processus de production rendent difficile toute évaluation précise de l'empreinte carbone d'un pays donné, car une part importante des émissions de CO₂ dans les pays en développement est

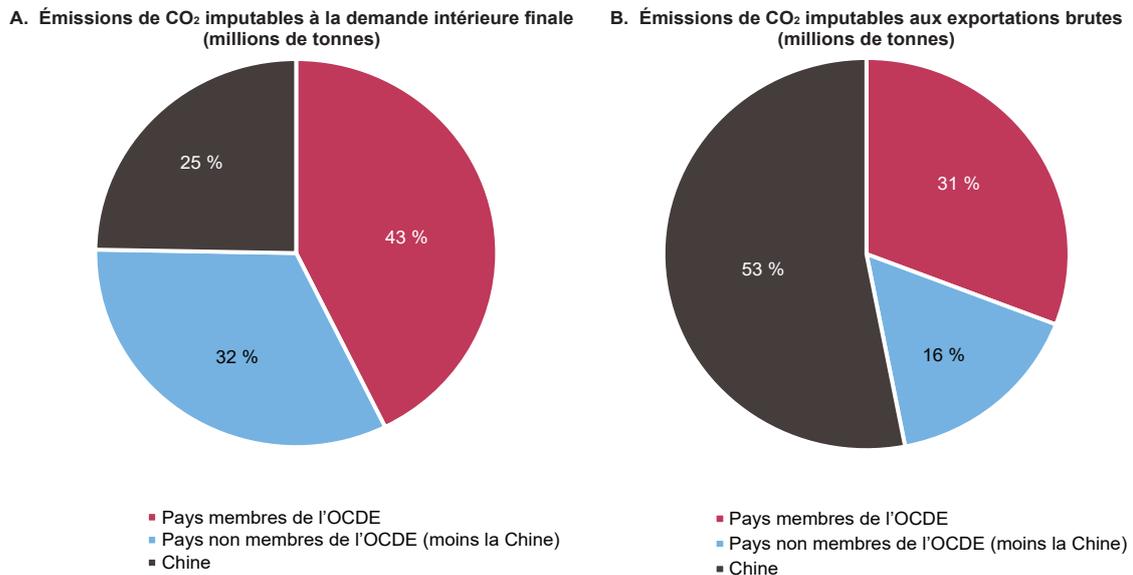
générée par la production de biens de consommation destinés aux pays développés. L'articulation de la production autour de chaînes de valeur mondiales a entraîné la délocalisation de nombreuses activités de production émettrices de carbone vers les pays en développement, alors que les activités connexes de préproduction et de post-production à faible émission de carbone sont restées dans les pays développés (TDR 2018). L'efficacité énergétique comparative du Nord est donc indissociable de l'inefficacité énergétique du Sud.

Selon les données sur le volume des émissions de carbone incorporées dans la demande finale et le commerce international brut publiées dans Yamano and Guilhoto (2020) pour 65 pays pendant la période 2005-2015, environ 27 % du total mondial de CO₂ émis en 2015 sont liés au commerce international et concentrés dans sept industries (industries extractives et extraction de matières premières productrices d'énergie ; textiles, vêtements, cuir et ouvrages en cuir ; produits chimiques et produits minéraux non métalliques ; métaux de base et produits métalliques manufacturés ; ordinateurs, équipements électroniques et électriques ; machines et équipements ; et véhicules automobiles, remorques et semi-remorques). Ce sont également les industries dont les échanges passent le plus par des CVM. Une analyse de ces données révèle trois caractéristiques additionnelles.

Premièrement, les pays non membres de l'OCDE comptent pour 57 % dans les émissions mondiales de CO₂ incorporées dans la demande finale intérieure mondiale et pour 69 %, dans les exportations mondiales brutes. Toutefois, si l'on soustrait la part de la Chine (25 %) des agrégats des pays non membres de l'OCDE, la part de ces derniers tombe à 32 % des émissions de CO₂ incorporées dans la demande finale mondiale, c'est-à-dire en dessous de celle des pays de l'OCDE (43 %). De même, la part des pays non membres de l'OCDE (moins la Chine) dans les émissions de CO₂ incorporées dans les exportations brutes mondiales est presque deux fois moindre que celle des pays de l'OCDE, à savoir seulement 16 % contre 31 % (graphique 5.1)..

Deuxièmement, la moyenne des émissions de CO₂ par habitant basées sur la production a diminué sur la période 2005-2015 dans les pays de l'OCDE, mais est restée beaucoup plus élevée que celles des pays non membres de l'OCDE en 2015. La plupart des pays développés comme l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon et l'Union

GRAPHIQUE 5.1 Émissions de CO₂ imputables à la demande intérieure finale et aux exportations brutes – Pays membres et non membres de l'OCDE



Source : Secrétariat de la CNUCED d'après des données de l'OCDE. <https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>

européenne ont des émissions de CO₂ par habitant plus élevées que des pays en développement comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie et la Malaisie.

Troisièmement, les émissions de CO₂ incorporées dans les exportations brutes des pays de l'OCDE vers les pays non membres de l'OCDE ont augmenté beaucoup plus rapidement que les émissions de CO₂ incorporées dans leurs importations en provenance des pays non membres de l'OCDE au cours de la période 2005-2015. Cette tendance se retrouve dans presque toutes les industries et tous les services (graphique 5.2). Le fait qu'en dépit de leurs niveaux d'émission plus faibles, les pays de l'OCDE ont vu augmenter les émissions de CO₂ incorporées dans leurs exportations brutes plus rapidement que les émissions de CO₂ incorporées dans leurs importations brutes est révélateur de l'interconnexion croissante de l'économie mondiale, si bien qu'il est impossible de distinguer, dans les chaînes de valeur mondiales, les pays dont les émissions sont à forte teneur en carbone de ceux dont les émissions sont à faible teneur en carbone.

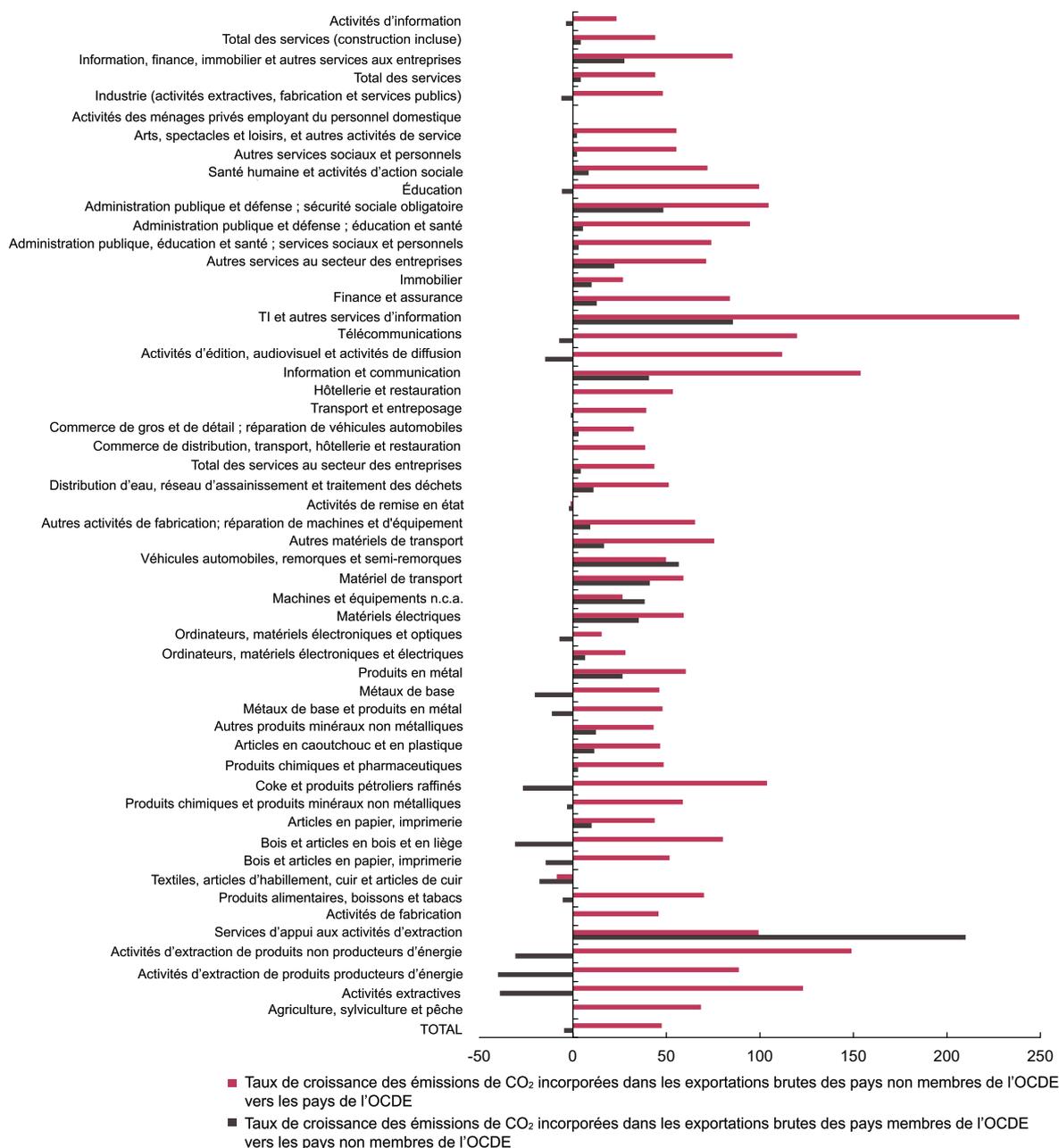
Si des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières sont mis en œuvre, leur impact sur la transformation structurelle des pays en développement dépendra en grande partie de leurs spécifications techniques détaillées, l'un des principaux défis juridiques étant de les rendre compatibles avec les

règles de l'OMC. Cependant, indépendamment de ces détails, le principe de tels mécanismes est d'imposer aux pays en développement les normes environnementales dont les pays développés se dotent, ce qui va à l'encontre du principe des responsabilités communes mais différenciées inscrit dans l'Accord de Paris. De plus, si les recettes provenant de ces mécanismes sont utilisées dans les pays développés, au lieu d'être investies dans l'adaptation climatique dans les pays en développement, les principes de base du financement de l'action climatique s'en trouveraient dénaturés⁶.

Dans ce contexte, il convient de noter que « [d]epuis 1995, les émissions de carbone liées au commerce ont augmenté tant en valeur absolue qu'en pourcentage des émissions mondiales. Toutefois, le volume des échanges internationaux a progressé plus vite que les émissions de carbone contenues dans ces échanges » (OECD, 2019b: 10).

En 2015, les émissions de CO₂ contenues dans le commerce international (8,8 Gt) ne représentaient que 27,2 % du total des émissions mondiales (Yamano and Guilhoto, 2020). Cela signifie que les émissions de carbone générées pour produire des biens et services consommés au niveau national représentent une part beaucoup plus importante des émissions de carbone mondiales que celles qui sont contenues dans les échanges internationaux. Les

GRAPHIQUE 5.2 Croissance des émissions de CO₂ imputables aux exportations et aux importations brutes des pays membres de l'OCDE à destination et en provenance des pays non membres de l'OCDE, 2005-2015
(Millions de tonnes)



Source : Voir le graphique 5.1.

politiques nationales d'adaptation climatique peuvent donc jouer un rôle beaucoup plus important que les politiques commerciales internationales. Néanmoins, des propositions ont été avancées par certains des pays développés dans le but de libéraliser le commerce des biens et services environnementaux (voir, par exemple, WTO, 2021).

3. Les pressions en faveur d'une libéralisation des biens et des services environnementaux

La liste combinée des biens environnementaux élaborée par l'OCDE (CLEG) indique les codes à six chiffres du Système harmonisé pour 248 produits liés à

l'environnement (OECD, 2019b). En 2019, les 10 premiers exportateurs de ces produits étaient l'Union européenne, suivie de la Chine, des États-Unis, du Japon, de la République de Corée, du Royaume-Uni, de la RAS de Hong Kong (Chine), de Singapour, du Canada et de la Suisse, qui totalisaient 88 % des exportations mondiales (tableau 5.1), la plupart des pays en développement étant des importateurs nets.

Les droits de douane perçus sur les biens liés à l'environnement sont en moyenne de 5 % à 6 % dans les pays en développement, avec des droits maxima supérieurs à 100 % pour certains produits, alors qu'ils sont inférieurs à 1 % dans la majorité des pays développés (OECD, 2019). Par exemple, dans le cas des véhicules automobiles pour le transport de personnes (code SH 8703.90), qui sont également répertoriés dans la liste CLEG, les droits de douane atteignent 125 % en Inde, 100 % au Pakistan, 80 % au Népal et 51 % en Égypte.

En 2019, les droits de douane prélevés sur ces biens (droits appliqués) ont rapporté 15 milliards de dollars aux pays en développement et la libéralisation de leur commerce se solderait par un très gros manque à gagner pour eux. Cela peut avoir des effets négatifs importants, surtout à l'heure où les sources de financement nationales sont nécessaires de toute urgence pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et faire face aux changements climatiques. Le tableau 5.2 présente une estimation des recettes tarifaires annuelles rapportées par ces produits dans 99 pays en développement.

TABLEAU 5.1 Principaux exportateurs de produits liés à l'environnement

	Exportations (millions de dollars)	Pourcentage des exportations mondiales
Union européenne (EU27)	510 210	38,8
Chine	279 877	21,3
États-Unis	106 252	8,1
Japon	85 738	6,5
République de Corée	46 524	3,5
Royaume-Uni	36 760	2,8
RAS de Hong Kong (Chine)	27 282	2,1
Singapour	26 360	2,0
Canada	20 440	1,6
Suisse	17 847	1,4
Pour mémoire :		
Total	1 157 290	87,9

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de la Banque mondiale, *World Integrated Trade Solution (WITS)* et la base de données des Nations Unies, *Comtrade*.

S'il n'y a pas de consensus sur les biens à inclure dans la liste des biens environnementaux, les services environnementaux ont déjà été classés aux fins des négociations de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Les négociations sur les services environnementaux ont traditionnellement eu lieu dans le cadre du Conseil du commerce des services et se sont concentrées sur les services de voirie, les services d'enlèvement des ordures et les services d'assainissement, qui sont répertoriés dans la Classification sectorielle des services, sous la rubrique des Services concernant l'environnement (GATT, 1991). Des tentatives sont en cours pour élargir le champ des services environnementaux en y incluant, entre autres, les services d'ingénierie, d'architecture, de conception, de gestion générale, de construction (OECD, 2017). Toute prise d'engagements qui pourrait en résulter concernant ces services mettrait fin à la flexibilité offerte aux pays en développement en matière de libéralisation de leur commerce des services conformément à l'approche fondée sur la liste positive consacrée par l'AGCS. Une libéralisation imposée de services publics vitaux risquerait de nuire au développement en créant un climat de conflits d'intérêts, puisque des biens publics seraient fournis pour profit – ce qui signifierait que les pays en développement auraient encore moins la possibilité de recourir aux marchés publics pour soutenir la réalisation d'objectifs sociaux.

4. Les règles du commerce international peuvent-elles promouvoir l'économie circulaire ?

Depuis quelque temps, les pays développés plaident au sein de l'OMC en faveur de l'« économie circulaire » afin d'obtenir un accès aux marchés des pays en développement. Certains ont soutenu que la libéralisation des échanges est indispensable pour évoluer vers une économie circulaire, en particulier parce que les restrictions commerciales du type interdiction d'exportation risquent d'entraver les activités liées à la réutilisation, à la réparation, à la remise à neuf, à la refabrication et au recyclage (OECD, 2018).

