

# **Regards**

sur la Terre 2015



# Regards sur la Terre 2015

Construire un monde durable

Sous la direction de  
**Anne PAUGAM, Teresa RIBERA,  
Laurence TUBIANA, Rajendra K. PACHAURI**

Coordination scientifique  
**Isabelle BIAGIOTTI, P. G. Padrogh DHAR CHAKRABARTI,  
Raphaël JOZAN, Daniel KAMELGARN, Tancrède VOITURIEZ**

Graphisme et mise en pages : Alain Chevallier

Cartographie : Légendes cartographie (Dario Ingiusto)

Traduction : Katell Guernic, James Johnson, Marion Danton et Anne Perrin

Coordination générale : Isabelle Biagiotti, Anne Sophie Bourg, Lisa Dacosta, Raphaël Jozan

Appui éditorial : Pierre Barthélémy, Damien Conaré, Élise Coudane

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocollage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Armand Colin, 2015

Armand Colin est une marque de  
Dunod Editeur, 5 rue Laromiguère, 75005 Paris

ISBN 978-2-200-60059-4

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# « L'avenir que nous voulons », un choix politique

---

Anne PAUGAM, Teresa RIBERA, Laurence TUBIANA

9

## Regards sur 2014

---

### BILAN D'UNE ANNÉE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### AGENDAS 2014 23

#### TENDANCES, ACTEURS, FAITS MARQUANTS 55

##### **Les zones grises au cœur du développement** 56

Olivier RAY

##### **La nouvelle gouvernance globale du développement durable** 61

Lucien CHABASON

##### **Dernière ligne droite pour le « post-2015 »** 65

Henry DE CAZOTTE, Tancrède VOITURIEZ

##### **Négociations climat : la multiplication des initiatives volontaires** 70

Céline RAMSTEIN, Henry DE CAZOTTE

##### **Financer la lutte contre les changements climatiques** 74

Sâni YE ZOU

##### **Climat : les Petits États insulaires, leaders d'un processus onusien en transition ?** 79

Alexandre MAGNAN

##### **Gérer les risques, condition du développement durable** 85

P. G. Padrogh DHAR CHAKRABARTI

##### **Nouvelles institutions financières internationales : le début de la fragmentation ?** 90

Laëtitia MARTINET

##### **Soutenir les agricultures familiales : pour l'efficacité et l'équité** 95

Zacharie MECHALI, Sébastien TREYER,

##### **Le *social business* : un nouveau modèle de développement durable ?** 100

Nicolas VINCENT, Raphaël DE GUERRE

##### **Ebola : les enseignements d'une épidémie** 105

Christophe PAQUET, Clémence VERGNE

##### **Aires protégées : penser au-delà de la biodiversité** 110

Naïg COZANNET, Renaud LAPEYRE,

##### **Peuples autochtones et ressources naturelles face aux défis du xxie siècle** 115

Claudio CHIAROLLA

##### **La durabilité des pêcheries à l'épreuve du politique** 119

Julien ROCHELLE, Glen WRIGHT

# Construire un monde durable

125

## DOSSIER 2015

<b>Construire un monde durable</b>	127
P. G. Padrogh DHAR CHAKRABARTI, Raphaël JOZAN, Daniel KAMELGARN, Tancrède VOITURIEZ	
<b>Chapitre 1 2015 : négocier un futur commun et durable</b>	139
Armand RIOUST DE LARGENTAYE	
FOCUS Vers une protection sociale universelle	151
Valérie SCHMITT, Daniel KAMELGARN	
<b>Chapitre 2 Le développement durable en action : à la recherche de nouvelles configurations d'acteurs</b>	155
Mark HALLÉ	
FOCUS L'agenda 2020 d'Oxfam : adapter l'ONG à un monde en évolution	167
Theo BOUMA	
<b>Chapitre 3 Réinventer la participation aux négociations de l'ONU</b>	171
Carole-Anne SÉNIT	
FOCUS Négocier un avenir commun : ce que nous ont appris les Objectifs de développement durable	182
Csaba KÖRÖSI	
<b>Chapitre 4 Sobriété énergétique et croissance inclusive : l'Inde en quête d'un développement durable</b>	187
Ajay MATHUR, Manish KUMAR SHRIVASTAVA	
FOCUS Civilisation écologique : la grande transformation de la Chine du xxie siècle	199
Changyi LIU, Zhe LIU	
<b>Chapitre 5 Les enjeux d'un tournant du développement : les pays arabes après leur Printemps</b>	205
Samir AITA	
FOCUS La Russie en quête d'un nouveau modèle de croissance	216
Oleg LUGOVY, Vladimir MAU	
<b>Chapitre 6 Le Brésil veut-il d'un modèle de « croissance agricole durable » ?</b>	221
Stéphane GUÉNEAU, Marcelo SAMPAIO CARNEIRO, Fabiano TONI	
FOCUS Réinventer la coopération internationale pour la santé : l'enjeu africain	233
Dominique KEROUEDAN	

<b>Chapitre 7</b>	<b>Californie : une trajectoire climatique pour 2050</b>	237
	Louise BEDSWORTH	
	<b>FOCUS</b> L'inclusion sociale : un objectif majeur pour les villes	249
	Anne ODIC	
<b>Chapitre 8</b>	<b>Le Japon : de la production frugale à un régime anthropogénétique</b>	253
	Robert BOYER	
	<b>FOCUS</b> Corée du Sud : la croissance verte comme stratégie	266
	Jae-Seung LEE	
<b>Chapitre 9</b>	<b>Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015</b>	273
	Tancrède VOITURIEZ, Thierry GIORDANO, Noura BAKKOUR, Matthieu BOUSSICHAS	
	<b>FOCUS</b> Financer le développement durable au-delà de l'aide publique	284
	Pascal CANFIN	
<b>Chapitre 10</b>	<b>Le choc carbone : prendre en compte les coûts réels du changement climatique</b>	289
	Mark SCHAPIRO	
	<b>FOCUS</b> La finance climat, au-delà de l'enjeu climatique	301
	Jean-Charles HOURCADE	
<b>Chapitre 11</b>	<b>Réinventer la civilisation</b>	305
	Michael ALBERT	
	<b>FOCUS</b> À quoi servent les nouveaux indicateurs de prospérité ?	316
	Lucas CHANCEL, Géraldine THIRY, Damien DEMAILLY	
<b>Les auteurs</b>		321
<b>Liste des sigles</b>		327



# « L'avenir que nous voulons<sup>\*</sup> », un choix politique

**Anne PAUGAM**

Directrice générale  
de l'Agence française  
de développement (AFD).

**Teresa RIBERA**

Directrice de l'Institut  
du développement  
durable et des relations  
internationales (iddri).

**Laurence TUBIANA**

Fondatrice de l'Institut  
du développement durable  
et des relations internationales (iddri),  
professeure à Sciences Po (France)  
et à l'université de Columbia  
(États-Unis).

---

**P**lus de vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio, qui a vu la naissance politique et institutionnelle de la notion de « développement durable », les nations du monde sont sur le point d'entrer dans une nouvelle ère de négociations et de mise en œuvre des politiques de développement durable. Avec trois rendez-vous exceptionnels – Addis-Abeba sur le financement du développement, l'Assemblée générale des Nations unies sur l'établissement des Objectifs de développement durable (ODD) universels et la Conférence des Parties de Paris sur le changement climatique –, 2015 est une année charnière. Un cycle de deux décennies de discussions et d'expériences arrivera cette année à son apogée.

Pour reprendre les mots du Secrétaire général des Nations unies, l'année 2015 offre aux dirigeants et aux peuples du monde l'occasion historique d'en finir avec la pauvreté et de construire un monde plus adapté aux besoins des êtres

\* *L'avenir que nous voulons* est le nom du document final adopté par les 193 États-membres de l'ONU à l'issue de la Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20 de 2012, et qui met en mouvement la plupart des processus intergouvernementaux du programme de développement pour l'après-2015.

humains et aux impératifs de transformation de l'économie, tout en veillant à protéger l'environnement, à faire régner la paix et à donner effet aux Droits de l'homme. « *La transformation est notre maître mot* », a souligné Ban Ki-Moon, le Secrétaire général des Nations unies.

Cet ouvrage raconte l'histoire de cette transformation. Nous montrons comment les gouvernements, les autorités locales, les acteurs privés, en différents endroits du monde, se saisissent de cet agenda de transformation. Nous montrons également comment ils s'emploient à transformer des grands principes et des objectifs généreux en action. En Chine, pour faire advenir la « civilisation écologique ». Au Brésil, confronté aux problématiques enchevêtrées de déforestation et de stagnation du revenu rural. En Inde et en Russie, confrontées aux défis de la transformation de leur matrice énergétique. Nous restituons des expériences novatrices de financement du développement durable à Madagascar, éclairons le lecteur sur les transformations profondes affectant l'organisation et le mode d'action des grandes ONG internationales.

Nous révélons aussi dans ces pages le contenu et la nature des débats publics dans différents pays sur les changements de trajectoires de développement. Il existe quantité de recommandations sur ce que tel ou tel pays devrait faire pour protéger sa biodiversité, réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) ou augmenter l'emploi des jeunes, pour citer quelques exemples. Entre les recommandations académiques et les réalisations, il y a pourtant un gouffre. Cet ouvrage est aussi un essai pour combler cet écart entre sciences et politique. Il nous renseigne sur l'économie politique de la transformation dans différents endroits du monde.

Enfin, *Regards sur la Terre* vient explorer différentes options de financement, capables de transformer des ODD, ou d'atténuation en accomplissements. Par l'information de première main qu'il rassemble et organise, cet ouvrage offre l'opportunité de comprendre un peu mieux ce que la « transformation » veut dire selon les contextes, et de mettre en cohérence les parties dispersées à l'échelle du globe d'une nouvelle histoire du développement (durable).

L'Agence française de développement (AFD), The Energy and Resources Institute (TERI) et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) ont uni leurs forces, leurs idées et leur réseau de chercheurs et d'experts du monde entier pour partager leurs connaissances et leur vision de cette « transformation » en cours. La première partie de *Regards sur la Terre* revient sur l'année écoulée pour en tirer des lignes de force sur les tendances, les acteurs et les faits marquants, avant de s'ouvrir sur une dossier consacré au récit de cette transformation avec ses différentes significations et perspectives dans un ensemble représentatif de pays en développement et développés.

## « L'avenir que nous voulons », un choix politique

Les efforts de coordination internationale déployés depuis trois ans nous rappellent très clairement quelles sont les conditions nécessaires pour que la politique du développement durable produise les résultats à hauteur de la gravité des enjeux. Qu'il s'agisse des négociations ODD ou des négociations climat, les quelques succès enregistrés montrent la nécessité de faire bouger les lignes traditionnelles, d'initier des processus d'adhésion des acteurs qui dépassent les représentations, les peurs et les blocages hérités du passé. Une page se tourne en 2015, les défis et les rapports de force ne sont plus ceux de Rio (1992). L'imagination et l'invention doivent être mises en avant pour générer du débat, des échanges, l'expression de nouvelles idées et l'expérimentation de solutions. Dominé dans l'agenda international depuis l'énoncé des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le développement durable redevient un projet politique universel.

La négociation de l'agenda post-2015 a débouché en septembre 2014 sur l'énoncé d'une première liste de 17 ODD. La liste finale sera arrêtée en septembre 2015 à New York au terme de l'Assemblée générale. Ils contribuent déjà à organiser les discussions et l'action d'acteurs variés – des gouvernements aux ONG en passant par les entreprises, tous se préparent à les mettre en œuvre, les interpréter, mesurer les avancées ou dénoncer les contournements et les retards. C'est ce mécanisme complexe d'interactions, d'objectifs communs et de moyens différenciés de mise en œuvre comme de surveillance croisée qui forme la gouvernance du développement durable, c'est-à-dire son expression politique.

Parallèlement au processus de négociation des ODD, le Forum politique de haut niveau sur le développement durable (High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) est venu remplacer, en 2014, la Commission du développement durable (CDD) comme lieu de la discussion politique sur le sujet au sein des Nations unies. Cette ultime évolution, nous explique **Lucien Chabason** dans « **La nouvelle gouvernance globale du développement durable** » (p. 61-64), est un signe de maturité non seulement de l'ONU mais aussi de la communauté internationale toute entière. La nouvelle instance reva-lorise le politique dans son sens de représentation de l'ensemble des porteurs d'enjeux constitués : sa portée est universelle ; tous les gouvernements y participent ; elle est ouverte aux grands groupes définis dans l'agenda 21 et se réunit sous les auspices du Conseil économique et social (Economic and Social Council, ECOSOC) et de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) ; tous les quatre ans, une conférence des chefs d'État et de gouvernement est également prévue pour donner plus de visibilité au lieu de décision.

Dans le cadre onusien parfois jugé dépassé, des efforts considérables ont ainsi été entrepris en 2014 pour doter la planète d'objectifs communs, de projets

consensuels et d'outils pour les poursuivre. La discussion va se poursuivre en 2015, avec notamment les négociations sur le climat, les océans et le financement du développement, mais aussi avec la Conférence sur la réduction du risque lié aux catastrophes de Sendai (Japon). Depuis Rio (1992) peut-être, rarement les différents processus avaient autant été unis entre eux et la « nécessité de faire le lien » aussi claire pour l'ensemble des acteurs, nous explique P. G. Padrogh Dhar Chakrabarti dans son texte « **Gérer les risques, condition du développement durable** » (p. 85-89).

Plus de vingt ans après Rio, il est temps que la communauté internationale se dote d'un projet politique cohérent et fédérateur. La durabilité répondra à cette exigence d'avenir désirable si elle amène plus d'équité : sa poursuite doit devenir synonyme d'une amélioration globale des conditions de vie et d'une plus juste redistribution des ressources et des richesses produites. L'antithèse de la recherche d'une croissance sans limite, prédatrice en ressources naturelles et accroissant les fractures sociales entre pays et en leur sein. Rien d'automatique dans ce surcroît d'équité : la réduction des inégalités est une question politique difficile – l'envolée des inégalités mise en lumière par Thomas Piketty le démontre (voir notamment *Regards sur la Terre* 2014). Par ailleurs, la durabilité elle-même crée des perdants qu'il convient d'associer à la négociation et de compenser, sans que la chose soit aisée (*cf.* la taxe carbone Sarkozy). Les débats sur la suppression des subventions aux énergies fossiles le montrent également : si les arguments généraux pour une telle suppression sont bien connus, la mise en œuvre est plus délicate, ses impacts sociaux controversés, raison pour laquelle cet agenda positif du développement durable trouve encore aujourd'hui peu d'incarnations à l'exception d'une poignée de pays (Indonésie, Inde) (voir « **Transition énergétique : une affaire de subventions ?** », p. 48-49).

La gouvernance mondiale a besoin non seulement de davantage de participation de la part des gouvernements, mais aussi d'une meilleure participation. Surmonter les divisions et les méfiances traditionnelles demande de reconnaître pleinement de nouveaux acteurs et de leur laisser leur juste place. L'analyse de Laëtitia Martinet, dans « **Nouvelles institutions financières internationales : le début de la fragmentation ?** » (p. 90-94), montre comment les nouvelles institutions financières internationales dont se sont dotés les pays membres des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) en 2014 répondent à la frustration ressentie par les pays émergents à l'égard de la rigidité de l'architecture des institutions financières internationales. La place que prendront la Nouvelle Banque de développement (NDB), le Contingent Reserve Arrangement (CRA), l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) ou le Silk Road Fund (SRF), leur rôle dans un meilleur financement de la recherche globale de la durabilité, dépendront directement de la place que parviendront à s'arroger ces pays sur la scène

internationale. Créer les synergies entre les institutions financières anciennes et nouvelles demande de créer la confiance entre les États développés et émergents.

À l'autre extrémité du spectre de la puissance étatique, les Petits États insulaires en développement (PEID) ne disposent pas de ressources matérielles (naturelles ou financières) qui leur permettent de négocier une place sur l'échiquier international (voir Alexandre Magnan, « Climat : les Petits États insulaires, leaders d'un processus onusien en transition ? », p. 79-84). Seule leur union politique leur donne une visibilité et, il faut le souligner, cette union se fonde sur la recherche de la durabilité : comment réduire l'impact et s'adapter rapidement aux changements climatiques en cours qui frappent leurs territoires de plein fouet ? La 3<sup>e</sup> Conférence internationale des Nations unies sur les PEID, qui s'est tenue début septembre 2014 à Apia (Samoa), a témoigné des résultats de cette stratégie pour faire entendre leur voix et reconnaître leurs spécificités dans le concert international. Pour A. Magnan, le mode même de négociation adopté durant la Conférence pour produire une position commune doit être tenu pour inspirant dans d'autres enceintes, notamment climatiques.

Toutes les négociations sur la durabilité sont, depuis Rio, ouvertes aux « groupes constitués » : la communauté scientifique, les autorités locales, la société civile ou le secteur privé. Les processus de négociations des ODD ou du climat, l'année passée, n'ont pas été différents, et les ONG ont continué leur travail de lanceur d'alerte à l'échelle internationale ou locale sur de nombreux sujets. Elles maintiennent la pression sur les États pour qu'ils luttent efficacement contre toutes les exploitations illégales de ressources naturelles (voir « **Un braconnage en plein essor, une contre-offensive balbutiante** », p. 38-41). Elles participent de manière décisive au renforcement de la responsabilité des entreprises (voir « **Responsabilité des entreprises : entre obligation réglementaire et mobilisations citoyennes** », p. 34-37). Elles tiennent tous les acteurs responsables en matière de gestion des ressources naturelles (voir « **Des ressources naturelles, sources de conflit** », p. 28-31), de défense des petits agriculteurs (voir « **Agriculture : une technologie jamais neutre ?** », p. 24-27) ou de celle de la forêt (voir « **La forêt, toujours au centre de la durabilité** », p. 32-33). Leur participation au sein des enceintes internationales connaît néanmoins de nouvelles limitations, à la demande des États, qui estiment que certaines de leurs discussions n'ont pas à se dérouler sous l'examen de la société civile. Il est ainsi révélateur que le tout nouveau HPLF, souligne Lucien Chabason, dans « **La nouvelle gouvernance globale du développement durable** » (p. 61-64), limite la marge d'intervention de la société civile « *sur les enjeux stratégiques et l'instauration de réunions spécifiques aux ONG, en dehors des sessions du HLPF et sous l'égide du président du HLPF* ». La place des « groupes constitués », leur légitimité, continuent de poser question.

La mise en œuvre des politiques de développement durable à tous les échelons de la gouvernance repose déjà sur la participation des acteurs non étatiques, société civile comme secteur privé. Ils sont de toutes les « initiatives volontaires », malgré leurs différences de cultures et de poids. **Henri de Cazotte et Céline Ramstein**, dans leur contribution « **Négociations climat : la multiplication des initiatives volontaires** » (p. 70-73), témoignent de cette prolifération dans le domaine climatique. Une nouvelle architecture semble se dégager de ces divers réseaux d'acteurs, en parallèle et en conjonction avec les négociations internationales entre les États. Les auteurs soulignent, par exemple, la façon dont l'Alliance mondiale pour une agriculture intelligente face au climat, qui comprend de grandes entreprises multinationales agro-alimentaires dont les modèles sont très controversés en termes de durabilité environnementale ou d'intégration sociale, est attaquée par les ONG et les défenseurs de l'agriculture familiale. H. de Cazotte et C. Ramstein soulèvent plusieurs questions : « *En quoi ces projets ont-ils de réels impacts sur les émissions et s'agit-il de nouveaux avatars du green washing, en l'absence de mécanismes de contrôle et de reporting international ?* » Un défi majeur consiste à « imaginer un système de suivi, d'évaluation et de coordination au sein ou en lien avec les Nations unies ». Cette question fait pleinement partie des discussions en cours dans l'agenda post-2015.

### L'incontournable mobilisation des acteurs locaux

La mise en œuvre de tout agenda international pris comme un ensemble consensuel d'objectifs demande une articulation entre des niveaux de gouvernance – du global au local – qui ne disposent pas obligatoirement de contacts quotidiens. Poursuivre effectivement un objectif défini aux Nations unies passe par des politiques nationales et la mobilisation sur la durée d'acteurs locaux. À chaque échelon, les enjeux, les blocages et les priorités peuvent différer, et comprendre comment ces arènes s'emparent ou non des questions est nécessaire pour évaluer et augmenter la probabilité de réussite. Comme à l'échelle internationale, favoriser la participation des acteurs dans toute leur diversité et aux différents échelons est néanmoins incontournable en ce que ce processus augmente l'adhésion aux objectifs et la qualité de la mise en œuvre. L'exploration des priorités des BRICS (voir « **Une année de développement durable vue des BRICS** », p. 50-53), à la croisée entre les demandes domestiques et les attentes extérieures, en offre une illustration significative. Mais l'ensemble des textes réunis dans cette première partie de *Regards sur la Terre* témoigne de la diversité et de l'importance de ces processus d'articulation.

**Alexandre Magnan**, dans « **Climat : les Petits États insulaires, leaders d'un processus onusien en transition ?** » (p. 79-84), nous raconte combien cette dimension est cultivée et développée au sein du groupe des PEID. Le programme

d'action « accéléré » adopté aux Samoa reconnaît ainsi à chaque pays membre une grande liberté de choix dans les politiques à mener et les outils à mobiliser pour la mise en œuvre du développement durable. Le programme valorise également le recours à des « partenariats différenciés » en fonction des besoins et des acteurs locaux, et la conférence a vu le lancement d'initiatives spécifiques en matière d'énergies renouvelables comme de lutte contre la pêche illégale. Les objectifs communs au groupe sont déclinés et adaptés pour répondre aux contraintes de chaque territoire.

Augmenter la surface globale des aires protégées pour sauvegarder la biodiversité mondiale constitue un objectif commun aux pays membres de la Convention sur la diversité biologique (CDB) depuis le plan stratégique 2011-2020 adopté à Aichi (Japon) en octobre 2010. Mais pour que l'existence de zones protégées contribue à cet objectif, témoignent Naïg Cozannet et Renaud Lapeyre dans « Aires protégées : penser au-delà de la biodiversité » (p. 110-114), il faut que les modèles de gestion mis en place soient adaptés aux spécificités des situations locales et à la globalité de leur approche de la durabilité. La protection de la biodiversité ne peut être effective sans garantie d'une équité sociale dans l'accès aux ressources naturelles au sein et en périphérie des aires protégées. La situation dans le bassin du Congo, où les zones protégées et les zones d'extraction se chevauchent, fait ainsi craindre que l'augmentation des aires protégées ne soit qu'une augmentation de papier. Les auteurs saluent néanmoins la connexion faite dans l'agenda du développement post-2015 entre la représentativité des surfaces protégées et la lutte contre la pauvreté.

Cette liaison, nous rappelle Claudio Chiarolla dans « Peuples autochtones et ressources naturelles face aux défis du xxI<sup>e</sup> siècle » (p. 115-118), est d'autant plus cruciale que 95 % des écorégions du monde à la biodiversité la plus élevée et la plus menacée se trouvent sur les territoires autochtones, et que ces derniers comptent 15 % de la population la plus pauvre de la planète. En octobre 2014, la CDB a renforcé sa reconnaissance des peuples autochtones comme des communautés locales. Le 6<sup>e</sup> Congrès mondial des parcs qui s'est tenu en novembre 2014 à Sydney (Australie) s'est inscrit dans cette démarche de renforcement de la durabilité et de l'adhésion des populations locales, en réaffirmant la légitimité des communautés locales et des peuples autochtones à participer à la création et à la gestion des aires protégées établies sur des territoires dont ils ont l'usage ou la propriété.

La place des populations rurales dans les processus de développement était également au cœur de l'Année internationale de l'agriculture familiale, déclarée en 2014 par les Nations unies. L'un des enjeux de cette mobilisation a été d'initier une réflexion collective sur les moyens de sortir les petits agriculteurs de la pauvreté systémique. Dans « Soutenir les agricultures familiales : pour

l'efficacité et l'équité » (p. 95-99), Zacharie Méchali et Sébastien Treyer insistent sur la nécessité d'une approche globale et sur le long terme de la pauvreté des petits exploitants pour leur donner accès aux investissements nécessaires pour passer d'une agriculture de survie à une agriculture qui offre aux ruraux des rémunérations au moins équivalentes à celles des urbains.

Nicolas Vincent et Raphaël de Guerre, dans « **Le social business : un nouveau modèle de développement durable ?** » (p. 100-104), explorent la possibilité pour ces formes alternatives d'entreprenariat de combler le déficit de mise en œuvre de politiques nationales de développement durable à Madagascar. Il n'y a pas de solution miracle aux problèmes de développement (durable), avertissent-ils : « *Outre les difficultés habituellement rencontrées par les PME dans les PED (financement, environnement des affaires, connaissance du marché, etc.), les projets de social business sont confrontés à des difficultés supplémentaires inhérentes à leur modèle même.* » Ils ajoutent qu'il « *existe une tension importante entre l'objectif social et l'impératif d'équilibre financier* ».

### **Verrous, innovations et apprentissage**

L'actualité de 2014 nous permet donc de nous réjouir des efforts faits pour rendre la poursuite d'un développement durable plus participative et inclusive. Ces bonnes nouvelles ne permettent pas d'ignorer les difficultés, les obstacles ou les efforts à accomplir pour réussir à atteindre les objectifs communs – ou « L'avenir que nous voulons », comme le proclame la Déclaration des Nations unies sur l'agenda post-2015 adoptée à Rio+20 en 2012.

Notre société contemporaine est une société à risques multiples – naturels, industriels, humains, économiques, sociaux, etc. (voir « **Regarder les risques en face** », p. 42-45). Si des réponses existent, elles ne couvrent pas l'intégralité des impacts, des territoires ou des groupes. Et cela reste sans doute un grand défi pour la gouvernance du développement durable. La communauté internationale reste notamment démunie devant les conflits locaux ou régionaux et l'extension des zones sans gouvernance, ces « *zones grises de la mondialisation* », comme les désigne Olivier Ray dans « **Les zones grises au cœur du développement** ». Ukraine, République centrafricaine, Nigeria, Sahel ou Moyen-Orient (avec notamment la progression du mouvement Daech) : les zones actuelles de conflits sont marquées par « *une forte désintégration des normes sociales et le développement de situations proches de l'anomie* » sous les coups d'une violence devenue quotidienne. Les acteurs du développement doivent apprendre rapidement à trouver des formes adaptées d'intervention dans ces zones grises où « *la question de la légitimité de l'intervention, indissociable de celle de son efficacité, pourrait être formulée de la manière suivante : est-il souhaitable d'intervenir, au risque d'ajouter à la complexité de*

*la situation locale, si nous ne sommes pas en mesure de reconstruire ?* ». L'auteur souligne que si la communauté internationale « ne s'est pas montrée très performante en matière de résolution de ces crises » par le passé, l'inaction n'est pas une option quand les répercussions de ces crises se font sentir jusque dans les sociétés du Nord. Selon lui, « la communauté internationale est en quelque sorte condamnée à apprendre à faire mieux ».

Elle est condamnée à un apprentissage rapide face aux crises sanitaires, comme Ebola, nous expliquent Christophe Paquet et Clémence Vergne dans « **Ebola : les enseignements d'une épidémie** » (p. 105-109). Tout au long de la chaîne de gouvernance sanitaire mondiale, des structures sanitaires locales dépassées, à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en passant par les États, la mesure des enjeux posés par la pandémie Ebola en Afrique de l'Ouest a été trop longue et les moyens d'action mal adaptés à des régions très pauvres, marquées par des conflits longs et encore récents. Ces zones sont de fait encore exclues des lieux d'action de la gouvernance, centrale au développement durable et développée dans les paragraphes précédents.

Elle doit aussi améliorer son approche dans certains secteurs qui ont trop longtemps été négligés, comme la gouvernance des océans, qui reste une « frontière » mal explorée de la gouvernance mondiale, comme nous avons pu déjà l'écrire en 2011 dans le dossier de *Regards sur la Terre*, « *Océans, la nouvelle frontière* ». Un des domaines les plus avancés reste celui des pêches. Julien Rochette et Glenn Wright, dans « **La durabilité des pêcheries à l'épreuve du politique** » (p. 119-123), analysent comment l'interaction entre les intérêts biologiques, économiques, sociaux et politiques reste cependant mal équilibrée : « *Les objectifs classiques d'optimisation du rendement et de l'emploi ont entraîné une surexploitation de la ressource. La complexité s'est accrue avec l'arrivée de nouveaux objectifs, notamment la gestion durable des ressources, et les conflits se sont développés.* » Que ce soit à l'échelon français, européen ou mondial, la gouvernance du secteur en 2014 n'a pas échappé à ces contradictions profondes, avec des résultats parfois ambigus.

D'autres questions restent encore mal abordées collectivement, comme la place des technologies et les choix en la matière. Nous vivons aujourd'hui dans un monde où les opinions publiques des pays émergents croient davantage aux solutions technologiques que celles des pays plus anciennement développés (voir la figure « **Qui croit (encore) en la technologie ?** », p. 47). Cette question doit être complétée par une réflexion mondiale sur les technologies que nous voulons pour notre avenir. Souvent, des choix technologiques sont implicites dans les politiques menées, sans qu'il existe de forums à l'échelon adéquat pour susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés. Certaines ONG se retrouvent à mener ces débats sur le mode du conflit et du refus (voir

« Agriculture : une technologie jamais neutre ? », p. 24-27 et « L'espoir techno », p. 46-47), au détriment de la valorisation de leur contre-expertise, pourtant souvent pertinente.

« L'avenir que nous voulons » demande également des choix clairs en matière d'investissements. De nombreuses pressions sont exercées en ce sens sur les entreprises et les fonds de pension quant à leurs priorités stratégiques. Mais les priorités des gouvernements, et pas seulement celles des pays développés, sont aussi questionnées. Malgré des engagements de longue date, on sait que les énergies fossiles restent subventionnées à un niveau défavorable au développement des énergies durables. Les arguments avancés sont souvent sociaux – lutter contre le coût de la vie – et toujours démontés par leur manque d'équité : seuls 7,8 % de ces subventions bénéficient aux 20 % les plus pauvres à l'échelle mondiale. L'année 2014, avec sa crise de surproduction de pétrole, a eu un effet paradoxal. La chute des cours a permis à un groupe de pays intermédiaires de se défaire de tout ou partie de ces subventions (voir « Transition énergétique : une affaire de subventions ? », p. 49-48). Il est difficile d'anticiper les effets à moyen et long termes : un trop grand nombre de facteurs entrent en jeu, mais ces décisions restent le signe que les réformes dites les plus difficiles ne sont pas inaccessibles. La crise financière mondiale de 2008, nous explique **Sáni Ye Zou**, dans « Financer la lutte contre les changements climatiques » (p. 74-78), en entraînant une réglementation plus stricte du marché financier, a par ailleurs « détourné les investissements climatiques à long terme vers des investissements à court terme ou des placements plus liquides ». L'un des chantiers qui s'ouvrent ainsi en 2015 est l'articulation entre la nécessaire régulation du secteur bancaire et le financement des investissements énergétiques, pour que la première ne se fasse pas au détriment de la transition énergétique et que le financement de celle-ci soit soutenable sur le long terme.

