

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

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT 2021

DE LA REPRISE À LA RÉSILIENCE :
LA DIMENSION DU DÉVELOPPEMENT

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES
Genève, 2021

© 2021, Nations Unies

La présente publication est accessible en libre accès en se conformant à la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, disponible à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui figurent sur les cartes 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.

La photocopie et la reproduction d'extraits sont autorisées à condition d'indiquer précisément la source.

La présente publication a été revue par un service d'édition externe.

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

UNCTAD/TDR/2021 (Overview)

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.

* Le présent aperçu général est également publié en tant que partie du *Rapport sur le commerce et le développement 2021* (UNCTAD/TDR/2021).

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 terme 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 sortent 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 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 – risquent d’être durement 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 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 développeur 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'accroissent certains engagements environnementaux contraignants, freinent le transfert de technologies 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 développeur 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 développeur. 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 développeur 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 développeur 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 développeur 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 Conférence des Parties tenue à Copenhague en 2009, le secrétariat de la 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 développeur 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 vingt 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 développeur 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 CCNUCC 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.