Les appels à la libéralisation du commerce des biens et déchets remanufacturés ou recyclés remontent à 2004, année où ont été soulevées pour la première fois les questions liées aux obstacles non tarifaires affectant le commerce des biens refabriqués, tels que les équipements médicaux, les engins lourds et les véhicules automobiles et leurs pièces (WTO, 2004). Certains des obstacles non tarifaires répertoriés à l'époque pour les produits remanufacturés étaient :

TABLEAU 5.2 Recettes tarifaires des pays en développement provenant des biens environnementaux, 2019

	Moyennes pondérées des taux de droits	Taux de droits maximums	Importations de biens environnementaux ('000 \$)	Recettes tarifaires ('000 \$)		Moyennes pondérées des taux de droits	Taux de droits maximums	Importations de biens environnementaux ('000 \$)	Recettes tarifaires ('000 \$)
Algérie	10,2	60	5 936 180	606 678	Liban	3,4	20	693 714	23 517
Afrique du Sud	2,1	30	5 633 598	118 869	Macao	0,0	0	187 547	0
Angola	3,3	50	1 680 473	55 120	Madagascar	5,7	20	191 376	10 889
Anguilla	14,7	20	8 979	1 323	Malawi	4,6	25	82 154	3 763
Antigua-et-Barbuda	10,9	35	55 488	6 065	Maldives	20,9	400	312 341	65 217
Argentine	9,8	35	6 292 625	619 194	Mali	8,2	20	168 101	13 734
Arménie	2,9	15	301 507	8 804	Maroc	2,1	25	3 199 868	68 157
Aruba	11,6	50	70 954	8 195	Maurice	0,5	30	348 394	1 881
Azerbaïdjan	5,3	15	1 569 400	83 649	Mauritanie	8,8	20	184 151	16 224
Bahreïn	3,2	5	1 407 649	44 341	Mongolie	5,0	20	493 144	24 559
Bangladesh	8,0	25	2 349 383	187 246	Montserrat	10,5	35	3 859	403
Belize	7,3	45	59 056	4 287	Myanmar	1,3	30	995 940	12 648
Bénin	7,6	20	100 845	7 614	Namibie	0,7	30	373 416	2 689
Bhoutan	1,1	100	63 192	695	Nauru	10,5	30	5 024	529
Bolivie	2,9	20	1 624 712	46 629	Népal	9,6	80	465 351	44 813
Botswana	1,4	30	266 854	3 816	Nicaragua	1,5	15	311 005	4 789
Brésil	10,5	35	15 557 060	1 630 380	Niger	9,2	20	86 909	7 987
Brunéi	0,0	5	900 181	270	Oman	2,1	5	3 522 949	73 982
Burkina Faso	8,1	20	179 222	14 535	Ouganda	6,1	35	426 025	26 158
Burundi	8,9	35	16 597	1 472	Pakistan	11,5	100	4 220 456	483 664
Cabo Verde	6,1	40	58 834	3 589	Palaos	3,0	3	10 470	314
Cameroun	13,9	30	316 419	44 014	Papouasie-Nlle-Guinée	1,9	25	409 901	7 870
Chili	0,4	6	4 604 802	20 261	Paraguay	4,2	20	541 667	22 642
Chine	3,7	15	151 613 712	5 655 191	Pérou	0,1	11	3 055 895	2 139
Colombie	1,6	35	3 404 373	55 491	Philippines	1,2	30	8 667 970	104 016
Comores	12,2	20	2 706	329	Polynésie française	5,0	13	99 797	4 990
Costa Rica	0,8	14	993 988	8 151	Province chinoise de Taiwan	2,0	18	17 070 441	334 581
Cote d'Ivoire	8,6	20	787 451	67 721	Qatar	3,4	5	3 184 188	107 307
Cuba	10,0	30	475 653	47 660	RAS de Hong Kong	0,0	0	30 341 851	0
Égypte	2,4	135	3 659 071	88 915	Rép. dém. du Congo	9,3	20	393 356	36 543
El Salvador	1,4	30	509 218	7 180	Rép. dém. populaire lao	0,3	20	651 445	2 150
Émirats arabes unis	4,0	5	15 153 056	612 183	Rép. islamique d'Iran	12,4	55	5 207 631	643 142
Équateur	6,8	35	1 419 910	96 128	Rép. Unie de Tanzanie	6,2	35	724 055	44 819
Eswatini	0,4	30	99 071	406	Rwanda	6,4	35	306 986	19 524
Fidji	7,9	32	149 789	11 848	Sainte-Lucie	5,5	50	50 521	2 784
Gabon	12,5	30	249 306	31 039	Saint-Kitts -et-Nevis	11,9	45	19 830	2 354
Ghana	8,3	20	938 607	78 280	St-Vincent-et-les Grenadines	8,7	35	21 893	1 900
Grenade	7,1	35	16 788	1 195	Sao Tomé-et-Principe	8,8	20	4 248	372
Guinée	8,1	20	216 794	17 539	Sénégal	8,5	20	680 144	57 948
Guinée-Bissau	8,8	20	128 72	1 134	Seychelles	0,0	25	105 682	0
Guyana	6,1	45	220 345	13 529	Singapour	0,0	0	25 144 184	0
Îles Cook	0,0	0	8 580	0	Sri Lanka	5,7	30	1 072 420	60 806
Îles Salomon	8,1	15	26 787	2 156	Suriname	6,3	30	155 882	98 52
Inde	6,4	125	25 710 053	1 645 443	Togo	12,6	20	136 060	17 184
Indonésie	1,6	50	15 567 797	244 414	Turquie	0,6	16	13 607 372	84 366
Kazakhstan	1,4	15	7 748 942	106 935	Uruguay	6,3	23	496 472	31 178
Kenya	8,0	35	539 190	42 973	Venezuela	11,4	26	282 817	32 241
Kirghizistan	2,6	20	237 716	6 157	Viet Nam	1,0	70	21 151 174	217 857
Koweït	3,9	5	4 971 529	191 901	Wallis-et-Futuna	0,4	10	2 355	10
Lesotho	0,2	30	283 544	482					

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de la Banque mondiale, *World Integrated Trade Solution (WITS)* et UN-TRADES. Les recettes tarifaires ont été calculées sur la base des droits appliqués.

l'obligation de fournir un « certificat de remise à neuf » signé par le consulat du pays d'origine et garantissant que le produit importé est « comme neuf » ; l'interdiction d'importer des biens remanufacturés si des biens équivalents sont fabriqués dans le pays ou en sont des substituts potentiels ; l'obligation pour les produits remanufacturés importés de répondre à un critère de « besoins spéciaux » ; et la certification par un ingénieur agréé que les pièces de rechange ont encore au moins 80 % de leur durée de vie d'origine. Pour supprimer ces restrictions et libéraliser le commerce des produits remanufacturés, certains membres de l'OMC ont proposé, en 2010, une décision ministérielle sur le commerce des produits remanufacturés (WTO, 2010).

La proposition de décision ministérielle a été rejetée principalement parce que certains pays en développement se sont inquiétés des effets négatifs que pourraient avoir ces importations sur les fabricants de produits neufs dans leurs pays et sur le transfert de nouvelles technologies. Le danger était que les biens de seconde main, remis à neuf ou remanufacturés, puissent enfermer les économies en développement dans des solutions technologiques obsolètes et moins efficaces et donc retarder la réalisation des objectifs environnementaux (Steinfatt, 2020). La libéralisation du commerce des déchets et de la ferraille suscite aussi des craintes, car elle exercerait une pression supplémentaire sur les systèmes de gestion des déchets des pays en développement, notamment de ceux dépourvus de cadres réglementaires solides pour la gestion des déchets et de capacités d'infrastructure connexes. Les pays en développement ont fait valoir que des restrictions telles que l'interdiction d'exporter des déchets et débris métalliques étaient utilisées pour promouvoir la transformation et la valeur ajoutée au niveau national. Il a été constaté également que les importations de vêtements et chaussures d'occasion avaient des effets très défavorables sur la restructuration des industries du textile et du cuir, en particulier en Afrique. On a également remarqué qu'elles avaient des effets négatifs sur la santé des consommateurs, la dignité humaine et la culture (Wetengere, 2018).

Si le passage à une économie circulaire est vital pour contenir l'utilisation des ressources et la dégradation de l'environnement, il n'y a guère de raison de combiner les mesures nécessaires à cet effet et la libéralisation du commerce. Au lieu de cela, le meilleur moyen de créer une économie circulaire est d'appliquer des politiques réglementaires nationales appropriées, comme indiqué dans le chapitre précédent.

5. La voie à suivre pour atteindre les objectifs commerciaux et environnementaux

Si l'adaptation aux changements climatiques reste une priorité pour les pays en développement, les émissions de gaz à effet de serre imputables aux importations et exportations de biens et de services ne représentent que 27 % des émissions mondiales de carbone. Par conséquent, la politique commerciale ne peut contribuer que de manière limitée à un programme mondial de croissance verte et ne peut servir que d'outil complémentaire pour parvenir à une croissance écologiquement durable. Plutôt que de construire un programme d'action climatique et commerciale à partir d'une libéralisation commerciale, il faudrait mettre en cohérence le principe de traitement spécial et différencié et le principe des « responsabilités communes mais différenciées » de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, meilleurs points de départ pour définir une approche du lien entre commerce et climat centrée sur le développement.

Alors que le TSD est conçu pour élargir la marge d'action des pays en développement pour qu'ils puissent relever leurs défis spécifiques et s'intégrer dans le système commercial mondial, le principe des responsabilités communes mais différenciées signifie que les pays développés portent la plus grande part de responsabilité dans les émissions passées à l'origine des changements climatiques et qu'il leur incombe, par conséquent, d'assurer la majeure partie des réponses aux incidences de ces changements et de s'attaquer à ses causes profondes. La convergence de ces principes, qui reconnaissent tous deux l'existence d'asymétries systémiques, exige que le programme d'action visant à aligner commerce et climat devrait être tout autre. Il devrait mettre l'accent sur : l'élargissement de la marge d'action dont les pays ont besoin pour appliquer une politique industrielle verte ; le renforcement des flexibilités en rapport avec la protection des droits de propriété intellectuelle et des mesures incitatives en faveur du transfert de technologie relatives aux biens liés au climat et à l'environnement ; l'augmentation du soutien aux pays en développement dans le domaine de la transition énergétique afin d'accélérer l'adoption de sources d'énergie renouvelables ; et l'expansion de l'aide financière au-delà de l'objectif de 100 milliards de dollars de financement de l'action climatique convenu dans le processus de la Convention, pour que les pays en développement atteignent les objectifs climatiques.

a) L'élargissement de la marge d'action pour le climat et le développement

Une première étape vers l'alignement de ces deux principes consisterait à élargir le champ des mesures de traitement spécial et différencié non réciproques afin de ménager une plus grande marge d'action pour la définition d'initiatives relatives au climat et au développement. Une « dérogation climatique » restreinte aux règles de l'OMC relatives au commerce et à l'environnement combinée à une « clause de paix » pour les différends relatifs aux mesures environnementales liées au commerce appliquées par les pays en développement, pourrait permettre de progresser. Une dérogation et une clause de paix étroitement définies donneraient aux pays l'assurance qu'ils ne se retrouveront pas parties à des différends pour avoir pris des initiatives favorables au climat et au développement, par exemple pour avoir accordé la priorité à la transition vers les énergies renouvelables, passé des marchés publics écologiques et mis en œuvre des programmes d'emplois verts – autant d'initiatives prioritaires pour les économies avancées également mais qui pourraient être contestées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC⁷.

Des outils juridiques tels que les dérogations et les clauses de paix peuvent aider à réduire le nombre de règles restrictives et le degré de paralysie réglementaire ainsi qu'à élargir la marge d'action des pays en développement, mais une action unilatérale des économies avancées peut offrir une marge de manœuvre supplémentaire. Des mesures incitatives, telles que des régimes préférentiels optionnels prévoyant un financement préaffecté à l'action climatique en plus de l'APD ou un accès préférentiel aux marchés en contrepartie de progrès vers des contributions déterminées au niveau national (CDN) pourraient accélérer l'action climatique sans recourir à des mesures punitives ayant des effets défavorables sur le développement.

b) Le climat et les droits de propriété intellectuelle

Des données récentes indiquent que la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) ne favorise pas le transfert de technologie bas-carbone (Pigato et al. 2020), ce qui porte à conclure qu'un allègement de la protection de ces droits pourrait être le meilleur moyen d'assurer la diffusion mondiale de ces technologies. Il faut pour cela un dispositif multilatéral qui reflète l'engagement en faveur de « responsabilités

partagées » et rende les technologies bas-carbone largement accessibles.

Pour avancer sur cette voie, la communauté internationale pourrait soutenir des initiatives tendant à transformer les règles régissant les DPI. Par exemple, l'OMC pourrait adopter une déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et les changements climatiques créant de nouvelles flexibilités ADPIC en faveur des pays en développement pour les biens et services liés au climat. La déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, adoptée par la Conférence ministérielle de l'OMC en 2001, a réaffirmé la flexibilité dont disposent les États parties à cet Accord pour contourner les droits de brevet afin d'assurer un meilleur accès aux médicaments essentiels. Pareille démarche pourrait servir de support à des mécanismes novateurs aptes à favoriser l'accès aux technologies vertes cruciales protégées par des brevets. Parmi les autres initiatives susceptibles de soutenir l'action climatique, on peut citer le libre accès aux technologies vertes essentielles en tant que biens publics mondiaux et une coopération Sud-Sud dans le domaine de la recherche-développement sur les systèmes à faible émission.

c) Le financement de l'action climatique et le commerce

En ce qui concerne la relation entre le financement de l'action climatique et le commerce, les propositions actuelles de mécanismes d'ajustement carbone aux frontières (CBAM) et d'élimination des droits de douane sur les biens et services environnementaux risquent d'avoir des incidences disproportionnées sur la mobilisation des ressources dans les pays en développement dont la production économique totale est actuellement plus intensive en carbone que celle des pays développés et pour lesquels les droits de douane représentent une grande proportion des recettes publiques. Un nouveau soutien financier pourrait être fourni dans le cadre d'un Fonds pour le commerce et l'environnement, comme l'ont proposé certains membres de l'OMC (WTO, 2011). Ce fonds pourrait couvrir les coûts supplémentaires associés à l'acquisition de technologies essentielles, subventionner des technologies vertes spécifiques, financer des activités conjointes de recherche-développement et de démonstration, ainsi que la création de centres pour le transfert, les échanges et les mécanismes de transfert de technologie.

Si les négociations sur les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières se poursuivent à l'OMC, il sera

important de veiller à ce que cette question reste dans le système multilatéral fondé sur des règles. Aucune décision ne devrait être prise entre de petits groupes d'économies développées, car cela risquerait de saper davantage la confiance des autres membres de l'OMC, en particulier les plus touchés d'entre eux, dans la capacité du système commercial multilatéral et des initiatives climatiques mondiales à soutenir la réalisation des objectifs de développement.

Bien qu'on ne sache pas avec certitude si les différentes formes de mécanismes envisagés seraient conformes aux règles de l'OMC, tout mécanisme de ce type ne servira au mieux les intérêts des engagements climatiques mondiaux et des objectifs de développement que s'il comprend un dispositif de redistribution permettant d'utiliser les nouvelles recettes tarifaires exclusivement pour financer la

transition verte dans les pays en développement. En outre, toute imposition ou élimination de droits de douane devrait être proportionnelle au niveau de développement économique, aux objectifs nationaux et aux besoins des pays en développement ; en outre, des périodes de transition adéquates devraient être prévues pour permettre aux pays en développement et aux PMA de mettre en œuvre progressivement leurs obligations. Mais, avant tout, toute obligation imposée aux gouvernements du Sud doit être subordonnée à la mise en œuvre des politiques efficaces décrites ci-dessus, à savoir l'élargissement de la marge d'action, le renforcement des flexibilités en matière de droits de propriété intellectuelle et les nouvelles sources de financement de l'action climatique ce, pour éviter des conséquences catastrophiques pour les initiatives de développement.