Le financement constitue l'un des enjeux essentiels de l'agenda post-2015. **Henry de Cazotte et Tancrède Voituriez**, dans « Dernière ligne droite pour le “post-2015” » (p. 65-69), estiment qu'il « faudra une grande inventivité pour déployer davantage de financements issus du secteur privé, et notamment à partir des ressources domestiques ». Les estimations de besoins agrégés à l'échelle de la planète par les grands postes (éducation, santé, infrastructure énergétique, etc.) n'ont pas grand sens et n'induiront pas par enchantement les flux de capitaux attendus. Des estimations par pays ou territoires sont en revanche utiles ; elles ne pourront être produites qu'à partir de discussions des différentes options ou trajectoires de développement. Ceci nous ramène à la question politique soulevée plus haut. Énoncés par une bureaucratie onusienne, les besoins de financement du développement durable ne diront rien à personne et ne

produiront rien. Politiques, incarnés dans un débat national, établis sur des trajectoires ou options de développement qui font sens dans un pays donné, ils auront une capacité de mobilisation bien supérieure.

## 2015 saura-t-elle incarner « l'avenir que nous voulons » ?

L'urgence est bien à l'incarnation politique du développement durable et des ODD. La question est inscrite sur l'agenda de l'année 2015, avec la 3<sup>e</sup> Conférence internationale sur le financement du développement à Addis-Abeba en juillet, le Sommet extraordinaire sur le développement durable à New York en septembre et la 21<sup>e</sup> Conférence des parties (COP21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Paris. Tous ces rendez-vous politiques devront produire une série d'accords sur le financement des ODD et celui d'une transition vers une économie à faible intensité carbone et résiliente aux changements climatiques. Des conférences plus techniques sur le financement spécifique des ODD leur succèderont.

L'anthologie des idées et des points de vue des pays et régions du monde entier proposée dans l'intégralité de l'ouvrage de cette année met en évidence les défis et les complexités du chemin à parcourir, tout en reflétant les rêves et visions communs pour avancer vers un avenir meilleur. Ces rêves devront sans nul doute être mobilisés lors de la Conférence de Paris sur le climat (COP21) de la fin de l'année, afin d'aboutir à l'adoption de l'accord universel, ambitieux et contraignant, sur le climat, nécessaire pour maintenir l'augmentation de la température globale d'ici la fin du siècle en deçà de 2° C. Le mode de négociation choisi pour la COP21, fondé sur des contributions nationales librement proposées par chacun des pays et non sur des limitations imposées, va dans le sens de l'approche participative que nous avons défendue plus haut comme étant la seule capable de fonder une gouvernance effective du développement durable. Gageons qu'en impliquant chacun des États dans le résultat final, ce mode de négociation construira un système dynamique permettant d'atteindre collectivement le niveau d'ambition nécessaire, à la hauteur des enjeux (2° C, adaptation, financement, etc.). Si elle y parvient, la COP21 incarnera un changement de paradigme sans précédent, non seulement en termes de climat, mais également en termes de choix de développement à l'échelle planétaire. Elle donnera le signal d'une transition vers des sociétés sobres en carbone, avec tout ce que cet objectif implique en termes de transformation profonde et de long terme de nos sociétés, de nos économies et de nos modes de vie.

L'année 2015 nous offre ainsi une opportunité réelle de peser sur la construction de nos sociétés au xxI<sup>e</sup> siècle, de faire enfin le choix d'une réelle transition énergétique, d'inventer de nouveaux modes de production, de consommation ou de transports. En un mot, de construire « L'avenir que nous voulons ». ■



# Regards sur 2014

BILAN D'UNE ANNÉE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

*Les dates, les lieux et les rapports clés qui ont structuré les débats et l'action en faveur d'un développement plus durable.*

# Agendas 2014

---

# Agriculture : une technologie jamais neutre ?

Le premier sujet des discussions internationales sur l'agriculture est la sécurité alimentaire actuelle et à venir, dans un contexte de croissance de la population mondiale, de limitation des ressources productives (terres, eau...) et de changements climatiques. Faire de 2014 l'Année internationale de l'agriculture familiale a ouvert un espace de discussion des modèles agricoles dominants : ici, réorienter les investissements vers les petites exploitations. Mais d'autres mots organisent les débats : « agriculture intelligente face au climat » (« *climate smart agriculture* ») pour répondre aux besoins d'adaptation et d'atténuation, « *sustainable intensification* » pour orienter l'innovation vers le double objectif d'augmenter la productivité tout en améliorant la durabilité environnementale et sociale, etc. Tous recouvrent des transformations des exploitations agricoles, voire l'adoption de technologies particulières, autour desquelles les controverses entre acteurs sont très actives. La place des OGM, technologie plus ancienne, reste tout aussi peu résolue.

## 9 JANVIER

Le Centre de recherche international Bioversity International invite les agriculteurs et les communautés à contribuer en ligne aux espèces végétales tolérantes au stress hydrique, afin de documenter le rôle des variétés traditionnelles dans l'adaptation au changement climatique.

## 20-21 MARS

Une enquête de la Food and Agriculture Organization (FAO), présentée à Rome (Italie), signale que les contrôles des échanges de produits destinés à l'alimentation humaine et animale ont débouché depuis 2011 sur 198 incidents en raison de la présence d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Les cargaisons venaient principalement des États-Unis, du Canada et de la Chine, et concernaient des graines de lin, du riz, du maïs et de la papaye. L'enquête signale aussi que 55 pays ont des politiques de tolérance zéro pour les espèces végétales génétiquement modifiées non autorisées.

## 23 MAI

L'État du Vermont signe la première loi des États-Unis exigeant la labellisation des aliments contenant des OGM.

## 6 JUIN

Une étude de la FAO promeut une approche « intelligente face au climat », non seulement pour conjurer les crises de

sécurité alimentaire, mais aussi pour soutenir un renouveau économique et agricole dans les zones rurales.

## 22 JUILLET

Une étude universitaire américaine souligne le coût environnemental bien plus élevé de production de viande de bœuf, la plus consommée aux États-Unis, par rapport à toute autre protéine animale.

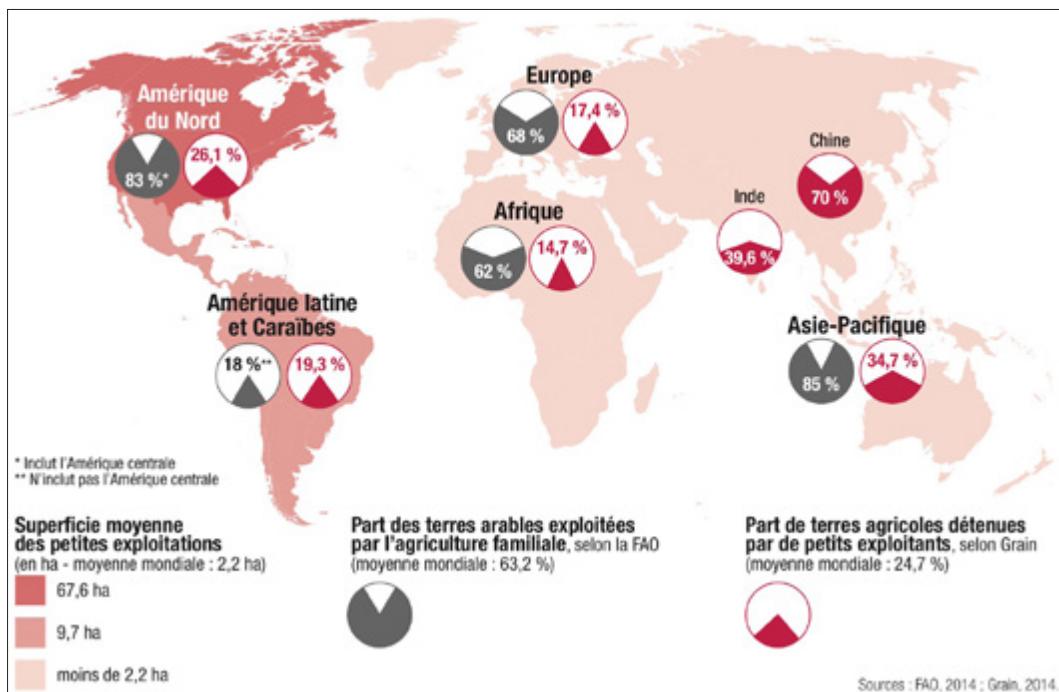
## 24 JUILLET

Le Partenariat mondial sur les sols (PMS – Global Soil Partnership, GSP) adopte un plan mondial d'action demandant notamment la mise en œuvre de réglementations rigoureuses et une augmentation des investissements dans la gestion durable des sols afin d'améliorer la sécurité alimentaire et de lutter contre la pauvreté.

## 16 SEPTEMBRE

Action contre la faim, le CCFD-Terre Solidaire et Oxfam France dénoncent l'opacité de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) lancée en 2012 par le G8. Sous le slogan « La faim, un business comme un autre », les ONG dénoncent les choix technologiques induits et l'implication de grands agro-industriels au détriment d'un renforcement de l'agriculture familiale ou de l'agro-écologie.

## L'agriculture familiale : une controverse de taille



Définir l'agriculture familiale reste un chantier ouvert même après une Année internationale dédiée à une meilleure reconnaissance de son apport à la sécurité alimentaire mondiale. La FAO a publié des chiffres très optimistes, fondés sur la taille des exploitations. Reprenant les mêmes données mais discriminant davantage selon la structure économique de l'exploitation, l'ONG Grain arrive à des résultats très différents.

### 16 SEPTEMBRE

La FAO estime que 805 millions de personnes dans le monde, soit un être humain sur neuf, souffrent de la faim aujourd'hui.

### 23 SEPTEMBRE

L'Alliance globale sur l'agriculture intelligente face au climat (Global Alliance for Climate-Smart Agriculture, GACSA) est lancée à New York (États-Unis) durant le Sommet Climat. Outre les 17 États qui ont formellement adhéré, la GASCA est ouverte à tous les acteurs – entreprises, centres de recherche, etc. Les ONG saluent l'effort fait pour positionner l'adaptation et l'atténuation au centre du débat, mais dénoncent l'absence d'une affirmation claire de la place de l'agriculture familiale et l'agro-écologie dans une telle orientation.

### 16 OCTOBRE

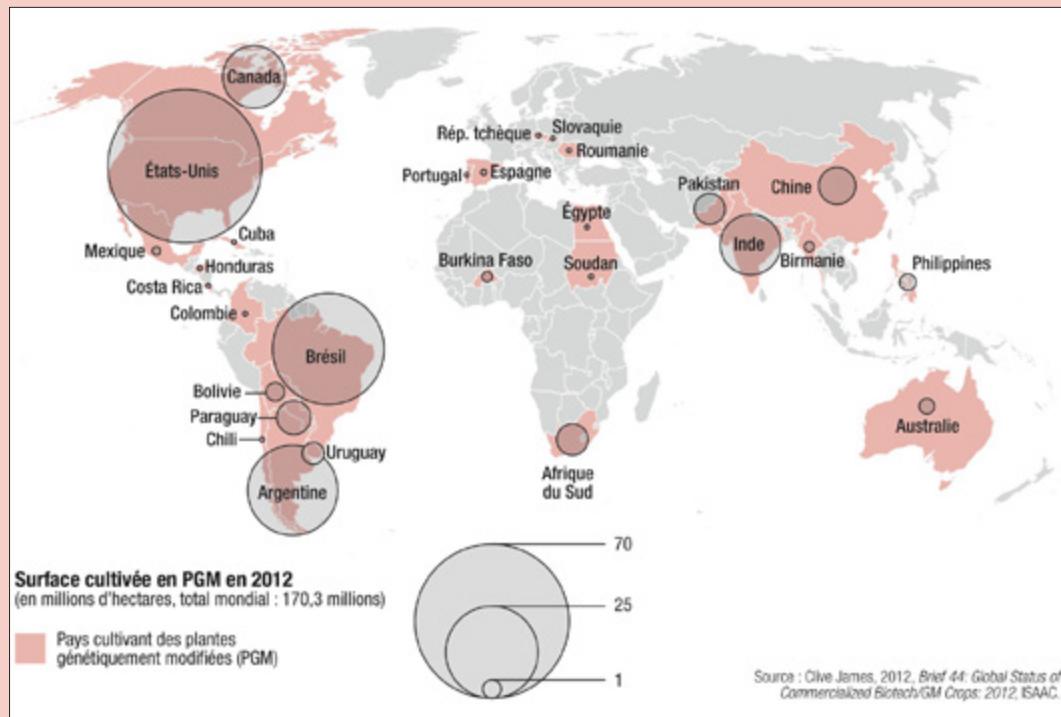
La Journée mondiale de l'alimentation 2014 célèbre l'agriculture familiale, laquelle correspond à neuf exploitations sur dix dans le monde et produit 80 % des denrées consommées au niveau planétaire. Le rapport annuel de la FAO, *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2014*, paru à cette occasion estime nécessaire que toute stratégie alimentaire mondiale s'appuie sur l'agriculture familiale.

### 16 OCTOBRE

Le Comité de la sécurité alimentaire (CSA) adopte des directives invitant les investisseurs dans l'agriculture et les systèmes alimentaires à garantir la sécurité alimentaire locale et les droits des travailleurs agricoles.

# Agriculture : une technologie jamais neutre ?

## OGM : une diffusion toujours modeste



Que représentent les OGM aujourd'hui dans le monde ? Quel est leur apport à la sécurité mondiale ? Partant des chiffres publiés par l'organisme professionnel du secteur, l'International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Acquisitions (ISAAA), l'ONG Inf'Ogm tempère le discours dominant d'une diffusion large et irréversible.

## **27-28 OCTOBRE**

Le Dialogue mondial sur l'agriculture familiale rassemble à Rome (Italie) les agriculteurs familiaux et leurs organisations ainsi que les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé, les universités et les agences de développement. Il met un point final à deux semaines de concertation autour d'une plateforme d'action sur la nutrition.

## **19-21 NOVEMBRE**

La deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2) adopte à Rome (Italie) une plateforme d'action en soixante points sur la nutrition. Le Plan veut organiser la mise en place des politiques nationales visant à l'éradication de la malnutrition sous toutes ses formes et à la transformation des systèmes alimentaires de manière à garantir des régimes alimentaires nutritifs pour tous.

## **25 NOVEMBRE**

L'Unesco et l'université nationale d'Australie lancent à Paris (France) le réseau Food, Energy, Environment and Water Network (FE2W). Réunissant chercheurs, acteurs publics et privés, le réseau veut produire une expertise recherchant l'équilibre entre ces trois piliers du bien-être humain. Ses premiers travaux vont se concentrer sur de grands bassins fluviaux : Colorado (États-Unis), Gange-Brahmapoutre-Meghna (Asie du Sud), Murray-Darling (Australie), Nil (Afrique de l'Est) et Volta (Afrique de l'Ouest).

## **30 NOVEMBRE**

La FAO salue les progrès réalisés par 13 pays – Brésil, Cameroun, Éthiopie, Gabon, Gambie, Iran, îles Kiribati, Malaisie, île Maurice, Mauritanie, Mexique, Philippines et Uruguay – dans la lutte contre la faim. Tous ont atteint l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) – une réduction de moitié de la proportion des personnes souffrant de la faim avant fin 2015 – comme celui du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 – réduire de moitié le nombre absolu de sous-alimentés à l'horizon 2015.

## **4 DÉCEMBRE**

La FAO donne le coup d'envoi de l'Année internationale des sols, qui doit sensibiliser la communauté internationale

sur l'importance de sols sains pour la production alimentaire comme pour la régulation globale des écosystèmes terrestres.

## **4 DÉCEMBRE**

L'Union européenne (UE) autorise la culture des OGM tout en laissant le droit aux pays membres d'interdire les semences sur tout ou partie de leur territoire. Aucune autorisation ne sera donnée avant 2015.

## **11 DÉCEMBRE**

La FAO publie une estimation de la production céréalière mondiale en 2014 signalant une production record de plus de 2,5 milliards de tonnes. Elle devrait permettre une reconstitution des stocks mondiaux au plus haut niveau depuis treize ans.

## **19 DÉCEMBRE**

La FAO publie une série de recommandations sur comment produire davantage de céréales (maïs, riz, blé) avec moins de ressources (eau, carburants fossiles, intrants agrochimiques), sur des terres agricoles fortement dégradées par des décennies de production agricole intensive et dans un contexte de changement climatique : limitation des apports, diversité des variétés dans un même champ, élimination des labours en zone sèche, agroforesterie... sont mises à l'honneur.

## **→ À SUIVRE EN 2015...**

- ➔ **Janvier-décembre** Année internationale des sols  
Introduction de nouvelles cultures OGM en Europe
- ➔ **24-27 février** Semaine de la gestion durable des sols, Genève (Suisse)
- ➔ **16-18 mars** 3<sup>e</sup> Conférence scientifique mondiale sur l'Agriculture climato-intelligente, Montpellier (France)
- ➔ **22-24 juin** Assemblée générale du Partenariat mondial pour les sols, Rome (Italie)
- ➔ **1<sup>er</sup> mai-31 octobre** Expo Milan 2015 : *Nourrir la planète, énergie pour la vie*
- ➔ **5 décembre** Journée mondiale des sols

# Des ressources naturelles, sources de conflit

Le constat n'est pas nouveau : une mauvaise gestion des ressources naturelles favorise la corruption voire l'accaparement des revenus et des ressources par des groupes factieux. L'exploitation illégale des diamants, des forêts ou du pétrole finance l'équipement de groupes armés, avec un manque à gagner énorme pour les États et les populations locales. Des initiatives privées et sectorielles pour promouvoir plus de transparence dans certains secteurs clés (l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives – ITIE –, le processus de Kimberley pour les diamants...) existent. Un nombre croissant de pays ou d'ensemble géographique se munissent de lois, à la manière du *Dodd-Franck Act* américain. Tous ces instruments ont besoin de manière cruciale de l'existence de veilleurs actifs et attentifs, parfois au risque de leur vie.

## 22-25 JANVIER

Le Forum économique mondial de Davos (Suisse) se réunit autour du thème des « risques globaux », des inégalités sociales trop marquées aux limites de l'austérité en passant par le manque d'eau douce ou les conflits armés. Son rapport sur le risque global, *Global Risk 2014*, souligne le manque de leadership actuel pour répondre aux enjeux à l'échelle de la planète.

## 27 JANVIER

Fin de l'opération Cobra II lancée fin décembre 2013, impliquant 28 pays pendant un mois dans la lutte contre les trafics d'animaux et de plantes. De nombreuses arrestations sont réalisées à travers le monde et des cargaisons saisies.

## 28 JANVIER

Le Togo arrête un Vietnamien avec une cargaison de 4 tonnes d'ivoire – soit les défenses de 500 éléphants, tués en Afrique centrale, pour une valeur marchande de 8 millions de dollars.

## 29 JANVIER

La Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification insiste dans une publication sur les causes environnementales de l'instabilité dans beaucoup de pays – la perte de productivité des sols, le manque d'eau provoquent des migrations, voire des conflits.

## 1<sup>er</sup> FÉVRIER

L'ONG britannique Elephants Without Borders et Microsoft lancent le *Great Elephant Census*, le premier comptage panafricain des populations d'éléphants depuis 1979. Il utilisera des données satellites et un comptage aérien.

## 3 FÉVRIER

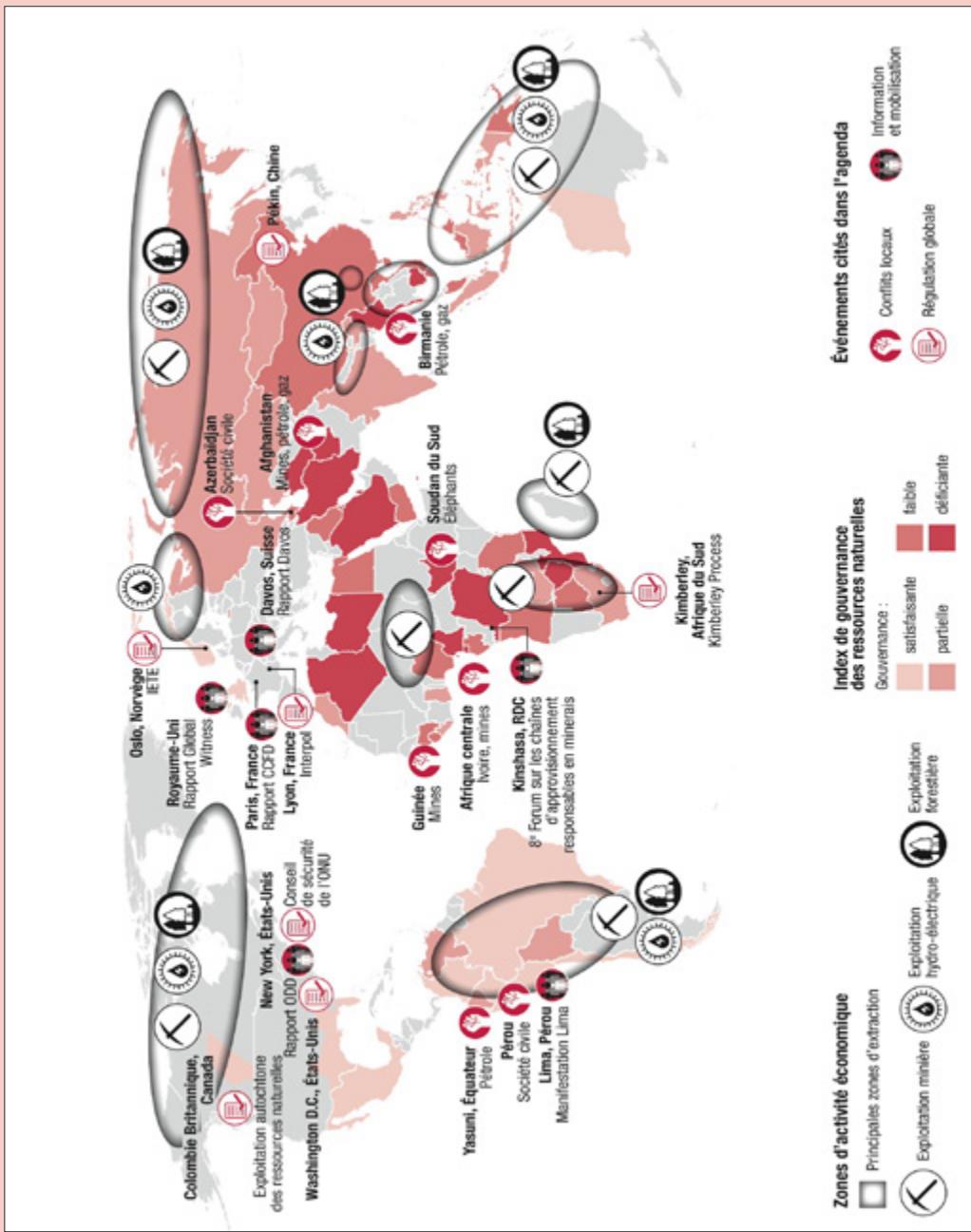
Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte pour la première fois deux résolutions faisant le lien entre les activités des braconniers et trafiquants d'ivoire et le financement des groupes armés en Afrique centrale. Les résolutions prévoient des sanctions – gel des avoirs financiers et interdiction de voyager – contre les individus impliqués dans ces trafics.

## 5 FÉVRIER

La 8<sup>e</sup> session du groupe ouvert sur les Objectifs de développement durable (ODD) estime que les crimes environnementaux mettent en danger la durabilité.

La gouvernance des ressources naturelles constitue une importante source de conflits. Le Revenue Watch Institute propose un indice de gouvernance par pays – ou États, par exemple pour l'Alberta au Canada – rendant compte de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité des autorités dans la gestion des ressources pétrolières, gazières et minérales pour le bien public. Il montre le chemin à parcourir dans bien des régions du monde. Sans surprise, la plupart des événements sélectionnés dans cette courte chronologie de l'année 2014 concernent les zones les moins bien notées.

## De l'importance de la bonne gestion des ressources naturelles



# Des ressources naturelles, sources de conflit

## 19 MARS

Le projet Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade, soutenu par l'Union européenne (UE), publie un atlas des conflits liés aux ressources naturelles dans le monde. L'atlas souligne l'implication de nombreuses multinationales et institutions dans ces conflits et le nombre croissant de victimes (80 % des conflits auraient entraîné des décès).

## 14 AVRIL

La Cour d'appel du district de Columbia (États-Unis) rend un jugement sur la « disposition sur les minerais du conflit » – section 1502 du *Dodd-Frank Act* régulant notamment les activités des entreprises américaines à l'étranger. La Cour rejette les recours d'industriels, sans aller jusqu'à imposer une mention « liée au conflit en République démocratique du Congo (RDC) » sur les produits incriminés.

## 15 AVRIL

Pour le 25<sup>e</sup> anniversaire du meurtre de l'activiste environnemental brésilien Chico Mendes, l'ONG Global Witness publie une étude des crimes liés à la protection de l'environnement et de l'accès à la terre. De 2002 à 2013, 908 personnes ont été tuées en raison de leur engagement. Les conflits sont de plus en plus fréquents, avec deux activistes tués en moyenne par semaine ces quatre dernières années, et l'impunité devient la règle.

## 23 MAI

L'Équateur autorise la société publique Petroamazonas à exploiter les réserves pétrolières de la réserve naturelle amazonienne du Yasuni. Les efforts des ONG écologistes et des associations indigènes – en avril, pour obtenir un référendum populaire sur l'exploitation – ont été débouts par un tribunal.

## 9-12 JUIN

Le Kimberley Process de certification des diamants, réuni à Shanghai (Chine), renforce ses sanctions contre le commerce des pierres extraites en République démocratique du Congo (RDC) malgré l'embargo en place.

## 26 JUIN

La Cour suprême du Canada reconnaît pour la première fois à la nation indienne Tsilhqot'in ses titres de propriété sur

un vaste territoire de l'intérieur de la Colombie-Britannique. Ces droits leur donnent le contrôle de toute exploitation économique.

## 2 JUILLET

La Guinée est déclarée conforme aux règles de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), neuf ans après sa candidature. Le secteur minier national espère ainsi attirer les investisseurs étrangers.

## 29 AOÛT

Un collectif de 36 ONG afghanes et internationales écrit une lettre ouverte à l'OTAN, l'enjoignant à traiter les risques de conflit et de corruption liés aux ressources naturelles dans sa recherche d'une stabilisation en Afghanistan. Selon les experts, les ressources minières afghanes, à elles seules, valent un billion de dollars, sans compter les ressources pétrolières ou gazières.

## 18 SEPTEMBRE

La France adopte une loi imposant aux entreprises pétrolières, gazières, minières et forestières de publier un rapport annuel sur tous les paiements faits à des gouvernements, pays par pays et projet par projet. Cette loi répond à la directive adoptée par l'UE en 2013.

## 9 OCTOBRE

Vingt-cinq compagnies pétrolières et gazières birmanes publient pour la première fois l'identité de leurs propriétaires et leur possible connexion politique. Un pas salué vers une gestion plus transparente des ressources du pays.

## 16 OCTOBRE

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) avertit l'Azerbaïdjan que ses pressions sur la société civile en matière d'organisation, de financement et d'expression sont en contradiction avec la norme. L'ITIE prévoit de lancer en janvier 2015 une revue de la situation, qui pourrait aboutir à la suspension du label.

## 24 OCTOBRE

Le ministère du Commerce de Chine publie des directives sur la responsabilité sociale des investissements miniers chinois à l'étranger. Résultat d'un an de travaux avec les

acteurs du secteur, avec le soutien de l'agence allemande de développement, les directives fixent des normes de travail, de protection de l'environnement, de chaînes d'approvisionnement, d'implication des communautés et de droits humains.

### 30 OCTOBRE

Le CCFD-Terre Solidaire publie *Des ressources naturelles au cœur des conflits – Agir pour une législation européenne ambitieuse*, un rapport demandant un renforcement des mesures envisagées à l'échelle européenne pour contrôler les minerais issus de zones de conflits ou de régions à haut risque.

### 3-5 NOVEMBRE

Le 8<sup>e</sup> Forum sur les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais, organisé par l'ONU, les gouvernements de la région des Grands Lacs et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), se tient pour la première fois à Kinshasa (RDC) et non à Paris. Le Forum vise à développer des filières certifiées d'approvisionnement en minerais, notamment en matière d'étain, de tantalite et de tungstène.

### 17 NOVEMBRE

Le rapport *Deadly Environment* de l'ONG Global Witness décrit le Pérou comme le 4<sup>e</sup> pays le plus dangereux au monde pour les défenseurs de l'environnement, avec 57 personnes tuées depuis 2002, dont 60 % ces quatre dernières années. La plupart des conflits qui éclatent dans cette zone sont liés à la défense des droits des populations autochtones face à l'ouverture de nouvelles mines.

### 19 NOVEMBRE

L'ONG Wildlife Conservation Society dénonce l'impact du conflit au Sud-Soudan sur la faune sauvage. Un tiers des 2 500 éléphants survivants dans cette zone auraient disparu en moins d'une année, tués pour leurs défenses. Pour nourrir les dizaines de milliers de combattants des deux bords, des girafes et des antilopes ont été massacrées.

### 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE

Une nouvelle régulation britannique impose aux entreprises minières, pétrolières et gazières encore plus de

transparence en matière de paiements effectués auprès des gouvernements des pays hôtes de leurs activités. Elle reprend ainsi des engagements pris dans le cadre du G8 et répond aux exigences de l'UE en la matière.

### 6 DÉCEMBRE

Cinq cents représentants d'ethnies indiennes amazoniennes du Pérou, du Brésil, d'Équateur et de Colombie manifestent en marge de la Conférence sur les changements climatiques de Lima (Pérou), qui se tient du 1<sup>er</sup> au 14 décembre, avec le slogan : « Peuples + droits = Forêts vivantes ». Ils dénoncent notamment l'exploitation minière, pétrolière ou forestière illégale.