C. Le financement de l'adaptation aux changements climatiques : enjeux, instruments et institutions

Pour relever le défi climatique, tant en matière d'atténuation que d'adaptation, il faut des investissements sans précédent à l'échelle mondiale⁸. Comme indiqué au chapitre III du présent *Rapport*, selon toutes les estimations, un effort mondial d'investissement dans les énergies propres dans une fourchette de 2 à 3 % de la production mondiale par an sera nécessaire pendant une bonne partie de la prochaine décennie, si l'on veut maintenir l'augmentation des températures mondiales entre 1,5 et 2 °C. Si on part du principe que la transition sera juste c'est-à-dire qu'elle inclura un financement suffisant pour l'adaptation, l'extrémité supérieure de cette fourchette semble être l'objectif approprié. Cela représente quelque chose de l'ordre de 2 500 milliards de dollars par an. À titre de comparaison, les pays de l'OCDE ont émis 18 000 milliards de dollars de dette en 2020 en réponse à la crise provoquée par la COVID-19⁹.

Une étude commandée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP, 2020) estime que les besoins annuels en investissements destinés à l'adaptation climatique et à la résilience pourraient varier entre 140 milliards et 300 milliards de dollars d'ici à 2030 et entre 280 milliards et 500 milliards de dollars en 2050. Selon la Banque mondiale, la construction d'infrastructures pouvant résister au changement climatique dans les secteurs de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement et des transports dans les pays à revenu faible ou intermédiaire

nécessitera entre 11 milliards et 65 milliards de dollars par an d'ici à 2030 (Timisel, 2021: 3). Le renforcement du financement pour le développement est plutôt vu comme une réallocation statique des ressources financières (ou épargne) existantes dans le sens des objectifs de développement durable (ODD). L'idée centrale de ce programme est que les ressources financières publiques disponibles devraient servir de « levier » pour obtenir des financements internationaux privés, en ayant recours à des instruments financiers « mixtes » permettant aux investisseurs de se prémunir contre les risques et, plus généralement, en « offrant une assurance contre les risques et en diversifiant ces derniers dans l'ensemble du système, le but étant de créer une vaste classe d'actifs et de mobiliser une participation beaucoup plus grande du secteur privé » (EPG-GFG, 2018: 30).

Loin d'encourager les pays en développement à construire des systèmes bancaire et financier capables de gérer la création de crédit pour le développement et loin de recommander des mesures pour réduire l'exposition de ces pays à l'instabilité des marchés financiers internationaux, ce programme se focalise sur la meilleure manière de rendre les pays en développement attrayants pour les riches de ce monde et propose des « innovations financières » pour protéger les investisseurs (et les créanciers) contre les risques en les diversifiant et en les couvrant « dans l'ensemble du système ». Comme des travaux de recherche

récents l'ont montré, une telle démarche revient, en fait, à faire porter la plus grande partie du risque par la sphère publique (Attridge and Engen, 2019).

L'économie politique du financement climatique a deux conséquences particulières pour les besoins de financement des pays en développement. Premièrement, dans les pays où les investissements climatiques sont essentiellement financés par l'aide, ils doivent rivaliser avec d'autres priorités des donateurs, en particulier celles qui sont plus étroitement liées à la réduction de la pauvreté, sans compter qu'ils sont soumis aux contraintes budgétaires variables des donateurs. Ainsi, les fonds effectivement engagés pour financer l'action climatique sont loin des niveaux nécessaires pour répondre au défi climatique dans toute son ampleur.

Deuxièmement, étant donné que des instruments financiers de marché sont désormais utilisés pour lever les fonds requis pour financer l'action climatique, le paradigme dominant est celui de la gestion des risques, comme indiqué dans le chapitre III du présent *Rapport*, si bien que la priorité a été donnée aux activités lucratives d'atténuation du changement climatique et que les besoins en matière d'adaptation ont été largement négligés et sous-financés. Même en ce qui concerne les activités d'atténuation, le système actuel de gouvernance climatique considère que la rationalité des investisseurs va de soi, donne la priorité à la « discipline de marché » et considère le changement climatique comme un risque pour la stabilité financière, qui exige la divulgation des risques (Christophers, 2017: 1108). Dans ce type de gouvernance, la financiarisation enlève le pouvoir au secteur public pour le donner au marché – c'est-à-dire aux fonds et gestionnaires de fonds gérant des financements publics, privés et mixtes, ce qui signifie moins de responsabilité redditionnelle et de transparence (Bracking and Leffel, 2021 ; Christophers, 2019).

Des *Rapports* précédents ont mis en évidence certaines des préoccupations suscitées par cette gouvernance climatique, plus particulièrement par le fait que les priorités des investissements en faveur du climat soient déterminées par les marchés financiers¹⁰. La pandémie n'a fait que confirmer que la gestion des biens (et des « maux ») publics exige que ce soient les gouvernements qui prennent l'initiative des politiques, des investissements et de certains services publics bien spécifiques.

Comme nous l'expliquons en détail plus loin, l'expérience de nombreux pays en développement montre

que les initiatives de développement publiques et multilatérales ont donné de meilleurs résultats en matière de renforcement de la résilience aux niveaux national et local. Cependant, ce genre de financement souffre souvent d'un manque de fonds, de fiabilité et de coordination entre les multiples acteurs. Comme indiqué, le problème vient actuellement de l'existence de mécanismes publics sous-financés, d'une part, et de mécanismes de financement privés « hyper chargés » mais peu fiables, d'autre part.

Il est clair qu'une solution plus structurelle est nécessaire pour relever le défi de la gouvernance climatique, en général, et des besoins en matière d'adaptation, en particulier. Un tel changement doit être guidé stratégiquement au niveau national par les États développementistes, en fonction des besoins locaux, mais un rôle incombe également aux institutions financières internationales dans la mobilisation et la coordination des ressources à l'appui de ce changement, un rôle plus important qu'actuellement.

Cette section analyse le paysage et le bilan des initiatives de financement vert à ce jour, avant de présenter des recommandations politiques spécifiques. Notre analyse montre que pour financer le déficit d'adaptation climatique dans les pays en développement, il faudra non seulement augmenter massivement les financements à base de subventions et les financements concessionnels, mais aussi mieux veiller à ce que les fonds levés bénéficient aux utilisateurs et soient affectés aux objectifs fixés. La section finale présente quelques pistes pour effectuer la réforme de politique générale qui s'impose.

1. Le rôle de l'APD et des fonds climatiques

L'octroi d'un ample financement international – idéalement sous forme de subventions ou à des conditions très favorables – est la pierre angulaire de la coopération mondiale en matière de changement climatique (Oxfam, 2020 ; UNCTAD, 2019, 2020). C'est important, non seulement en raison de l'urgence et du coût du problème et non seulement parce que sa nature de « mal public » exige une action collective, mais aussi parce que bon nombre des pays les plus touchés par les changements climatiques et qui ont le plus besoin d'investissements dans l'adaptation sont les moins responsables de ces changements.

Le principal dilemme pour ces pays est que les investissements dans les activités d'adaptation climatique ne rapporteront probablement pas autant que

le financement des mesures d'atténuation. En outre, même si les fonds étaient répartis équitablement entre les deux grandes catégories d'action, l'enveloppe totale de l'APD et des contributions aux fonds climatiques mondiaux ne suffirait pas pour satisfaire tous les besoins (tableau 5.3).

Les rapports présentés par les donateurs à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et à l'OCDE sur le financement public de la lutte contre le changement climatique montrent que, bien que les montants soient en hausse, ils sont encore loin des 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 promis à Copenhague en 2009 et à Cancún en 2010. Le quart des 79,6 milliards de dollars d'aide fournie par les pays développés en 2019 était destiné à l'adaptation (OECD, 2021). En outre, selon certains calculs, les fonds effectivement versés ne représentent même pas la moitié du montant annoncé (Oxfam, 2020). Ainsi, la valeur financière nette pour les pays bénéficiaires en 2017-2018 est inférieure de 19-22,5 milliards de dollars au chiffre de 60 milliards de dollars annoncé (ibid.), lorsqu'on ne compte que l'équivalent-subvention et non les prêts, les garanties ou les instruments autres que les subventions, qui entraînent des paiements futurs au titre du service de la dette, des intérêts et des coûts administratifs. Certains pays donateurs ont accordé 100 % de l'aide sous forme de subventions¹¹ ; par contre, les subventions venant d'autres donateurs ont représenté moins du tiers seulement et pas plus de la moitié du total qu'ils avaient annoncé, ce qui signifie que la contribution nette à la capacité des pays pauvres à financer l'adaptation climatique est bien moindre qu'il n'y paraît. Seuls 20 % environ du total des fonds reçus ont été versés sous forme de subventions (ibid.) ; le reste a été octroyé sous forme de prêts et d'instruments autres que des subventions, susceptibles d'alourdir considérablement le fardeau de la dette des pays bénéficiaires – dont beaucoup sont des PMA et des PEID.

La nécessité de disposer de fonds publics mondiaux pour augmenter le financement de l'adaptation a été démontrée avec plus de force par une enquête réalisée par la Climate Policy Initiative (CPI) en 2019 (Buchner et al., 2019, mise à jour 2020). Cette enquête a révélé qu'en 2017-2018, les subventions n'ont atteint que 29 milliards de dollars, entièrement de sources publiques ; les prêts à faible coût ont été peu élevés et sont venus de sources publiques à 93 % (en particulier, d'institutions de financement du développement), alors que les prêts à des taux de marché ont atteint pas moins de 316 milliards de

TABLEAU 5.3 Stocks et flux du financement climatique (rapportés par les donateurs)

<i>Flux annuels du financement climatique</i>	
Contributions annoncées à Cancún (2009) et Copenhague (2010)	100 milliards de dollars
Flux des fonds versés tels que communiqués à la CCNUCC et à l'OCDE (2017)	56 milliards de dollars
Flux des fonds versés tels que communiqués à la CCNUCC et à l'OCDE (2018)	63 milliards de dollars
Estimation d'Oxfam de l'aide nette effective spécifiquement destinée au climat	19 à 22 milliards de dollars
<i>Estimations des stocks de financement par les fonds dédiés au climat dans le cadre de la CCNUCC</i>	
Fonds vert pour le climat (depuis 2009)*	5,6 milliards de dollars
Fonds pour les PMA (depuis 2001)	1,6 milliard de dollars
Fonds d'adaptation (depuis 2001)	0,8 milliard de dollars
Fonds spécial pour les changements climatiques (depuis 2001)	0,3 milliard de dollars

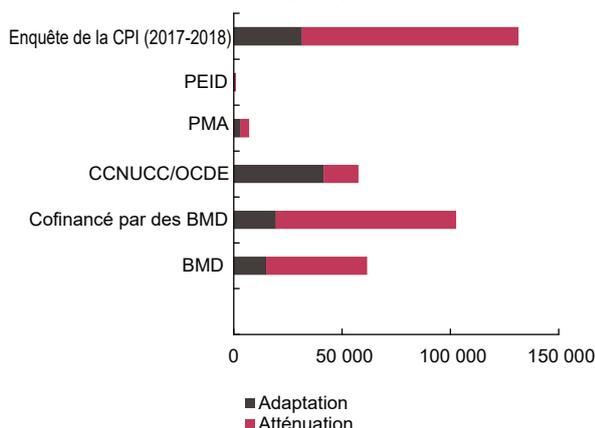
Source : Oxfam (2020), Vincent (2021).

Note : *L'expression « depuis 2009 » fait référence à l'année de création du fonds en question ; il en va de même pour les autres années mentionnées. Les chiffres figurant dans la partie supérieure du tableau proviennent du rapport d'Oxfam.

dollars¹². La grande majorité des financements par prêts (93 %) sont allés à l'atténuation et seulement 5 % à l'adaptation. Sur une note plus positive, la valeur absolue des fonds d'adaptation a augmenté, de même que la valeur des fonds destinés conjointement à l'adaptation et à l'atténuation (2 % du total), ce qui témoigne peut-être d'une meilleure compréhension de la nature intégrée du problème. Néanmoins, la CPI conclut que ce qu'il faudrait c'est un « mouvement de plaques tectoniques » dans le financement tant public que privé, en particulier pour l'adaptation (ibid.: 26). Le graphique 5.3 le montre bien ; l'enquête de la CPI ne porte que sur des obligations certifiées, lesquelles ne représentent qu'une faible proportion du total des obligations qualifiées de « vertes » par leurs émetteurs.

Les États-Unis se sont récemment engagés à doubler, d'ici à 2024, leur financement public annuel destiné aux pays en développement (par rapport à l'engagement moyen de 2013-2016), et notamment à tripler leur financement annuel des mesures d'adaptation¹³. Cela porterait l'engagement des États-Unis au niveau d'il y a près de sept ans, lorsqu'ils ont pris un engagement similaire. Lors du récent sommet 2021 sur l'adaptation climatique¹⁴, la France a réaffirmé qu'elle allouerait 2 milliards d'euros à l'adaptation climatique, soit un tiers de ses contributions climatiques.

GRAPHIQUE 5.3 Estimation du financement de l'adaptation comparé au financement de l'atténuation



Source : D'après Buchner et al. (2019), Oxfam (2020), AfDB (2019).

Note : Seules les obligations certifiées sont incluses dans l'enquête de la Climate Policy Initiative (CPI).

L'Allemagne a annoncé qu'elle affecterait 270 millions d'euros supplémentaires aux pays vulnérables au changement climatique.

En dépit de ces engagements, l'incapacité persistante des pays avancés à atteindre l'objectif de 0,7 % de l'APD constitue un obstacle majeur à la réalisation des objectifs liés au climat. L'absence d'un soutien financier de base fiable affecte particulièrement les pays qui ne disposent pas des ressources nationales nécessaires pour mener à bien même les activités les plus fondamentales, telles que les services d'élimination des déchets et de traitement de l'eau, qui sont peu susceptibles d'attirer les investissements privés. Même avant l'ère COVID, le manque d'investissement dans ces activités avait créé des urgences climatiques. Par exemple, le manque d'approvisionnement public en eau douce a créé une demande d'eau en bouteilles – généralement en plastique à usage unique – qui finissent par polluer les océans. Dans son récent communiqué, le G7 s'est engagé à « renforcer l'adaptation et la résilience afin de protéger les populations contre les effets du changement climatique », mais a fourni peu d'indications sur la manière d'y parvenir, si ce n'est qu'il a encouragé « la poursuite du développement des marchés de financement lié aux risques de catastrophe ..., conformément au Partenariat mondial InsuResilience et au Partenariat pour une action précoce fondée sur le risque (REAP) ». À la place, un engagement de ces sept pays à atteindre l'objectif de 0,7 % de l'APD permettrait de générer 150 milliards de dollars supplémentaires par an, ce qui reste toutefois dans le bas de la fourchette nécessaire.

2. L'allègement de la dette pour un développement adaptatif

Des *Rapports* précédents ont montré que le Programme 2030 n'est pas réalisable dans de nombreux pays en développement en raison du poids actuel de leur dette (*TDR 2015, 2019*). En outre, le réchauffement des températures mondiales ne fera qu'aggraver leurs perspectives de croissance, alimentant un cercle vicieux encore plus nocif, une situation qui nuit à la perception des risques de crédit et entraîne une dégradation de leur notation et une hausse des coûts d'emprunt, ajoutant ainsi des centaines de milliards de dollars au service de leur dette au cours des prochaines années (Klusak et al., 2021). Pour de nombreux pays en développement vulnérables, c'est joindre l'affront aux blessures déjà infligées par des conditions de crédit injustes.

Quand les difficultés financières et le surendettement sont tels qu'une intervention s'impose, des mécanismes efficaces et justes de restructuration de la dette souveraine sont essentiels pour que la création de crédit et la dette continuent de jouer un rôle constructif en faveur du développement. La restructuration de la dette souveraine au cas par cas est une démarche coûteuse, fragmentée et très inefficace, qui alimente les effets pervers et fait largement pencher les rapports de force en faveur des créanciers (*TDR 2015*: chap. VI ; Guzman et al., 2016).

Comme le soutient la CNUCED depuis longtemps, les nombreux pays pauvres et PEID qui sont régulièrement exposés aux risques de catastrophes naturelles liées au dérèglement climatique auront besoin de moratoires temporaires sur le service de leur dette et de mécanismes automatiques de prolongation de ces moratoires, de façon à préserver les dépenses sociales publiques indispensables – par exemple dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement – lorsque des catastrophes naturelles se produisent. Des mesures ont été prises dans ce sens durant la pandémie dans le cadre de l'initiative de suspension du paiement de la dette (ISSD), mais à une échelle bien trop réduite.

Le plus évident serait de commencer à lier l'allègement de la dette à l'adaptation climatique dans les économies qui subissent déjà de graves dommages dus à la hausse des températures mondiales (voir l'encadré 5.1). Le Premier Ministre du Bangladesh, Sheik Hasina, a appelé à réévaluer le fardeau de la dette des pays vulnérables au climat en réponse à

l'effondrement imminent du climat prédit dans le *Rapport*¹⁵. En tant que membre fondateur du Groupe des 20 Ministres des finances des pays vulnérables (V20), le Bangladesh et le groupe des 48 pays qui se sont déclarés vulnérables au climat ont beaucoup de raisons de s'inquiéter¹⁶. Si rien n'est fait, la hausse des températures mondiales entraînera l'inondation par l'eau de mer des deux tiers de la masse terrestre du Bangladesh d'ici à trente ans. Le Viet Nam, autre pays du V20, craint que, dans le même laps de temps, 80 à 90 % du pays sera recouvert d'eau de mer chaque année ; il suffira que cela arrive une seule fois pour que le Viet Nam cesse de produire le tiers du riz mondial. Une telle élévation du niveau de la mer causera le déplacement de plus de 100 millions de personnes dans la seule Asie du Sud¹⁷.

La dette extérieure des pays du V20 s'élève à moins de 1 000 milliards de dollars. L'annulation ou l'allègement d'une partie substantielle de cette dette permettrait à ces pays de disposer de la marge budgétaire nécessaire pour commencer à investir dans l'adaptation et dans les ODD liés au climat. L'Accord de Londres de 1953, en vertu duquel l'en-cours de la dette de l'Allemagne d'après guerre a été allégé

de moitié et le service de cette dette a été limité à 3 % de la valeur des exportations annuelles du pays, pourrait servir de modèle en vue d'un règlement négocié entre ces pays vulnérables et leurs créanciers (*TDR 2015*: 134).

3. La topographie de la finance verte : instruments et institutions

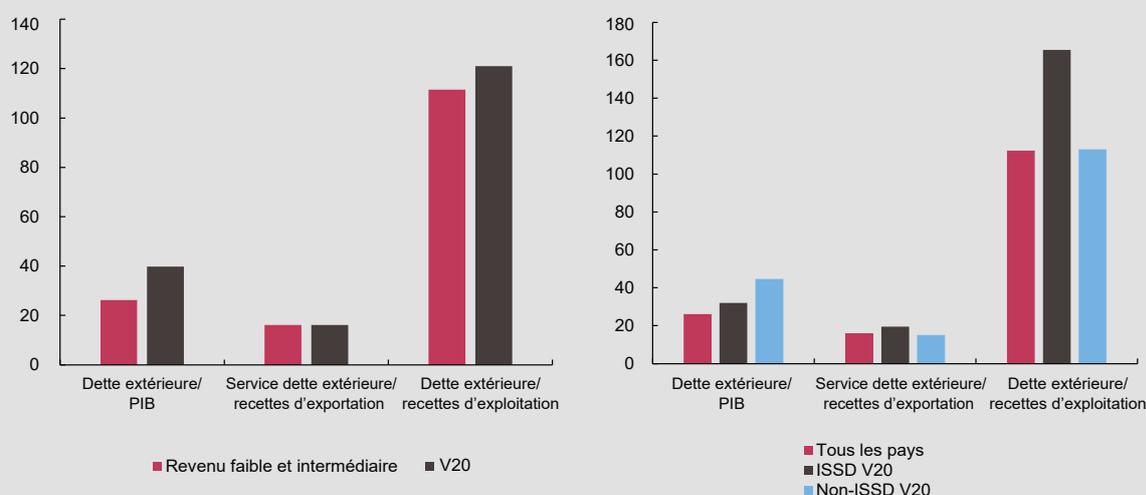
En dépit de la priorité accordée aux mécanismes de marché dans la gouvernance mondiale du climat, les capitaux privés n'ont été ni suffisants ni proposés face au défi climatique. On trouve dans les travaux de recherche une longue liste d'obstacles empêchant les acteurs privés de s'engager dans des projets climatiques à plus grande échelle. Il s'agit notamment de l'absence d'incitations quantifiables, du faible rendement des pratiques de responsabilité sociale des entreprises, des risques élevés associés par les institutions financières privées aux technologies bas-carbone, de l'inadéquation entre la période d'amortissement à long terme des investissements et les horizons à court terme de la plupart des investisseurs privés, de l'incapacité à évaluer les projets et leurs conséquences pour le climat, ainsi que de la

ENCADRÉ 5.1 Nuances de vulnérabilité – Climat, financement et ODD pour les pays du V20

Leur appartenance au groupe des pays en développement à revenu faible ou intermédiaire est déjà un signe de vulnérabilité¹⁸, mais un examen plus approfondi montre que les pays du V20 sont relativement plus vulnérables que les membres de ce groupe sur trois points fondamentaux : leurs vulnérabilités sont financières, climatiques et développementales et se renforcent les unes les autres pour miner leur chance de sortir de l'effondrement du climat avec des économies et des populations indemnes. Sur chacun de ces points, les pays du V20 ont peu d'autodétermination – ils ne sont responsables ni de la dégradation du climat ni des taux d'intérêt élevés pratiqués à leur encontre sur les marchés financiers internationaux, et il est peu probable qu'ils arrivent à mobiliser des ressources nationales suffisantes pour répondre aux besoins énoncés dans les ODD en matière de développement.

Environ 70 % des pays du V20 (33 pays) font partie des pays qui peuvent bénéficier des financements concessionnels du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance, en raison de leur statut de pays à faible revenu. Parmi eux, 32 sont admissibles à l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) mise en place par le G20 à la suite de la pandémie de COVID-19¹⁹. Bien que cette initiative ait apporté un léger répit, elle n'a manifestement pas été suffisante, puisque 25 des 33 pays du V20 concernés seront en situation de surendettement ou présenteront un risque élevé de surendettement avant juin 2021²⁰. Le graphique 5.B1.1 (panneau de gauche) montre que les pays du V20 ont des ratios dette extérieure/PIB plus élevés en moyenne (40 %) que les autres pays à revenu faible et intermédiaire (26 %), et des ratios service de la dette extérieure/recettes d'exportation similaires (16 %). Cependant, le panneau de droite du graphique 5.B1.1 montre que les pays du V20 qui ne font pas partie de l'ISSD (ils sont exclus des financements concessionnels comme de nombreux autres pays à revenu intermédiaire) présentent les niveaux d'endettement les plus élevés (mesurés par le ratio dette extérieure/PIB), près de 45 %. Dans le cas de la dette publique, il semble que les pays du V20 paient une prime pour accéder aux marchés des capitaux. En effet, un article récent de Buhr et al. (2021) mentionne que les pays du V20 paient 117 points de base supplémentaires, soit près de 10 % de plus, sur les coûts d'intérêt globaux, du seul fait que les profils de crédit des emprunteurs souverains sont modifiés à la longue par le dérèglement climatique, qui s'accompagne d'une baisse de l'activité économique, de dommages aux infrastructures, d'une hausse des coûts sociaux associés aux chocs climatiques (accès à la santé et à la nourriture) et de déplacements de population.

GRAPHIQUE 5.B1.1 Pays à revenu faible et intermédiaire et pays du V20 – Indicateurs de viabilité de la dette extérieure, 2019
(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale.

Note : On ne dispose pas de données sur la dette de la Barbade, des Îles Marshall, de Kiribati, des Palaos, du Soudan du Sud et de Tuvalu. La Banque mondiale n'a pas de données pour la Palestine.

S'il est vrai que l'allocation très attendue de DTS à tous les pays en développement en 2021 – y compris aux pays du V20 – pourrait apporter un certain soulagement, elle ne permettra pas de réduire de beaucoup l'endettement des pays du V20 qui ne bénéficient pas de l'ISSD, car elle équivaut à un peu plus de 2 % de leur dette extérieure de 2019, contre 2,4 % pour l'ensemble des pays à revenu intermédiaire (voir le tableau 5.B1.1).

TABLEAU 5.B1.1 Allocations de DTS prévues – tous les pays à revenu faible et intermédiaire et V20

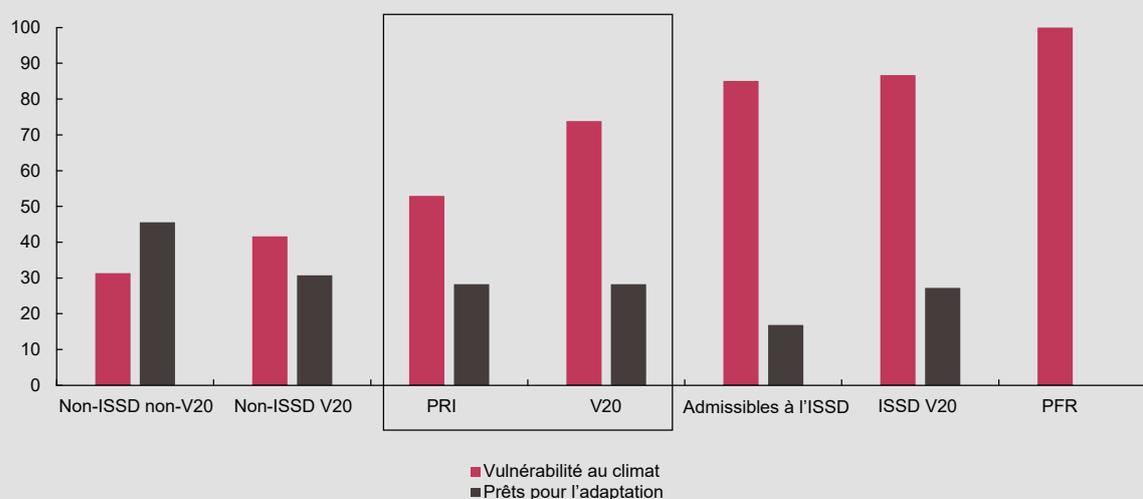
Tous					V20			
Allocation de DTS en pourcentage de la dette extérieure de 2019	Nombre de pays	Allocation en 2021 (milliards de dollars)	Total de la dette extérieure en 2019 (milliards de dollars)	Ratio DTS/ dette totale	Nombre de pays	Allocation en 2021 (milliards de dollars)	Total de la dette extérieure en 2019 (milliards de dollars)	Ratio DTS/ dette totale
PFR	26	8	151	5,4	12	5	86	5,46
PRM	105	198	8,22	2,41	33	19	899	2,07

Source : Oxfam (2020), Vincent (2021).

L'indice mondial d'adaptation de Notre Dame (Notre Dame Global Adaptation Index) et l'indice de vulnérabilité climatique²¹ sont de plus en plus utilisés pour mesurer la vulnérabilité climatique (Tiedemann et al., 2021, par exemple). L'un de ces indices évalue la propension ou la prédisposition des sociétés humaines à être touchées par les risques climatiques et l'autre évalue la préparation en prévision du changement climatique, définie comme étant la capacité à utiliser efficacement les investissements pour mener des actions d'adaptation. Selon ces indices, la vulnérabilité de 74 % des pays du V20 est inférieure à la moyenne mondiale, contre 53 % pour les PRI. En outre, les PRI qui ne font partie ni de l'ISSD ni du V20 sont mieux classés selon l'indice de préparation (ils sont plus nombreux à dépasser la moyenne mondiale) et seulement 31 % d'entre eux sont relativement vulnérables (voir le graphique 5.B3.2). Les PFR sont plus vulnérables et moins préparés (aucun d'eux ne dépasse la moyenne mondiale). L'état de préparation à l'adaptation des pays du V20 correspond à celui de l'ensemble des PRI (28 %), et les pays du V20 bénéficiant de l'ISSD sont légèrement plus nombreux (27 %) à dépasser la moyenne mondiale que l'ensemble des pays ayant droit à l'ISSD (17 %). Il est possible que la classification des pays du V20 parmi les pays vulnérables au climat ait déjà orienté leurs investissements vers l'adaptation.

Pour paraphraser la célèbre phrase d'Archimède, pour changer le monde, il faut un levier et un point d'appui. Le V20 – ayant été désigné Sud vulnérable au changement climatique – a déjà son point d'appui²². Comme levier, il faudrait peut-être commencer par remédier à l'exclusion des pays vulnérables des financements concessionnels au motif qu'ils ont dépassé un certain seuil de revenu national. L'ajout de la vulnérabilité climatique aux critères de sélection pour le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, par exemple, permettrait d'avoir accès à des financements concessionnels et de réduire le coût du crédit. Une deuxième solution serait de décider une allocation régulière (éventuellement annuelle) de DTS aux pays vulnérables au climat, comme le suggère l'encadré 1.3 du chapitre I, et une troisième serait d'entamer un processus d'allègement de la dette, en ciblant les pays dont la vulnérabilité climatique compromet la capacité d'adaptation.

GRAPHIQUE 5.B1.2 Pays vulnérables au climat et pays prêts pour l'adaptation*, par groupe de pays et en pourcentage, 2019



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED à partir de l'indice mondial d'adaptation de l'Université de Notre Dame, ND-GAIN (pour Notre Dame Global Adaptation Index).

Note : Classification des PRI et des PFR selon la Banque mondiale. * Supérieur à la moyenne mondiale.

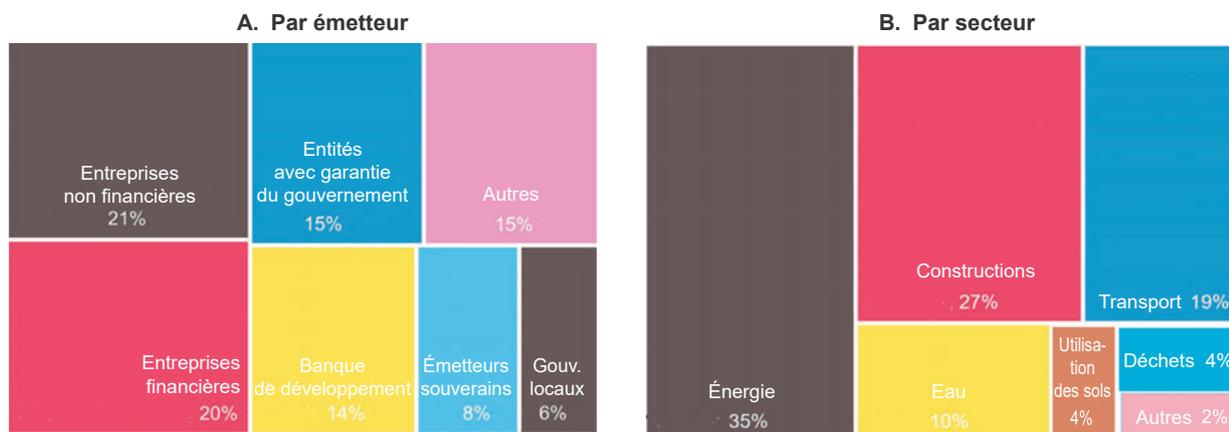
pénurie de projets bas-carbone « bancables » dans les domaines de l'adaptation et de la résilience (voir Bhandary et al., 2021). Les obstacles politiques, institutionnels et juridiques aux investissements privés jouent également un rôle majeur, surtout lorsque la coordination fait défaut au niveau international (ibid.: 530). Cette section passe en revue les principaux instruments utilisés par le secteur privé et évalue leur rôle dans le financement des besoins dans le domaine de l'adaptation climatique.

a) Les obligations vertes

De toutes les activités de l'espace financier vert en pleine expansion, les obligations dites vertes sont celles qui ont le plus retenu l'attention, du moins dans les milieux financiers. Cela n'est pas surprenant, étant donné que depuis 2007 – année du lancement

de la première obligation verte par la Banque européenne d'investissement (BEI) – les estimations pour le secteur varient désormais de 754 milliards à 1 100 milliards de dollars en obligations climatiques ou alignées sur les impératifs climatiques au sens large (CBI, 2021). Bien qu'il s'agisse en grande partie de mesures de façade ou pire (Guardian, 2021), la catégorie considérablement plus réduite des « obligations certifiées pour le climat » (CBI, 2021), d'une valeur de 100 milliards de dollars, reste importante par rapport aux autres sources de financement évoquées ci-dessus²³. Pour la seule année 2020, le total des émissions d'obligations a atteint le montant record de 300 milliards de dollars (contre moins de 50 milliards de dollars en 2014 et 2015, soit une augmentation de près de 700 %) – montant déjà atteint au premier semestre de 2021. Les obligations vertes dominent également le marché de la finance

GRAPHIQUE 5.4 Obligations vertes : valeur cumulative des émissions, 2014-2020
(En millions de dollars courants)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de l'OCDE, <https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>.

verte certifiée²⁴. Pourtant, malgré cette croissance rapide, le marché des obligations vertes ne représente que 5 % du total des émissions et 4,3 % de l'en-cours sur le marché international des capitaux. En d'autres termes, bien que le monde soit inondé de capitaux, le défi consiste à les orienter vers des objectifs productifs, en l'occurrence vers une adaptation climatique répondant aux critères d'additionnalité.