### → À SUIVRE EN 2015...

- **24-27 février** Semaine de la gestion durable des sols, Genève (Suisse)
- **25 février** Débat thématique de haut niveau sur la prévention des crimes et la justice dans l'agenda post-2015, New York (États-Unis)
- **16 mars** Séminaire de l'ITIE pour ses pays membres afin de partager leurs expériences de la transparence de la propriété réelle
- **9 août** Journée mondiale des peuples autochtones sur le thème « Gardiens de la terre et des écosystèmes »
- **26-30 octobre** Forum intergouvernemental sur la prospection minière et le développement durable, Genève (Suisse)
- Adoption de législations sur la transparence des transactions des industries extractives d'ici 2016 dans tous les pays membres de l'Union européenne. Des discussions similaires sont bien avancées en Suisse et devraient aboutir à un projet de loi.

# La forêt, toujours au centre de la durabilité

**La mobilisation contre la déforestation est l'une des plus anciennes luttes écologistes. Malgré le renforcement des appareils légaux, l'exploitation illégale et la concurrence avec l'extension des terres agricoles continuent de menacer les forêts tropicales. Les succès enregistrés par des pays comme le Brésil restent fragiles. L'agenda international, devant la persistance des menaces et dans un contexte où la lutte contre la déforestation est l'un des enjeux phares de la négociation climatique, reste donc celui de la gouvernance : responsabilité du secteur privé, droits des communautés locales, labellisation des exploitations et des filières, collecte participative ou transparence des données sur la déforestation...**

## 6 JANVIER

Dans un contexte de dénonciation de pressions politiques pour contourner les lois environnementales pour certains projets, la Cour suprême de New Delhi (Inde) demande au gouvernement de nommer des régulateurs chargés du suivi de la politique forestière, à l'échelle nationale ainsi que dans le maximum d'États possibles.

## 10-14 FÉVRIER

Le 2<sup>e</sup> Congrès mondial sur l'agroforesterie à New Delhi (Inde) met l'accent sur le rôle du secteur privé dans la gestion des forêts. Il conclut sur la nécessité d'une interface entre les petits exploitants et les grandes entreprises pour identifier les besoins des différentes parties.

## 14 FÉVRIER

Greenpeace lance une campagne auprès des grands groupes agro-alimentaires pour qu'ils s'engagent à une déforestation zéro et mettent en place une traçabilité totale de leur approvisionnement. Le grossiste belge Delhaize est le premier à répondre positivement le 17. Le 26, l'ONG cible le groupe américain de produits de grande consommation Procter & Gamble, accusé de se fournir en huile de palme auprès d'exploitants indonésiens peu sensibles à la déforestation.

## 22 FÉVRIER

Une quarantaine d'organisations, dont le World Resources Institute et Google, mettent en ligne *Global Forest Watch*, une plateforme Internet permettant à chacun de s'informer et d'alerter sur les questions de gestion forestières dans le monde.

## 21 MARS

À l'occasion de la Journée internationale des forêts, la Food and Agriculture Organization (FAO) publie un rapport confirmant la persistance du recul des terres boisées à l'échelle mondiale. L'Amérique du Sud et l'Afrique accusent les plus fortes pertes de forêts tropicales.

## 28 AVRIL

Le Forest Stewardship Council (FSC), le premier organisme de labellisation de l'exploitation forestière, fête ses 20 ans : 183 millions d'hectares de forêts et 28 000 entreprises sont certifiés. La prochaine frontière de l'organisation est d'augmenter la part des forêts tropicales certifiées par le FSC – seulement 10 % aujourd'hui.

## 3 JUIN

La FAO publie son premier rapport sur *L'État des ressources génétiques forestières mondiales*, concluant que la moitié des espèces arborescentes utilisées et référencées sont menacées par la conversion des forêts en pâturages et en terres agricoles, par la surexploitation et par les impacts du changement climatique.

## 6 JUIN

L'université d'Édimbourg publie les résultats de la première simulation dynamique des échanges de carbone dans les forêts tropicales. L'étude trouve un bilan quasi équilibré : un cinquième des émissions de carbone sont stockées par les forêts tropicales ; soit à peine plus que la contribution de la déforestation et de la transformation des sols forestiers tropicaux pour l'agriculture aux

émissions globales. Un argument pour la conservation des forêts tropicales, selon les auteurs.

### 23 JUIN

La FAO publie son rapport annuel sur la *Situation des forêts du monde*. L'étude documente l'importance des forêts pour produire l'énergie, les matériaux de construction, les médicaments ou l'alimentation nécessaires à la vie humaine.

### 23 SEPTEMBRE

Trente pays et trente entreprises signent la Déclaration de New York sur les forêts, s'engageant à diviser par deux le recul des forêts d'ici 2020 et à l'arrêter complètement d'ici 2030. Le succès réduirait les émissions globales de CO<sub>2</sub> de 4,5 à 8,8 milliards de tonnes chaque année. Un financement à hauteur de 1 milliard de dollars est annoncé. La non-participation du Brésil réduit la portée du texte.

### 10 OCTOBRE

La FAO propose un logiciel gratuit pour assister les pays en développement qui, à 80 %, déclarent rencontrer des difficultés dans la collecte des données forestières. Développé avec le soutien des gouvernements finnois et allemand, Open Foris aide à mener un inventaire forestier complet – évaluation, conception, planification, collecte et traitement des données sur le terrain, estimation, analyse et notification.

### 15 OCTOBRE

Greenpeace dénonce des filières illégales permettant à des arbres abattus clandestinement en Amazonie brésilienne d'être exportés légalement vers la France, la Belgique, la Suède et les Pays-Bas. Les arbres sont transportés la nuit en grumiers dans des scieries qui ensuite traitent et exportent le bois comme s'il était d'origine légale.

### 26 NOVEMBRE

Le Brésil annonce un recul de 18 % de la déforestation en Amazonie entre 2013 et 2014 et une division du rythme par sept depuis 2004. Ces résultats établis par l'utilisation de surveillance satellitaire sont contestés par des ONG qui s'appuient sur des observations tirées de Google Earth pour dénoncer au contraire une reprise de la déforestation amazonienne.

### 6 DÉCEMBRE

Cinq cents représentants d'ethnies indiennes amazoniennes du Pérou, du Brésil, d'Équateur et de Colombie manifestent en marge de la Conférence sur le climat de Lima avec le slogan : « Peuples + droits = Forêts vivantes ». Ils dénoncent l'exploitation minière, pétrolière ou forestière illégale.

### 7 DÉCEMBRE

Sept pays d'Amérique latine – Mexique, Pérou, Guatemala, Colombie, Équateur, Chili et Costa Rica – s'engagent lors de la Conférence de Lima sur le climat à reboiser près de 20 millions d'hectares de terres dégradées d'ici 2020. Baptisée « Initiative 20 x 20 », le projet bénéficiera d'un soutien de 365 millions de dollars de la part d'investisseurs privés.

### 7 DÉCEMBRE

Un cinquième satellite sino-brésilien (Cbers-4) est lancé depuis la Chine. Il est destiné notamment à surveiller la déforestation en Amazonie. Développés à égalité entre les deux pays, ces satellites de télédétection sont le fruit d'un accord signé entre la Chine et le Brésil en 1988. Le premier a été mis en orbite en 1999.

### 19 DÉCEMBRE

Une étude universitaire américaine identifie 125 millions d'hectares de terres non forestières pour l'extension agricole. Privilégier ces terres permettrait de ne pas détruire de nouvelles forêts tropicales et d'éviter l'émission de 13 milliards de tonnes de dioxyde de carbone – soit les émissions mondiales annuelles des centrales au charbon.

### → À SUIVRE EN 2015...

- **3-6 février** Atelier Interlaken+10 de préparation de la 11<sup>e</sup> session du Forum sur les forêts, Interlaken (Suisse)
- **4-15 mai** 11<sup>e</sup> Forum sur les forêts, dédié au futur arrangement sur les forêts, New York (États-Unis)
- **7-11 septembre** XIV<sup>e</sup> Congrès mondial de la foresterie, consacré aux relations entre les forêts et les peuples, à Durban (Afrique du Sud)
- **30 novembre-11 décembre** Conférence des Nations unies sur le Climat, Paris (France)

# Responsabilité des entreprises : entre obligation réglementaire et mobilisations citoyennes

**Protection des forêts, approvisionnements responsables, réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), conditions de travail décentes, transparence et reporting extra-financier, responsabilité des sociétés mères vis-à-vis des agissements des filiales et des sous-traitants... La question de la responsabilité des entreprises est centrale sur l'agenda de la durabilité depuis 2002 et le Sommet de Johannesburg – si ce n'est depuis le Sommet de la Terre de Rio – et ne cesse de s'élargir. La mise en œuvre, elle, se décline au jour le jour, entre dispositifs juridiques et pressions sociétales.**

## 12 JANVIER

Une cour de justice de Sumatra condamne l'entreprise indonésienne Kallista Alam à 30 millions de dollars d'amende pour la destruction de 1 000 hectares de forêt protégée pour planter des palmiers à huile. C'est la première condamnation de ce type sur l'île.

## 22-25 JANVIER

Le Forum économique mondial de Davos (Suisse) se réunit autour du thème des « risques globaux », des inégalités sociales trop marquées aux limites de l'austérité, en passant par le manque d'eau douce ou les conflits armés. Son rapport sur le risque global souligne le manque de *leadership* actuel pour répondre aux enjeux à l'échelle de la planète.

## 4 FÉVRIER

Le pétrolier français Total s'engage à ne pas intervenir dans les 981 sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco. Après le Néerlandais Dutch Shell et le Conseil international des mines et métaux (International Council of Mining and Metals, ICMM) regroupant les 22 principales compagnies minières mondiales en 2013, il contribue à la sanctuarisation des parcs naturels.

## 10-14 FÉVRIER

Le 2<sup>e</sup> Congrès mondial sur l'agroforesterie à New Delhi (Inde) met l'accent sur le rôle du secteur privé dans la gestion des forêts. Il conclut sur la nécessité d'une interface entre les petits exploitants et les grandes entreprises pour identifier les besoins des différentes parties.

## 14 MARS

Trente grandes marques (dont H&M, Zara, Gap, Adidas et Nike) cosignent avec les syndicats une lettre au gouvernement cambodgien réclamant le respect des droits civils des 23 manifestants détenus depuis janvier. Le texte reconnaît la légitimité des revendications salariales des ouvrières et propose un mécanisme tripartite (gouvernement, patrons, représentants des travailleurs) de fixation du salaire minimum.

## 1<sup>er</sup> AVRIL

Le Collectif international de l'éthique sur l'étiquette (Clean Clothes Campaign) publie *Tailored Wages*, un rapport sur les pratiques salariales de 39 grandes marques d'habillement. L'étude dénonce la mise en concurrence des pays entre eux pour faire baisser les salaires. Seuls Zara, Marks & Spencer, Switcher et Tchibo apparaissent comme prenant en compte les besoins de base de leurs employés.

## 15 AVRIL

Le Parlement européen adopte une législation obligeant les entreprises à intégrer des informations environnementales et sociales dans leurs rapports financiers. Ce texte généralise une disposition existante déjà dans certains pays comme la France ou sur une base volontaire.

## 25 AVRIL

PepsiCo et Coca-Cola adhèrent aux Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles de la Food and Agriculture Organization (FAO). L'engagement des deux géants

de l'agro-alimentaire répond à de fortes pressions de la société civile depuis 2012.

### **7 MAI**

Le 2<sup>e</sup> Congrès international SAVE FOOD, à Düsseldorf (Allemagne), invite les gouvernements et les entreprises à collaborer pour réduire les pertes alimentaires mondiales dues à la transformation et la distribution.

### **20 MAI**

Selon Oxfam, les dix plus grandes entreprises agro-alimentaires émettent autant de GES que tous les pays nordiques réunis, soit 263 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. L'ONG note des progrès en termes de lutte contre la déforestation parmi les géants de l'agro-alimentaire, mais déplore l'absence de plans d'action en faveur du climat.

### **26 MAI**

La Deutsche Bank renonce à différents investissements pour des raisons environnementales : elle ne financera pas l'extension d'un port minier situé près de la grande barrière de corail australienne, dénoncée par l'Unesco et les organisations environnementalistes ; elle revend ses parts dans la société indonésienne d'huile de palme Bumitama, accusée de détruire la forêt tropicale et les tourbières de Bornéo.

### **11 JUIN**

La société britannique Soco s'engage auprès du Fonds mondial pour la nature (WWF) à cesser toute opération pétrolière au sein du parc des Virunga dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC).

### **16-28 JUIN**

Les comités techniques de la Convention sur la diversité biologique (CDB) réunis à Montréal (Canada) appellent à renforcer la participation du secteur privé, notamment dans le cadre du Partenariat mondial pour les entreprises et la biodiversité. Il s'agit à la fois d'élargir les financements mobilisés et d'amener les entreprises à intégrer davantage la protection de la biodiversité dans leurs activités.

### **26 JUIN**

Un tribunal de l'Uttar Pradesh (Inde) contraint Coca-Cola à fermer son usine près de Bénarès en raison de son impact sur

les ressources en eau et de rejets de substances chimiques toxiques. Pour les juges, Coca-Cola n'a pas respecté ses engagements environnementaux.

### **17 SEPTEMBRE**

Le Global Compact des Nations unies publie une série d'études sectorielles sur la mise en œuvre de l'Agenda de développement et des Objectifs de développement durable (ODD) par le secteur privé : partenariats, responsabilité, petites et moyennes entreprises, finance privée durable et accompagnement public.

### **23 SEPTEMBRE**

Le Sommet Climat de New York (États-Unis) laisse une large place aux initiatives des acteurs privés ou des coalitions d'acteurs. Parmi des dizaines d'autres, Cargill, une des principales multinationales agro-alimentaires, s'engage à étendre son objectif zéro déforestation à l'ensemble de ses produits.

### **29 SEPTEMBRE**

Amnesty International France lance la campagne « #faites-paslautruche », réclamant des législations plus exigeantes envers les sociétés multinationales, notamment en termes de responsabilité envers leurs filiales et leurs sous-traitants.

### **9 OCTOBRE**

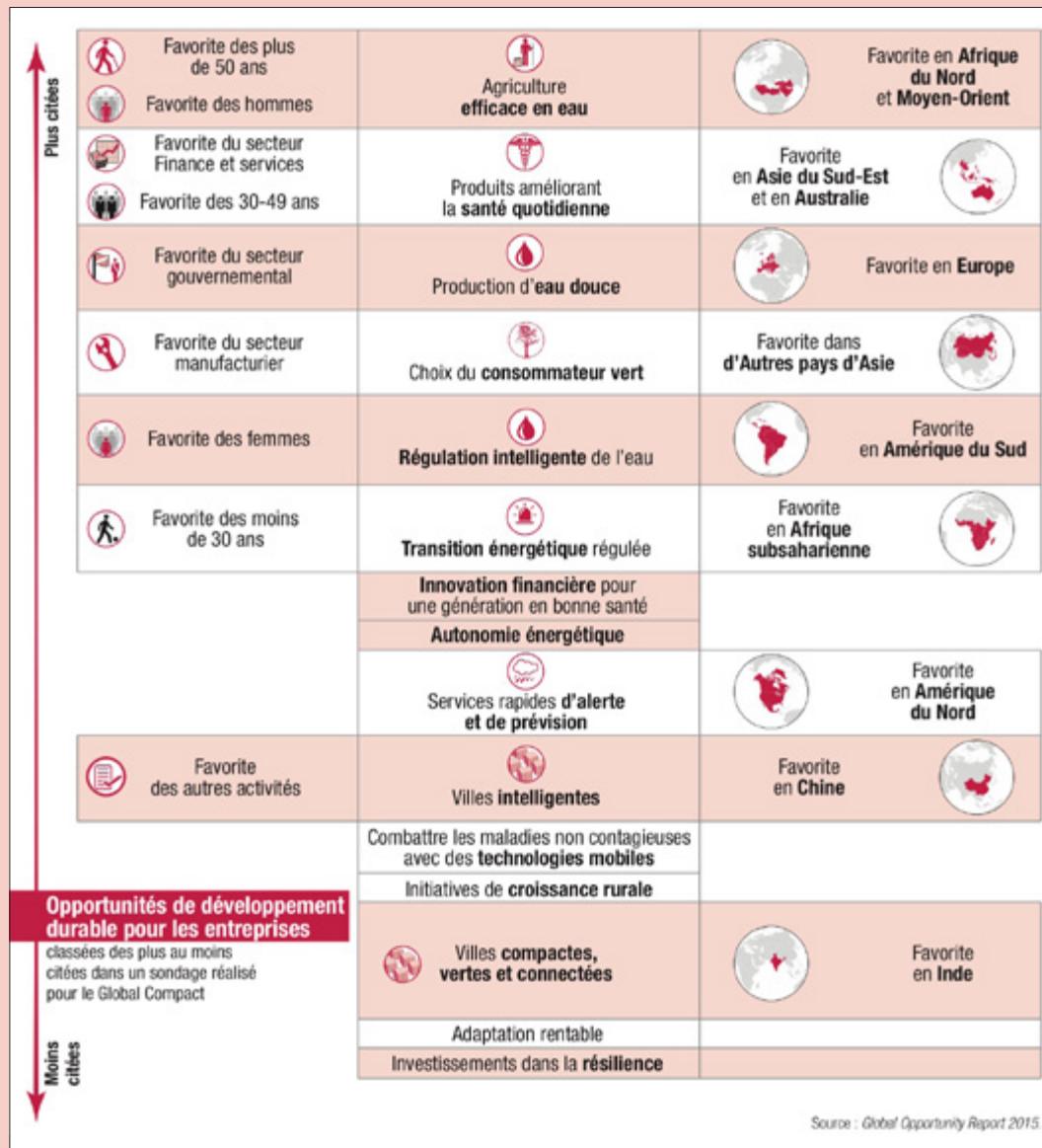
La Plateforme d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises de France adopte un texte donnant la première définition consensuelle de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Compétitivité, transparence et chaîne d'approvisionnement sont au cœur des travaux des 48 membres (organisations patronales, organisations syndicales, ONG, directeurs développement durable, élus) de la Plateforme.

### **4-5 NOVEMBRE**

L'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) tient à Vienne (Autriche) le second Forum sur le développement industriel inclusif et durable, dédié aux partenariats publics privés, pour élargir le financement de l'industrialisation dans les pays en développement.

# Responsabilité des entreprises : entre obligation réglementaire et mobilisations citoyennes

## Le développement durable comme opportunité pour les entreprises



Le Global Compact a commandé en 2014 un sondage d'opinion à l'échelle planétaire sur les opportunités de développement responsable et durable pour les entreprises. Les résultats signalent notamment les opportunités jugées les plus intéressantes en fonction des secteurs, des âges et des régions.

## 9 NOVEMBRE

Le Carbon Disclosure Project publie une enquête auprès de 174 des 500 plus grands groupes mondiaux. 68 % des entreprises interrogées estiment que l'approvisionnement en eau constitue un risque pour leur activité. Un nombre croissant d'entre elles investissent dans le secteur pour réduire leur consommation ou sécuriser leur approvisionnement.

## 10-20 NOVEMBRE

Six survivantes de la tragédie de Bhopal (Inde) obtiennent, au terme d'une grève de la faim, que soit augmenté le nombre officiel de victimes de l'explosion de l'usine de produits chimiques de 1984 et révisé le montant des indemnités demandées par l'Inde à la multinationale américaine Dow Chemical – qui a racheté Union Carbide Corporation en 2001. Le combat reste ouvert trente ans après la catastrophe.

## 18 NOVEMBRE

Les Amis de la Terre, Peuples Solidaires-ActionAid France et le Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID) publient le résultat du prix Pinocchio désignant les entreprises les plus hypocrites en matière de respect de l'environnement. Le titre revient en 2014, selon les 61 000 votants, à Shell, GDF Suez et Samsung.

## 5 DÉCEMBRE

La banque française Société Générale suspend son mandat de conseil dans le projet minier australien Alpha Coal, l'un des neuf grands projets lancés par le gouvernement français actuel. Une mobilisation internationale a souligné les risques environnementaux (déforestation, pollution de la Grande Barrière de corail toute proche) et sa contribution attendue aux émissions mondiales de CO<sub>2</sub>.

## 11 DÉCEMBRE

La Conférence sur les changements climatiques de Lima (Pérou) organise un *Action Day* dédié à l'engagement des acteurs privés ou de coalition d'acteurs. Parmi les initiatives déposées, on trouve une plateforme de communication sur la maturité des acteurs privés en matière de climat, ou la Global Electricity Initiative, regroupant de multiples fournisseurs pour développer une offre durable et accessible d'électricité verte.

## 17 DÉCEMBRE

La Commission européenne, le Parlement et les États s'accordent sur une directive anti-blanchiment instaurant des registres permettant d'identifier les bénéficiaires de sociétés écran. Ces registres seront ouverts à ceux présentant un « intérêt légitime », dont les journalistes.

## 22 DÉCEMBRE

Greenpeace publie le rapport *Golden Agri-Ressources. A Progress Report*, montrant la tenue des engagements environnementaux et sociaux pris en 2011 par un géant de l'huile de palme, Golden Agri-Resources (GAR). La société a effectivement réduit son impact environnemental, notamment en développant une méthode pour identifier les forêts à conserver en fonction de leur capacité de stockage du CO<sub>2</sub>.

## → À SUIVRE EN 2015...

- **5-7 février** 15<sup>e</sup> Delhi Sustainable Development Summit, avec une large participation du secteur privé indien, New Delhi (Inde)
- **4-5 mars** Audition de la société civile et des entreprises pour la préparation de la 3<sup>e</sup> Conférence internationale sur le financement du développement, New York (États-Unis)
- **18-19 mars** Africa Future Energy Forum, avec une session sur la RSE et des partenariats dans le secteur, Nairobi (Kenya)
- **23-25 mars** 15<sup>e</sup> anniversaire du Pacte mondial des Nations unies avec les entreprises pour la durabilité, New York (États-Unis)
- **Avril** Vote d'une directive anti-blanchiment au Parlement européen, Bruxelles (Belgique)
- **5-9 novembre** Réunion de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts

# Un braconnage en plein essor, une contre-offensive balbutiante

L'édition 2014 de *Regards sur la Terre* regrettait que l'exploitation illégale des ressources naturelles, et notamment le braconnage, avec son développement criminel dépassant largement les pratiques artisanales, soit encore négligée. L'édition 2015 exerce un droit de suite, révélant qu'un nombre croissant d'acteurs étatiques – des gouvernements, individuellement ou collectivement, mais aussi le Conseil de sécurité des Nations unies – prennent de fait la question plus au sérieux. Restent l'ampleur inquiétante du phénomène et l'insuffisance des moyens. L'intérêt pour la question fait également émerger de nouvelles questions, comme la sensibilisation de l'opinion publique des pays émergents, principaux marchés de destination de ce commerce, et l'utilisation de nouvelles technologies pour la commercialisation comme protection de ce qui doit encore être protégé.

## 6 JANVIER

Les autorités chinoises opèrent leur première destruction officielle d'ivoire illégal. Six tonnes – une infime fraction des stocks chinois – sont publiquement détruites.

## 13 JANVIER

L'Assemblée nationale française vote un renforcement de la lutte contre l'importation et la vente en France de bois ou de produits en bois provenant de récoltes illégales. Elle introduit jusqu'à deux ans de prison, 100 000 euros d'amende et l'interdiction d'exercice professionnel pour les importateurs et les vendeurs qui ne respecteraient pas la loi.

## 27 JANVIER

Fin de l'opération Cobra II lancée fin décembre 2013, impliquant 28 pays pendant un mois dans la lutte contre les trafics d'animaux et de plantes. De nombreuses arrestations sont réalisées et des cargaisons sont saisies.

## 1<sup>er</sup> FÉVRIER

L'ONG britannique Elephants Without Borders et Microsoft lancent le *Great Elephant Census*, le premier comptage panafricain des populations d'éléphants depuis 1979. Il utilisera des données satellites et un comptage aérien.

## 3 FÉVRIER

Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte pour la première fois deux résolutions, faisant le lien entre les activités des

braconniers et des trafiquants d'ivoire et le financement des groupes armés en Afrique centrale. Les résolutions prévoient des sanctions – gel des avoirs financiers et interdiction de voyager – contre les individus impliqués dans ces trafics.

## 5 FÉVRIER

La 8<sup>e</sup> session du groupe de travail ouvert (GTO) sur les Objectifs de développement durable (ODD) estime que les crimes environnementaux mettent en danger la durabilité.

## 12-13 FÉVRIER

Londres accueille 46 États pour une Conférence internationale sur le braconnage et la consommation illégale de faune. La déclaration finale engage l'ensemble des signataires à agir sur leur territoire national et à coopérer pour réduire les trafics.

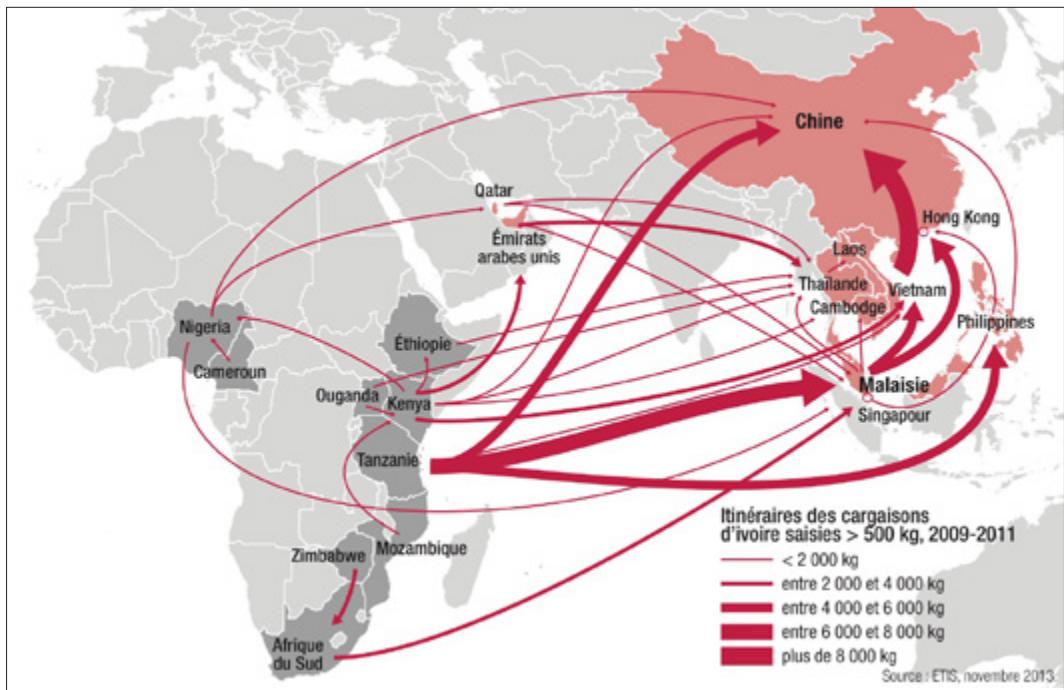
## 3 MARS

Première Journée mondiale de la vie sauvage, célébrée à la date d'adoption de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Elle vise à une prise de conscience globale de l'importance de la conservation de la faune et de la flore sauvages.

## 18 MARS

L'Agence d'investigation environnementale (Environmental Investigation Agency, EIA) accuse le géant japonais du

## Géographie du trafic d'ivoire d'éléphant



Les trafics d'ivoire sont de mieux en mieux connus grâce à la coopération croissante internationale en la matière. Ces données montrent l'augmentation du nombre de pays impliqués, notamment avec l'apparition de destinations intermédiaires entre les pays de braconnage et les pays consommateurs, comme le Nigeria ou la Malaisie. Les saisies les plus importantes (supérieures à 8 000 kilos) espéraient toutes atteindre le marché chinois.

commerce en ligne, Rakuten, de constituer « la principale plateforme au monde d'achat en ligne d'ivoire et de viande de baleine ». 28 000 publicités pour des produits faits en ivoire d'éléphant et plus de 1 200 publicités sur la viande de baleine seraient en ligne sur de nombreuses plateformes de commerce, dont PriceMinister en France.

### 17 AVRIL

L'Afrique du Sud et le Mozambique signent un accord de coopération pour lutter contre le braconnage transfrontalier. 293 rhinocéros ont en effet été abattus depuis le début de l'année 2014 en Afrique du Sud, essentiellement dans le parc Kruger, à la frontière entre les deux pays. Le 24 avril, l'Afrique du Sud signe également un accord de coopération avec le Vietnam, marché en plein essor pour la corne de

rhinocéros – réputée avoir des vertus médicinales. Le même jour, le Parlement du Mozambique adopte une loi créant le crime de braconnage, avec des peines pouvant aller jusqu'à douze années de prison pour ceux qui abattent des animaux.

### 12-16 MAI

La 23<sup>e</sup> réunion de la Commission des Nations unies sur le crime est dédiée à la coopération pour lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages.

### 17 MAI

Hong Kong fait écraser et incinérer une tonne d'ivoire illégal afin de sensibiliser l'opinion publique et d'intimider les contrebandiers. Hong Kong détient un stock de 29,6 tonnes d'ivoire confisqué.

# Un braconnage en plein essor, une contre-offensive balbutiante

## 11 JUIN

Le Comité des pêches de la Food and Agriculture Organization (FAO) approuve une série de directives internationales contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée qui renforcent la responsabilité des États quant aux activités des navires de pêche utilisant leur pavillon. Selon la FAO, la pêche illicite représente 11 à 26 millions de tonnes de poisson et une valeur comprise entre 10 et 23 milliards de dollars.

## 13 JUIN

Selon la CITES, plus de 20 000 éléphants d'Afrique ont été braconnés sur le continent en 2013, menaçant directement la stabilité des populations d'éléphants sur tout le continent. Les saisies d'ivoire de plus de 500 kilos sont en nette augmentation sur le continent.

## 19 JUIN

Le WWF publie les résultats d'un comptage aérien des éléphants au Mozambique, estimant que 480 à 900 éléphants ont été tués dans le nord du Mozambique entre 2011 et 2013.

## 24 JUIN

Les militants de Greenpeace tentent de bloquer à La Rochelle (France) un cargo battant pavillon britannique qu'ils accusent d'importer du bois illégal du Congo. 5 à 10 % du bois vendu dans l'Union européenne serait illégal selon les autorités ; 15 à 30 % selon Greenpeace.

## 7 JUILLET

La campagne *Save The Elephants* publie un rapport estimant que la valeur de l'ivoire sur le marché chinois a été multipliée par trois ces quatre dernières années, atteignant 1 200 dollars par kilo en 2014 contre 750 dollars en 2010.

## 26-29 AOÛT

Le South Asia Wildlife Enforcement Network (SAWEN) tient son 2<sup>e</sup> Forum à Katmandou (Népal). Ses huit pays membres adoptent un Plan d'action commun pour lutter contre les crimes environnementaux.