Les obligations vertes sont, par leur nature, souvent jugées plus adaptées aux investissements écologiques ayant une rentabilité relativement élevée à court terme. Cela peut s'expliquer en partie par le fait qu'elles sont principalement émises par le secteur privé, même si les gouvernements et les banques de développement restent des sources très importantes (graphique 5.4). Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour analyser en détail ce qui différencie les obligations selon leur émetteur, mais étant donné que les obligations vertes n'ont pas besoin d'être adossées à des actifs (actifs définis a priori) et peuvent également être liées à des actifs (actifs définis a posteriori), il existe une inquiétude persistante quant à la possibilité d'« écoblanchiment », à savoir la pratique consistant à canaliser le produit des obligations vertes vers des projets ou des activités ayant des avantages négligeables ou inadaptés, voire des conséquences négatives, pour l'environnement. Si certains labels d'obligations contribuent à garantir que les activités financées sont vertes, les cadres existants sont non contraignants et manquent de mécanismes d'application (Deschryver and Mariz, 2020 ; Noor, 2019). En outre, même si les obligations bénéficient d'un « greenium »

important – une question qui ne fait toujours pas l'objet d'un consensus²⁵ – aussi longtemps que les activités d'adaptation ne généreront pas de bénéfices, surtout à court terme, ces sources de financement ne constitueront probablement pas une solution pour les pays en développement. Bien que la distinction entre adaptation et atténuation n'ait pas été formellement établie au niveau de l'utilisation de ce type d'instruments, si l'on examine les catégories d'activités et d'émetteurs présentées dans le graphique 5.4, il est évident que l'adaptation ne représente qu'une infime partie de l'ensemble.

b) Les swaps et les fonds basés sur les ressources naturelles

Les pays en développement peuvent-ils utiliser leurs ressources naturelles pour obtenir les fonds nécessaires pour l'adaptation climatique ? Le maintien de la majorité des combustibles fossiles dans le sol a été cité comme l'un des moyens de respecter l'Accord de Paris, ce qui a conduit à réexaminer le concept des échanges dette-nature utilisés au cours des décennies précédentes. Le système pourrait être gagnant-gagnant, dans la mesure où les pays obtiennent les fonds nécessaires et où les activités polluantes sont arrêtées ou réduites ; les pays bénéficiaires pourraient même être protégés des fluctuations imprévisibles des prix des produits de base qui se produiront de toute façon lorsque les investisseurs retireront leurs fonds des « actifs irrécupérables ». Cependant, une fois de plus, les auteurs de ces propositions doivent reconnaître que l'adaptation ne rapportera probablement pas autant que l'atténuation.

L'appel actuel en faveur d'un retour aux échanges dette-nature repose en partie sur les exemples d'au moins 30 pays qui ont utilisés ce type d'échanges, principalement dans les années 1980 et 1990. Comparés à d'autres sources de financement, les montants cités sont faibles – de l'ordre de 2,6 milliards

à 6 milliards de dollars au cours des trois décennies qui ont suivi leur apparition en 1987, selon certaines estimations. Parmi les exemples récents, on peut citer l'accord conclu en 2016 sur le rachat de 21 millions de dollars de dette souveraine des Seychelles, un mode de remboursement innovant, car il faisait

ENCADRÉ 5.2 À quoi reconnaît-on une banque verte ?

Pour être efficace, une banque « verte » doit se distinguer clairement des autres banques par son mandat, son portefeuille de prêts et ses modalités et conditions de crédit. Le *mandat* devrait être consacré à la promotion d'un développement écologique et être conforme aux engagements internationaux, notamment les ODD et l'Accord de Paris ; il peut être défini de manière assez souple et évoluer avec le temps, à mesure que les banques renforcent leurs capacités et que les besoins des pays changent. Certaines banques se donnent plus particulièrement pour but d'investir dans les nouvelles technologies les plus prometteuses. D'autres sont plutôt censées se concentrer sur les besoins des ménages pauvres dans ce domaine (par exemple, Hawaii GEMS). C'est important, car le mandat et le rôle des banques publiques déterminent leurs activités et orientent leurs décisions d'investissement, notamment en ce qui a trait aux types de clients et aux secteurs à cibler. En outre, les parties prenantes ont la faculté de demander aux banques et à leurs gestionnaires de rendre compte de l'impact de leurs investissements et de leur engagement envers la communauté.

La *stratégie opérationnelle* ou le modèle d'entreprise doit correspondre au mandat. Il s'agit de la manière dont la banque lève ses fonds, y compris le dosage des financements publics et privé, ce qui, par voie de conséquence, déterminera son offre de prêts concessionnels et sa capacité à promouvoir le développement et la protection de l'environnement. Les études portent à conclure que la grande majorité des banques vertes proposent des prêts, dont la plupart à un coût inférieur au taux du marché. Mais même lorsque les taux sont plus favorables que ceux du marché, il peut être difficile pour les pays en développement d'assumer cette obligation. Une proportion plus faible de banques vertes propose des financements sous d'autres formes, comme des fonds propres ou des garanties, et un nombre encore plus faible offre des subventions²⁶. Il semble que toutes les banques vertes proposent une assistance technique. Cette contribution est importante car les banques spécialisées peuvent aider les gouvernements à concevoir le cadre de l'adaptation climatique, y compris les stratégies relatives aux politiques de réglementation et de tarification, etc. (Griffiths-Jones, 2021). La *viabilité financière* est également importante pour toutes les banques. Cela ne signifie pas qu'elles doivent maximiser leur rentabilité, et il leur faut un vocabulaire différent pour définir les critères utilisés pour mesurer leurs résultats. La viabilité financière à long terme d'une banque verte ne doit pas compromettre sa capacité à investir dans des zones à plus haut risque ou dans des projets ayant des effets développementaux importants mais une faible rentabilité – ce qui est probablement la norme en matière d'adaptation.

La plupart des banques vertes sont des entités autonomes créées par une législation gouvernementale et capitalisées par des crédits gouvernementaux. Certaines (aux États-Unis, par exemple) sont financées par un transfert de recettes, par exemple des factures d'électricité (Connecticut Green Bank et New York Green Bank). Trouver un équilibre entre le niveau de rendement approprié pour qu'une banque reste viable et les exigences sociales et environnementales plus larges de l'adaptation sans but lucratif reste toutefois un défi²⁷.

L'expérience récente de la COVID-19 donne quelques pistes sur la manière dont les banques vertes pourraient s'y prendre pour trouver cet équilibre. La réaction des banques publiques du monde entier a été immédiate et souvent spectaculaire dans leur soutien aux efforts de leurs gouvernements en vue d'apporter un répit et une résilience économiques pendant la paralysie causée par le grand confinement. Un examen rapide effectué par la CNUCED au cours des premiers mois de mise à l'arrêt de l'économie a révélé que les banques publiques locales, nationales et régionales du monde entier ont fait le maximum pour produire un effet anticyclique rapide et puissant²⁸. Certaines ont modifié leurs mandats et leurs procédures pour répondre aux besoins urgents ; plusieurs d'entre elles ont augmenté leurs capacités de prêt en émettant des obligations ou en se tournant vers les marchés internationaux, parfois pour la première fois ; la quasi-totalité d'entre elles ont proposé des financements à des conditions concessionnelles ou favorables ainsi que des conseils techniques. Celles qui avaient une longue histoire institutionnelle, des mandats soutenus par un financement adéquat et des critères appropriés pour mesurer leurs résultats étaient les mieux placées pour réagir efficacement. On retrouve là de nombreux parallèles avec le financement de l'adaptation au changement climatique.

intervenir des philanthropes et des investisseurs à impact et prévoyait un engagement politique du Gouvernement en faveur de la conservation marine (World Ocean Initiative, 2020). D'autres exemples récents incluent des échanges dette-nature entre les États-Unis et l'Indonésie (en 2011 et 2014) prévoyant des programmes au titre de la loi sur la conservation des forêts tropicales ; l'un de ces échanges fait partie du mécanisme « REDD+ » (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière) (voir l'encadré 5.2). Bien qu'il y ait eu moins d'échanges dette-nature récemment qu'au cours des décennies précédentes, des propositions plus ambitieuses ont été faites récemment, notamment celles du Secrétariat du Commonwealth concernant les échanges de dettes pour financer les actions d'adaptation et d'atténuation dans les petits États. Il y a eu d'autres exemples récents dans divers pays allant du Bhoutan aux Fidji et à la Corée du Sud.

Cependant, par rapport à d'autres décennies, l'intérêt pour les échanges dette-nature a semblé diminuer au cours des années 2000 – une tendance attribuée, par certains, au renforcement de l'économie mondiale et aux effets des programmes de restructuration et d'annulation de la dette des années 1980 et 1990 et, par d'autres, aux préoccupations des pays créanciers qui ont souffert de la crise financière mondiale, notamment les États-Unis, l'Union européenne et le Japon (Ito et al., 2018 ; Sheikh, 2018).

Il n'y a pas encore eu d'initiative d'échange de créances contre des programmes environnementaux de l'envergure de l'EcoFund polonais, peut-être parce que cette initiative a été adoptée juste au moment où la Pologne était en train d'abandonner le système de planification centrale (Caliari, 2020). Ce programme a été soigneusement préparé, parallèlement aux négociations sur l'organisation de l'économie et des institutions au sens large (OECD, 2007: 23). Les créanciers du Club de Paris ont accepté d'autres échanges de dettes au niveau bilatéral, mais pas sous la forme de conversions de la totalité du stock de dette en une seule fois. Le Gouvernement polonais a plutôt transféré chaque année un pourcentage du remboursement de la dette à un mécanisme de financement local, l'EcoFund, chargé de gérer ces fonds et de les allouer sous forme de subventions à des projets en Pologne concernant la pollution atmosphérique transfrontalière par les oxydes de soufre et d'azote ; la pollution et l'eutrophisation en mer Baltique ; les gaz responsables du changement climatique mondial ; la biodiversité ; la gestion des déchets et la réhabilitation des sols contaminés. Au

fil des ans, d'autres accords de swap ont été conclus avec d'autres créanciers, chacun à des conditions différentes ; dans son ensemble, le système a généré un montant sans précédent de plus d'un demi-milliard de dollars, qui éclipse tous les autres échanges de dette contre environnement ou ressources naturelles dans le monde (OECD, 1998).

Les échanges de dette ont offert une alternative aux restructurations plus profondes de la dette souveraine dans les pays dont la charge de la dette était élevée mais soutenable (c'est-à-dire ceux qui ne risquent pas l'insolvabilité). Les programmes d'échange de dette peuvent être efficaces pour traiter différentes compositions de dette dans les économies en développement et, en particulier, l'exposition aux grandes dettes commerciales et aux grands stocks de dette publique. Un inconvénient des échanges de dettes peut être les coûts élevés de transaction et de suivi dans le cas des programmes d'échange basés sur des projets. Leur mise en œuvre est complexe et, dans le passé, ils ont nécessité de deux à quatre ans de négociations entre toutes les parties, qui incluent souvent un gouvernement bénéficiaire, un gouvernement donateur et des groupes de préservation de l'environnement au niveau local et dans le pays donateur. Toutefois, il serait possible d'atténuer ces inconvénients dans le cadre d'initiatives régionales de coordination, telles que l'initiative de la CEPALC sur la dette pour l'adaptation climatique dans les Caraïbes et le mécanisme de conversion de la dette de la CESAP pour la région d'Asie occidentale, tous deux lancés récemment.

Les obligations fondées sur des critères environnementaux (F4BI, 2020) sont un autre moyen de recapitaliser les dettes souveraines tout en protégeant la nature. Toute nouvelle dette bénéficierait d'une amélioration des conditions de crédit comme dans le plan Brady, en échange d'engagements à dépenser l'argent pour effectuer des investissements alignés sur les ODD et garantis par des émissions d'obligations par les institutions multilatérales de financement ou de DTS par le FMI. Le plan Brady initial a été organisé très rapidement, mais c'est en partie parce que les pays débiteurs refusaient essentiellement de payer et que leur pouvoir de négociation était grand. On ne sait pas vraiment si cette proposition pourra fonctionner dans une situation où l'argent n'est pas dû à des banques mais est offert par des investisseurs institutionnels. Certains partisans de cette approche insistent sur le fait qu'une telle politique devrait être liée à des programmes nationaux conçus par les pays bénéficiaires et être assortie de

conditionnalités définies également par eux (voir Caliarì, 2020 ; Griffiths-Jones, 1992 ; OECD, 2007, entre autres). Cependant, une fois de plus, on ne sait pas ce que cela donnerait dans la pratique dans le domaine de l'adaptation, pour lequel les pays bénéficiaires ne disposent pas de sources de revenus. En outre, il faut être prudent étant donné que, par leur nature, les arrangements proposés limitent la marge d'action des pays en développement et pourraient donner encore plus de pouvoir aux détenteurs d'obligations et aux financiers internationaux, sans compter que ces derniers pourraient appliquer des conditionnalités aux pays débiteurs et restreindre leur prise de décisions démocratique.

D. Les banques et le financement de l'action climatique

1. Les banques vertes dédiées

Le mot « vert » figure dans le nom ou en bonne place dans le mandat de presque toutes les banques publiques créées depuis 2010 (voir l'encadré 5.3). Selon certaines estimations, les banques vertes ont prêté environ 24,5 milliards de dollars depuis leur création (Whitney et al., 2020). Ce chiffre ne tient pas compte des banques établies qui disposent d'un service « vert » ou qui accordent des prêts verts dans le cadre de leurs activités normales, comme les nouvelles banques publiques apparues après la crise de 2007-2008, notamment la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures. De nombreux gouvernements ont manifesté leur intérêt pour les banques vertes ; par exemple, des discussions sont en cours aux États-Unis sur la création d'une nouvelle banque nationale de développement dotée d'un mandat écologique. D'autres cherchent à créer une facilité verte au sein d'une banque existante. Les données de certaines études montrent que c'est généralement le ministère des finances ou la banque centrale d'un pays qui défend l'idée, plutôt que le ministère de l'environnement ou le secteur privé. Les investissements dans des activités liées au climat ne sont pas la priorité première, mais la deuxième. Il n'est donc pas certain qu'il s'agisse d'une source de financement importante pour les activités d'adaptation. Dans le rapport présentant un état des lieux des banques vertes (State of Green Banks report), les activités d'adaptation apparaissent dans une minorité des investissements verts (Exhibit 9, Whitney et al., 2020: 30). D'autres banques publiques et de développement établies de longue date ont voulu renforcer leur légitimité écologique ; par exemple, la BEI a récemment déclaré que 50 % de tous les nouveaux prêts accordés à partir de 2025 devront être bas-carbone et qu'aucun investissement non conforme à l'Accord de Paris ne sera autorisé.