## 22 SEPTEMBRE

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) estime, dans un rapport sur le commerce illicite, que

le trafic d'ivoire et de corne de rhinocéros est revenu à son plus fort niveau depuis les années 1990.

## 6 OCTOBRE

Le WWF publie une étude sur le marché de l'ivoire et le braconnage des éléphants, révélant, entre autres, que la valeur touristique des éléphants vivants est 76 fois plus élevée que la valeur de l'ivoire qui amène les braconniers à les abattre.

## 26 OCTOBRE

Interpol publie sa première liste des neuf criminels environnementaux les plus recherchés au monde. Hormis un trafiquant italien en déchets dangereux, les huit autres pratiquent le commerce illégal d'espèces animales ou végétales protégées.

## 27 OCTOBRE

L'ONG TRAFFIC organise à Hanoï (Vietnam) une journée de réflexion sur la médecine traditionnelle et l'usage d'ingrédients végétaux et animaux illégaux. Les résultats seront diffusés auprès des praticiens vietnamiens, pour les sensibiliser notamment à l'impact de l'usage de la corne de rhinocéros.

## 28 OCTOBRE

Les États-Unis proposent de placer le lion africain sous la protection de la loi américaine sur les espèces en danger d'extinction, ce qui permettrait de renforcer les contrôles et la surveillance des importations et du commerce international. La décision finale interviendra en 2015.

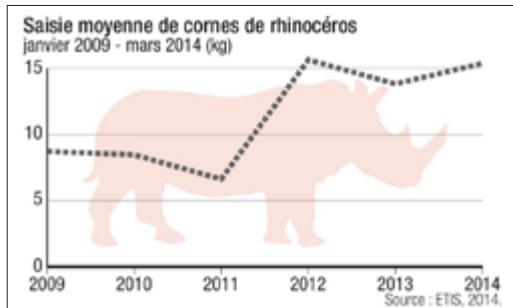
## 2 NOVEMBRE

Deux Vietnamiens sont arrêtés à l'aéroport international de Johannesburg (Afrique du Sud) avec une quantité record de 41 kilos de cornes de rhinocéros en soute, sur un vol en transit entre Maputo (Mozambique) et Hanoï (Vietnam).

## 7 NOVEMBRE

La 83<sup>e</sup> Assemblée générale d'Interpol à Monaco appelle les polices membres à mieux se former et mieux coopérer pour lutter contre les crimes environnementaux. Des groupes d'appui régionaux et une instance de réflexion globale devraient être mis en place.

## Menaces sur les rhinocéros



Le volume des saisies de cornes de rhinocéros ne cesse de croître, témoignant du dynamisme de la demande comme de l'audace des braconniers et des contrebandiers.

## 8 NOVEMBRE

La 26<sup>e</sup> Réunion ministérielle du partenariat Asie-Pacifique (APEC) à Pékin (Chine) s'engage à renforcer la coopération entre ses membres pour lutter contre le commerce illégal de ressources naturelles.

## 12 NOVEMBRE

La Convention de Bonn, réunie à Quito (Équateur), adopte la protection de nouvelles espèces animales migratrices – ours polaires, certaines variétés de gazelles, baleines et requins.

## 13 NOVEMBRE

Le Sommet de l'Asie du Sud-Est, réunissant les dix membres de l'ASEAN et leurs principaux partenaires commerciaux, adopte à Nay Pyi Taw (Birmanie) une déclaration de lutte contre le trafic d'espèces vivantes. Vingt et une actions, définies avec la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et la Convention pour la diversité biologique (CDB), sont prévues.

## 14 NOVEMBRE

Le géant Internet américain Google s'engage contre la pêche illégale à l'occasion du Congrès mondial des parcs de Sydney, avec un outil de surveillance qui permet d'identifier et de suivre jusqu'à 3 000 bateaux de pêche en temps réel.

## 18 NOVEMBRE

La Namibie lance une campagne anti-braconnage devant l'extension du phénomène sur son territoire, relativement épargné jusqu'en 2010. Pour protéger ses 1 800 rhinocéros noirs (sur les 5 000 recensés à l'échelle mondiale), une campagne d'écornage est planifiée. Le 20, le ministère sud-africain de l'Environnement publie des statistiques alarmantes sur le braconnage du rhinocéros, avec 1 020 animaux abattus illégalement depuis le début de l'année.

## 27 NOVEMBRE

Le Fonds international pour la protection des animaux (International Fund for Animal Welfare, IFAW) publie une estimation du commerce illégal d'animaux sauvages sur 280 sites de vente en ligne dans 16 pays. Pendant les six semaines de l'étude, la valeur des produits vendus a atteint 8 millions d'euros ; 32 % des annonces concernaient l'ivoire d'éléphants. En octobre, l'ONG TRAFFIC a obtenu l'engagement de neuf géants de l'Internet chinois, dont Alibaba, pour lutter contre ce type d'annonces.

## 9 DÉCEMBRE

Deux ONG environnementalistes publient une enquête estimant le massacre des éléphants d'Afrique et le commerce de leur ivoire en Chine « hors de contrôle ». Les pachydermes vivant en liberté pourraient avoir totalement disparu d'ici une génération.

## → À SUIVRE EN 2015...

- **26-28 février** Symposium organisé par différentes organisations de conservation, dont l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) et TRAFFIC, sur la lutte contre les trafics de faune et flore sauvages, Johannesburg (Afrique du Sud)
- **3 mars** 2<sup>e</sup> Sommet de haut niveau sur les trafics de faune et flore sauvages, Kasane (Botswana)
- **Fin mars** Fin de la période de consultation sur le classement du lion africain comme espèce protégée aux États-Unis
- **30 août-3 septembre** 28<sup>e</sup> Réunion du comité « Animaux » de la CITES, Tel Aviv (Israël)
- **Septembre** Publication de l'étude *The Elephant Census*

# Regarder les risques en face

La définition du risque systémique comme les réponses collectives apportées par les sociétés sont en perpétuelle évolution. Des entrepreneurs aux agences intergouvernementales, l'impératif est de reconnaître, quantifier et prévenir le risque. Les changements climatiques figurent au premier rang des risques pris en compte, mais ils ne sont pas les seuls : le chômage – et en particulier le chômage des jeunes –, les pandémies, les pressions sur certaines ressources naturelles comme l'eau ou les conflits armés internes ou transfrontaliers arrivent en bonne place des inquiétudes globalisées et interconnectées entre elles. L'année 2014 a également été marquée par un ensemble de consultations portant sur l'avenir du cadre de Hyōgo (instrument des Nations unies pour réduire les risques de catastrophe) dont la négociation se terminera début 2015.

## 5 JANVIER

La Russie affirme son intention de promouvoir une gestion intégrée des risques et la participation du G8, dont elle prend la présidence pour un an, à la négociation d'un nouvel accord mondial sur la réduction des risques en prévision de la Conférence de Sendai (Japon) de mars 2015.

## 6-10 JANVIER

La 7<sup>e</sup> réunion du groupe ouvert sur les Objectifs de développement durable (ODD) aborde notamment la question de la réduction du risque lié aux changements climatiques et aux catastrophes humaines ou naturelles.

## 22-25 JANVIER

Le Forum économique de Davos (Suisse) se réunit autour du thème des « risques globaux », des inégalités sociales trop marquées aux limites de l'austérité en passant par le chômage des jeunes, le manque d'eau douce ou les conflits armés. Son rapport sur le risque global souligne le manque de *leadership* actuel pour répondre aux enjeux à l'échelle de la planète.

## 5 FÉVRIER

Après deux épisodes de feux de forêts hivernaux spontanés et dévastateurs (décembre 2013 et janvier 2014), la Norvège affirme sa volonté de participer activement à l'avancée conjointe des Agendas prévention du risque et climat.

## 11-12 FÉVRIER

Dans le cadre de la préparation de la conférence de 2015 à Sendai (Japon) sur l'avenir du cadre d'action de Hyōgo sur

le risque, l'ONU réunit à Genève (Suisse) un Forum stratégique qui reconnaît l'expertise des ONG tant dans la prévention des catastrophes que dans l'intervention d'urgence.

## 12 FÉVRIER

Le Royaume-Uni déploie l'armée pour venir en aide aux populations après une série de tempêtes et d'inondations. L'hiver britannique a été le plus pluvieux jamais enregistré, avec des précipitations correspondant à 177 % de la moyenne.

## 18 MARS

Le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR) lance à Incheon (Corée du Sud) sa nouvelle initiative de renforcement de la résilience des villes aux catastrophes naturelles. L'initiative offre aux villes représentant déjà plus de 100 pays des formations spécialisées dans différents domaines et des échanges d'expériences.

## 21 MARS

L'Institut Pasteur de Paris (France) diagnostique le virus sévissant depuis fin décembre en Guinée comme Ebola. L'épidémie s'étend aux pays voisins en Afrique de l'Ouest.

## 31 MARS

La 2<sup>e</sup> partie du 5<sup>e</sup> rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) liste les impacts déjà observables du changement climatique, insistant sur les risques pour l'agriculture, pour la biodiversité, pour les établissements humains et pour l'économie globale.

## 13 AVRIL

La 3<sup>e</sup> partie du 5<sup>e</sup> rapport du GIEC porte sur l'atténuation du changement climatique : les options politiques et les mesures de réduction des émissions de GES et les coûts socio-économiques de ces options. La réduction du risque en fait partie.

## 17 AVRIL

Le réassureur Swiss Re publie son rapport annuel sur l'impact des catastrophes, naturelles ou non, durant l'année 2013 : 45 milliards de dollars de biens assurés ont été détruits, dont 37 milliards durant les inondations en Europe. Les pertes humaines ont été relativement faibles : 26 000 contre 68 000 en moyenne depuis 1990 ; le typhon Haiyan aux Philippines causant à lui seul 7 500 disparitions.

## 14-17 MAI

Des inondations dévastatrices frappent la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie, touchant plus de 2 millions de personnes. Les dégâts en Serbie s'élèvent à 2 milliards d'euros.

## 19 MAI

L'UNISDR lance une initiative incitant le secteur privé à intégrer davantage la réduction des risques dans sa gestion. Réunissant industriels, investisseurs, assureurs, administrations, écoles de commerce et ONG, l'initiative veut définir des normes communes de mesure du risque. Elles doivent permettre d'orienter les investissements après une décennie pendant laquelle les pertes économiques dues aux catastrophes, naturelles ou non, n'ont fait qu'augmenter.

## 11 JUILLET

Les Nations unies publient un atlas des catastrophes mondiales entre 1972 et 2012 : 8 835 événements, 1,94 million de morts et 240 milliards de dollars de pertes, causés par des sécheresses, des températures extrêmes, des inondations, des cyclones tropicaux et des épidémies dues à ces événements. L'atlas montre également l'accélération de la fréquence des événements tant dans les pays industrialisés que non industrialisés.

## 29-30 JUILLET

Le 45<sup>e</sup> Forum des îles du Pacifique se tient à Koror (Micronésie). Les États insulaires d'Océanie victimes de la montée des eaux lancent un appel à l'aide et à la mobilisation.

## 1<sup>er</sup> AOÛT

L'Organisation mondiale pour la santé (OMS) lance un plan d'action contre Ebola en Afrique de l'Ouest doté de 100 millions de dollars. Le 8, l'épidémie est qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale.

## 1<sup>er</sup>-4 SEPTEMBRE

Les Petits États insulaires en développement (PEID), réunis aux Samoa adoptent un plan d'action qui lie développement, prévention et réduction des risques naturels et adaptation aux changements climatiques.

## 24 SEPTEMBRE

Lors du Sommet du Secrétaire des Nations unies, Ban Ki-Moon, sur le Climat de New York (États-Unis), l'UNISDR et le World Economic Forum proposent une initiative travaillant à rendre calculable le coût des événements climatiques extrêmes à l'échelle d'une entreprise comme d'un territoire. L'outil qui est en cours de développement s'appuie sur l'expérience en la matière du secteur de l'assurance.

## 13 OCTOBRE

Pour la Journée mondiale de prévention des risques, l'ONU invite les pays membres à réfléchir aux besoins spécifiques des personnes âgées en la matière en signant une charte spécifique. Le Bhoutan, le Laos, la Birmanie, la Thaïlande et le Vietnam sont les premiers à la signer. Le 14, l'Afrique du Sud prend un engagement spécifique et unique à l'échelle mondiale pour adapter ses programmes de réduction des risques en ce sens.

## 14 OCTOBRE

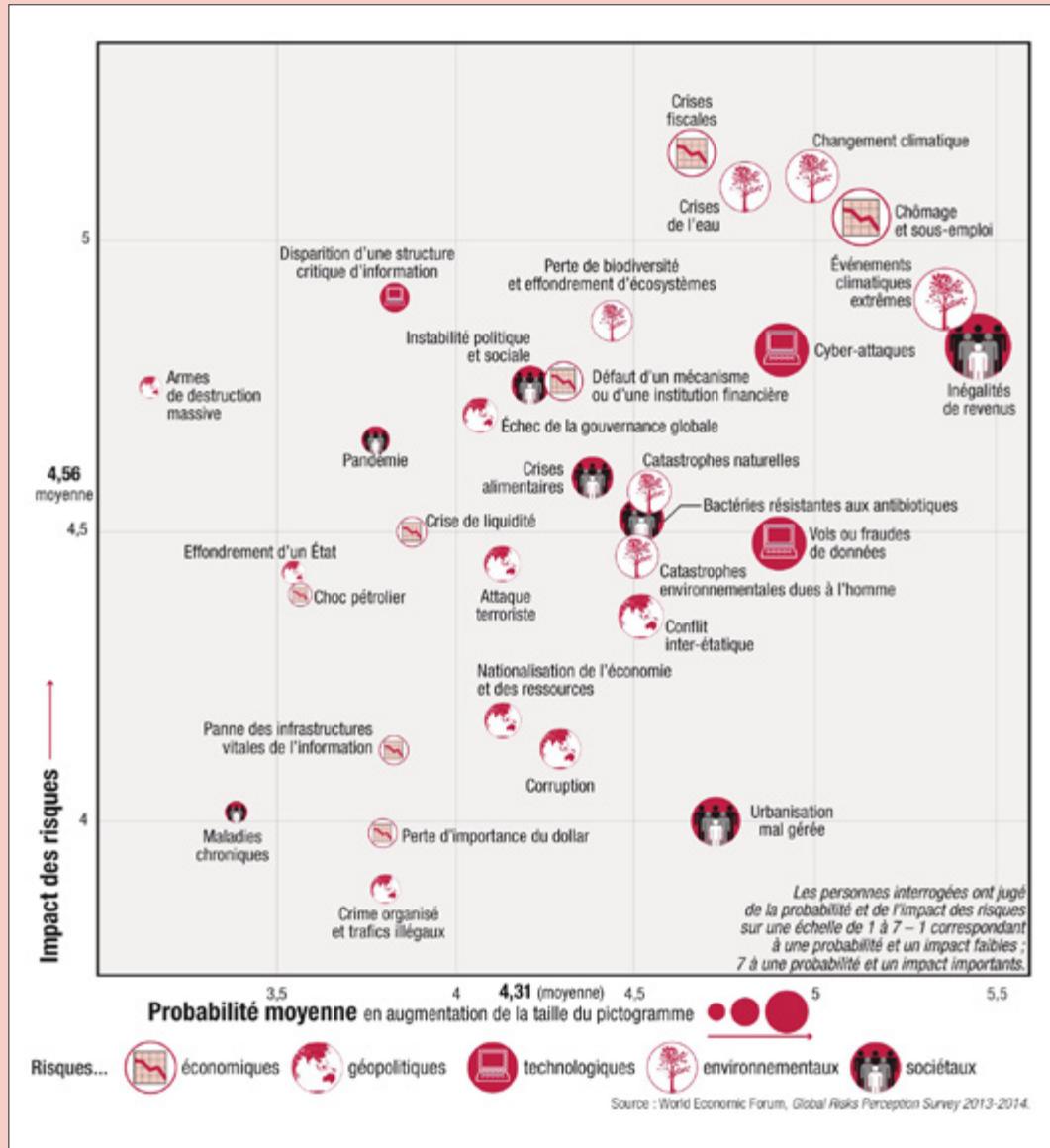
Le passage du cyclone Hudhud avec des rafales de plus de 200 km/h et des vagues de 2 mètres de haut cause la mort de 17 personnes dans les zones côtières de l'Andhra Pradesh et de l'Odisha (Inde). L'UNISDR félicite les efforts de prévention indiens, rappelant qu'un événement similaire en 1999 avait causé 10 000 morts dans l'Odisha.

## 5 NOVEMBRE

Quarante villes de Chine, du Japon et de Corée du Sud adhèrent à l'initiative pour la résilience des villes. Ces villes,

# Regarder les risques en face

## La perception du risque systémique à l'échelle mondiale



toutes membres du Trilateral Cooperation Secretariat favorisant les échanges entre leurs trois pays, adoptent également l'objectif de viser zéro décès dû à une catastrophe.

### 17-18 NOVEMBRE

Le Comité préparatoire de la Conférence mondiale sur la réduction du risque lié aux catastrophes de Sendai (Japon) tient sa deuxième réunion à Genève (Suisse). Plus de 150 pays participent à la négociation du texte qui sera soumis à la conférence en mars 2015. Une partie des travaux se concentre sur la définition d'objectifs mesurables et d'indicateurs communs qui pourraient accompagner le nouveau texte.

### 19 NOVEMBRE

La Food and Agriculture Organization (FAO) et 15 institutions partenaires publient un Indice de gestion des risques (InfoRM) pour 191 pays. L'outil permet de repérer où et pourquoi des crises – sécheresses, inondations, ravageurs des plantes, maladies animales ou conflits – risquent de se produire. Basé sur une cinquantaine d'indicateurs, l'indice mesure les trois dimensions du risque : les dangers et l'exposition des populations, la vulnérabilité des communautés, leur capacité à faire face. Les dangers naturels ou dus à l'action de l'homme, la vulnérabilité et l'absence de capacité d'adaptation sont aussi pris en compte.

### 23 NOVEMBRE

La Banque mondiale publie son 3<sup>e</sup> rapport sur le changement climatique dédié aux impacts sur l'Amérique latine, les Caraïbes, l'Europe de l'Est, l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. L'étude appelle à prendre en compte les risques posés par une évolution déjà irréversible.

◀ Le Forum économique de Davos a commandé en 2014 une enquête d'opinion sur la perception du risque systémique dans le monde. Chômage, manque d'eau, crises fiscales, climat, inégalités des revenus, les risques les plus importants (en ampleur de l'impact attendu) et les plus probables cités mettent à quasi-égalité les risques économiques, sociaux et environnementaux.

### 4 DÉCEMBRE

Les observations 2014 de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) indiquent des températures en moyenne de + 0,57 °C au-dessus des normales saisonnières entre janvier et octobre, sur les continents comme les océans. Si les relevés de novembre et de décembre n'infirment pas la tendance, 2014 sera l'année la plus chaude depuis 1880. Les températures élevées expliquent les graves inondations subies dans de nombreux pays.

### 18 DÉCEMBRE

Neuf entreprises et une fédération patronale japonaises – la Keidanren, représentant 1 300 entreprises et 112 associations – adhèrent au Partenariat avec le secteur privé de l'UNISDR. Ces adhésions marquent la mobilisation croissante des acteurs en prévision de la Conférence sur la réduction du risque lié aux catastrophes de Sendai (Japon) en mars 2015.

### 26 DÉCEMBRE

L'UNISDR salue pour le dixième anniversaire du tsunami qui a dévasté l'océan Indien, faisant 227 000 morts dans 14 pays, l'ampleur des progrès réalisés dans le domaine de la prévention des risques. L'ensemble des acteurs – gouvernements, ONG, entreprises – dans la région mais aussi au-delà sont mieux préparés à l'occurrence d'une catastrophe naturelle de grande ampleur.

### → À SUIVRE EN 2015...

- **11-13 février** Premier forum asiatique sur la résilience des villes, Bangkok (Thaïlande)
- **14-18 mars** Conférence sur la réduction du risque lié aux catastrophes, Sendai (Japon)
- **25-27 septembre** Sommet des Nations unies visant à adopter l'agenda de développement post-2015, New York (États-Unis)
- **4-7 octobre** 3<sup>e</sup> Forum sur le risque global dédié à la santé, Davos (Suisse)
- **30 novembre-11 décembre** Conférence des Nations unies sur le Climat, Paris (France)

# L'espoir techno

**L'édition 2014 de *Regards sur la Terre* a consacré son dossier à la place des innovations dans le développement durable et, de fait, la question semble toujours aussi pertinente un an après. Le mouvement environnementaliste entretient des relations historiquement ambiguës avec la technologie. Les critiques pointent les impacts potentiellement minorés, la dépendance possible envers une technologie payante, par exemple avec les organismes génétiquement modifiés (OGM). Les optimistes attendent de nouvelles solutions, plus propres, plus respectueuses, plus participatives, moins énergivores, etc. Énergie, transports, suivi satellitaire, dépollution... : la liste des attentes de la société est longue et variée.**

## 1<sup>er</sup> FÉVRIER

Save the Elephants et Microsoft lancent le *Great Elephant Census*, le premier comptage panafricain des populations d'éléphants depuis 1979. Il utilisera des données satellites et un comptage aérien.

## 23 FÉVRIER

Le Bhoutan et Nissan signent un accord de développement conjoint et d'équipement en véhicules électriques pour répondre à la récente densification du parc automobile bhoutanais. Pour le gouvernement, le projet complète l'interdiction d'importation de carburants fossiles.

## 16 AVRIL

Une équipe française dépose aux États-Unis un brevet pour une micro-algue capable de purifier des déchets radioactifs. La *Coccomyxa actinabiotis*, une petite algue unicellulaire, peut résister à une irradiation – soit 2 000 fois plus que la dose létale pour l'homme – et concentrer les radionucléides présents dans l'eau, à savoir entre 80 et 100 % de l'argent, du césium, du zinc, du cobalt, de l'uranium et du carbone 14.

## 28 AVRIL

Microsoft et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) lancent à Cambridge (Royaume-Uni) le premier simulateur de l'impact humain sur l'écosystème terrestre. Le modèle Madingley veut rendre compte de toutes les interactions entre les créatures vivantes, autant à l'échelle locale que globale.

## 24 OCTOBRE

Selon le *Climatoscope 2014* du Bloomberg New Energy Finance, la Chine et les pays émergents sont les pays qui

ont le plus investi ces cinq dernières années dans les énergies renouvelables. De 2008 à 2013, ils ont ainsi accru leur capacité de production de 603 gW (soit l'équivalent de la capacité totale de la Russie), contre 258 gW dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

## 29-31 OCTOBRE

Le World Resources Institute (WRI) réunit à Bogotá (Colombie) des représentants de quarante pays sur le thème des apports de la technologie pour la défense des droits des communautés autochtones et des aires protégées. Les échanges vont de l'utilisation de données satellite à la mobilisation, en passant par le recours à la justice pour faire reconnaître les abus.

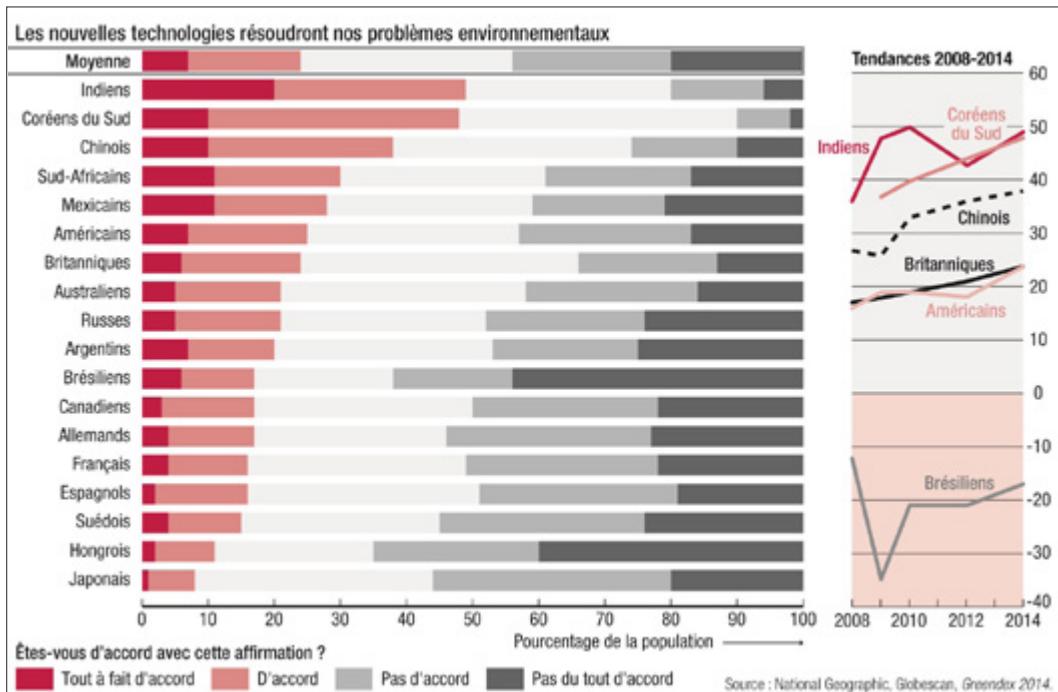
## 13 NOVEMBRE

Les Pays-Bas inaugurent la première piste cyclable solaire contenant des cellules photovoltaïques. La piste produit en 16 jours 140 kW par heure, soit l'équivalent de 140 cycles de machines à laver. L'électricité générée est injectée dans le réseau électrique, mais pourrait aussi être utilisée dans le futur pour éclairer la voie publique ou recharger les vélos électriques.

## 14-17 NOVEMBRE

La 2<sup>e</sup> édition du Forum ministériel sur la Science, la technologie et l'innovation (STI) en Afrique se tient à Rabat (Maroc). L'événement annuel veut contribuer à faire connaître les recherches menées en Afrique sur l'optimisation des ressources du continent pour une croissance inclusive et verte, l'objectif de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) en cours de négociation en 2014.

## Qui croit (encore) à la technologie ?



Interrogés par National Geographic dans son enquête annuelle sur le Greendex, les citoyens des pays émergents asiatiques sont les plus optimistes sur la capacité des technologies à trouver des solutions durables aux problèmes environnementaux actuels. À l'inverse, les citoyens des pays européens sont les moins enclins à croire à des solutions technos. Entre les deux, les Brésiliens se montrent mesurés, mais les éditions précédentes du Greendex, publié pour la première fois en 2008, permettent de dire qu'ils sont ceux qui ont le plus perdu foi en la technologie pour résoudre les questions environnementales.

### → À SUIVRE EN 2015...

- **2 février** Adoption de l'Agenda 2063 lors des 50 ans de l'Union africaine (UA), Addis-Abeba (Éthiopie)
- **9-10 février** Débat thématique sur la mise en œuvre de l'Agenda post-2015, New York (États-Unis)
- **4-6 mars** Dialogue régional pour soutenir une science pour la durabilité, Kuala Lumpur (Malaisie)
- **9-12 mars** 3<sup>e</sup> Conférence scientifique de la Convention sur la lutte contre la désertification, dédiée à la contribution de la science et de la technologie, pour réduire la désertification, Cancún (Mexique)
- **27-29 mars** Conférence sur la révolution numérique en Afrique, Addis-Abeba (Éthiopie)
- **28-29 mai** 3<sup>e</sup> Conférence internationale sur les données ouvertes (Open Data), Ottawa (Canada)
- **juillet 2015** Présentation d'un projet de banque technologique pour les pays les moins avancés permettant de soutenir les transferts de technologies

# Transition énergétique : une affaire de subventions ?

**La question des énergies propres est au centre des débats du développement durable. Limiter les changements climatiques plaide pour un passage rapide et massif aux énergies renouvelables. Le très récent et sans doute temporaire effondrement du prix du pétrole arrive ainsi comme la contradiction inattendue d'une tendance qui semblait inéluctable. Reste qu'un pétrole bon marché constitue aussi une occasion à saisir pour opérer une transition attendue et salutaire et abandonner les subventions aux énergies fossiles.**

## 19-22 JANVIER

Lors du World Future Energy Summit à Abu Dhabi (Émirats arabes unis), la Banque mondiale lance l'initiative *Thirsty for Energy* (« L'énergie a soif ») soulignant le poids de la production actuelle d'électricité pour l'approvisionnement mondial en eau. Une journée est dédiée aux possibilités de création de millions d'emplois à l'échelle mondiale dans le secteur.

## 5 JUIN

Le Forum de l'énergie pour tous à New York (États-Unis) marque le lancement de la Décennie de l'énergie durable pour tous des Nations unies (2014-2024). Selon le rapport du réseau REN21 publié à cette occasion, 56 % de la capacité nette de production d'électricité installée dans le monde en 2013 étaient renouvelables.

## 28 AOÛT

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la part des renouvelables dans la production électrique est maintenant égale à celle du gaz (22 %).

## 20 OCTOBRE

Le commissaire à l'Union de l'énergie, Maroš Šefčovič, présente ses objectifs devant le Parlement européen : renforcement de la solidarité et de la coopération entre les États membres avec la création d'une « union énergétique » dans l'optique d'une Europe compétitive et sobre en énergie en 2050.

## 21 OCTOBRE

Profitant de la baisse des cours mondiaux du pétrole, l'Inde réduit de 50 % sa subvention au diesel.

## 3 NOVEMBRE

L'initiative pour l'énergie durable pour tous (Sustainable Energy for All, SE4ALL) se dote d'un secrétariat à Vienne (Autriche). Il doit aider les États à atteindre les objectifs d'accès universel, de doublement de la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, d'ici 2030.

## 11 NOVEMBRE

Le *think tank* Overseas Development Institute et l'ONG Oil Change International critiquent l'importance des subventions aux énergies fossiles des pays du G20 : exploration (70 milliards de dollars) ; subventions des entreprises d'État (49 milliards de dollars) ; aides publiques directes et exemptions fiscales (23 milliards de dollars) et prêts des banques publiques et institutions internationales, dont la Banque mondiale (16 milliards de dollars).

## 11 NOVEMBRE

Les États-Unis et la Chine annoncent de nouveaux objectifs de réduction des émissions des GES : 26-28 % en 2025 par rapport à 2005 pour les États-Unis ; un plafonnement des émissions chinoises en 2030, voire avant.