Au Costa Rica, la Banco Popular créée en 1969 par le Gouvernement pour promouvoir le développement économique a, par exemple, participé en tant que « catalyseur financier » à un projet conçu pour aider les personnes et les communautés marginalisées à s'adapter aux fréquentes sécheresses attribuées au dérèglement climatique. La protection des bassins versants et une meilleure gestion de l'utilisation de l'eau figurent parmi les stratégies d'adaptation qu'elle subventionne. La Banco Popular, en collaboration avec le Gouvernement du Costa Rica et des entreprises agroalimentaires, a proposé une subvention de 9,8 millions de dollars dans le cadre d'un cofinancement, en plus de la subvention de 8,8 millions de dollars accordée par le Fonds vert pour le climat.

La banque publique allemande de développement (KfW), soutient depuis longtemps qu'il ne suffit pas de s'attaquer aux causes du changement climatique en réduisant les émissions, car les effets du changement climatique se font déjà sentir dans de nombreux pays. Dans les années 2013-2018, elle a investi 23,6 milliards d'euros dans des projets liés au climat dans les pays en développement, dont environ 25 % ont été consacrés à des projets d'adaptation et de renforcement de la résilience. Ces projets concernent notamment la surveillance des glaciers au Pakistan, la protection contre les inondations au Mozambique et le suivi hydrologique en Jordanie. Comme dans l'exemple du Costa Rica, ces banques nationales opèrent en coopération avec d'autres institutions ; ainsi, dans le cadre d'un projet récent de protection contre les inondations au Bangladesh, la KfW a apporté 15 millions de dollars (provenant du Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement), le Fonds vert pour le climat, 40 millions de dollars et le Gouvernement du Bangladesh, 25 millions de dollars.

2. Les banques multilatérales de développement ayant un programme de lutte contre le changement climatique

Les banques de développement sont bien placées pour relever le défi de l'adaptation, car leur mandat les autorise généralement à accorder des financements à long terme, à des taux plus bas et à des conditions plus avantageuses que d'autres sources de financement. Le secteur privé n'apporte guère le soutien nécessaire aux investissements à long terme, et c'est bien là le problème systémique de l'adaptation et d'autres objectifs non centrés sur le profit. À ce jour, la plupart des prêts concessionnels et des financements sous forme de subventions ont été octroyés par des banques de développement. Les banques multilatérales de développement et les banques régionales de développement ne sont pas toutes intervenues de manière cohérente, mais leur rôle est essentiel, compte tenu des prédictions actuelles et de l'aggravation de la situation à la lumière du rapport 2021 du GIEC.

Ce type de financement public doit augmenter dans les domaines qui ont manqué de ressources jusqu'ici, en particulier au niveau régional, où de nombreux projets climatiques sont jugés moins réalisables à des fins privées ou comme source de revenus. Compensant en partie les limites des banques nationales sous-capitalisées, les BMD ont régulièrement augmenté leurs activités de financement climatique dans les années qui ont suivi l'Accord de Paris. Nombre d'entre elles se sont engagées à réorienter leurs décisions de financement et leurs portefeuilles d'investissement de façon à les rendre compatibles avec les objectifs d'adaptation et d'atténuation. Les douze plus grandes BMD se sont engagées à respecter cinq « Principes volontaires de l'intégration de l'action climatique » et, en octobre 2020, 48 institutions ont suivi leur exemple.

Le principe clef du financement des BMD, dans l'idéal, si ce n'est encore dans la pratique, va plus loin qu'une simple augmentation des prêts pour les projets favorables au climat ou projets verts. Aujourd'hui, les BMD et d'autres membres de l'International Development Finance Club (IDFC) s'engagent à « passer d'un financement progressif des activités climatiques à la prise en compte du changement climatique – tant en termes d'opportunités que de risques – comme une considération centrale et un “prisme” à travers lequel les institutions déploient des capitaux » (Climate Action in Financial Institutions,

2018 ; Murphy and Parry, 2020). Il s'agit d'un changement d'orientation majeur, qui vise à accorder une place importante aux considérations climatiques et à aligner l'ensemble des portefeuilles de financement et d'investissement des banques sur l'Accord de Paris. Les changements envisagés plus ambitieux et plus complexes que la simple mobilisation et le simple suivi des contributions aux 100 milliards de dollars promis en 2009 pour l'action climatique.

Toutefois, on est encore loin du but. En 2019, neuf BMD ont annoncé que leur objectif était de porter l'investissement climatique mondial collectif à au moins 65 milliards de dollars par an d'ici à 2025 et, pendant cette période, de doubler la part destinée à l'adaptation pour qu'elle atteigne 18 milliards de dollars par an (ADB et al., 2019: 1). Ces banques prévoient également de porter les cofinancements à 110 milliards de dollars, dont moins de la moitié devrait être mobilisée par des sources privées directes. En 2020, les engagements ont totalisé 66 milliards de dollars (ADB et al., 2020: 3). Cependant, alors même que toutes les banques avaient annoncé des plans ambitieux d'augmentation des dépenses au cours des prochaines années, 6 sur 8 d'entre elles ont prêté moins en 2020 que l'année d'avant. Seules la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement ont augmenté leurs dépenses totales de financement climatique l'année dernière. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les pays à faible revenu, qui n'ont reçu que 38 milliards de dollars de financement total en 2020, ce qui représente une baisse par rapport à l'année précédente (41,5 milliards de dollars) (ibid.: 7). C'est peut-être dû à l'impact économique de la COVID-19 et aux dépenses imprévues qu'il a nécessitées, bien que cette raison n'ait été mentionnée spécifiquement que dans le cas d'une ou deux banques. Ainsi, bien qu'il y ait eu une augmentation appréciable depuis 2015, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir²⁹. Il est important d'obtenir un financement adéquat non seulement en ce qui concerne le *montant* de l'argent prêté, mais aussi *l'usage auquel il est destiné* parmi les activités très diverses liées au climat. Les BMD elles-mêmes constatent qu'il faut augmenter la part consacrée à l'adaptation, qui ne représente actuellement que 26 % du total des prêts. Cette proportion est en hausse de 2 points de pourcentage par rapport à 2019 et bien que les valeurs absolues aient légèrement augmenté en 2020, passant de 15 à 16 milliards de dollars, elles restent inférieures à l'objectif annoncé (tableau 5.4). C'est particulièrement important pour les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui luttent

déjà contre certains effets du changement climatique, ont plus de mal à attirer des financements provenant d'autres sources et ont particulièrement besoin de faire le saut transformateur vers l'industrialisation (verte, dans l'idéal) et de financer des activités susceptibles de générer des revenus durables à l'avenir.

Selon des données préliminaires, les banques comptant le plus de pays à faible revenu parmi leurs membres bénéficiaires, comme la Banque africaine de développement et les Banques islamiques de développement, ont consacré la plus grande partie de leurs financements à l'adaptation soit, respectivement, 56 et 47 % en 2019 et 63 et 65 % en 2020 (AfDB, *ibid.*). En revanche, la Banque européenne d'investissement, dont l'activité est surtout concentrée sur l'Atlantique Nord, n'a consacré que 4 % à l'adaptation en 2019 et 10 % en 2020, le reste ayant été destiné à des mesures d'atténuation susceptibles de changer la donne. De même, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement a affecté la majeure partie de ses financements à l'atténuation. Tant que les pays à faible revenu ne bénéficieront pas eux aussi de l'accès aux nouvelles technologies et aux nouveaux marchés nés de l'atténuation, les inégalités de longue date ne feront que s'aggraver.

Il est également évident que le cofinancement reste plus répandu pour les activités d'atténuation que pour celles d'adaptation en 2020 par rapport à 2019, du fait que les premières, par leur nature, procurent des revenus ; mais dans le même temps, et sans surprise peut-être, cette année les cofinancements et les emprunts privés ont sensiblement diminué, tandis que les emprunts publics ont augmenté – ce qui traduit la crainte de voir les besoins à court terme de la crise sanitaire et économique de cette année faire oublier les besoins de financement du développement à plus long terme (voir les chapitres I et II du présent *Rapport*). Il convient également de noter qu'en ce qui concerne le cofinancement, outre les BMD publiques, d'autres sources de financement publiques ont apporté la part du lion, en particulier dans les pays à faible revenu (tableau 5.5).

À supposer que le secteur privé reste réticent à réaliser les investissements nécessaires, même avec un cofinancement important par le secteur public, entre autres par des BMD, des donateurs et des sources publiques nationales, d'où viendra cette accélération nécessaire de la mise à disposition de capitaux ? Pour disposer d'un réservoir plus important de financements destinés à l'adaptation climatique (avec davantage de subventions et de prêts hautement

TABLEAU 5.4 Financement de l'action climatique par les BMD, 2020

	Financement par les BMD (millions \$)	% total	Co-financement (millions \$)	% total
Adaptation	16 100	26	19 954	23
Atténuation	49 945	81	65 130	77
Emprunteur public	46 687	71	53 413	63
Emprunteur privé	19 358	31	31 672	37
Total	66 045	100	85 084	100

Source : Calculs effectués à partir de AfDB et al. (2020, 2019).

TABLEAU 5.5 Partenaires de cofinancement de l'action climatique des BMD, 2020 (En millions de dollars)

Mobilisation des financements	Pays à revenu faible et intermédiaire	Pays à revenu élevé	Total
Privé direct	3 556	2 354	5 910
Privé indirect	6 345	19 417	25 762
Total des cofinancements privés	9 901	21 771	31 672
Public direct	8 366	16 58	10 024
<i>Cofinancements publics</i>			
Autres BMD	8 150	813	8 962
Membres de l'IFDC	1 774	251	2 026
Autres cofinancements internationaux publics	1 946	4 477	6 423
Autres cofinancements intérieurs publics	6 182	19 796	25 978
Total financements publics directs et cofinancements	26 418	26 995	53 413

Source : Calculs effectués à partir de AfDB et al. (2020, 2019).

concessionnels), les BMD doivent augmenter de beaucoup leurs capacités totales de prêt. Pour cela, elles pourraient utiliser les revenus tirés de leurs prêts consacrés à l'atténuation, mais cela prendrait trop de temps pour être d'une quelconque utilité dans les pays qui ont besoin d'urgence d'investissements dans l'adaptation dès aujourd'hui. En outre, certaines BMD sous-capitalisées ont déjà du mal à rester viables.

D'autres pistes pour le passage à l'échelle supérieure ont été suggérées dans le passé, notamment dans des

TABLEAU 5.6 Résumé du paysage de financement

Mécanismes/Institutions	Exemples	Observations
APD : 29 à 63 milliards de dollars selon la source.	CAD de l'OCDE, paiements à la CCNUCC	APD toujours largement inférieure aux sommes promises. Une bonne partie n'est pas sous forme de dons. Destinée à l'atténuation et non à l'adaptation.
Fonds mondiaux : 8,3 milliards de dollars	Fonds vert pour le climat, Fonds pour l'adaptation, les PMA et autres fonds	Fonds insuffisants compte tenu des besoins.
BMD : 46 milliards de dollars		Destinés surtout à l'atténuation. Certaines banques sont plus fiables ou efficaces que d'autres. Les banques sont particulièrement sous-capitalisées et faibles là où les besoins sont les plus importants.
Dons ou échanges dette/nature : 2,6 milliards de dollars depuis l'apparition de ces mécanismes.	Essentiellement dans la région ALC depuis les années 1980 ; Indonésie, Seychelles ; dispositifs REDD+.	Mise en œuvre complexe, coûts de transaction élevés – 2 à 4 ans de négociations entre toutes les parties. Nécessitent des engagements financiers à long-terme. Vulnérabilité aux dévaluations monétaires. Rôle des groupes locaux et internationaux de protection de l'environnement.
Émissions d'obligations vertes souveraines ainsi que par des entreprises : 100 milliards de dollars. Obligations certifiées sur un marché obligataire vert vaguement défini : 754 milliards de dollars.	Émissions d'obligations vertes par des pays en développement en augmentation (Bhoutan, Fidji, Chine). Émissions de Liberty Bond dans les économies avancées.	Critères ESG très discutables ; sont liées et non adossées à des actifs ; même si l'émission d'obligations intérieures augmente la vulnérabilité de la monnaie ; conditions souvent non concessionnelles ; les pays disent manquer de capacité pour les gérer ; présentent également tous les problèmes et les risques de change des autres obligations, etc.
Banques vertes : 24,5 milliards de dollars depuis leur apparition ; davantage si on inclut les prêts verts (Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, banques de développement nationales, BMD etc., et Banque mondiale).	Création d'une banque verte à l'étude aux États-Unis et dans plusieurs autres pays.	Risque de privatisation si les rendements sont trop ou pas assez élevés. Est-ce la meilleure solution ?
Banques centrales	Nombreux exemples dans les pays en développement. Réseau mondial pour l'écologisation du système financier.	Programmes liés à la COVID non favorables au climat et susceptibles plutôt de causer la maladaptation.
Fonds fiduciaire pour la protection de l'environnement	Plus de 80 dans le monde. Exemples : Caribbean Biodiversity Fund est. 2018 avec une dotation de 43 millions de dollars et gérant actuellement 70 millions de dollars (fonds de dotation et fonds d'amortissement).	
Autres – Mise aux enchères des quotas	Droits d'entrée dans les ZEE, paiements pour les licences de pêche (Indonésie : 31 millions de dollars en 2018 ; Kiribati : 117 millions dollars en droits d'accès). Taxes prélevées sur les paquebots de croisière : Antigua et Barbade, 1,2 million de dollars en 2018 à raison de 1,50 dollar par personne.	Ce sont des activités de mobilisation de fonds liées à la nature, mais elles sont peut-être nécessaires pour payer pour d'autres utilisations budgétaires et non pour l'adaptation.

Rapports précédents. L'une d'elles serait que les membres-propriétaires augmentent leur capital versé ; cette piste est peut-être celle qui a le plus grand potentiel, si la volonté politique existe. Une autre possibilité est d'accueillir de nouveaux membres, en

particulier des pays à revenu élevé capables d'apporter une importante contribution en capital ; une autre piste encore serait de réviser les mandats et les règles de fonctionnement des BMD pour qu'elles puissent recourir davantage à l'effet de levier des fonds dont

elles disposent déjà. La CNUCED plaide depuis longtemps en ce sens (*TDR 2019*) et un précédent a déjà été créé pendant la période COVID. Durant les premières phases de la pandémie de COVID-19, des BMD du Sud ont augmenté leurs prêts en réaffectant leurs portefeuilles et en empruntant aux fonds souverains de leurs membres, en adaptant leurs mandats, en redéfinissant leurs grandes priorités et en modifiant certaines de leurs fonctions (MacDonald et al., 2020: 361-375). Une institution Sud-Sud a augmenté sa capacité de prêt de 60 % pour répondre aux besoins urgents (ibid.).

Une autre source possible de financement multilatéral serait de réaffecter des DTS à des plans d'ajustement environnementaux à long terme adaptés aux différents pays, incluant des objectifs en matière de protection de l'environnement et de réduction des émissions et prévoyant les investissements et les budgets nécessaires pour atteindre ces objectifs. Cette proposition offrirait un mécanisme de financement flexible et, en principe illimité, pour répondre aux appels de longue date, notamment de la CNUCED, en faveur de la création d'un fonds mondial de protection de l'environnement qui puisse fournir un financement d'urgence prévisible, stable et non assorti de conditionnalités strictes ou de critères d'admissibilité restrictifs.

Les marchés internationaux des capitaux peuvent être utilisés pour obtenir une expansion rapide, et la plupart des BMD y ont recours³⁰. En 2008, la Banque mondiale a émis la première obligation verte pour répondre à un groupe de fonds de pension suédois demandant des produits liquides de haute qualité (AAA) qui pourraient également avoir un impact positif (World Bank, 2008)³¹. Depuis, la Banque a émis 185 obligations vertes dans 23 devises pour une valeur équivalente à 15 milliards de dollars, et de nombreuses autres BMD lui ont emboîté le pas, y compris celles du Sud³². Une expansion similaire très médiatisée de la demande d'obligations vertes a lieu dans l'espace national et dans les entreprises, bien qu'il y ait de nombreuses raisons de penser que le mobile de ces placements est la rentabilité dans une conjoncture de faibles rendements, plutôt que pour avoir un impact positif concret. Les banques multilatérales de développement pourraient utiliser au moins une partie de ces fonds de manière plus efficace, étant donné qu'elles sont déjà activement engagées dans des projets écologiques. Il est fort probable que de nombreux investisseurs sincèrement désireux de soutenir les financements liés au climat préféreraient acheter des obligations émises par la Banque mondiale et d'autres BMD. Toutefois, il convient de noter que ces arrangements ne sont généralement pas à la portée des particuliers ou des petits fonds.

E. Recommandations

Il est essentiel d'augmenter le financement de l'action climatique, de l'utiliser là où il est nécessaire et d'assurer des conditions favorables aux pays en développement tant au niveau du commerce (en dissociant les règles du commerce international des politiques d'adaptation au climat) que du financement (échéances longues, subventions ou conditions concessionnelles) – un triple impératif qui exige des réformes spécifiques, dont certaines sont énumérées ci-après.

Actuellement, l'aide que la communauté internationale apporte à l'adaptation climatique combine l'aide publique à court terme et les conditionnalités à plus long terme, les prêts multilatéraux concernant l'assainissement des finances publiques et la mise en place de dispositifs préventifs d'auto-assurance

contre les risques de catastrophe. Toutefois, tout ceci est déplorablement insuffisant pour faire face aux incidences systémiques de chocs climatiques récurrents et de plus en plus fréquents.

Par sa nature, le financement de l'action à mener pour relever le défi de l'adaptation climatique doit privilégier les subventions ou les prêts hautement concessionnels. Mais tout financement donnera de meilleurs résultats s'il fait partie intégrante d'une politique financière et industrielle globale, conçue et mise en œuvre par un État développementaliste soucieux du climat (voir le chapitre IV).

C'est donc la *priorité première* de toute approche stratégique de l'adaptation climatique. Un État développementaliste soucieux du climat devrait être

un catalyseur et ne pas se contenter de remédier aux « défaillances du marché » ou de réduire les risques d'un projet pour que d'autres puissent en profiter et engranger plus que leur part des bénéfices. La complexité des risques systémiques veut que l'État fasse office de régulateur et de coordonnateur de la finance verte privée, comme pour le secteur financier en général. Il s'agit là d'un moyen de se prémunir contre les tendances destructrices du secteur financier ultra liquide d'aujourd'hui, qui a pour seule boussole le rendement – ce qui n'est pas compatible avec la satisfaction des besoins mondiaux en matière d'atténuation des changements climatiques et encore moins avec celle des besoins en matière d'adaptation.

La plupart des activités d'adaptation doivent se situer au niveau local (DCF Alliance, 2019). La majorité des financements de l'adaptation semble être canalisée vers de grandes institutions financières s'intéressant à des projets de grande envergure, qui ne soutiennent pas nécessairement les efforts locaux ou ne répondent pas aux priorités d'adaptation au niveau local. Les efforts faits pour financer les activités d'adaptation au niveau local doivent reposer sur des principes directeurs propres à garantir l'efficacité optimale de la réponse aux défis et risques liés à la gouvernance et au climat, à savoir, en particulier : i) une planification dirigée par la communauté, ancrée dans les institutions décentralisées en place et les soutenant et favorisant ii) l'inclusion sociale des personnes marginalisées par les changements climatiques ; iii) un processus de gestion flexible et évolutif pour attirer des investissements dans la résilience, iv) en privilégiant la fourniture de biens publics (DCF Alliance, 2019: 4).

Tant que le bon équilibre ne sera pas trouvé, les meilleures intentions seront toutes détournées ou contournées. Comme nous l'avons vu plus haut, à ce jour l'émergence des obligations vertes et d'un marché du carbone ou même l'utilisation de fonds de relance liés à la COVID-19 n'ont pas suffi à aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique (Gallagher and Carlin, 2020). Le financement des mesures d'adaptation exige deux séries de réformes sur le plan international : premièrement, la fourniture d'un soutien à l'État développementaliste soucieux du climat afin de l'aider à mobiliser les fonds voulus pour investir dans l'atténuation et l'adaptation ; deuxièmement, une nouvelle approche de la gouvernance climatique internationale.

La première série de réformes devraient être axées sur les éléments suivants :

- **L'aide.** Les engagements en matière d'aide publique au développement (APD) doivent être respectés et dépassés, afin d'augmenter la proportion de financement additionnel destinée à l'adaptation climatique et au renforcement de la résilience. Les *subventions et les prêts extrêmement concessionnels* sont essentiels pour l'adaptation et pourraient être financés par l'émission d'obligations vertes et une taxe de type Tobin, ou la réaffectation des subventions aux combustibles fossiles. Il est impératif pour ce faire de tenir compte des besoins nationaux spécifiques des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ainsi que de ceux des économies exportatrices de combustibles fossiles, qui devront restructurer progressivement leurs activités à forte intensité de carbone, et d'instituer un filet de sécurité approprié pour faire face à la dette climatique.
- **L'allègement et l'annulation de la dette** des pays en développement doivent figurer en bonne place dans l'action climatique. La réalisation du Programme 2030 était déjà remise en question avant la crise provoquée par la COVID-19, compte tenu du poids de la dette de nombreux pays en développement, mais dans l'ère post-COVID, ces pays font face à des défis encore plus importants en ce qui a trait à leurs besoins en matière de résilience climatique. La dette du Groupe des 20 pays vulnérables (V20) serait un point de départ évident, mais la corrélation entre les crises liées au climat et la dette fait ressortir la nécessité de réformes plus systémiques de l'architecture de la dette internationale.
- **Le secteur bancaire.** Il faut des *banques de développement vertes et publiques* bien financées, employant des spécialistes du changement climatique, aux niveaux municipal, national et régional. Les mandats et les indicateurs de résultats doivent être alignés sur cet objectif. Les banques multilatérales de développement doivent mobiliser des capitaux supplémentaires en vue de financer davantage d'investissements verts et moins d'activités liées aux combustibles fossiles ou polluantes, et aligner leurs activités sur l'Accord de Paris et leur engagement de « mieux construire l'avenir » en se retirant des secteurs du pétrole, du charbon et du gaz et en contribuant à la mise en œuvre de processus de transition qui aident les personnes et ces secteurs à faire le saut. Les conditionnalités politiques devront être revues à la baisse et la camisole

de force de la notation AAA devra être desserrée en vue de soutenir des technologies et des entreprises vertes expérimentales ou nouvelles. Les pays du G7 devraient user de leur pouvoir en tant qu'actionnaires pour orienter les banques multilatérales de développement dans ce sens. *Les banques régionales de développement* et les banques multilatérales de développement pourraient acheter les obligations vertes émises par des pays en développement et, ainsi, rendre plus stable la demande de telles obligations et faciliter l'accès des pays en développement à des capitaux à long terme. Pareille démarche pourrait avoir un effet favorable sur leurs rendements et, donc, contribuer à atténuer à un certain point la charge du service de la dette extérieure.

- **Les marchés obligataires.** Un accès abordable à des financements à long terme est essentiel pour que les pays en développement répondent à leurs besoins en matière de développement et de climat, et le marché des obligations vertes est un moyen essentiel pour aider à lever ces financements. Cependant, la réglementation a été prise de vitesse par la croissance du marché des obligations vertes. En effet, de nombreux engagements en matière de divulgation d'information sont volontaires, les mécanismes de protection des droits des émetteurs et des détenteurs d'obligations sont encore rudimentaires et des mécanismes permettant d'éviter l'écoblanchiment devraient être mis en place. Ces lacunes doivent être comblées par le secteur privé, ainsi que par les régulateurs nationaux et internationaux. *Des normes appropriées* et les mesures destinées à les faire respecter doivent être convenues et instituées pour faire en sorte que : les obligations vertes restent vertes ; les bons d'épargne verts émis par les gouvernements nationaux *répondent aux besoins* de la

population locale ; l'utilisation des obligations vertes soit dûment *surveillée* par les gouvernements émetteurs pour s'assurer qu'elle s'effectue *dans le respect des règles* ; *les investisseurs et les émetteurs d'obligations soient protégés* pendant toute la durée de vie de l'obligation ; *l'écoblanchiment soit détecté et pénalisé* ; et les normes de certification soient transparentes, harmonisées et correctement mises en œuvre. *Des ressources financières et humaines adéquates et à la hauteur du défi* doivent être consacrées à la mise en œuvre de ce cadre réglementaire, tant au niveau national qu'international.

La *deuxième* priorité serait de déclarer que l'adaptation au changement climatique est un bien public (Timisel, 2021) au niveau international et d'établir des mécanismes appropriés pour la régir. Ce serait reconnaître ce qui est déjà une réalité pour les économies en développement qui s'évertuent à rendre leurs exportations plus vertes et à financer leurs besoins en matière d'adaptation climatique, et cette démarche leur permettrait d'accéder aux technologies vertes et de les adapter à leurs propres voies de croissance. Au niveau international, le Fonds pour l'adaptation au changement climatique, tel que proposé par certains pays dans le cadre de l'OMC³³, peut aider les pays à rendre leurs exportations plus écologiques. Un fonds pour le commerce et l'environnement pourrait servir à financer les coûts supplémentaires liés à l'acquisition de technologies essentielles, octroyer des subventions pour des technologies vertes spécifiques, financer des activités conjointes de recherche-développement et de démonstration, ainsi que la création de centres et de mécanismes pour le transfert et les échanges de technologies. Cette mesure permettrait également d'assurer la coordination institutionnelle nécessaire au niveau international, pour apporter les réponses indispensables aux besoins financiers, technologiques et économiques liés à un développement respectueux du climat.

F. Conclusion

Avec l'intensité croissante des événements extrêmes de grande ampleur, l'adaptation doit être une priorité. Les réformes institutionnelles nécessaires doivent s'éloigner du paradigme de l'État régulateur et favorable au marché, pour s'orienter vers un État développementaliste vert, qui serait maître de ses

propres priorités dans l'adaptation climatique et le développement économique.

Le commerce a un rôle important à jouer dans la définition des voies du développement durable. Cependant, les tentatives de libéralisation du

commerce dans les domaines d'intérêt pour les exportations du monde développé et le recours à des mesures comme les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières ne peuvent que miner la capacité des pays en développement à utiliser le commerce comme outil de développement.

Pour faciliter l'adaptation au climat dans les pays en développement dans le cadre d'accords commerciaux, il faudra procéder à des transferts de technologies vertes sans brevets restrictifs, mettre en place un traitement spécial et différencié approprié pour les biens et services environnementaux afin que les fournisseurs de ces biens et services dans le monde en développement puissent bénéficier de conditions de concurrence équitables et garder la marge d'action dont ils ont besoin pour encourager la diversification de leurs exportations.

Étant donné que les émissions de CO₂ produites par le commerce international ne représentent pas plus de 27 % des émissions totales, les règles commerciales doivent être dissociées des objectifs d'adaptation au climat, notamment au sein de l'OMC, et les pays doivent disposer d'une marge d'action suffisante pour mettre en œuvre leurs politiques nationales d'adaptation climatique. Il est nécessaire d'adopter des approches incitatives telles que la déclaration des transferts de technologies vertes et la limitation des brevets protégeant ces technologies.

L'année de la pandémie peut encore s'avérer transformatrice sur la voie de la formulation d'une approche plus ambitieuse du financement des défis

de l'adaptation, mais les obstacles sont importants et le temps est compté. Il est encourageant de voir les États-Unis annoncer qu'ils s'engagent à consacrer 5,7 milliards de dollars par an au financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement d'ici à 2024. Pourtant, « dans le contexte des besoins et de l'argent dépensé chez nous, ce montant est résiduel ... l'absence d'une réponse véritablement mondiale à la pandémie est de mauvais augure pour l'action commune en matière de climat » (Wolf, 2021).

Il est essentiel que les institutions financières publiques soient beaucoup plus visibles et jouent un rôle de premier plan à tous les niveaux. Voilà bientôt soixante-quinze ans, le plan Marshall a concouru à apporter une prospérité partagée à des économies ravagées par la guerre. Le changement climatique est à présent un défi pour l'humanité et il exige une approche tout aussi intégrée, prospective et stratégique. Plusieurs voies sont examinées dans le présent *Rapport*. Un fonds structurel mondial à vocation environnementale permettrait de soutenir le réaligement des pays en développement et de financer des mesures d'adaptation et d'atténuation à titre d'urgence prioritaire. Cela générerait des dividendes non seulement pour les pays en développement, mais aussi pour les économies avancées. Un tel fonds permettra la mise en place d'amortisseurs anticycliques, renforcera la résilience et l'inclusion des communautés aux niveaux local et national et facilitera la progression vers un modèle de croissance capable de maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous du seuil critique de 1,5 °C.

Notes

1 WT/CTE/W/249.

2 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-assess-mc12-options-for-trade-environmental-sustainability-work/>.

3 Voir https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm.

4 Voir https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

5 <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/climate-change-ministers-express-support-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-at-cop25/>.

6 Selon les médias, l'Union européenne prévoit d'utiliser les 10 milliards d'euros de recettes annuelles

attendues de ses mécanismes de taxe carbone aux frontières pour rembourser la dette contractée pour financer ses mesures de relance ; *Financial Times*, 2012 ; EU carbon border tax will raise nearly €10bn annually. 6 juillet.

7 Selon la manière dont elle sera formulée, une telle clause de dérogation et/ou de paix pourrait également aider à lutter contre le gel réglementaire résultant de mécanismes juridiques, tels que le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, qui étendent de manière disproportionnée le domaine de compétence des investisseurs dans le processus d'élaboration des politiques publiques, souvent au