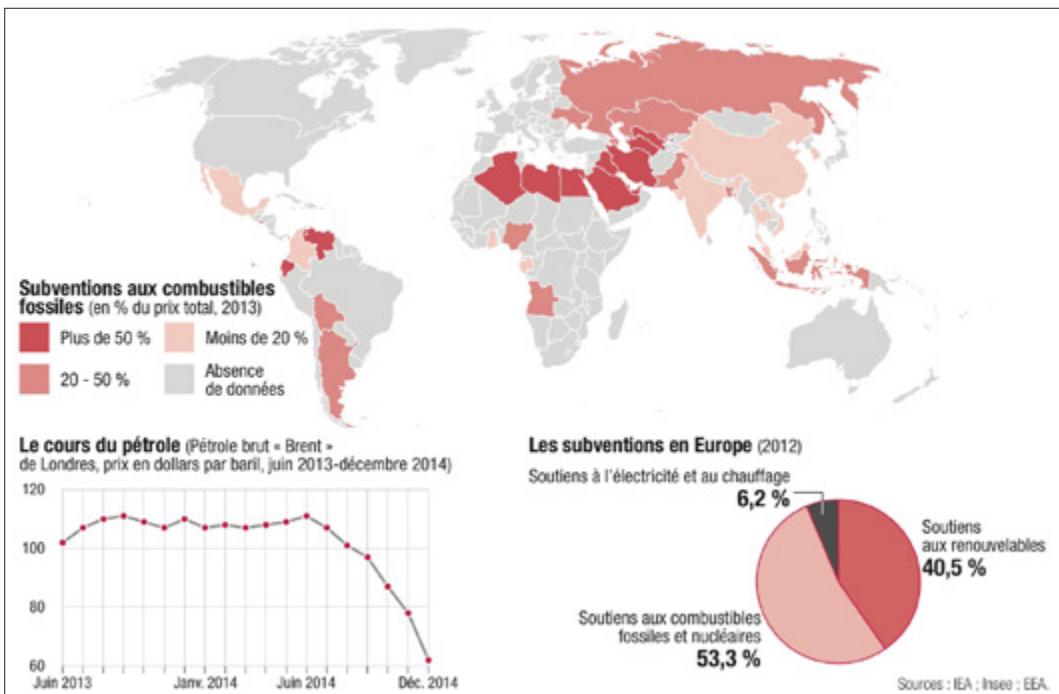
## 12 NOVEMBRE

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les renouvelables représenteront 50 % de la production totale d'électricité d'ici 2040, détrônant le charbon. L'éolien comporterait pour 34 % de cette progression, devant l'hydraulique (30 %) et le solaire (18 %).

## 15-16 NOVEMBRE

Le G20 de Brisbane (Australie) adopte des Principes de coopération sur l'énergie et annonce la tenue d'une ministérielle

## Le bon moment pour en finir avec les subventions aux énergies fossiles ?



L'année 2014 a vu l'effondrement du cours du pétrole en l'absence d'un accord entre les pays producteurs pour contraindre leur production alors que de nouvelles exploitations sont devenues productives (gaz de schiste en Amérique du Nord, pétrole russe en Antarctique). Ce pétrole bon marché offre une opportunité pour réduire ou rééquilibrer les subventions publiques mondiales en faveur des énergies renouvelables.

en 2015 sur la question. Un plan d'action pour une coopération volontaire en matière d'efficacité énergétique est lancé.

### 21 NOVEMBRE

Le cours du pétrole ayant baissé de 31 % depuis juillet, la Malaisie supprime ses subventions au pétrole et au diesel. Le 23, l'Indonésie réoriente ses subventions au pétrole vers les infrastructures, suivie par l'Inde qui augmente de 50 % le prix du gaz naturel. Le 27, le Maroc cesse toutes subventions aux produits pétroliers.

### 10 DÉCEMBRE

Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et la Norvège lancent la « 1 Gigaton Coalition » visant l'expansion des renouvelables et de l'efficacité énergétique dans les politiques climatiques.

### 15 DÉCEMBRE

L'AIE passe en revue 582 mesures de soutien à l'énergie en place dans l'Union en 2012 : 41 % de ces instruments servaient le développement des renouvelables, contre 53 % pour les énergies fossiles.

### → À SUIVRE EN 2015...

- 17-24 janvier Semaine de la durabilité, Abu Dhabi (Émirats arabes unis)
- 12-13 mai 2<sup>e</sup> Forum mondial sur l'efficacité énergétique, Washington (États-Unis)
- 26-29 octobre Conférence de l'AIE sur les bioénergies, Berlin (Allemagne)
- 30 novembre-11 décembre Conférence des Nations unies sur le Climat, Paris (France)

# Une année de développement durable vue des BRICS

**Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud (BRICS) : les cinq puissances émergentes ont lancé cette année une banque commune et réaffirmé leur volonté de s'imposer politiquement à l'échelle internationale.** Pourtant, leurs agendas respectifs de développement durable ne suivent pas obligatoirement les mêmes priorités ni les mêmes intérêts. De manière presque caricaturale, l'actualité 2014 souligne pour chacun la prééminence d'une question interne sur toutes les autres : la question amazonienne pour le Brésil, la pollution pour la Chine, le braconnage pour l'Afrique du Sud, l'exportation d'énergie pour la Russie, la gouvernance du développement durable pour l'Inde.

## 6 JANVIER

Dans un contexte de dénonciation de pressions politiques pour contourner les lois environnementales pour certains projets, la Cour suprême indienne demande au gouvernement de nommer un régulateur national chargé du suivi de la politique forestière, ainsi que des régulateurs chargés de la même mission dans le maximum d'États possibles.

## 7 JANVIER

La Bolivie prend la présidence du Groupe G77 et Chine, pour une année de négociation intense allant de la définition des Objectifs de développement durable (ODD) à la préparation d'un accord sur le climat.

## 29 JANVIER

Une ONG indienne, le Center for Science and Environment, documente la pollution croissante de New Delhi (Inde), où la concentration en microparticules (PM10) a augmenté de 47 % entre 2000 et 2011, alors qu'à Pékin (Chine), elle s'est réduite de 40 % dans le même intervalle. La pollution de l'air de la capitale indienne serait aujourd'hui deux fois plus élevée que celle de Pékin.

## 10 FÉVRIER

Les BRICS tiennent leur première ministérielle sur l'innovation, la technologie et la science au Cap (Afrique du Sud), affirmant leur volonté de renforcer leur coopération.

## 13 FÉVRIER

La Chine crée un fonds de lutte contre la pollution de l'air, doté de 1,65 milliard de dollars. La mesure doit notamment

permettre de récompenser les industries qui réduiront le plus leurs émissions. Cette mesure s'ajoute à l'annonce, le 8 février, de subventions à l'achat de véhicules plus efficaces énergétiquement.

## 28 FÉVRIER

L'Inde adopte un Plan de sauvegarde de l'écosystème himalayan, doté de 100 millions de dollars. Le Plan veut développer les capacités nationales de suivi de l'écosystème ainsi que les aptitudes d'intervention des autorités centrales. Le Plan s'inscrit dans le Plan indien pour le climat lancé en 2008.

## 18 AVRIL

La plateforme arctique russe expédie sa première cargaison de pétrole. Le 29, le président Vladimir Poutine autorise les sociétés russes d'extraction de gaz et de pétrole à sécuriser leurs installations en employant des milices armées privées.

## 13 MAI

Selon la Banque mondiale, les cinq plus grands programmes sociaux au monde sont mis en œuvre dans les BRICS : en Inde (*School Feeding Program*, 113 millions de bénéficiaires ; *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*, 193 millions), en Chine (*Di Bao*, 74,8 millions) et au Brésil (*Bolsa Família*, 57,8 millions, et *Programa de Alimentação Escolar*, 47,2 millions). L'Afrique du Sud, elle, propose le plus large programme d'Afrique avec le *Child Support Grant*, qui touche 10,8 millions de bénéficiaires. La Russie dispose

pour sa part d'importants programmes d'aide à l'enfance (10,5 millions de bénéficiaires) et d'accès à l'énergie (9,1 millions de bénéficiaires).

## 20 MAI

En marge de la 67<sup>e</sup> Assemblée mondiale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à Genève (Suisse), les BRICS insistent sur la nécessité d'accélérer les transferts de technologies médicales vers les pays en développement et réaffirment leur position pour une application modérée des droits de propriété intellectuelle sur les médicaments.

## 1<sup>er</sup> JUILLET

Le ministère des Finances de la Chine mobilise un budget de 7,8 milliards de dollars pour la protection des zones écologiques nationales.

## 3 JUILLET

La Cour suprême de Chine crée un tribunal de l'environnement et des ressources naturelles qui sera compétent pour juger des conflits environnementaux. Le tribunal devra notamment juger des responsabilités dans les affaires de pollution.

## 15 JUILLET

Lors du 6<sup>e</sup> Sommet annuel des BRICS, à Fortaleza (Brésil), les chefs d'État des cinq pays annoncent le lancement d'une « Nouvelle Banque de développement » – avec un capital initial de 50 milliards – et du Contingent Reserve Arrangement (CRA), un mécanisme de « swap » (« échange financier »), à concurrence de 100 milliards de dollars.

## 24 JUILLET

L'Inde refuse de signer l'accord de Bali de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tant qu'elle ne reçoit pas l'assurance que les achats réalisés au titre de l'aide alimentaire ne seront pas comptés comme des subventions à l'agriculture.

## 26 JUILLET

Pékin ferme l'une des quatre principales centrales à charbon de la ville : la centrale de Gaojing (Chine), construite dans les années 1960. La mesure participe à l'objectif national de réduction de 9,2 tonnes de la consommation de charbon pour baisser les émissions toxiques.

D'ici fin 2016, les trois autres centrales devraient fermer, remplacées par des unités à gaz.

## 23 SEPTEMBRE

Le Brésil ne signe pas la Déclaration de New York s'engageant à diviser par deux le recul des forêts d'ici 2020 et à l'arrêter complètement d'ici 2030. L'engagement aurait été contraire à la formulation de sa loi sur la déforestation.

## 15 OCTOBRE

La Chine fait un don de 50 millions de dollars au Programme de coopération Sud-Sud de la Food and Agriculture Organization (FAO) destiné à améliorer la sécurité alimentaire et promouvoir le développement agricole durable au cours des cinq prochaines années.

## 24 OCTOBRE

Le ministère du Commerce de Chine publie des directives sur la responsabilité sociale des investissements miniers chinois à l'étranger. Résultat d'un an de travaux avec les acteurs du secteur, avec le soutien de l'agence allemande de développement, elles fixent des normes de travail, de protection de l'environnement, de chaînes d'approvisionnement, d'implication des communautés et de droits humains.

## 24 OCTOBRE

La banque régionale asiatique – Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) – est lancée par 21 pays de la région réunis à Pékin (Chine). Son capital initial est de 50 milliards de dollars, mais il pourrait rapidement atteindre 100 milliards de dollars.

## 24 OCTOBRE

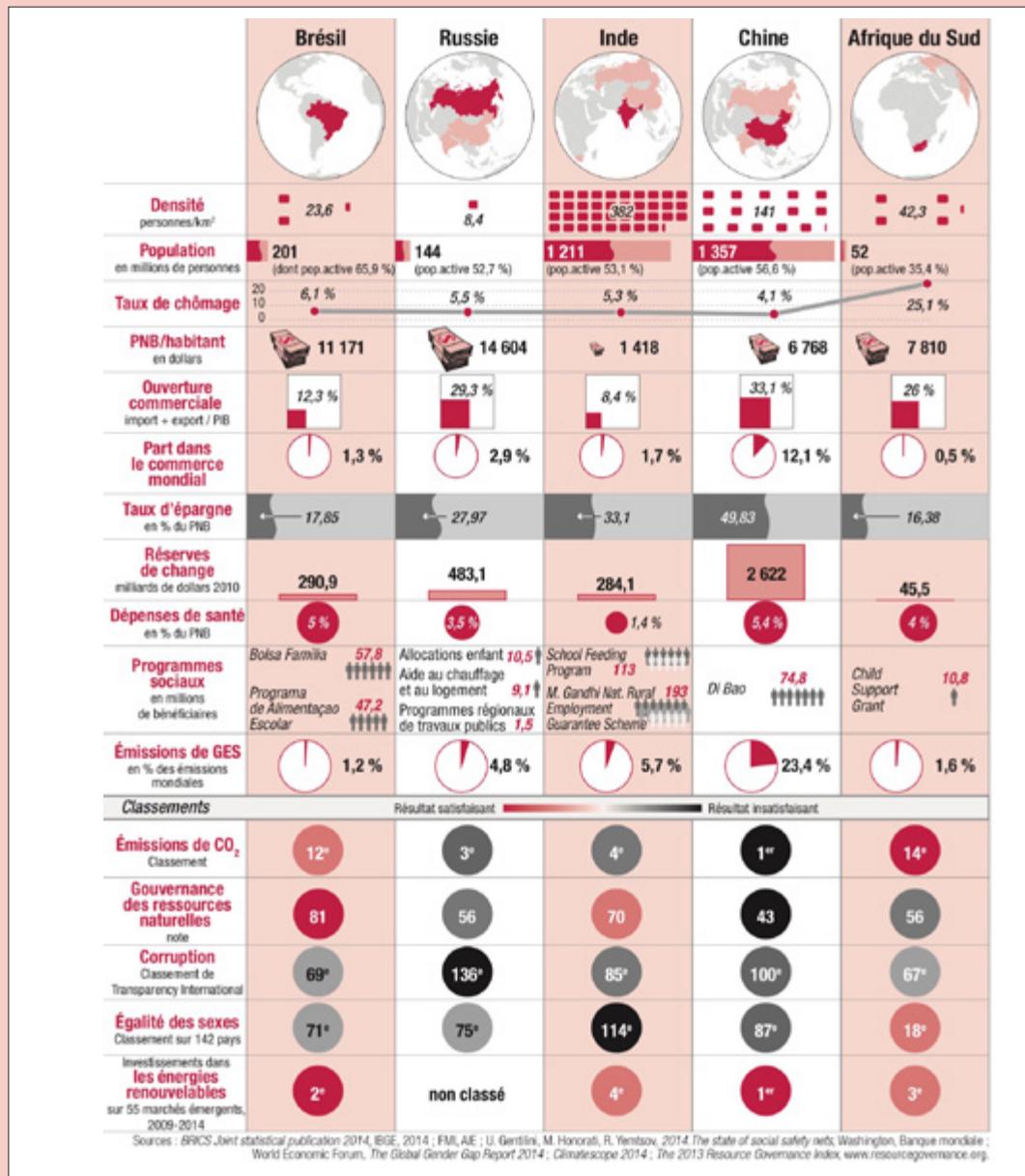
Selon le *Climatoscope 2014* du Bloomberg New Energy Finance (BNEF), la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud sont les quatre pays émergents qui ont le plus investi ces cinq dernières années dans les énergies renouvelables.

## 28 OCTOBRE

L'indice des différences entre les sexes (*Gender Gap Index*) du Forum économique mondial classe l'Inde à la 114<sup>e</sup> place (sur 142 pays), le plus mauvais score des BRICS, loin derrière la Chine (87), la Russie (75), le Brésil (71) ou l'Afrique du Sud (18). L'indice prend en compte la participation économique, la formation scolaire comme la santé ou encore l'espérance de vie.

# Une année de développement durable vue des BRICS

## Des BRICS de poids relatif



## 12 NOVEMBRE

La Chine et les États-Unis annoncent des objectifs climatiques. Pour la première fois, la Chine se fixe pour but d'avoir stoppé la progression de ses émissions d'ici 2030, voire plus tôt si possible. La part des énergies non fossiles dans le *mix* énergétique chinois devrait alors atteindre 20 %. Les États-Unis se donnent jusqu'à 2025 pour réduire leurs émissions de 26 à 28 % (par rapport au niveau de 2005).

## 15 NOVEMBRE

Les BRICS tiennent une réunion en marge du G20 de Brisbane (Australie). La Déclaration finale rappelle la contribution de leurs pays à la prospérité économique mondiale et leurs attentes envers une meilleure représentation dans les institutions financières internationales.

## 20 NOVEMBRE

Le ministère sud-africain de l'Environnement publie des statistiques alarmantes sur le braconnage du rhinocéros sur son territoire, avec 1 020 animaux abattus illégalement depuis le début de l'année.

## 25 NOVEMBRE

Condamnant le manque d'actions substantielles du gouvernement, le tribunal indien pour les questions d'environnement ordonne une série de mesures d'urgence afin de lutter contre la pollution de l'air à New Delhi (Inde) : interdiction des véhicules de plus de 15 ans ; vérification des niveaux de pollution des bus publics ; et installation de purificateurs d'air dans les principaux marchés de la ville.

## 26 NOVEMBRE

Le Brésil annonce un recul de 18 % de la déforestation en Amazonie entre 2013 et 2014. Ces résultats établis par l'usage de surveillances satellitaires sont contestés par des ONG qui s'appuient sur des observations tirées de Google Earth pour dénoncer au contraire une reprise de la déforestation.

## 1<sup>er</sup>-14 DÉCEMBRE

Durant le Sommet sur les changements climatiques de Lima (Pérou), la Chine défend le maintien du principe de responsabilité différenciée entre les pays développés et les

pays en développement. La Chine et l'Inde militent également en faveur d'un financement rapide du Fonds vert pour l'adaptation des pays en développement.

## 3 DÉCEMBRE

Le rapport annuel de Transparency international classe l'Afrique du Sud comme le pays le moins corrompu des BRICS (67<sup>e</sup> du classement), devant le Brésil (69<sup>e</sup>), l'Inde (85<sup>e</sup>), la Chine (100<sup>e</sup>) et la Russie (136<sup>e</sup>).

## 6 DÉCEMBRE

Les ministres de la Santé des BRICS s'engagent à contribuer à la lutte contre la pandémie Ebola. Ils annoncent également le lancement d'une stratégie conjointe de lutte contre la tuberculose en mars 2015. Les BRICS représentent 46 % des cas dans le monde ; l'Inde et la Chine représentent ensemble 40 % des cas.

## 18 DÉCEMBRE

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) signale qu'entre 2008 et 2013, la Chine et l'Inde ont été les deux pays où les catastrophes naturelles ont causé les plus grands déplacements de population : respectivement 54 millions et 26 millions de réfugiés. La Russie est devenue le deuxième pays de migrations transfrontalières après les États-Unis ; si la Chine reste plutôt un pays d'émigrants, il enregistre un nombre croissant d'arrivées (+ 50 % entre 2000 et 2013).

## 24 DÉCEMBRE

L'Inde réduit son budget santé de 20 %. L'Inde est le membre des BRICS avec le budget de santé le plus bas, et le seul où ce budget est inférieur à celui de l'armement.

## → À SUIVRE EN 2015...

- **Mars** Lancement de la Stratégie BRICS contre la tuberculose
- **9-10 juillet** 7<sup>e</sup> Sommet des BRICS, Oufa (Russie)
- **30 novembre-11 décembre** Conférence des Nations unies sur le Climat, Paris (France)

*Le bilan de l'année 2014 :  
décryptage des événements clés,  
identification des acteurs  
et analyse croisée des tendances  
émergentes du développement durable.*

# Tendances, acteurs, faits marquants

---

# Les zones grises au cœur du développement

Olivier RAY, AFD

**L**es « zones grises » de la mondialisation constituent un enjeu majeur de gouvernance internationale. Ces aires de chaos politique et de conflits armés, où le droit et la légitimité des institutions centrales sont contestés par une partie croissante des populations qui les occupent, témoignent d'une géopolitique en recomposition. Elles confrontent les acteurs du développement à une série de défis d'un genre nouveau. Comment contribuer à leur prise en charge et éviter ainsi la marginalisation de pans entiers du globe ?

À cet égard, l'année 2014 a été marquée par des épisodes de violences et de conflits particulièrement vifs : en Ukraine, en République centrafricaine, au Nigeria, au Sahel ou au Moyen-Orient, avec la progression du mouvement Daech. Même s'il convient de se méfier de l'effet grossissant de l'actualité, deux tendances marquantes se dégagent.

Tout d'abord, les communautés professionnelles des humanitaires et des journalistes ont été confrontées à des atteintes à leur travail d'une ampleur nouvelle. Pendant longtemps, ces acteurs ont bénéficié d'une relative protection dans les espaces en guerre, du fait de leur neutralité dans les combats entre groupes belligérants. Ils se retrouvent souvent aujourd'hui dans une position d'extrême vulnérabilité, ciblés par des attentats, des exactions en tous genres ou des enlèvements. Quelques décennies seulement après les conflits du Vietnam ou du Biafra, la capacité de la communauté

internationale à témoigner de la souffrance de la frange la plus vulnérable de l'humanité et à lui venir en aide est ainsi remise en cause.

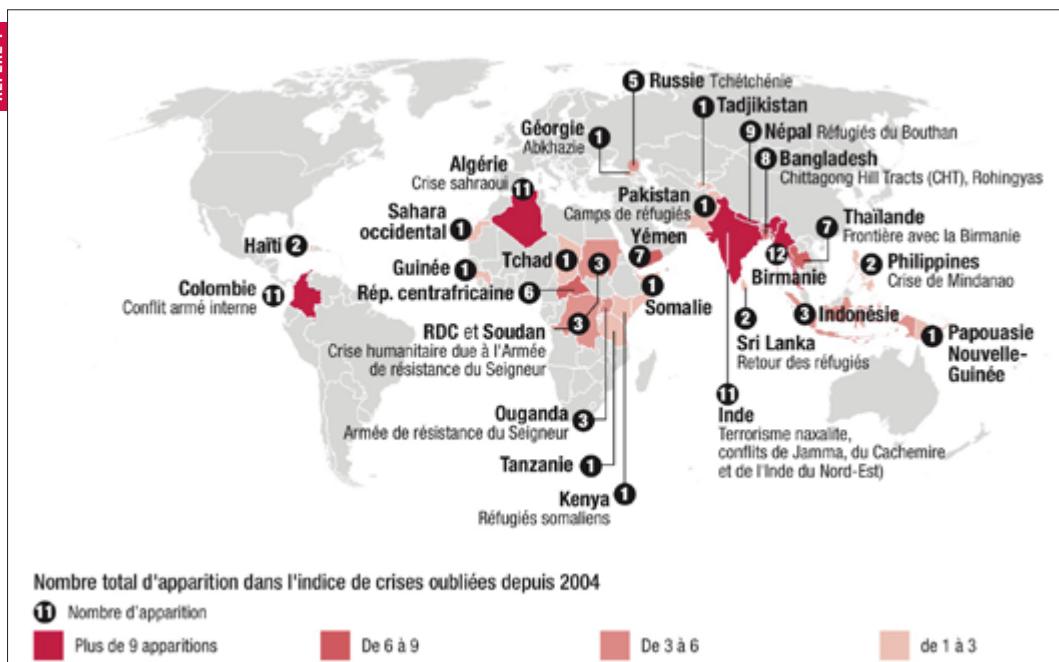
On constate ensuite une forte désintégration des normes sociales et le développement de situations proches de l'anomie dans certaines parties de la République démocratique du Congo (RDC), dans la zone d'action de Boko Haram ou de la Lord's Resistance Army (LRA). Les repères, traditionnels et modernes, qui régulaient historiquement l'espace social y ont largement disparu, remplacés par un *habitus* marqué du sceau de la violence. Celle-ci est perpétrée par des populations sans accès à l'éducation de base, traumatisées par des successions de crises et piégées dans un sous-développement chronique. L'année 2014 a ainsi vu se déchaîner en République centrafricaine des phénomènes de violence particulièrement déconstruits, ainsi qu'une cristallisation de ressentiments d'ordres extrêmement variés autour d'un marqueur religieux maladroitement érigé en explication par des médias internationaux convertis au « format court ».

## Les affres de l'intervention

L'enjeu de la prise en charge de ces territoires en crise chronique, qui ont connu plusieurs vagues de conflits dévastateurs, n'est pas nouveau. Dans les années 1990 et 2000, la communauté internationale s'est investie dans de nombreuses interventions de maintien de la paix et de reconstruction comme en Somalie, en RDC, dans les Balkans, en Afghanistan

## Les crises oubliées

REPÈRE 1



ou en Irak. Le risque de l'enlisement n'a pas été évité, si bien qu'il constitue désormais un frein à l'engagement. De fait, les épisodes récents de la Libye, de la Syrie, du Mali et de la République centrafricaine reposent la question de la légitimité de l'intervention, indissociable de celle de son efficacité : est-il souhaitable d'intervenir, au risque d'ajouter à la complexité de la situation locale, si nous ne sommes pas en mesure de reconstruire ?

Si cette interrogation complexe dépasse le champ de cet article, nous pouvons à tout le moins constater qu'au bilan de plus de vingt ans d'interventions extérieures, la communauté internationale ne s'est pas montrée très performante en matière de résolution de ces crises.

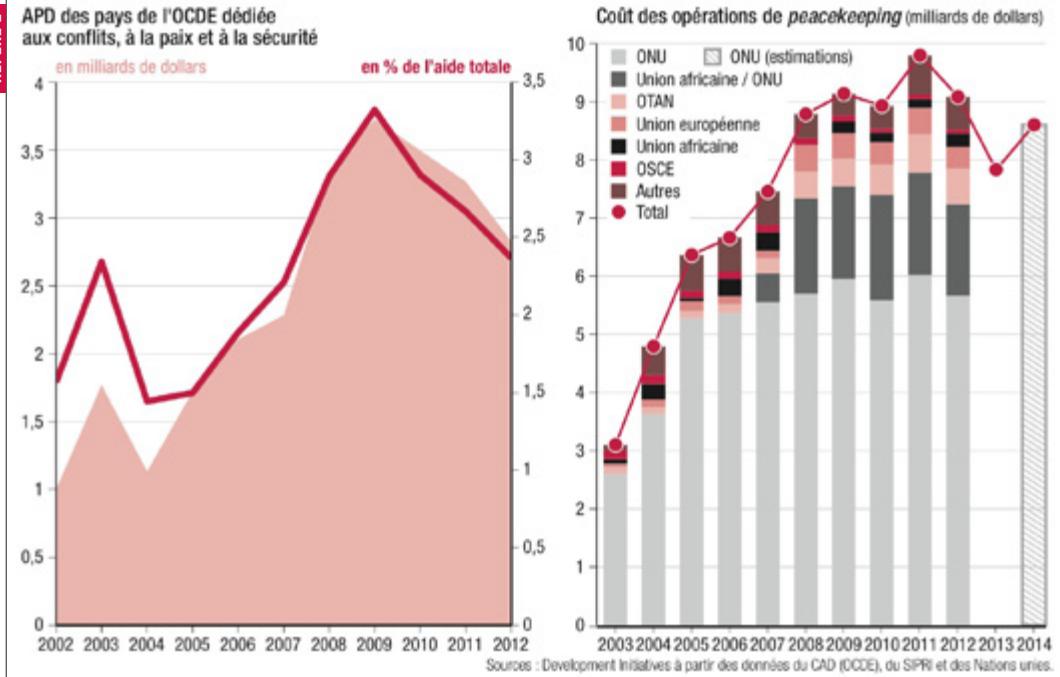
La sortie de crise a longtemps été pensée comme une succession de phases relevant d'acteurs différents – de l'urgence au développement en passant par la reconstruction. Il a ensuite été reconnu que ces phases

constituaient en réalité un *continuum*, exigeant la mobilisation séquentielle d'activités qu'il convenait de mieux coordonner. Aujourd'hui, les crises chroniques qui combinent au sein d'un même pays des besoins de stabilisation, de secours de populations en détresse et des besoins de développement socio-économique interrogent notre capacité à articuler au même moment des actions humanitaires, des actions de sécurité et des actions de reconstruction.

Il existe désormais un consensus sur le fait que ce triangle d'acteurs (humanitaires, militaires, développeurs) doit fonctionner de manière beaucoup plus intégrée. Le concept bien connu de « lien entre urgence, transition et développement » (souvent résumé par l'acronyme anglais « LRRD ») renvoie ainsi au besoin impérieux de pouvoir combiner des objectifs de court et de long terme, afin d'éviter ou de sortir de la trappe à conflictualité où violence et sous-développement s'alimentent l'un l'autre.

## Le coût international des crises

REPRISE 2



La communauté internationale consacre une part croissante de son aide à la prévention des conflits et à l'intervention en situation de crise – quand elle ne finance pas de coûteuses interventions de maintien de la paix coûteuse. Un coût global sur la prospérité.

Si de nets progrès ont été enregistrés à l'occasion de récentes crises, beaucoup reste à faire pour que cultures professionnelles et modes d'action des différents acteurs permettent une intervention plus cohérente sur les différents volets de la crise. Pour autant, cette articulation doit respecter les métiers de chaque acteur afin de leur permettre de mobiliser toute leur valeur ajoutée et d'éviter toute confusion des rôles. C'est une des leçons tirées de l'intervention en Afghanistan, où les militaires se sont vus confier des actions de développement pour lesquelles ils n'étaient pas équipés, et des ONG ont été mêlées à des opérations de propagande, voire de collecte de renseignements – ce qui a gravement nui à leur image au sein de la population.

Si un constat d'humilité s'impose donc quant à la capacité de la communauté internationale à mettre en œuvre des solutions durables face à des situations de plus en plus complexes, le

repli sur soi ne saurait tenir lieu de solution. En effet, la paix et la sécurité constituent des biens publics mondiaux : l'année 2014 a bien montré que les « zones grises » du mal-développement ont des impacts bien au-delà de leurs frontières. Qu'il s'agisse de trafics de drogue internationaux, de migrations de désespoir (dont Lampedusa ou Melilla sont devenues des symboles) ou encore de la propagation du virus Ebola qui impacte la sécurité sanitaire internationale, il est clair aux yeux de nos concitoyens que les crises au Sud ont des répercussions au Nord.

Ne pas agir face aux « zones grises » n'est donc pas une option. La communauté internationale est en quelque sorte condamnée à apprendre à faire mieux. Elle pourra pour ce faire analyser des mobilisations collectives qui semblent porter leurs fruits, comme par exemple dans la lutte contre la piraterie internationale.

## Le terreau de la violence

Il paraît aujourd’hui probable que les « zones grises » de l’humanité resteront au cœur des enjeux de gouvernance mondiale pendant encore des décennies. Il ne s’agit donc pas de se satisfaire d’un endiguement de ces situations ou de la seule réduction de leurs effets sur les territoires périphériques.

Le plus souvent, les zones grises coïncident avec des territoires où s’est développé un sentiment de déclassement ou de marginalisation. C’est le cas en République centrafricaine, disparue des écrans radars de la communauté internationale. C’est aussi le cas de la bande saharo-sahélienne, zone de faible densité désinvestie par les pouvoirs publics et la communauté des bailleurs de fonds au profit des territoires les plus peuplés, jugés plus « utiles » au développement.

Traiter ces problèmes d’insécurité internationale exige ainsi d’affronter les questions d’insécurité humaine (insécurités alimentaire, économique, sociale, identitaire, etc.) des populations marginalisées dans les pays les plus pauvres. Faute de quoi, elles n’auront d’autres intérêts que de s’engager dans des aventures menaçant la sécurité – locale, régionale et internationale. Si on ne s’attaque pas aux racines de cette pauvreté extrême, machine à injustice et frustration, les interventions externes sont vouées à l’échec. Dans un environnement d’insécurité et de sous-développement chronique, chaque jour plus connecté aux réseaux internationaux, il sera toujours plus rationnel pour un jeune Libyen, Syrien, Congolais aujourd’hui, pour un jeune Camerounais, Nigérien ou Malgache demain, de se mobiliser dans des groupes qui lui fourniront un statut social, des revenus, une sécurité alimentaire et les moyens de se défendre.

## Un échec du développement ?

Le sous-développement comptant indéniablement parmi les ingrédients du terreau de la violence, l’aide au développement constituerait-elle la solution ? L’aide ne peut pas tout et il faut bien se garder de lui assigner des objectifs hors de sa portée. Les acteurs de l’aide sont étrangers à l’essentiel des dynamiques

politiques locales. S’ils peuvent encourager, accompagner ou faciliter des processus endogènes, ils ne peuvent certainement pas s’y substituer.

On entend souvent que ces crises chroniques révèlent l’échec des politiques de coopération internationale. Comme pour toute politique publique, il est évidemment bienvenu de s’interroger sur l’efficacité des politiques d’aide au développement des différents pays donateurs – auxquelles ont été assignés des objectifs très différents au cours des dernières décennies. Mais on aurait vite fait de jeter le bébé avec l’eau du bain. Tout comme il est fallacieux de remettre en cause les politiques de lutte contre le chômage au prétexte que ce dernier atteint des niveaux élevés, il serait trompeur d’accuser l’aide au développement d’inefficacité face à la multiplication de situations de crise. Aussi important soit-il, le développement n’est qu’un ingrédient parmi une série de conditions nécessaires à la sortie de crise. L’aide extérieure ne peut, quant à elle, constituer qu’un accompagnement vers le développement économique et social : elle ne peut se substituer à des politiques publiques portées par les autorités des pays concernés.

La question est donc celle de l’ajustement des modalités d’action de la communauté du développement, afin qu’elle apporte tout son concours à la réappropriation par les populations de leur destin et de leurs territoires.

## L’engagement des bailleurs de fonds

Plusieurs bailleurs de fonds ont fait le constat que l’enjeu de la réduction de l’extrême pauvreté au cours des prochaines décennies sera largement concentré dans les États dits « fragiles », menaçant de se transformer en « zones grises ». Des agences comme le Department For International Development (DFID) au Royaume-Uni ont clairement explicité cet objectif en décidant de concentrer leurs flux d’aide au développement vers les situations de fragilité. Face à cet objet éminemment complexe, les développeurs doivent moderniser leurs savoir-faire, faire évoluer leur processus de financements et, surtout, assurer une bien meilleure coordination

entre les différents acteurs de l'aide. Car face au risque d'« embouteillage » sur certaines problématiques ou certaines zones en vue, seule une coordination efficace évitera d'en laisser d'autres orphelines. C'est le paradoxe du trop-plein de financements dans certains domaines ou dans certains pays d'intervention (le Mali par exemple), face au trop peu ailleurs (République centrafricaine).

En la matière, les organisations multilatérales d'aide au développement ont un rôle spécifique à jouer pour créer des cadres d'action collective facilitant la mobilisation cohérente de l'ensemble des acteurs internationaux impliqués dans les gesticions de crise. Or aujourd'hui, ces incitations à travailler collégialement, à mettre en commun ressources financières, analyses et capacités de mise en œuvre, manquent cruellement. Si bien que par défaut, chaque acteur joue sa propre partition au détriment de la cohérence et de l'efficacité d'ensemble.

Dans ce contexte, il sera particulièrement intéressant d'observer comment les agences de développement des grands pays émergents vont se positionner sur ces problématiques de biens publics mondiaux. Quelques signaux donnent des premières indications, comme le choix de la Turquie d'accueillir à Istanbul en 2016 le premier Sommet humanitaire mondial, ou la décision de la Chine de financer des centres de traitement de la fièvre Ebola en Guinée.

Les pays qui ont longtemps assuré la gestion de crises ont intérêt à encourager cette démarche de prise de responsabilité par les émergents, traditionnellement réticents face aux interventions étrangères. Leur implication dans la gestion de crises annonce un dialogue nécessaire entre Européens, Américains, Africains et grands émergents sur les objectifs et modalités de l'endiguement puis de la prise en charge des « zones grises » en cours d'extension. ■

# La nouvelle gouvernance globale du développement durable

---

**Lucien CHABASON,** Iddri

**E**n décidant de supprimer la Commission du développement durable (CDD) pour instituer à sa place le Forum politique de haut niveau sur le développement durable (High-Level Political Forum, HLPF), ainsi qu'en s'orientant vers un agenda post-2015 qui rapprocherait le processus des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des approches de développement durable dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), la communauté internationale et les Nations unies ont fait preuve d'une incontestable maturité.

En effet, lorsqu'il s'agit de faire face à des questions émergentes, les Nations unies (comme d'autres cadres multilatéraux) sont plutôt enclines à multiplier et superposer les enceintes et les processus. Le fait de supprimer la Commission des Nations unies pour le développement durable (CDD), une instance qui avait la faveur de beaucoup de pays du Sud et d'organisations non gouvernementales (ONG), mais dont le bilan s'avérait très faible comme l'a montré une évaluation collective relativement ouverte, révèle une certaine capacité de réforme de la part des Nations unies. Une capacité dont on pouvait douter après l'échec de la réforme du Conseil de sécurité ou, plus modestement, après celui du projet de création d'une Organisation des Nations unies

pour l'environnement (ONUE) – au terme de longues négociations qui se sont déroulées lors des années 2005 à 2012.

## Les missions du HLPF

C'est lors de la Conférence de Rio+20 en 2012 que les dispositions institutionnelles globales de l'après-2015 ont été arrêtées quant à leurs principes. La conférence a précisé le rôle respectif de l'Assemblée générale des Nations unies et du Conseil économique et social (ECOSOC) et décidé de mettre en place le HLPF. L'année suivante, l'Assemblée générale a validé cette proposition en adoptant la résolution 67/290 du 2 juillet 2013 relative à la structure et aux modalités de fonctionnement du HLPF. Celui-ci aura un caractère universel, intergouvernemental, sera ouvert aux grands groupes définis dans l'Agenda 21 et se réunira sous les auspices de l'ECOSOC et de l'Assemblée générale, avec, tous les quatre ans, un segment de chefs d'État et de gouvernements.

Suivant le projet de résolution A/67/L.72 portant sur la création du HLPF, celui-ci aura pour mission de : (1) suivre les progrès accomplis dans la concrétisation des engagements pris au niveau global dans le domaine du développement durable ; (2) favoriser la cohérence et la coordination des politiques du développement durable à l'échelle du système

des Nations unies ; (3) procéder à des échanges d'expérience sur une base volontaire ; (4) s'appuyer sur des consultations régionales préparatoires (dans le cadre des commissions économiques régionales) ; et (5) procéder, à partir de 2016, à des bilans de la réalisation des engagements pris dans le contexte post-2015 (bilans devant s'effectuer sur une base volontaire, concerner tous les pays et toutes les entités des Nations unies).

Le HLPF s'est réuni à deux reprises en 2013 et 2014. À l'issue de deux longues sessions de discussions traitant de la portée précise et des modalités d'exercice de ses missions. Il reste encore à clarifier les conditions d'intervention du HLPF, la portée de ses décisions ainsi que sa position dans le système institutionnel. Deux questions majeures semblent devoir nourrir l'agenda du HLPF : l'établissement d'un rapport mondial sur le développement durable (*The Global Sustainable Development Report*, GRSD) et le passage en revue des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements en matière de développement durable.

Le succès (ou l'insuccès) du HLPF sera essentiellement lié à l'adoption des ODD et à la capacité de cette nouvelle institution de passer en revue de façon effective leur mise en œuvre au niveau global et national. À cette fin, le Forum pourra s'appuyer sur le GRSD, les revues effectuées au niveau régional et les contributions nationales – dont le format reste encore à déterminer.

## Vers un rapport global sur le développement durable

Le panel d'experts de haut niveau mis en place par le Secrétaire général des Nations unies pour préparer la Conférence Rio+20 avait souligné la nécessité de renforcer la dimension scientifique du développement durable, y compris dans le domaine de la formulation des politiques, et recommandé que soit établi un rapport global sur le développement durable fondé sur l'intégration des différentes évaluations existantes. Cette proposition a été entérinée par le Sommet de Rio puis par les décisions de mise en œuvre prises par l'Assemblée générale des Nations unies.

Cependant, comme l'ont illustré les premiers travaux du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, l'établissement d'un rapport qui développerait une approche systémique et intégrée du développement durable ne peut pas se contenter d'ajouter ou juxtaposer des études sectorielles déjà existantes. De plus, la question du cadre institutionnel pour l'établissement de ce rapport se pose avec les précédents du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES), dotés d'une autonomie destinée à garantir l'indépendance et la crédibilité scientifiques des rapports, sinon vis-à-vis des États, du moins relativement aux grandes agences des Nations unies.

À cet égard, trois options institutionnelles étaient proposées par le Secrétariat lors de la seconde réunion du HLPF : le modèle traditionnel des rapports des Nations unies, produits en interne avec le concours d'experts de haut niveau ; un modèle multi-acteurs relié à des contributions nationales volontaires ; ou, enfin, un panel intergouvernemental sur le développement durable établi sur le modèle du GIEC. Ont également été discutés le focus du rapport qui serait consacré à la mise en œuvre, les publics visés, le cadrage thématique et géographique, la méthodologie scientifique, l'horizon temporel, le type de contenu, la périodicité et le degré de « prescrivit ».

La Déclaration ministérielle adoptée à l'issue de la deuxième session du HLPF ne tranche pas ces questions. Elle encourage le Secrétaire général à se mobiliser en vue de l'élaboration du GRSD en se fondant sur les évaluations existantes. Elle souligne la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement en matière de recueil de données et d'analyse relatives au développement durable.

Dans l'immédiat, le Secrétariat général programme la production du premier rapport pour la 3<sup>e</sup> session du HLPF en juin 2015. À cet effet, un appel à contributions a été

lancé et une table des matières a été adoptée en octobre 2014 autour des thématiques suivantes : l'interface science-politique ; les perspectives intégrées sur les ODD ; le *nexus* biodiversité-océans-éradiation de la pauvreté ; les problèmes transversaux de réduction des risques de catastrophes dans le contexte des ODD ; les pays en situation spécifiques (de type « Petits États insulaires ») ; les problèmes scientifiques et solutions à l'attention des *decision makers* ; la croissance économique, le développement industriel durable et la production et la consommation durables.

### Les voies de l'agenda post-2015

Dans son rapport de synthèse intitulé *La route vers la dignité d'ici à 2030*, publié en décembre 2014 en tant que proposition de feuille de route pour l'année 2015, le Secrétaire général examine les conditions propres à la mise en œuvre de l'agenda post-2015.

Ce rapport met tout d'abord en lumière la nécessité de disposer de données plus abondantes, fiables et mieux traitées pour mesurer la richesse et le bien-être « au-delà du PIB » ; de disposer d'un ensemble de cibles et d'indicateurs significatifs et d'introduire une approche cohérente dans la formulation des cibles, engagements et standards adoptés dans les différentes enceintes relevant des Nations unies.

Dans ce contexte, une « révolution des données pour le développement durable » qui concernerait les capacités statistiques des États, les indicateurs et la gouvernance de l'information s'avère nécessaire. Le Secrétaire général propose d'y travailler dans le cadre de la Commission de statistique des Nations unies en vue d'adopter un partenariat global pour les données sur le développement durable. Cette initiative devrait trouver une traduction au niveau national dans le domaine des statistiques et des indicateurs de développement durable en vue d'assurer de façon harmonisée le suivi de la mise en œuvre des ODD et permettre le développement du système de passage en revue.

Ces revues, qui sont une priorité de l'agenda post-2015, seraient d'abord menées au niveau national sous la responsabilité des

gouvernements qui produiraient un rapport de mise en œuvre. Les différentes parties prenantes produiraient également un rapport, tandis que les organisations internationales intervenant dans le pays publierait leurs données et informations. Il y aurait donc trois rapports produits au niveau national.

Le niveau régional, incarné par les commissions économiques régionales des Nations unies, aurait pour mission de procéder à des revues par les pairs, telles qu'initiées il y a vingt ans par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de politiques d'environnement, puis étendues à toute l'Europe par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU). Ces revues seraient basées sur les rapports produits au niveau national. Le cadre régional devrait également produire des états des lieux régionaux ainsi que des analyses des tendances régionales en matière de bilans, d'obstacles et de bonnes pratiques. Il reviendrait au HLPF de développer le niveau global sous formes d'analyses thématiques et de production du rapport global (GRSD).

### Un édifice dont la logique reste à définir

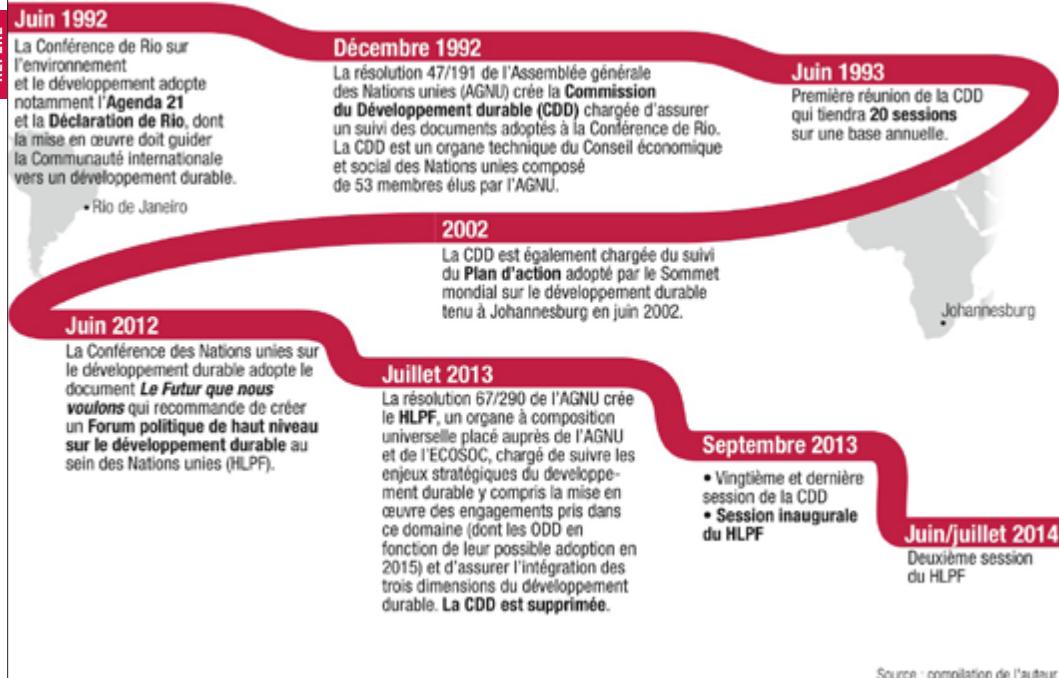
L'édifice d'ensemble paraît cohérent, mais certaines questions ne trouveront leur réponse que dans sa mise en place effective.

Si le vocabulaire de la résolution établissant le HLPF est généreux à l'endroit des ONG, la pratique de départ est jugée restrictive par celles-ci, avec une marge d'intervention limitée des ONG sur les enjeux stratégiques et l'instauration de réunions spécifiques aux ONG, en dehors des sessions du HLPF et sous l'égide du président du HLPF, qui donnent le sentiment d'une marginalisation. Pour le moment, il règne un doute parmi les ONG sur ce que seront la réalité de leur participation et leur capacité d'intervention dans les débats.

L'absence de secrétariat propre au HLPF jette également un doute sur son degré d'autonomie par rapport à l'ECOSOC. De même, la faiblesse des moyens financiers alloués au département des affaires économiques et sociales pour accomplir cette tâche n'augure guère d'une grande capacité de production.

## De la CDD au HLPF

REPÈRE



Source : compilation de l'auteur.

La gouvernance du développement durable a ouvert une nouvelle page avec le Forum politique de haut niveau sur le développement durable (HLPF) et son rattachement symbolique à l'Assemblée générale de l'ONU.

Par ailleurs, beaucoup de pays tiennent au caractère volontaire du processus des revues nationales de mise en œuvre du développement durable, avec les limites qui peuvent s'ensuivre. Le débat sur le caractère obligatoire de ces rapports et sur leur contribution à une bonne connaissance effective de la mise œuvre des ODD est ouvert.

Enfin, la question est posée de savoir par quel mécanisme et dans quel cadre (HLPF, Comité du développement des Nations unies, etc.) seront suivis les engagements en matière de financement des ODD. Et comment les institutions financières participeront aux discussions sur cette question. Pour le moment, et au vu des différentes options existantes, le Secrétaire général laisse la question ouverte. Le rôle du HLPF dans ce domaine critique n'est pas précisé.

À ce stade, compte tenu des conditions politiques de création du HLPF, qui lui donnent

une grande légitimité, et de sa compétence de « chef d'orchestre<sup>1</sup> » spécialement pour le suivi de la mise en œuvre des ODD, on peut considérer que le panel a pris un bon départ. Cependant, le rôle, le statut et le standing du HLPF sont fondamentalement liés aux conditions de finalisation de l'exercice ODD. Leurs sorts sont liés. Si les ODD doivent représenter un engagement majeur de la communauté internationale, comme on peut le souhaiter, et si les pays donnent leur accord en 2015 pour que des rapports nationaux substantiels soient obligatoirement préparés en vue de leur examen, alors l'organe de gouvernance qui en assurera le suivi global sera appelé à jouer un rôle majeur dans le système onusien. ■

1. ABBOTT K. E. et BERNSTEIN S., 2014, "The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design" (disponible sur : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2443973](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2443973)).

# Dernière ligne droite pour le « post-2015 »

Henry DE CAZOTTE, ministère des Affaires étrangères  
Tancrède VOITURIEZ, Iddri

L'édition 2014 de l'annuel *Regards sur la Terre* avait fait un point détaillé des avancées des négociations en vue de l'élaboration du nouveau cadre de référence sur le développement, dit « agenda post-2015 du développement ». Que s'est-il passé depuis ?

Le groupe de travail ouvert (GTO, ou *Open Working Group*, OWG) sur les Objectifs de développement durable (ODD) a siégé jusqu'en juillet 2014. Il a produit un rapport conduisant à une liste de 17 ODD et 169 cibles, qui devront être atteintes entre 2015 et 2030. Soixante-dix pays répartis sur trente « chaises » – la France était ainsi associée à l'Allemagne et la Suisse – ont débattu très activement pour aboutir à ce résultat (*cf.* Repère 1). Les sessions ont d'abord tenté de définir des grandes problématiques ; puis, les deux coprésidents (le représentant permanent de la Hongrie, Csaba Körösi, et le représentant permanent du Kenya, Macharia Kamau) ont cherché à cristalliser, en un nombre restreint d'objectifs, le consensus qui s'est peu à peu construit (*cf.* focus p. 182-186).

## Quatre blocs d'objectifs

Le résultat est un ensemble d'objectifs – peut-être trop nombreux – qui peuvent être regroupés en quatre blocs. Il s'est révélé impossible de descendre en dessous de dix-sept sujets, car les lobbies – océans, biodiversité, genre, santé, industrie, etc. – et les rapports de force entre coalitions de pays ne l'ont pas permis.

Un premier bloc reprend les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000, en les précisant, avec les

principaux engagements sociaux : lutte contre la pauvreté, faim, santé, éducation, genre, en mettant l'accent sur l'accès universel et les moyens. La société civile souligne que les cibles ne traitent pas suffisamment des causes de la pauvreté, mais on note un progrès, avec une meilleure intégration des objectifs de sécurité alimentaire/nutrition/agriculture durable, ou santé et bien-être.

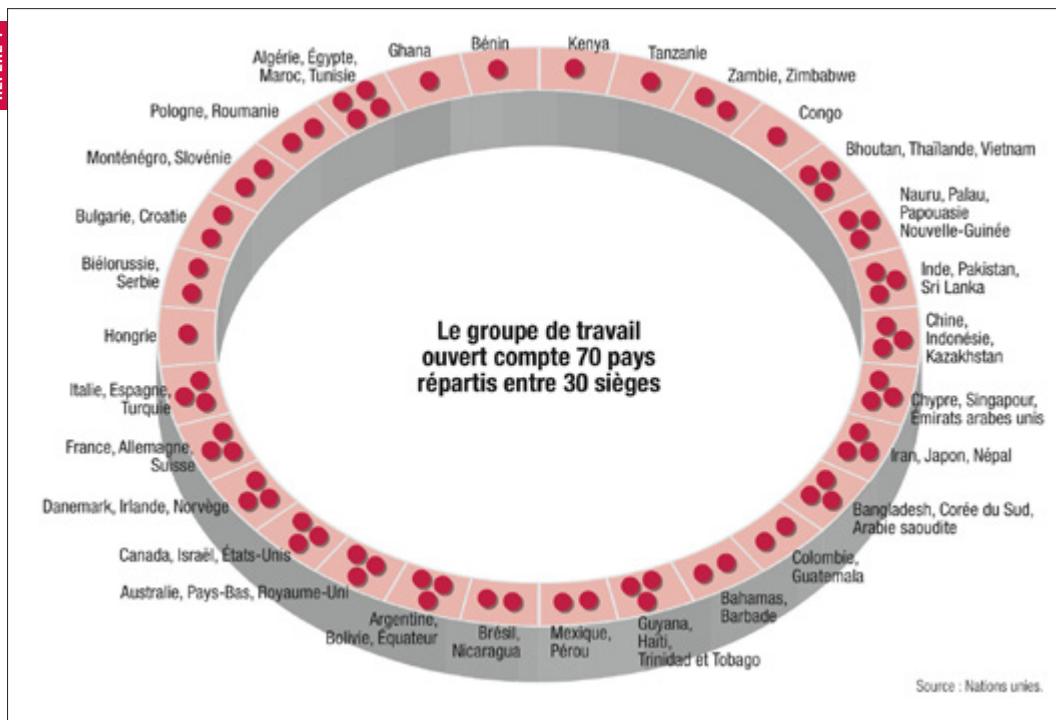
Le deuxième bloc regroupe un ensemble d'objectifs relatifs à l'eau, l'assainissement et l'énergie. La lutte contre le dérèglement climatique dispose d'un ODD en propre, et des références au climat ou à la moindre pression sur les ressources naturelles transparaissent dans certaines cibles. À ces objectifs sont associés trois ODD de transition économique : la croissance soutenable et inclusive ; « *la résilience des infrastructures et une industrialisation innovante et soutenable* » [sic] ; les modèles de production et consommation soutenables.

Un troisième bloc concerne la gestion durable des territoires et de leurs écosystèmes naturels et humains : les villes et les établissements humains, les océans et les mers, les écosystèmes terrestres (forêts, terres dégradées, biodiversité). L'ODD « ville durable » est une grande avancée, car c'est à l'échelle des villes qu'une grande partie du nouvel agenda sera mise en œuvre.

Le dernier bloc regroupe les sujets de gouvernance, de promotion de sociétés pacifiées et d'institutions justes et redatables, réduisant les inégalités et permettant de construire des partenariats globaux pour le développement durable. Le 16<sup>e</sup> ODD, consacré aux sujets de

## Trente places pour une négociation

REPERE 1



Le GTO a pris une géométrie flexible afin de permettre la participation du plus grand nombre de pays avec un nombre de places limité.

gouvernance et particulièrement soutenu par la France, le Royaume-Uni et les pays africains, a suscité des affrontements forts et son maintien lors de la négociation en 2015 sera un objectif important. Des cibles spécifiques sur les moyens de mise en œuvre accompagnent ce canevas.

L'ensemble forme un agenda extrêmement ambitieux qui soulève de multiples questions pratiques. Comment simplifier ce cadre pour l'opinion publique et les responsables politiques ? Comment construire une batterie d'indicateurs sur tant de cibles, dont certaines se prêtent mal à la mesure ? Quel sera le dispositif institutionnel qui permettra d'assurer le suivi du cadre global et de favoriser l'apprentissage ? Enfin, et surtout, comment les pays s'approprieront-ils ce schéma et le traduiront-ils dans le cadre de leurs propres stratégies nationales de développement ?

Plusieurs questions non résolues portent sur le suivi des performances des pays dans

la transformation de leur économie vers les ODD négociés. La première est celle de la redevabilité : qui doit rendre compte ? Et à qui ? Les gouvernements sont responsables des engagements pris ; mais les entreprises ne pourraient-elles pas, elles aussi, souscrire à des engagements dans le cadre dessiné par les objectifs et rendre compte à leur tour ?

Le bilan des engagements volontaires sur les plateformes onusiennes depuis les Sommets de Johannesburg et Rio+20 n'est pas convaincant. Les ONG réclament également de faire partie des dispositifs de suivi et d'évaluation. Mais dans le flou persistant des dispositifs possibles de suivi et de vérification, l'ONU ne compte pas perdre ses prérogatives.

### Stimuler les financements

En août 2014, le Comité d'experts sur la stratégie de financement du développement durable a remis les conclusions de ses travaux.

## Une négociation de plus de deux ans

REPRE 2

Objectifs du Développement durable - Chronologie de l'e-inventaire															
	Mai			Novembre			Décembre			Janvier					
	Analyse du bilan initial			Analyse détaillée de toutes les submissions pour l'e-inventaire			Note d'information sur les submissions pour l'e-inventaire sur les thèmes du GT06			Note d'information sur les submissions pour l'e-inventaire sur les thèmes du GT06					
	Mars			Note d'information sur les submissions pour l'e-inventaire sur les thèmes du GT05			Note d'information sur les submissions pour l'e-inventaire sur les thèmes du GT07			Note d'information sur les submissions pour l'e-inventaire sur les thèmes du GT08					
	2012				2013				2014						
	<i>67<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU</i>						<i>68<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU</i>								
Septembre-Octobre	Novembre-Décembre	Janvier-Février	Mars-Avril	Mai-Juin	Juillet-Août	Septembre-Octobre	Novembre-Décembre	Janvier-Février	Mars-Avril	Mai-Juin	Juillet-Août	Septembre-Octobre			
<b>Objectifs du Développement durable - Chronologie du Groupe de travail ouvert</b>	<p><b>22-24 mai GT03</b> Sécurité alimentaire et nutrition, agriculture durable, désertification, dégradation des terres, eau et assainissement</p> <p><b>17-19 juin GT04</b> Santé et population, emploi et travail décent pour tous, protection sociale, jeunesse, éducation, culture</p> <p><b>25-27 novembre GT05</b> Croissance économique soutenue et inclusive, questions de politique macroéconomique, développement des infrastructures</p> <p><b>9-13 décembre GT06</b> Moyens de mise en œuvre, partenariat mondial pour le développement durable, pays africains, PMA, PDSL et PEID, droits de l'homme, droit au développement, gouvernance mondiale</p> <p><b>Septembre</b> GTO présente les conclusions initiales à l'AG</p> <p><b>22 novembre</b> Première réunion GTO multipartite intersessions</p> <p><b>Janvier</b> Seconde réunion GTO multipartite intersessions</p> <p><b>6-10 janvier GT07</b> Villes et établissements humains durables, transports, énergie, CPD, changement climatique, réduction des risques de catastrophe</p> <p><b>3-7 février GT08</b> Océans, forêts, biodiversité, égalité, y compris équité sociale, égalité hommes-femmes, autonomisation des femmes, conflits, paix et sécurité, primauté du droit et gouvernance</p>														
	Source : <a href="http://www.sdgseinventory.org">www.sdgseinventory.org</a>														

Parallèlement aux activités du GTO se sont tenues des consultations en ligne, dans le but d'élargir la participation. Reste maintenant à en incarner les résultats dans chacun des pays et à provoquer un surcroit de mobilisation autour de l'agenda post-2015.

Les deux comités, ODD et Financement, ont travaillé en parallèle tout en assurant des allers-retours entre eux, mais en prenant toutes les précautions nécessaires pour éviter que le second comité ne se trouve dans la position de devoir articuler une offre financière pour chacun des ODD. Il s'agissait donc de définir un cadre et de faire des propositions. Le rapport est très équilibré : il fait le constat que, sauf changement de trajectoire d'allocation financière et d'investissement, alors que les ressources financières publiques et privées existent, on ne pourra pas satisfaire les besoins du développement durable (y compris le dérèglement climatique) et de la lutte contre la pauvreté.

Il fait ensuite une série de propositions qui tendent à promouvoir une meilleure qualité des financements et une mobilisation accrue des ressources domestiques. Il décrit les moyens pour favoriser les partenariats public-privé

financiers, y compris sous des modèles innovants de plateformes collaboratives, et suggère que les financements publics (dont l'aide) contribuent à cette mobilisation du secteur privé. Le rapport met aussi en exergue le rôle des banques nationales de développement dans la mobilisation des ressources domestiques, ces dernières devant jouer un rôle central pour atteindre les objectifs. Il conclut sur la nécessité d'un « paquet d'engagements » pour le post-2015, qui associerait États et partenaires non étatiques. Toutes ces options seront au cœur des débats de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, dite « Monterrey 3 », qui se tiendra à Addis-Abeba en juillet 2015.

Les deux rapports ont été transmis aux États-membres des Nations unies et au Secrétaire général qui en a fait une synthèse fin 2014 en vue de sa négociation à compter de janvier 2015. Plus de dix séances de

négociations sont prévues pour l'adoption du cadre de référence post-2015 du 25 au 27 septembre 2015 à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire des Nations unies. L'année 2015 sera donc très chargée en événements multilatéraux puisque l'adoption du cadre post-2015 précédera de peu la Conférence Paris Climat 2015 (COP21). On peut donc être relativement certain que les objectifs de « convergence » des agendas de développement et du climat seront peu ou prou assurés.

### Maintenir les ambitions

Au cours de l'année 2015, la négociation entre États peut affaiblir le résultat actuel. Tout doit être fait pour que les ambitions initiales ne s'effritent pas.