- détriment d'initiatives favorables au climat et au développement (Tienhara, 2017).
- 8 Le financement de l'*atténuation* est destiné à des activités générales qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre et sont compatibles avec un développement à faible émission, comme la production d'électricité renouvelable ou la construction économe en énergie. Le financement de l'*adaptation* est plutôt lié à des projets particuliers et à des prêts destinés à des lieux spécifiques et qui ont un impact direct sur la vulnérabilité au changement climatique, comme l'amélioration de la résilience des petits États insulaires aux catastrophes naturelles.
 - 9 Comme indiqué au chapitre III, en ce qui concerne l'investissement dans l'atténuation, il existe de multiples sources potentielles de financement pour garantir que les pays atteignent la cible d'investissement nécessaire. Voir également *TDR 2019*.
 - 10 Pour en savoir plus sur les limites et les dangers du recours aux investissements privés comme principale source de financement durable, voir Fancy, 2021.
 - 11 Il s'agit notamment de l'Australie, de certaines institutions de l'Union européenne et des Pays-Bas. Le Danemark, la Suède et la Suisse ont donné plus de 95 % de leur contribution sous forme de subventions. Les pays qui ont donné des sommes beaucoup plus importantes au total, comme l'Allemagne et le Japon, ont affiché un montant significatif en valeur absolue, mais la part des subventions est relativement plus faible (Oxfam, 2020: 10). L'important est que l'octroi de subventions de toutes les sources doit augmenter.
 - 12 <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>.
 - 13 En 2015, les États-Unis se sont engagés à doubler leur financement de l'adaptation dans les pays en développement d'ici à 2020, aux niveaux multilatéral et bilatéral, jusqu'à atteindre 800 millions de dollars par an. Voir : <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250495.htm>. De 2010 à 2015, le financement total de l'adaptation s'est chiffré à 2,57 milliards de dollars, soit une moyenne de 428 millions de dollars (US State Department, n.d.). Voir la dernière annonce du Président Biden à l'adresse : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
 - 14 Voir <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>.
 - 15 Déclaration en réponse au sixième rapport d'évaluation du GIEC, 2021. 10 août 2021.
 - 16 Lancés en 2009, mais officiellement établis à Lima, au Pérou, en 2015. Les 48 pays représentent 1,3 milliard de personnes et comprennent l'Afghanistan, le Bangladesh, la Barbade, le Bhoutan, le Burkina Faso, le Cambodge, la Colombie, les Comores, le Costa Rica, l'Éthiopie, les Fidji, la Gambie, le Ghana, la Grenade, le Guatemala, Haïti, le Honduras, les Îles Marshall, le Kenya, Kiribati, le Liban, Madagascar, le Malawi, les Maldives, le Maroc, la Mongolie, le Népal, le Niger, les Palaos, la Palestine, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines, la République démocratique du Congo, la République dominicaine, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, Sainte-Lucie, le Samoa, le Sénégal, le Soudan, le Soudan du Sud, Sri Lanka, le Timor-Leste, les Tuvalu, Vanuatu, le Vietnam et le Yémen. Voir <https://www.v-20.org/members>.
 - 17 Sir David King, chef du Centre for Climate Repair, Oxford, enregistré dans le podcast FT « Can Climate damage be repaired ? 12 août 2021. Disponible à l'adresse : <https://www.ft.com/content/5804b93f-8b80-40c4-9b30-3d8b9bf8da3d>.
 - 18 La classification des pays de la Banque mondiale est utilisée dans cette analyse.
 - 19 Le Soudan fait exception.
 - 20 Voir <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.
 - 21 La méthodologie est disponible à l'adresse : https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf.
 - 22 « Donnez-moi un point d'appui et je soulèverai le monde ».
 - 23 Selon la Climate Bond Initiative (CBI), « des critères scientifiques rigoureux garantissent que les obligations et les prêts avec certification sont compatibles avec la limite de réchauffement de 2 °C prévue par l'Accord de Paris ».
 - 24 Il existe également des instruments de dette ESG qui ne sont pas certifiés et ne portent pas le label des « obligations vertes, sociales et durables ». Les instruments de dette verte non certifiés sont appelés obligations climatiques ou obligations alignées sur le climat.
 - 25 Voir, par exemple : Ehlers and Packer, 2017 ; Zerbib, 2016 ; Larcker and Watts, 2019 ; Hachenberg and Schiereck, 2018 ; Kapraun et al., 2019.
 - 26 Basé sur un échantillon de 27 banques vertes utilisé par Whitney et al. (2020).
 - 27 La voie à suivre pourrait consister, en partie, à cibler les petits investisseurs engagés et pas seulement les grands investisseurs institutionnels. La Connecticut Green Bank (CGB), créée en 2011 et orientée vers les énergies renouvelables, a récemment lancé un programme d'obligations innovantes, achetables par tranches de 1 000 dollars sur quinze ans par les ménages et les « citoyens ordinaires », avec l'assurance que les fonds seront utilisés pour financer des systèmes solaires sur les toits. L'émission d'obligations a été épuisée en deux semaines, la demande ayant dépassé l'offre de la banque.
 - 28 Réalisé par la CNUCED à la mi-2020 en collaboration avec Eurodad, le Municipal Services Project et une équipe de 24 chercheurs et quatre associations régionales de banques et de finances publiques ; il s'agit du premier examen des banques publiques et

- de leur réponse à la pandémie. Voir <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.
- 29 Les 65 milliards de dollars promis pour 2019 peuvent sembler une grosse augmentation par rapport aux années précédentes, mais c'est en partie parce qu'ils comprennent les prêts de la BEI aux pays européens non inclus auparavant. Si l'on inclut uniquement des pays émergents et en développement, l'augmentation des prêts annoncés pour 2019 est moins importante – de 43,1 milliards de dollars à 46,5 milliards de dollars.
- 30 La BISD a émis un Sukuk spécial-COVID et a emprunté à d'autres BMD ; la NDB a également émis une obligation spéciale Coronavirus.
- 31 <https://www.worldbank.org/en/events/2018/11/16/from-evolution-to-revolution-10-years-of-green-bonds>.
- 32 La demande reste élevée et, en général, les nouvelles obligations sont largement sursouscrites, même lorsqu'elles sont très élevées, comme on l'a vu avec l'offre récente, en mai 2021, d'une obligation pour le développement durable de 2,5 milliards de dollars sur cinq ans, notée AAA. Offrant un rendement annuel de 0,963 %, elle présentait l'un des différentiels les plus faibles du secteur et a été principalement souscrite par les banques centrales et les institutions officielles (63 % de l'émission). Les fonds de pension et les gestionnaires d'actifs en ont également acquis une part (18 %). https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development.
- 33 Le Fonds pour le commerce et l'environnement a été proposé par la Chine et l'Inde en 2011. Pour plus de détails, voir: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,58038&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

Bibliographie

- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2019). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2019. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2019-Joint-Report-on-Multilateral-Development-Banks-Climate-Finance.pdf>.
- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2020). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2020. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://www.afdb.org/en/documents/2020-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>.
- Attridge S and Engen L (2019). Blended finance in the poorest economies: The need for a better approach. Overseas Development Institute Report. London. April. Available at <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach> (accessed 19 October 2021).
- Barrowclough D (2020). South-South public finance: A rapid review of cooperation and resilience to face Covid-19. In: McDonald DA, Marois T and Barrowclough D, eds. *Public Banks And Covid-19: Combatting The Pandemic With Public Finance*. Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad. Kingston, Geneva, Brussels.
- Bhandary R, Gallagher KS and Zhang F (2021). Climate finance policy in practice: A review of the evidence. *Climate Policy*. 21(4): 529–545.
- Bracking S and Leffel B (2021). Climate finance governance: Fit for purpose? *Climate Change*. 12(4):e709. Available at doi: <https://doi.org/10.1002/wcc.709>
- Buchner B, Clark A, Falconer A, Macquarie R, Meatle C, Tolentino R and Wetherbee C. (2019). Global Landscape of Climate Finance 2019. Climate Policy Initiative. Available at <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/>

- uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf.
- Buhr B, Volz U, Donovan C, Kling D, Lo Y, Mirinde V and Pullin N (2021). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the Impact of Climate Risks on Sovereign Borrowing Costs*. Available at <https://www.v-20.org/category/resources/publications/cost-of-capital>.
- Caliari A (2020). Linking debt relief and sustainable development: Lessons from experience. Background Paper No. 2. Debt Relief for Green and Inclusive Recovery Project. Available at <https://drgr.org/files/2020/11/BackgroundPaper2-Lessons-from-Experience.pdf>.
- Christophers B (2017). Climate change and financial instability: Risk disclosure and problems of neoliberal governance. *Annals of the American Association of Geographers*. 107(5): 1108-1127.
- Christophers B (2019). Environmental beta or how institutional investors think about climate change and fossil fuel risk. *Annals of the American Association of Geographers*. 109(3): 754–774.
- Climate Action in Financial Institutions (2018). Principles for mainstreaming climate action. Available at <https://www.mainstreamingclimate.org>.
- DCF Alliance (2019). The devolved climate finance mechanisms: Principles, implementation and lessons from four semi-arid countries. Available at <https://pubs.iied.org/g04424>.
- De Melo J and Solleder JM (2020). The EGA negotiations: Why they are important, why they are stalled, and challenges ahead. *Journal of World Trade*. 54(3): 333–347.
- Deschryver P and de Mariz F (2020). What future for the green bond market? How can policymakers, companies, and investors unlock the potential of the green bond market? *Journal of Risk and Financial Management*. 13(3):1–26. Available at <https://ideas.repec.org/a/gam/jjrfmx/v13y2020i3p61-d336328.html>.
- Ehlers T and Packer F (2017). Green bond finance and certification. Quarterly Review. Bank for International Settlements.
- EPG-GFG (2018). Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Global Finance Governance. Available at <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.
- European Commission (2021). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon border adjustment mechanism as part of the European Green Deal, before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>
- GATT (1991). Services Sectoral Classification List. Document MTN.GNG/W/120. 10 July.
- Gallagher KP and Carlin FM (2020). *The Role of the IMF in the Fight Against COVID: The IMF COVID Response Index*. Global Development Policy Center. Available at <https://www.bu.edu/gdp/2020/09/15/the-role-of-imf-in-the-fight-against-covid-19-the-imf-covid-19-response-index/>.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2021). *The Case for a New Bretton Woods*. Polity Press. Cambridge.
- Georgieva K (2020). A new Bretton Woods moment. Speech. 15 October. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>.
- Goldberg E (2019). Regulatory cooperation – a reality check. Associate Working Paper No. 115. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government. Available at <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp115>.
- G7 Trade Ministers' Communiqué (2021). The Joint Communiqué issued by the G7 countries at the G7 Trade Track on 28 May 2021. United Kingdom Department for International Trade. Available at <https://www.gov.uk/government/news/g7-trade-ministers-communication>.
- Griffiths-Jones S (1992). Conversion of official bilateral debt: the Opportunities and issues. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. World Bank. Washington, D.C. Available at <http://www.stephanygj.net/papers/ConversionOfOfficialBilateralDebt1993.pdf>.
- Guardian (2021). Green investing 'is definitely not going to work', says ex-BlackRock executive. 3 March. Available at <https://www.theguardian.com/business/2021/mar/30/tariq-fancy-environmentally-friendly-green-investing>.
- Guzman M and Stiglitz JE (2016). Creating a framework for sovereign debt restructuring that works. In: Guzman M, Ocampo JA and Stiglitz JE, eds. *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crisis*. Columbia University Press. New York: 3–32.
- Hachenberg B and Schiereck D (2018). Are green bonds priced differently from conventional bonds? *Journal of Asset Management* 19(6): 371–383.
- Ito H, Sekiguchi R and Yamawake T (2018). Debt swaps for financing education: Exploration of new funding resources. *Cogent Economics & Finance*. 6(1):1563025.
- Kapraun J, Latino C, Scheins C and Schlag C (2019). (In-)Credibly green: Which bonds trade at a green bond premium? (April 29, 21). Proceedings of Paris December 2019 Finance Meeting EUROFIDAI - ESSEC.

- Khor M, Montes MF, Williams M and Yu VPB (2017). Promoting sustainable development by addressing the impacts of Climate Change response measures on developing countries. Research Paper No. 81. South Centre. Available at https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries_EN-1.pdf.
- Klusak P, Agarwala M, Burke M, Kraemer M and Mohades K (2021). Rising temperatures, falling ratings: The effect of climate change on sovereign creditworthiness. Working Papers in Economics No. 2127. University of Cambridge.
- Kozul-Wright R, Banga R, Fortunato P, Maystre N, Poon D and Wang D (2019). From development to differentiation: Just how much has the world changed. Research Paper No. 33. UNCTAD, Available at https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5_en.pdf.
- Larcker DF and Watts E (2019). Where's the Greenium? Working Paper No. 239. Stanford University Graduate School of Business.
- Lowe S (2019). The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development. Centre for European Reform. 31 October. Available at <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>.
- Murphy D and Parry J (2020). *Filling the Gap: A review of Multilateral Development Banks' efforts to scale up financing for climate adaptation*. International Institute for Sustainable Development (IISD). Manitoba.
- Noor R (2019). Global Overview and Market Analysis of Green Bond. MIT Climate. Available at <https://climate.mit.edu/posts/global-overview-and-market-analysis-green-bond> (accessed on 18 February 2021).
- OECD (1998). Swapping debt for the environment: The Polish Ecofund. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007). *Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2017). Trade in services related to the environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL. 27 March.
- OECD (2018). International trade and the transition to a more resource efficient and circular economy – concept paper. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)3/FINAL.
- OECD (2019). Report on a set of policy indicators on trade and environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL.
- OECD (2021). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*. Available at <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>.
- Oxfam (2020). Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress Towards the \$100 billion commitment. Oxford: Oxfam International.
- Pigato M, Black S, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-Carbon Development*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Sheikh PA (2018). Debt-for-Nature initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and implementation. Report. Congressional Research Service. Government of the United States.
- Steinfatt K (2020). Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience? Staff Working Paper ERSD-2020-10. World Trade Organization Available at https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm.
- Tiedemann J, Piatkov V, Prihardini D, Benitez JC and Zdzienick A. (2021). Meeting the Sustainable Development Goals in small developing states with climate vulnerabilities: Cost and financing. Working Paper No. 21/62. International Monetary Fund.
- Tienhara K (2017). Regulatory chill in a warming world: The threat to climate policy posed by investor-state dispute settlement. *Transnational Environmental Law*. 7(2): 229–250. Available at <https://doi.org/10.1017/S2047102517000309>.
- Timisel C (2021). Financing climate change adaptation: International initiatives. *Sustainability*. 13(12). 6515.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).

- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United States Congress, (1992). . *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*. Office of Technology Assessment. OTA-BP-ITE-94. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C.
- US State Department (2015). *Overview of the Global Climate Change Initiative U.S. Climate Finance 2010–2015*. United States Department of State. Available at <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250737.pdf>.
- Vincent K (2021). Political Economy of Adaptation. Unpublished background paper prepared for Trade and Development Report 2021.
- Wetengere KK (2018). Is the banning of importation of second-hand clothes and shoes a panacea to industrialization in East Africa? *African Journal of Economic Review*. 6(1): 119–141.
- Whitney A, Grbusic T, Meisel J, Cid AB, Sims Dand Bodnar P (2020). *State of Green Banks 2020*. Rocky Mountain Institute. Available at <https://rmi.org/insight/state-of-green-banks-2020/>
- Wolf M (2021). The G20 has failed to meet its challenges. *Financial Times*. 13 July.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- World Ocean Initiative (2020). “Seychelles swaps debt for nature”. Blue Finance blog. 8 April 2020. Available at <https://ocean.economist.com/blue-finance/articles/seychelles-swaps-debt-for-nature>.
- WTO (2004). Non-tariff barrier notifications. Negotiating Group on Market Access. TN/MA/W/46/Add.8/Rev.1. 18 November. World Trade Organization.
- WTO (2010). Market access for non-agricultural products. Negotiating Text on Liberalizing Trade in Remanufactured Goods. Communication from Japan, Switzerland, and the United States. Document TN/MA/W/18/Add.16/Rev.4. 9 July. World Trade Organization.
- WTO (2011). WTO negotiations on environmental goods and services: Addressing the development dimension for a “triple-win” outcome. TN/TE/W/79. World Trade Organization.
- WTO (2021). Trade and environmental sustainability structured discussions – Communication by the European Union. Document INF/TE/SSD/W/7. World Trade Organization.
- Yamano N and Guilhoto J (2020). CO₂ emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database. Science, Technology and Industry Working Papers No. 2020/11. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. Available at <https://doi.org/10.1787/8f2963b8-en>.
- Zerbib OD (2016). Is there a green bond premium? The yield differential between green and conventional bonds. *The Journal of Banking and Finance*. 98(2019): 39-60. As The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds.

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Livraisons précédentes

TDR 2020	De la pandémie à la prospérité pour tous : comment éviter une autre décennie perdue
TDR 2019	Le financement d'une nouvelle donne écologique mondiale
TDR 2018	Pouvoir, plateformes et l'illusion du libre-échange
TDR 2017	Au-delà de l'austérité – Vers une nouvelle donne mondiale
TDR 2016	La transformation structurelle au service d'une croissance équitable et soutenue
TDR 2015	Mettre l'architecture financière internationale au service du développement
TDR 2014	Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement
TDR 2013	S'adapter à la nouvelle dynamique de l'économie mondiale
TDR 2012	Politiques pour une croissance équitable et équilibrée
TDR 2011	L'économie mondiale après la crise
TDR 2010	Emploi, mondialisation et développement
TDR 2009	Faire face à la crise mondiale ; atténuation des changements climatiques et développement
TDR 2008	Prix des produits de base, flux des capitaux et financement de l'investissement
TDR 2007	Coopération régionale pour le développement
TDR 2006	Partenariat mondial et politiques nationales de développement
TDR 2005	Nouvelles caractéristiques de l'interdépendance mondiale
TDR 2004	PCohérence des politiques, stratégies de développement et intégration dans l'économie mondiale
TDR 2003	Accumulation de capital, croissance économique et transformation structurelle
TDR 2002	Les pays en développement dans le commerce mondial
TDR 2001	Tendances et perspectives mondiales ; architecture financière
TDR 2000	La croissance économique mondiale et les déséquilibres
TDR 1999	Reprise fragile et risques ; commerce, finance et croissance
TDR 1998	Instabilité financière ; croissance en Afrique
TDR 1997	Mondialisation, distribution et croissance
TDR 1981– 2011	Three Decades of Thinking Development