Certains grands pays du G77 sont hostiles à l'insertion de l'ODD sur le climat, à celui sur les institutions et la gouvernance, ou encore à l'insistance sur la soutenabilité environnementale et sociale de la croissance économique. Mais des consensus nouveaux, semble-t-il, apparaissent sur le sujet des inégalités, de la transition décarbonée ou de la préservation des océans. L'équilibre devrait donc se trouver entre les tenants d'une approche limitée à la lutte contre la pauvreté (plus facile à traiter pour certains pays et acteurs très actifs en faveur des OMD première génération) et ceux qui souhaitent un seul cadre intégré et large (plus complexe, car il s'agit de faire évoluer les trajectoires économiques). La pression devrait être forte pour renforcer les cohérences internes et pour améliorer les caractères multidimensionnels des cibles, permettant ainsi de meilleures approches des problèmes et de leurs solutions. Certains pensent qu'en voulant améliorer le résultat du GTO, on ouvre la boîte de Pandore, et qu'on ne puisse plus la refermer !

Le débat sur les moyens mis à disposition de cet agenda international ne s'est pas focalisé sur l'aide publique au développement (APD), mais il a tout de même permis de constater que le respect des engagements pris par les pays développés (niveau et qualité de l'APD, Fonds vert) était mis en exergue. Il sera difficile de considérer que l'agenda post-2015 pourra

partir sur de bonnes bases si les moyens et les initiatives ne suivent pas. Il faudra une grande inventivité pour déployer davantage de financements issus du secteur privé, et notamment à partir des ressources domestiques. De vieux concepts datant du Sommet de la Terre de Rio de 1992, notamment sur les responsabilités respectives du Nord et du Sud, s'effritent face à l'impact des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) sur le climat et la montée en puissance du concept de coopération Sud-Sud. Ce dernier se manifeste par exemple à travers la création de la Banque des BRICS – signe que les pays émergents ont décidé d'agir eux aussi dans un nouveau cadre.

### L'avenir que nous voulons ?

Malgré toutes ces avancées, un goût d'inachevé demeure : la négociation multilatérale pour le post-2015 qui s'est enclenchée dès 2011 lors de la préparation de Rio+20 n'a pu trouver l'accord parfait permettant de décrire le monde idéal – « L'avenir que nous voulons » – et de définir clairement comment y parvenir.

Trop de choses sont laissées à l'appréciation de chaque pays, qui devra se débrouiller pour définir des politiques publiques de développement durable. Le cadre post-2015 n'a pas osé aborder certains sujets tels la population, les migrations, le vieillissement des populations ou les risques de ruptures (climat, biodiversité) pouvant intervenir dans les quinze prochaines années. Autant de sujets qui pourraient destabiliser les engagements, sans compter les graves incertitudes liées aux États fragiles ou à l'instabilité conduisant une partie de l'humanité à ne pouvoir penser qu'à sa survie au quotidien et non pas à des perspectives futures de développement durable.

Cet inachèvement trouve son explication dans la genèse même des ODD, l'un des rares résultats tangibles de la Conférence Rio+20, qui répondait à au moins trois besoins. Le premier était de donner une suite aux OMD arrivant à échéance en 2015, sans avoir tous été atteints – en particulier dans les pays les moins avancés. Le deuxième était porté par la voix de représentants des pays en développement « non PMA », c'est-à-dire ni riches ni très

pauvres, tels que la Colombie. Ces pays réclamaient un nouvel agenda, plus large, capable de relever les défis de l'émergence tels qu'ils doivent les affronter, sans pour autant disposer des infrastructures financières nécessaires pour les surmonter. Le domaine sanitaire en offre des exemples frappants : il faut assurer l'accès à la santé primaire, mais aussi mettre en place le traitement et la prise en charge financière de maladies non transmissibles comme le diabète, les cancers, les maladies cardio-vasculaires. Enfin, après vingt ans d'existence institutionnelle, le constat était – et demeure – que le développement durable peine à sortir des discours et à s'incarner dans l'économie.

S'inspirant du marketing des OMD, l'idée était de faire simple et mesurable, et de

provoquer ainsi la convergence des anticipations et des efforts financiers vers une idée commune, « l'avenir que nous voulons », déclinée en grands objectifs thématiques. Cette approche consiste à donner du sens à une série d'objectifs et d'indicateurs qui, considérés indépendamment les uns des autres, ne disent rien. Elle oblige à concevoir le développement durable non plus comme un simple compromis historique (le Compromis de Rio en 1992) ou une norme intellectuelle abstraite, mais comme un « idéal type » au sens de Max Weber, c'est-à-dire comme un modèle d'intelligibilité de différentes situations. Le « capitalisme » représente un idéal type ; le « développement durable », pas encore. ■

# Négociations climat : la multiplication des initiatives volontaires

Céline RAMSTEIN, Iddri

Henry DE CAZOTTE, ministère des Affaires étrangères

« *S*econd track », « agenda parallèle », « agenda positif », « agenda des solutions », « initiatives collaboratives » : ces terminologies désignent le vaste mouvement des initiatives prises par les acteurs du développement (pouvoirs publics et agences, entreprises, secteur financier, ONG, collectivités locales, universités, etc.). Une nouvelle architecture internationale semble émerger de ces divers réseaux d'acteurs, face et en relation à la négociation internationale interétatique portée par des négociateurs professionnels.

Ces initiatives prennent de plus en plus de place et acquièrent une reconnaissance accrue lors des conférences internationales. Au cours des dernières années, par exemple, les acteurs impliqués dans ces initiatives se sont manifestés fortement, notamment lors de la Conférence de Rio+20, au cours de laquelle plus de 700 « engagements volontaires » ont été présentés.

Devant l'importance croissante de ces initiatives et l'engagement d'acteurs significatifs de plus en plus nombreux et divers, des discussions et des propositions émergent pour une meilleure prise en compte de ces initiatives non étatiques dans les cadres multilatéraux, et notamment au sein de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). La future présidence française de la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP21), qui se tiendra à Paris fin 2015, s'est engagée à

laisser une large place à la société civile et aux porteurs de solutions, autour d'alliances pour le climat rassemblant l'ensemble des acteurs. De même, en décembre 2014, la présidence péruvienne de la COP20 à Lima a organisé l'« Action Day », qui visait à présenter des initiatives et à encourager les acteurs – parallèlement aux négociations en cours – à agir pour le climat. Enfin, les multiples initiatives présentées par divers acteurs ont largement contribué au succès du Sommet Climat « Catalyzing Action » du Secrétaire général Ban Ki-moon, qui s'est tenu le 23 septembre 2014 à New York.

On ne peut que se réjouir et applaudir l'énergie et l'ambition manifestées à travers ces nombreuses initiatives. Cela soulève néanmoins de nombreuses questions et a donné lieu à des débats et des critiques, parfois sévères, sur la valeur de telle ou telle initiative. Par exemple, la Global Alliance for Climate-Smart Agriculture, qui regroupe des grandes multinationales de l'agrobusiness – dont les modèles sont très contestés du point de vue des principaux critères de la soutenabilité environnementale ou de l'inclusion sociale –, est attaquée par les ONG et les défenseurs de l'agriculture familiale.

Une autre question se pose de façon récurrente : en quoi ces projets ont-ils de réels impacts sur les émissions et s'agit-il de nouveaux avatars du *green washing*, en l'absence de mécanismes de contrôle et de reporting international ? Quelle est la part de

## Les principales annonces au Sommet Climat (New York, septembre 2014)

REPÈRE

### Finance



#### Mobiliser plus de 200 milliards \$ à partir de sources publiques et privées d'ici fin 2015

- Décarboner les portefeuilles institutionnels (100 milliards \$)
- Mesurer et communiquer l'**empreinte carbone** de 500 milliards \$ d'investissements
- Banques commerciales : émettre des **obligations vertes** (30 milliards \$)
- Banques de développement : augmenter leurs activités climat (100 milliards \$)
- Assureurs : multiplier par 2 les **investissements verts** et par 10 les investissements « climato-intelligents » d'ici à 2020
- Capitaliser le Fonds Vert pour l'adaptation des pays en développement (2 milliards \$)
- Désinvestir « des énergies fossiles et investir dans des **solutions bas-carbone** d'ici à 2020 : fonds de pensions (31 milliards \$), 160 institutions, gouvernements locaux et 500 individus (50 milliards \$)
- 70 pays et 1 000 entreprises en faveur d'un **prix du carbone**

### Forêts



- Diviser par deux la **déforestation** d'ici 2020 et totalement en 2030 (28 pays, 8 gouvernements locaux, 35 entreprises, 16 groupes représentant les populations autochtones et 45 ONG)

### Industrie



- Partenariat « pétrole et méthane », soutenu par la Coalition pour le climat et l'Air pur, des pays, ONG et entreprises du secteur : **réduire les émissions de méthane** liées à la production de pétrole et de gaz
- Plateforme de partage des bonnes pratiques pour lutter plus efficacement contre le **réchauffement climatique** dans le secteur pétrolier et gaziер
- Diminuer l'impact du fret sur l'environnement, réduire les émissions de **polluants de courte durée de vie** dans le secteur des déchets (objectif total de 1 000 villes)
- Arrêter l'utilisation des **hydrofluorocarbures** et soutenir des négociations en ce sens dans le cadre du protocole de Montréal (20 pays et 10 organisations internationales)

### Résilience



- Améliorer l'accès à l'information sur les enjeux climatiques
- Améliorer la **couverture des risques** dans les Caraïbes et en Afrique
- Généraliser la prise en compte des risques climatiques dans le système financier et assurantiel
- Renforcer la résilience des villes, développer des **plans d'actions** dans 500 villes d'ici 2020 et lever 2 milliards \$ pour les villes faisant face à des risques climatiques extrêmes

### Transports



- Augmenter le nombre de **véhicules électriques** dans les villes (30 % des véhicules vendus chaque année)
- Développer l'offre en **transports en communs** et l'utilisation des **vélos** : 350 engagements (110 autorités en charge des transports publics dans 39 pays)
- Association internationale des chemins de fer (240 membres) : augmenter l'utilisation du **rail pour le fret**, augmenter l'efficacité énergétique et les réductions d'émissions (50 % d'ici 2030 et 75 % d'ici 2050)
- Association internationale de l'aviation civile et représentants de l'industrie de l'aviation : stabiliser les émissions nettes du secteur d'ici 2050 (comparé aux niveaux de 2005)

### Villes



- « Pacte des Maires » : harmoniser les objectifs, stratégies et outils de mesures des efforts de **réductions des émissions** (plus de 2 000 villes)

### Agriculture



- « Alliance globale pour l'agriculture climato-intelligente » : promouvoir une **agriculture bas-carbone et résiliente** (40 gouvernements, organisations et entreprises)

### Énergies renouvelables



- **Corridor africain** de l'énergie propre : promouvoir le développement des énergies renouvelables et diminuer les émissions de gaz à effet de serre (19 pays de l'est et du sud de l'Afrique)
- Initiative phare des **Petits États insulaires** en développement : accélérer la transition vers les énergies renouvelables dans les 5 prochaines années

### Efficacité énergétique



- Multiplier par 2 l'efficacité énergétique des **véhicules neufs** d'ici 2030 et pour tous les véhicules d'ici 2050
- Supprimer l'utilisation des **lampes à incandescence** (10 pays d'Asie et du Pacifique ont rejoint les 55 pays déjà engagés)
- Améliorer l'efficacité des bâtiments et des réseaux urbains de **chaleur** à l'échelle locale et nationale

l'additionnalité de ces engagements : les projets ou les financements sont-ils déjà annoncés dix fois dans une sorte de machine de « recyclage » à annonces qui ne servent, au fond, que des objectifs de communication ? Ces programmes contribuent-ils effectivement au développement durable ? Enfin, certains pays en développement s'interrogent sur le risque que ces initiatives volontaires constituent une manière d'échapper aux engagements nationaux.

### Contribuer aux efforts pour limiter les impacts du changement climatique

À l'inverse, face à l'urgence climatique (on rappelle que le futur Accord de Paris de 2015 ne sera mis en œuvre qu'à compter de 2020), il est nécessaire de diminuer drastiquement et rapidement nos émissions.

Les estimations de l'*Emissions Gap Report*, publié chaque année par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE, en anglais United Nations Environment Programme, UNEP), montrent ainsi que, quand bien même les États respecteraient leurs engagements d'ici 2020, un fossé important demeure pour que le niveau des émissions reste compatible avec un réchauffement global limité à 2 °C d'ici à 2100. Dès lors, ces initiatives sont parfois présentées comme autant d'opportunités pour agir vite et faire baisser significativement les émissions de gaz à effet de serre. Il a pourtant été jusqu'à présent extrêmement difficile de mesurer réellement l'impact de ces initiatives compte tenu de leur extrême diversité et de l'absence de cadres et de méthodologies pour en assurer un suivi sérieux. Mais aussi parfois en raison de l'absence de données transparentes et publiques sur leur progrès. En revanche, une agrégation internationale des réductions réalisées par l'ensemble de ces projets n'aurait pas grand sens, tant ils concernent des secteurs différents et tant le risque de « double comptage » avec les émissions rapportées par les États serait élevé.

À plus long terme, les données scientifiques montrent qu'il sera nécessaire d'atteindre la neutralité carbone d'ici à la fin du xx<sup>e</sup> siècle.

Un tel effort ne sera certainement pas possible uniquement par des initiatives volontaires, mais nécessitera un important engagement des États, notamment pour mettre en place les incitations et les infrastructures nécessaires à un tel changement dans nos modes de production et de consommation. En revanche, le rôle des acteurs non étatiques pour accompagner cette transition est crucial. Si les États peuvent montrer le cap et donner des signaux forts et clairs indiquant qu'une telle transition est en cours, elle ne pourra se faire sans le dynamisme de ces acteurs, en particulier des collectivités locales et des entreprises, pour mettre en œuvre cette transition et proposer des solutions allant vers un développement bas carbone. Il faut donc imaginer une nouvelle forme d'alliance dans laquelle ces efforts communs seront complémentaires et se renforceront mutuellement dans une dynamique vertueuse.

Les contributions nationales, qui doivent être déterminées et présentées par les États en 2015, visent à montrer les efforts que chaque pays s'engage à faire après 2020. Il peut y avoir ici une opportunité intéressante pour concrétiser cette nouvelle « alliance », dans laquelle les acteurs non étatiques pourraient travailler avec les gouvernements pour augmenter leurs niveaux d'ambition, en accompagnant la transition grâce à leurs engagements et aux solutions qu'ils pourraient proposer.

### Mieux connaître et mesurer les progrès de ces initiatives

Afin de renforcer l'efficacité de ces initiatives, dont l'absence de coordination et la fragmentation sont souvent dénoncées, de nombreux acteurs ont cherché à mieux orchestrer cette nébuleuse complexe, avec deux principaux objectifs : avoir une vision globale plus fine de cette myriade d'initiatives, pour mieux l'analyser et encourager davantage d'actions.

Un premier effort a déjà été lancé pour rassembler les informations disponibles sur les principales initiatives internationales. Des bases de données ont ainsi été établies par l'université d'Oxford, rassemblant des centaines d'engagements ; et Ecofys, l'université de Cambridge et le World Resources Institute

(WRI), développent un projet de base de données en ligne pour rassembler des informations sur ces initiatives (Climate Database Initiative). D'autres *think tanks*, ONG et certaines agences internationales tentent de faire le même travail. De même, des coalitions de multiples acteurs, rassemblées autour d'un secteur (industrie chimique, secteur aéronautique) ou encore autour d'approches territoriales (villes ou régions, collectivités locales) ont également développé leurs propres outils. Il existe donc une abondance de données, toutefois sans harmonisation, cohérence ou encore indicateurs communs. Des échanges renforcés et un mécanisme de coordination entre ces initiatives sont donc nécessaires.

Dans un second temps, ces informations pourraient permettre de mieux identifier les domaines où il y a des duplications et d'inciter aux échanges et collaborations, voire aux regroupements, ou à l'inverse identifier les domaines non couverts et en explorer les raisons. Quant à l'évaluation de la réalisation des engagements pris, elle ne pourra être menée que si l'existe un minimum d'indicateurs communs et un *reporting* régulier et transparent. *In fine*, si une sorte d'observatoire ou de mécanisme de gouvernance était mis en place, il serait possible d'analyser les manques et de susciter des regroupements d'acteurs.

Cela étant, cette question de la gouvernance ou de la coordination des initiatives volontaires est loin d'être la plus simple. Lors de la Conférence Rio+20 avait été promue l'idée d'un « Transparency International du développement durable » ou d'un « *Sustainable Development Watch* » sous la forme d'une fondation internationale indépendante qui aurait porté les différentes actions – fondation

dont le caractère impartial lui aurait valu la reconnaissance officielle des institutions. Ce projet fait l'objet de réflexions au sein de la société civile internationale, mais aussi dans le cadre du système multilatéral. Le Secrétaire général des Nations unies, dont l'équipe en charge de la préparation du Sommet Climat de septembre 2014 a joué un rôle majeur pour tenter de rassembler et développer des initiatives, avait proposé dès 2013, sans grand succès à ce jour, la création d'un *UN Partnership Facility*. Le secrétariat de la Convention Climat a également montré un grand intérêt pour ces questions, mais manque de ressources pour assurer un réel suivi ou travail de coordination de ces initiatives. Le Pacte mondial, principale initiative internationale d'entreprises citoyennes, joue également un rôle important pour répertorier et encourager les initiatives du secteur privé.

De nombreuses questions politiques se posent donc sur la motivation réelle des acteurs, en particulier économiques, qui mettent en place ces initiatives, et il n'est pas simple d'imaginer un système de suivi, d'évaluation et de coordination au sein ou en lien avec les Nations unies, un système avant tout mis en place par et pour les États. Les changements rapides observés ces dernières années montrent qu'il y a un intérêt fort pour ces questions et que les acteurs non étatiques sont bien décidés à jouer un rôle dans la transition vers un monde bas carbone.

La Conférence Paris Climat 2015 (COP21) pourrait être l'occasion de sceller et concrétiser cette alliance, qui pourrait aussi s'appliquer dans l'agenda du développement post-2015 autour des cibles des Objectifs de développement durable. ■

# Financer la lutte contre les changements climatiques

Sáni YE ZOU, Iddri

Les financements pour le développement et ceux pour la lutte contre les changements climatiques sont intrinsèquement liés. Alors que la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) est toujours la plateforme globale principale pour la collaboration de haut niveau sur le changement climatique, ce dernier est également devenu une thématique prioritaire de la communauté du développement. Le financement de la lutte contre les changements climatiques a été déclaré « élément constitutif » pour le financement effectif du développement dans la Déclaration de Busan sur l'efficacité de l'aide en 2012. Ainsi, « une action urgente visant à combattre le changement climatique et ses impacts » a été proposée par le Groupe de travail ouvert des Nations unies en tant qu'Objectif de développement durable (ODD) pour l'après-2015. Cela tranche avec l'absence de mention du changement climatique dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

L'année 2015 constitue une référence en termes de redéfinition de l'architecture globale du financement pour le climat et le développement. Les chefs d'État vont se réunir dans le cadre de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement à Addis-Abeba en juillet, lors du Sommet extraordinaire sur le développement durable à New York en septembre, et pour la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP21) de la

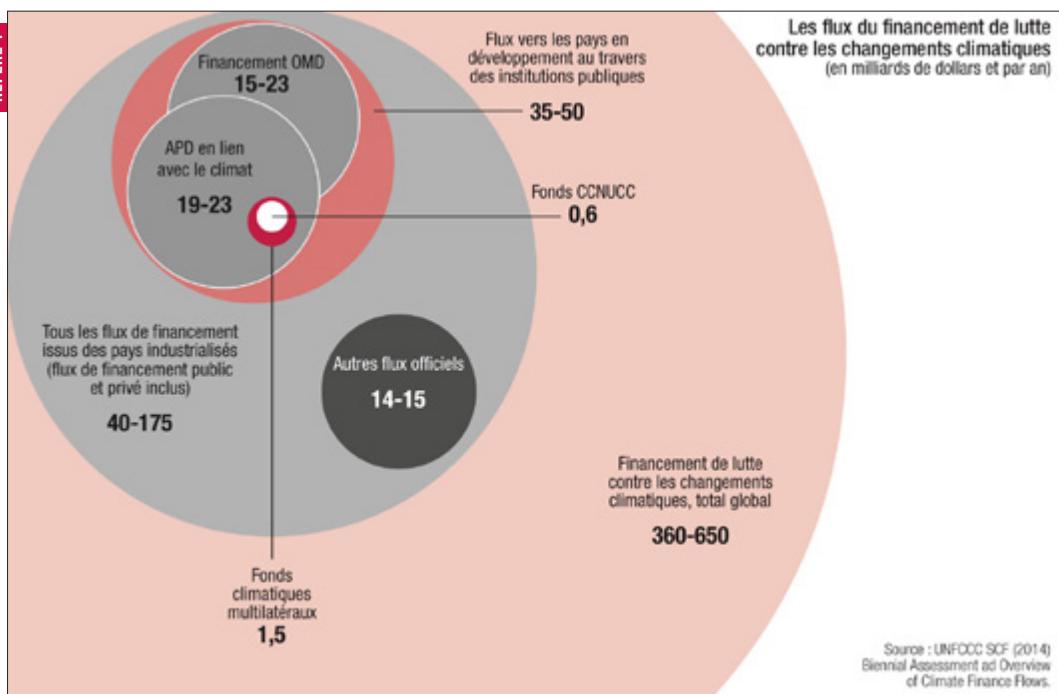
CCNUCC à Paris en décembre, afin de se mettre d'accord sur le financement des ODD et sur une feuille de route pour la transition vers une économie à faible intensité de carbone et résiliente aux changements climatiques. Le moment est également important car, même si le financement mondial pour le climat est stagnant, les investissements privés dans les infrastructures à faible intensité en carbone ont le vent en poupe.

## Comprendre le déficit de l'investissement climatique

Selon la première évaluation biennale de la Commission permanente des finances (Standing Committee on Finance, SCF) de la CCNUCC en 2014, le financement dans la lutte contre les changements climatiques « vise à réduire les émissions, à améliorer les puits de gaz à effet de serre, à réduire la vulnérabilité et à maintenir et augmenter la résilience des systèmes humain et écologique face aux impacts négatifs du changement climatique ». Pendant la COP16 à Cancún (2010), les pays industrialisés se sont engagés collectivement à mobiliser pour les pays en développement, d'ici à 2020, 100 milliards de dollars par an, issus des sphères privée et publique. Le Fonds vert pour le climat (FVC), placé sous la houlette du Mécanisme de financement de la CCNUCC, actuellement en phase de capitalisation avant la mise en œuvre en 2015, est conçu pour devenir le fonds principal visant à canaliser ces engagements.

## Financer la lutte contre les changements climatiques

REPÈRE 1



La question du financement de la lutte contre les changements climatiques tient autant à l'estimation des besoins qu'à la prise en compte des sources mobilisables et pertinentes. Mais, quelle que soit la méthode utilisée, les financements actuels proviennent majoritairement de l'aide publique au développement (APD).

Selon une étude de la Climate Policy Initiative, le financement mondial pour l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques a été estimé à 331 milliards de dollars en 2013, un montant qui n'a ni notoirement augmenté ni baissé entre 2011 et 2013. L'évaluation du SCF de la CCNUCC affiche des chiffres plus optimistes, allant de 340 à 650 milliards par an entre 2010 et 2012 (cf. repère 1), même si la méthode de calcul appliquée pour le haut de l'échelon est pour le moins incertaine. Les deux estimations reprennent des flux issus des domaines privé et public, ainsi que les financements international et domestique. Selon les deux rapports, la majeure partie du financement international public correspond à de l'aide publique au développement bilatérale et multilatérale. Cela montre un lien étroit entre les financements existants pour la lutte contre

les changements climatiques et le développement. Le financement global est dédié à 91 % au financement de l'atténuation et à 7 % au financement de l'adaptation (les 2 % restants ont eu des bénéfices connexes en matière d'atténuation et d'adaptation).

Pour comprendre si le financement actuel suffit pour atténuer les changements climatiques, il est nécessaire d'aller au-delà des chiffres. La CCNUCC a convenu de limiter le réchauffement climatique à 2 °C d'ici à 2100, mais n'a pas encore défini d'objectifs financiers communs pour y parvenir. Néanmoins, plusieurs études internationales, hors CCNUCC, ont été menées dans le but de dresser une cartographie des besoins de financements pour le scénario de maintien du *statu quo* (MSQ) avec les politiques et les prix en vigueur, et pour le scénario des 2 °C. La lecture de ces études permet de comprendre le déficit financier

## Investir au-delà de la réduction des émissions de carbone

REPÈRE 2

Exigences en matière d'investissements mondiaux, de 2015 à 2030  
(milliards de dollars, en dollars constants 2010 - chiffres indicatifs uniquement - taux élevés d'incertitude)

Exemple de base

89

Inclure les dépenses d'exploitation rendrait la transition à faible intensité en carbone plus favorable et déboucherait sur une réduction supplémentaire de 5 billions de dollars pour une économie potentielle d'1 milliard de dollars.

Efficacité énergétique supplémentaire (bâtiments, industrie, transport)

+ 9

Capex réduit à partir des combustibles fossiles

- 6

Technologie à faible intensité en carbone pour production d'énergie

+ 5

Transport et distribution d'électricité réduits

- 0,3

Capex réduit des villes compactes

- 3

Scénario à faible intensité carbone

93

Source : Analyse du Climate Policy Institute et de The New Climate Economy fondée sur des données de AIE, 2012, et de l'OCDE, 2006, 2012.

Le secteur énergétique reste le secteur-clé de l'atténuation des changements climatiques. Il réduit d'autant les besoins d'investissements dans les autres secteurs de l'économie. Pour répondre aux besoins d'adaptation, il faudra néanmoins élargir cette approche pour attirer des investissements vers des secteurs moins directement liés aux émissions de carbone.

dans le secteur de l'énergie et dans l'économie en général.

La Coalition pour des économies éco-logiquement responsables (Coalition for Environmentally-Responsible Economies, CERES) estime que 44 milliards de dollars d'investissements dans les énergies propres sont nécessaires entre 2014 et 2050, ce qui va bien au-delà des niveaux actuels. Toutefois, la majorité des investissements requis sont un transfert des investissements « sales » vers des investissements « propres ». Ainsi, l'atténuation peut être financée soit par l'augmentation d'investissements dans des infrastructures d'énergie propre, soit par la réduction des investissements dans des infrastructures d'énergie sale. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) annonce qu'une transformation dans la nature des investissements est nécessaire pour passer du scénario MSQ au scénario

2 °C. Parallèlement, dans le cas de ce dernier scénario, les besoins en investissements cumulés en matière d'approvisionnement énergétique et d'efficacité énergétique sont estimés à 53 milliards de dollars entre 2014 et 2035, soit « seulement » 5 milliards de plus que dans le scénario MSQ.

À long terme, il est prévu que les coûts supplémentaires d'investissement soient moins importants dans l'ensemble de l'économie que dans le secteur de l'énergie. Un rapport du Global Commission on the Economy and Climate a montré que les besoins d'investissements supplémentaires s'élèveront à 4 milliards de dollars entre 2014 et 2030, ou d'un quart de milliard en moyenne par an (cf. repère 2). La baisse des besoins en investissements généraux comparée à la somme des besoins en investissements sectoriels s'explique par des effets d'entraînement positifs dus aux changements

d'investissements dans le secteur de l'énergie. En effet, les besoins d'investissements en matière de transport et de distribution d'énergie et des villes compactes diminuent.

Par conséquent, le plus grand défi sera de remodeler les investissements, jusque-là destinés à des secteurs et activités à fortes émissions, afin de les ajuster à des secteurs et activités à faible intensité en carbone. Cette transformation exigera des réformes collectives des politiques, des marchés et des réglementations dans tous les secteurs. Il est probable qu'un déficit important en matière de financement de l'adaptation survienne après 2020, à moins que de nouveaux financements soient alors disponibles.

### Comment financer la transition vers une économie verte ?

Même si le financement public a un rôle de catalyseur à jouer, aujourd'hui, la plupart des financements pour la lutte contre les changements climatiques sont privés. Par conséquent, relever les défis financiers ne sera possible que si une transformation significative du paysage des investissements privés s'effectue. En outre, près des trois-quarts du financement pour la lutte contre les changements climatiques ont été investis dans les pays d'origine. En effet, 90 % des investissements privés restent à l'intérieur des frontières, démontrant à quel point les environnements familiers et à faible risque sont fondamentaux pour les décisions en matière d'investissement climatique. Cela souligne également l'importance des cadres politiques domestiques visant à débloquer les flux de financement pour la lutte contre les changements climatiques.

Même si les bénéfices sont plus visibles sur le long terme, certains bénéfices à court terme des investissements propres sont de plus en plus notoires. Les prix des énergies renouvelables ne cessent de chuter, rendant ainsi les investissements dans les infrastructures d'énergie propre plus rentables que dans les infrastructures de combustibles fossiles. Par exemple, le prix du solaire photovoltaïque a chuté de 80 % depuis 2008. Même si les technologies renouvelables deviennent plus

accessibles, les investissements globaux en énergie propre sont pourtant à la baisse. Le manque de politiques incitatives est perçu par les investisseurs comme le plus grand obstacle à l'augmentation des investissements en énergies renouvelables.

Les agences de développement nationales et multilatérales ont mis en place des outils d'atténuation comme les garanties, les conventions d'achat d'électricité et les projets directement cofinancés afin de stimuler les investissements privés.

Un mécanisme en faveur du secteur privé, créé dans le cadre du FVC, servira de laboratoire international pour des partenariats publics-privés ainsi que de plateforme d'échange des connaissances.

### Au-delà de la CCNUCC

Le débat sur le financement de la lutte contre les changements climatiques dans le cadre de la CCNUCC se concentre sur les engagements des pays industrialisés vis-à-vis des pays en développement (PED) basés sur un taux d'émissions historique. Toutefois, un nombre croissant d'acteurs cherche à financer l'atténuation et l'adaptation selon une tout autre logique. Par exemple, en 2013, des entreprises et des banques d'investissement sont entrées sur le marché des obligations vertes, à la recherche d'une rentabilité et d'une conformité aux exigences de la responsabilité sociale des entreprises. Les investisseurs se retirent progressivement des actifs de combustibles fossiles pour des raisons éthiques et en prévision de l'essor de politiques climatiques plus strictes. Les compagnies d'assurance intègrent les risques liés au climat dans leurs prévisions afin de respecter les normes nationales et de minimiser l'exposition aux risques de leurs portefeuilles. Les gouvernements devraient tirer parti de cette tendance, hors CCNUCC et obtenir un accord plus ambitieux lors de la COP21, qui reconnaîsse aussi l'ampleur du financement privé dans la transition vers une économie à faible intensité en carbone.

Il existe un besoin urgent de collaboration institutionnalisée entre la CCNUCC et d'autres organes de gouvernance sur le

financement du développement, comme l'Assemblée générale des Nations unies et le comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF). Cette coopération pourrait être encouragée en établissant des mémorandums d'entente ou des principes communs entre ces institutions.

Dans le prolongement de la crise financière mondiale de 2008, des réglementations plus strictes du marché financier ont détourné

les investissements climatiques à long terme vers des investissements à court terme ou des placements plus liquides. Dès lors, responsabiliser les acteurs sur les impacts de ces comportements à court terme sera une étape importante pour amener la question du changement climatique sur la table des institutions de gouvernance du marché financier telles que le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe des Vingt (G20) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS). ■

# Climat : les Petits États insulaires, leaders d'un processus onusien en transition ?

Alexandre MAGNAN, Iddri

Les nations insulaires tirent la sonnette d'alarme depuis la fin des années 1980 : les changements environnementaux inhérents aux modifications du climat, qu'il s'agisse de la dégradation progressive de ressources vitales telle que l'eau douce ou de la survenue d'événements extrêmes dévastateurs comme les cyclones, posent la question de leur viabilité à l'horizon de quelques décennies (cf. repère 2). Aux Nations unies, elles interpellent les grands pays au titre de leur responsabilité historique dans le changement climatique. Ici et là, des actions sont entreprises.

Mais la réalité des financements internationaux<sup>1</sup> alloués aux Petits États insulaires en développement (PEID) et, d'une manière plus générale, aux pays en développement, démontre que cet appel reste encore aujourd'hui largement sans réponse. Dans les faits, les grands pays promettent des fonds, mais ne les versent pas, de même qu'ils tardent

à réduire drastiquement leurs émissions de gaz à effet de serre. Face à cette situation, les PEID (cf. repère 1) cherchent d'autres voies d'influence, de plus en plus subtiles. La manière dont a été organisée la troisième Conférence internationale des Nations unies sur les PEID, qui s'est tenue du 1<sup>er</sup> au 4 septembre 2014 à Apia (Samoa), en est un exemple.

## Trois décennies d'efforts

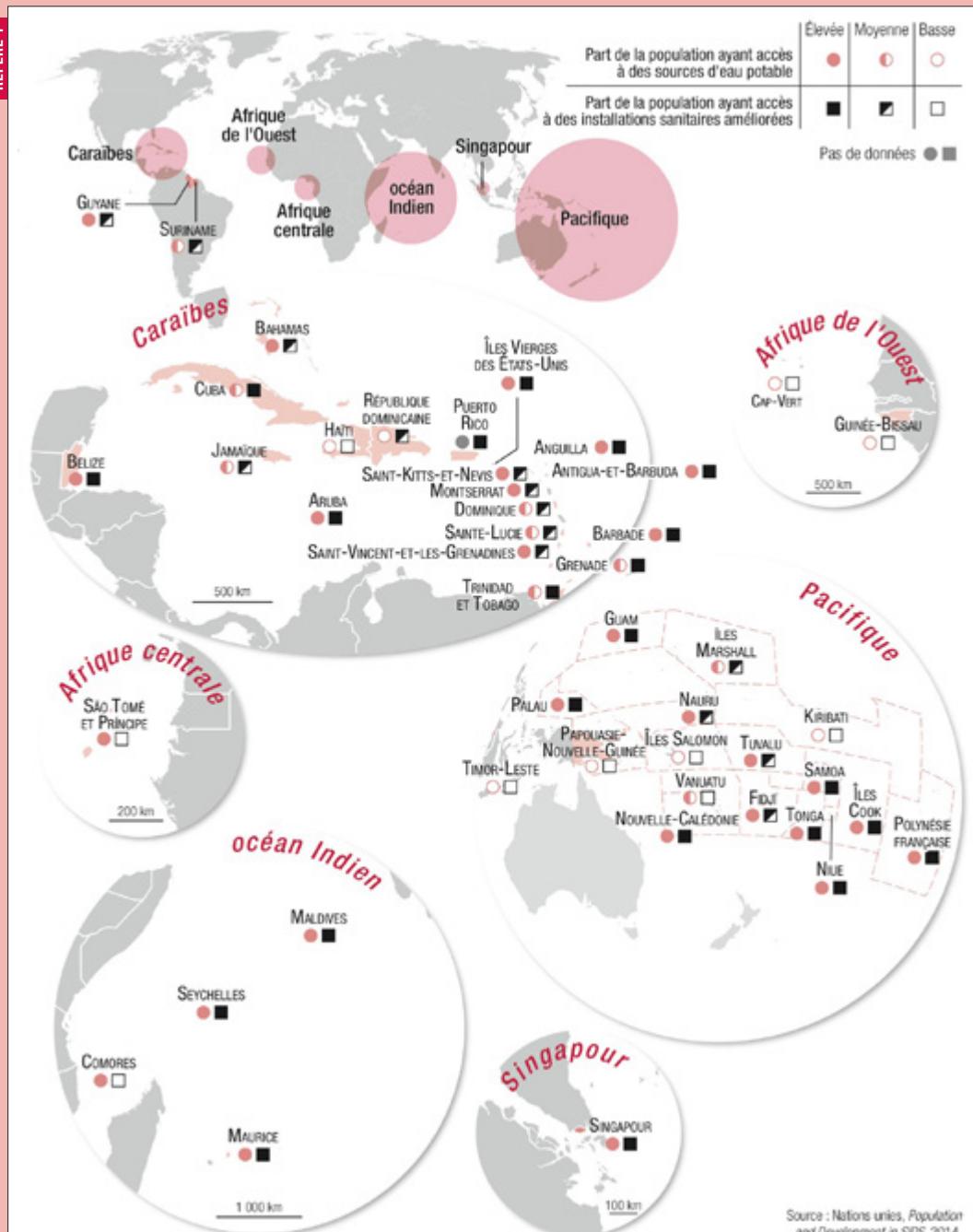
Si, dès 1989, les Nations unies ont adopté une résolution spécifique sur les effets négatifs éventuels de l'élévation du niveau de la mer sur les îles et les zones côtières, reconnaissant ainsi officiellement à ces territoires une grande vulnérabilité face au changement climatique, c'est surtout par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la Terre), tenue à Rio en 1992, que le cas particulier des petites îles a été porté à l'attention internationale. Pour la première fois, les PEID ont été reconnus comme un type de pays spécifique, ce qui appelait à la nécessité d'un processus de négociation dédié.

Ainsi, la première Conférence mondiale des Nations unies sur le développement durable des PEID s'est tenue à la Barbade en 1994. Elle a adopté un programme d'action spécifique aux PEID (le Programme d'action

1. En 2012, le financement de la lutte contre le changement climatique – atténuation + adaptation – était évalué à l'échelle mondiale entre 356 et 363 milliards de dollars, dont seuls 6 % ont été affectés à l'adaptation dans les pays en développement, dont les PEID (source : BUCHNER B., HERVE-MIGNUCCI M., TRABACCHI C., WILKINSON J., STADELMANN M., BOYD R., MAZZA F., FALCONER A. et MICALE V., 2013, *The Global Landscape of Climate Finance 2013*, Climate Policy Initiative, disponible sur : <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/10/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2013.pdf>).

## Le développement des Petits États insulaires

REPÈRE 1



Dispersés dans différentes régions du monde, dotés de ressources et de niveaux de développement variables, les PEI ont construit une remarquable unité politique depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992.

de la Barbade) sur différents thèmes. En particulier les changements climatiques et lélévation du niveau de la mer, les catastrophes naturelles et écologiques, la gestion des déchets, les ressources côtières et marines, les ressources en eau douce, les ressources foncières, les ressources énergétiques et la diversité biologique. En 2005, la deuxième Conférence internationale (île Maurice) avait pour but d'évaluer une décennie d'efforts et s'est conclue sur l'adoption de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action de la Barbade. En 2014, après une nouvelle décennie écoulée, c'était au tour de la région Pacifique d'accueillir l'événement.

Entre-temps, en 2012, le document final de la Conférence Rio+20, intitulé *L'avenir que nous voulons*, a réaffirmé que les PEID représentaient un cas particulier en matière de développement durable du fait de leur vulnérabilité (petite taille, isolement, insuffisance de ressources, etc.).

### La Conférence de Samoa

Contrairement aux étapes précédentes, la Conférence de Samoa de 2014 n'avait pas pour but la négociation de nouveaux Objectifs de développement durable, mais plutôt celui de leur mise en œuvre au travers de « partenariats véritables et durables », pour reprendre les termes officiels. Agir plutôt que négocier, telle était la devise. Soit une démarche pour le moins originale pour une conférence des Nations unies.

Les États insulaires sont donc venus à Samoa avec une déclaration finale déjà rédigée et adoptée. C'est en effet sur la base de rencontres régionales préparatoires au cours de l'année 2013 (en Jamaïque pour la Caraïbe, aux Seychelles pour la région Atlantique, océan Indien et sud de la mer de Chine, et à Fidji pour le Pacifique) qu'un premier texte a été rédigé. Celui-ci a ensuite été finalisé et adopté en juillet 2014, au siège des Nations unies à New York, par le comité préparatoire de la Conférence. Ce texte final, intitulé *Modalités d'action accélérées des PEID* (« *Samoa,*

*la voie à suivre* »), mettait notamment en avant l'importance de reconnaître, sur la voie de la mise en œuvre du développement durable, le fait que chaque PEID requérait ses propres outils et que des partenariats différenciés devaient être pensés. Parmi les exemples évoqués au cours de la conférence, notons l'initiative « SIDS Lighthouses » de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency, IRENA), qui vise l'intensification du recours aux énergies renouvelables dans les PEID. D'autres types d'initiatives qualifiées de succès à Samoa concernent, par exemple, les partenariats public-privé sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée<sup>1</sup>.

Dès lors, en misant sur la réalisation des engagements passés plutôt que sur la négociation de nouveaux accords politiques qui auraient pu faire diversion, les PEID ont pris la décision de centrer cette conférence sur la création de nouveaux partenariats. Ainsi, les chefs d'État et de gouvernement des trente-neuf PEID ont invité la communauté internationale à « accélérer [...] l'effort fait à l'échelle mondiale pour assurer le développement durable des PEID grâce à des programmes concrets, ciblés et tournés vers l'avenir et vers l'action ».

En quelque sorte débarrassées des contraintes classiques de la négociation, les discussions ont concrètement rassemblé divers acteurs (autorités locales, société civile et ONG, fondations, secteur privé et institutions financières internationales) autour de six domaines cruciaux pour la durabilité du développement insulaire : changements climatiques et gestion des risques de catastrophes ; développement social, santé et maladies non transmissibles ; énergie durable ; océans, mers et biodiversité ; eau et assainissement ; sécurité alimentaire et gestion des déchets.

1. IIISD, 2014, « Compte-rendu de la troisième Conférence internationale sur les PEID », *Bulletin des Négociations de la Terre*, vol. 8, n° 57 (disponible sur : [www.iisd.ca/download/pdf/enb0857f.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb0857f.pdf)).

À l'issue de la conférence, Wu Hongbo, le Secrétaire général adjoint des Nations unies pour les affaires économiques et sociales, et qui assurait le secrétariat général de cette conférence, a fait remarquer que jamais dans le passé l'appel à des actions concrètes n'avait été si bien intégré dans une conférence des Nations unies, affirmant qu'*« elle constitue le modèle de l'avenir »*.

### « La voie à suivre » ?

Certains ont pu craindre que l'absence de discussions à fort enjeu au Samoa ne nuise au succès de ce rendez-vous. Pourtant, c'est justement ce caractère « atypique » par rapport au processus traditionnel de négociations onusiennes qui a permis d'instaurer une atmosphère apaisée et favorable à une vision plus positive et constructive du développement, atmosphère indispensable à l'échange autour de partenariats pragmatiques.

Il est particulièrement intéressant que les PEID aient été à l'initiative de ce processus. D'abord, parce qu'ils démontrent ainsi qu'ils ne sont ni marginaux ni passifs face aux menaces exogènes. Ensuite, parce qu'ils ont indéniablement un certain poids en matière de mobilisation de l'opinion publique internationale, en particulier sur la question du changement climatique. En focalisant l'attention, non pas sur la négociation d'objectifs communs de développement durable, mais plutôt sur des aspects concrets de la réalisation de tels objectifs, ils pourraient largement contribuer à instaurer une vision pragmatique, et par là même plus constructive, du futur, ce qui selon nous manque cruellement aujourd'hui. Enfin, et c'est lié, parce qu'ils pourraient être à l'initiative d'une évolution du modèle des négociations internationales sur le climat : et si les Conférences des Parties annuelles, en réservant aux rencontres intermédiaires des pans de négociations, laissaient plus de place aux échanges sur les modalités d'action, sur les exemples de succès et d'échecs, etc. ?

Il ne s'agit là évidemment que d'une hypothèse, car les choses ne sont pas si simples que cela dans le monde des négociations

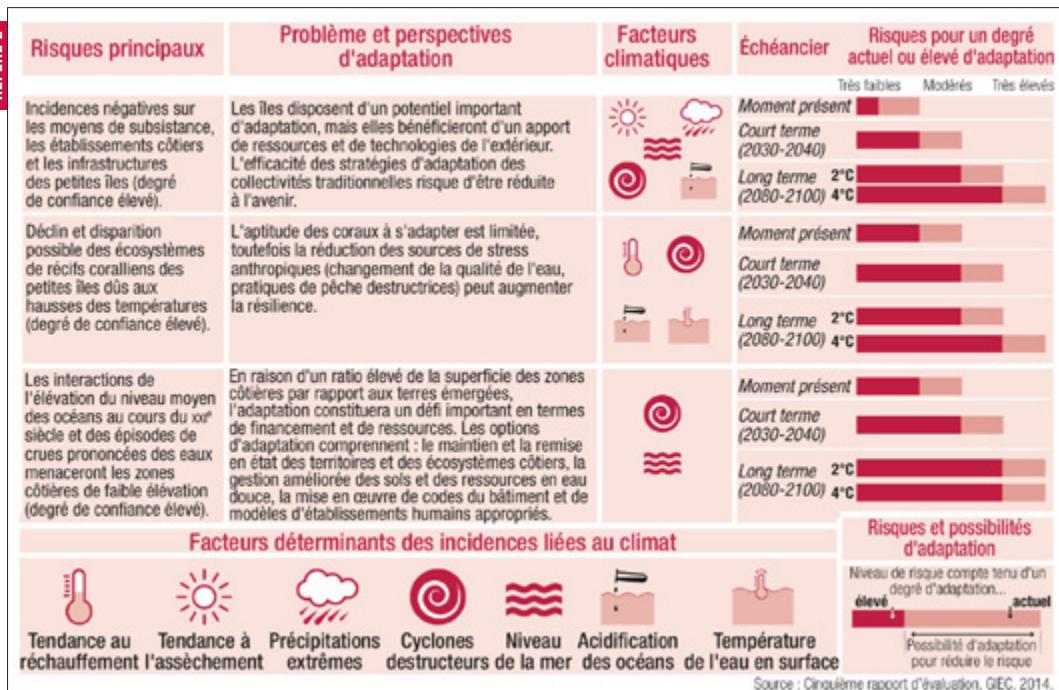
internationales sur le climat. Quoi qu'il en soit, en innovant ainsi dans les manières de conduire des discussions multilatérales (négocier avant, puis se réunir pour discuter concrètement de mise en œuvre), les PEID contribuent à renouveler leur propre positionnement en passant du statut de victimes du changement climatique (« nous sommes à la fois les moins responsables et les plus vulnérables ») à force de proposition pour l'action. Une évolution déjà entamée en 2009 avec la création, sous l'impulsion des Maldives, du Bangladesh et de Kiribati, du Climate Vulnerable Forum (CVF). Schématiquement, il s'agit d'une coalition de Petits États insulaires et d'États continentaux, tous reconnus par le système onusien comme étant « les plus vulnérables au changement climatique ». En s'unissant, ces pays tentent de montrer qu'au-delà de leurs différences géographiques (diverses régions de la planète, des risques différents) et culturelles, ils n'en portent pas moins des enjeux similaires, ce qui renforce de fait leur poids d'ensemble, notamment sur la question du financement de l'adaptation. Pour les PEID, c'est une manière de sortir de leur statut de territoires minuscules et isolés et de prendre davantage de poids dans les négociations.

Parallèlement, au sein du CVF, plusieurs pays, les Maldives en tête, ont déclaré vouloir devenir les premiers pays « neutres en carbone », notamment au travers du recours à des énergies renouvelables et à des technologies d'efficacité énergétique. En se positionnant ainsi sur le volet atténuation des négociations, sur lequel ce sont davantage les grands pays émetteurs comme les États-Unis et la Chine qui sont attendus, les petites îles tentent un coup de force. L'idée est en effet de pointer du doigt les efforts insatisfaisants des grands pays émetteurs en termes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, mettant alors subtilement l'accent sur la nécessité que ces derniers financent davantage l'adaptation des pays les moins émetteurs. Un défi dont on verra bien s'il porte ses fruits.

Quoi qu'il advienne, ce changement de posture est très intéressant, et ce d'autant

## Les risques climatiques pour les petites îles

REPERE 2



Source : Cinquième rapport d'évaluation, GIEC, 2014.

Les Petits États insulaires sont très sensibilisés aux négociations climatiques en raison de l'importance de l'impact des changements climatiques sur leur environnement et leur économie.

qu'il atteint avec la Conférence de Samoa une dimension très opérationnelle. Ainsi, si ce mouvement était suivi par d'autres pays, voire par l'ensemble du processus des négociations climat, cela favoriserait l'instauration d'une vision constructive du futur afin de sortir d'une situation actuelle trop contrainte, dans laquelle le « courage politique » n'a que trop peu sa place, ce qui conduit à des engagements nationaux qui ne sont de fait pas à la hauteur, d'abord de l'objectif des + 2 °C, et encore moins de la réalité scientifique du changement climatique.

### Des pionniers de l'adaptation ?

Les Petits États insulaires sont confrontés à un ensemble de problèmes inhérents à leur petite taille et à leur éloignement géographique (peu d'effets d'économies d'échelles par exemple, ce qui nuit à leur compétitivité, au système éducatif, etc.). Ces États sont également très

exposés aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles, avant tout car la circonscription de l'espace et certaines caractéristiques intrinsèques (forte dépendance à des composantes environnementales comme les récifs coralliens, par exemple) génèrent rapidement des enchaînements d'impacts qui, dans des contextes continentaux, sont davantage dilués dans l'espace et dans le temps<sup>1</sup>. Les PEID sont donc des systèmes territoriaux très réactifs, ce qui peut paradoxalement, et sous certaines conditions, leur être bénéfique : il faut finalement peu d'actions ou de moyens pour mettre rapidement en œuvre des réponses efficaces. Ils pourraient dès lors devenir des pionniers de l'adaptation.

Au Samoa, les PEID ont réaffirmé leur appartenance à une catégorie spéciale de

1. DUVAT V. et MAGNAN A., 2012, *Ces îles qui pourraient disparaître*, Paris, Le Pommier-Belin.

pays en développement qui nécessite une attention particulière. Mais compte tenu des modalités de la négociation, ils pourraient également affirmer un rôle de *leadership* pour la communauté internationale, qui va se réunir tout au long de l'année 2015, à l'occasion notamment de trois grands rendez-vous : la troisième Conférence des Nations unies sur la prévention des risques de catastrophes à Sendai (Japon) ; la troisième Conférence sur

le financement du développement à Addis-Abeba (Éthiopie) et la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques à Paris (COP21, France).

Dans cet agenda international chargé, gageons que les résultats et la dynamique de la Conférence de Samoa constitueront une source d'inspiration, qui placerait alors les PEID en exemples d'un futur désirable. ■

# Gérer les risques, condition du développement durable

P. G. Padrogh DHAR CHAKRABARTI, TERI

**L**a ville de Sendai au Japon a accueilli la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes (WCDRR-3) du 14 au 18 mars 2015, quatre ans après le grand tremblement de terre qui a touché l'est du Japon, provoquant un mélange complexe de catastrophes : tsunami, inondation, explosion de la centrale nucléaire de Fukushima avec des infiltrations radioactives dans le sol, menaces sur la santé et la sécurité publiques, etc. Pour le Japon, ce lieu symbolique est le cadre idéal pour présenter au monde la façon dont le pays s'est remis de cette catastrophe sans précédent, tout comme il l'avait fait une dizaine d'années plus tôt en accueillant WCDRR-2 à Kobe, capitale de la province de Hyōgo, détruite par le grand tremblement de terre de Hanshin en 1995.

Pour la communauté internationale, WCDRR-3 est l'occasion de rappeler l'importance pour le développement durable de la réduction des risques de catastrophes (RRC) et la nécessité de faire le lien entre la RRC et les processus actuels liés aux Objectifs de développement durable (ODD) et aux négociations sur le changement climatique, ainsi que de repenser la stratégie mondiale pour la réduction des risques à partir des expériences acquises au cours des décennies précédentes.

## Stratégie de Yokohama

Les discussions internationales sur la RRC ont commencé en 1987 lorsque la Commission mondiale sur l'environnement

et le développement a présenté son rapport final, *Notre avenir à tous*, soulignant qu'au cours des deux décennies précédentes, des catastrophes naturelles avaient touché 800 millions de personnes à travers le monde, faisant 3 millions de morts et entraînant des dommages matériels équivalant à plus de 213 milliards de dollars. L'Assemblée générale des Nations unies a répondu à ce constat en déclarant les années 1990 « Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles ».

Au milieu de la décennie, les Nations unies ont organisé la Conférence WCDRR-1 à Yokohama, qui a réuni des hauts responsables politiques, des experts techniques et des représentants d'organisations non gouvernementales afin d'« élaborer un plan d'action visant à mettre les résultats scientifiques et technologiques au service des régions du monde les plus sujettes aux catastrophes ». La Conférence a adopté la « Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr – Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets et du Plan d'action correspondant ».

## Cadre d'action de Hyōgo

L'examen des avancements de la Stratégie de Yokohama a montré qu'il ne pouvait y avoir de solution technologique miracle face aux catastrophes qui nécessitent des interventions sur plusieurs fronts. Le tsunami de l'océan Indien du 26 décembre 2004, qui

a tué plus de 200 000 personnes à peine trois semaines avant la conférence WCDRR-2 organisée à Hyōgo, a plus que jamais suscité des inquiétudes mondiales pour la RRC. La conférence a adopté le « Cadre d'action de Hyōgo 2005-2015 – Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » (CAH), qui a retenu cinq priorités d'action sur cinq fronts : politique, technologique, social, économique et humanitaire.

La mise en œuvre du CAH a permis de progresser dans tous les domaines prioritaires. En particulier, presque tous les pays ont élaboré des cadres juridiques et institutionnels pour la gestion des catastrophes, de nombreux pays ont mis en place des plateformes nationales avec plusieurs parties prenantes ; des évaluations des risques aux échelles régionale, nationale et locale ont été réalisées ; l'éducation et la sensibilisation sur les catastrophes ont été améliorées ; et, enfin, les capacités de préparation et d'intervention en cas de catastrophe ont été renforcées dans la plupart des pays. Toutes ces mesures ont contribué à une tendance à la baisse des risques de mortalité, au moins pour ceux liés aux conditions météorologiques, pour lesquelles l'alerte précoce est possible.

Toutefois, les préjudices et les pertes matérielles dus aux catastrophes ont considérablement augmenté. La mondialisation économique a entraîné une hausse marquée de l'exposition aux risques, tandis que de nouveaux investissements privés et publics se sont concentrés dans les zones dangereuses, notamment les côtes exposées aux cyclones et aux tsunamis, les bassins fluviaux inondables et les villes sujettes aux séismes. Les risques « intensifs » de catastrophes de haute gravité et de basse fréquence se sont accumulés dans les zones exposées au danger et se répercutent désormais dans le monde entier à travers les chaînes d'approvisionnement, représentant un risque économique systémique à l'échelle mondiale.

Le développement urbain mal planifié et mal géré, la dégradation de l'environnement, la pauvreté et les inégalités ainsi que les carences des mécanismes de gouvernance continuent à

entraîner une augmentation rapide des pertes et dommages liés aux risques de faible gravité et haute fréquence qui sont très « extensifs ». Cela a des conséquences désastreuses sur les ménages vulnérables à faible revenu et les petites entreprises informelles qui assurent la grande majorité de l'emploi dans de nombreux pays. Les risques extensifs augmentent même dans les pays et les zones qui ne sont pas exposés à des risques majeurs, illustrant la façon dont le développement et la réduction des risques de catastrophe n'ont été ni durables ni efficaces.

### Catastrophes et développement durable

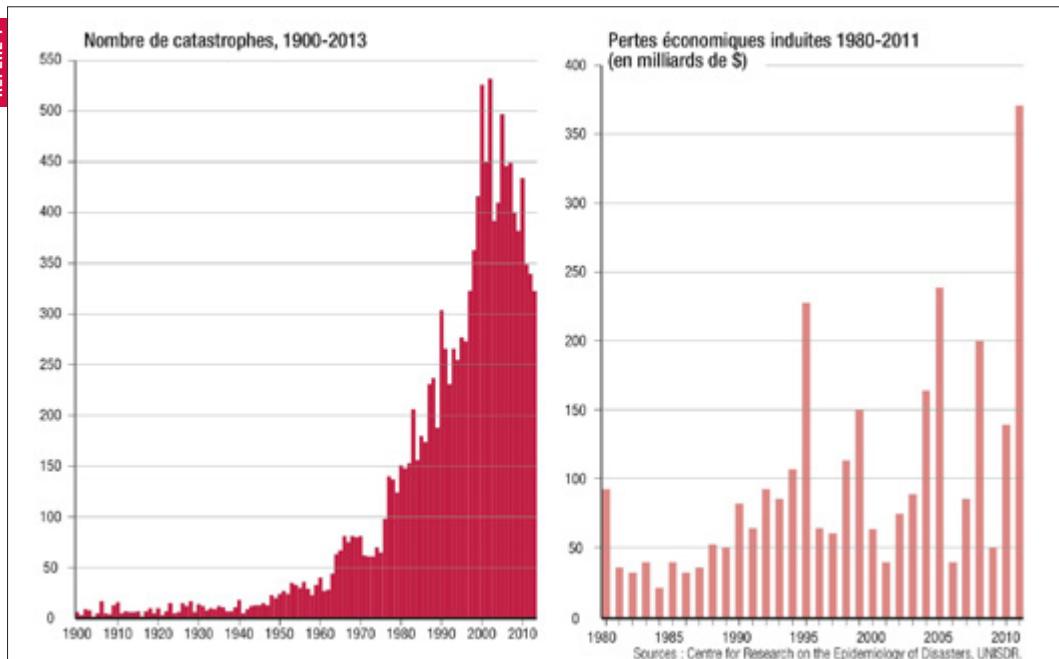
La gestion des risques de catastrophes ne peut plus être traitée séparément de la stratégie globale de développement durable. Une perspective en trois dimensions du lien entre catastrophe et développement est bien établie. Tout d'abord, les catastrophes anéantissent les acquis du développement par leur impact sur la vie, les moyens de subsistance et les biens des communautés. Ensuite, l'absence de développement perpétue et aggrave les privations sociales et économiques existantes, en particulier pour les personnes pauvres et à faible revenu, ce qui les rend vulnérables aux catastrophes. Enfin, le développement représente souvent la cause de nouvelles catastrophes en créant de nouveaux risques.

Il s'agit souvent d'intégrer la RRC dans le développement, mais peu de progrès ont été faits pour s'assurer que le développement réduise, plutôt qu'il n'augmente, les risques de catastrophes. Par conséquent, le cadre post-2015 doit inclure explicitement les politiques publiques offrant des incitations et opportunités d'investissement pour un environnement plus résilient afin de réduire les risques existants et empêcher la création d'une nouvelle accumulation de risques.

Le rapport spécial de 2011 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique*, a confirmé que le changement climatique anthropique se manifestait par l'augmentation des températures, les

## Des catastrophes plus fréquentes et plus coûteuses

REPÈRE 1



La combinaison entre les changements climatiques et le manque d'anticipation et de gestion des risques entraîne une croissance exponentielle du coût économique des catastrophes naturelles.

changements des régimes de précipitation, la fonte des glaces et l'élévation du niveau de la mer pourrait représenter un danger de multiplication des catastrophes hydrométéorologiques. Notamment les vagues de chaleur et de froid, la sécheresse, les inondations, les crues soudaines, les trombes d'eau, les glissements de terrain, les incendies de forêt, les cyclones, les ouragans, etc. Les conclusions du rapport soulignent que « les interactions entre l'atténuation, l'adaptation aux changements climatiques et la gestion des risques de catastrophes peuvent avoir une influence majeure sur les voies résilientes et durables » (cf. repère 2).

### Cadre post-CAH pour la réduction des risques

L'adoption en mars 2015 du cadre post-CAH sur la réduction des risques de catastrophe à la Conférence WCDRR-3, avant la déclaration des ODD par l'Assemblée générale des

Nations unies en septembre 2015 et la finalisation attendue de l'accord sur le climat à la COP21 de décembre 2015, offre l'occasion d'intégrer la réduction des risques dans les ODD et l'atténuation et l'adaptation au changement climatique (ce qui manquait au CAH). Le cadre post-CAH doit suivre la même tendance que les négociations internationales sur le développement durable, qui connaissent un changement de paradigme, passant de déclarations générales à des programmes d'action spécifiques avec des objectifs clairement définis.

Tout d'abord, les risques doivent être pris en compte dans leur totalité. Or, à ce jour, les initiatives internationales de prévention des risques sont axées sur les catastrophes naturelles et ne tiennent pas compte des catastrophes liées aux activités humaines, traitées séparément (d'origine agricole, industrielle, environnementale, nucléaire, liées aux transports, à la santé, etc.). C'est en effet l'exposition aux dangers de la nature des vulnérabilités

causées par l'homme (logements, infrastructures, transports, industries, etc.) qui provoque des catastrophes. Souvent, les risques d'origine humaine peuvent interagir avec les risques naturels pour créer des catastrophes complexes. Le changement climatique anthropique est le meilleur exemple de la façon dont les émissions de gaz à effet de serre ont contribué à la multiplication des catastrophes liées au climat, qui peuvent en apparence ressembler à des catastrophes naturelles, mais sont essentiellement d'origine humaine. Chaque type de catastrophe, naturelle ou d'origine humaine, comporte de nombreux éléments communs nécessitant des interventions similaires ; par conséquent, un cadre commun permettrait d'éviter la fragmentation et favoriserait une meilleure coordination en termes de planification, de stratégie et de réponse.

Deuxièmement, le cadre global de la réduction des risques de catastrophes devrait être élargi pour englober tous les aspects (prévention, atténuation, intervention et gestion post-crise) dans un cadre commun.

Troisièmement, le nouveau cadre mondial devrait encourager les synergies entre la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques qui partagent l'objectif commun de réduire la vulnérabilité des populations aux événements climatiques extrêmes, mais qui disposent de

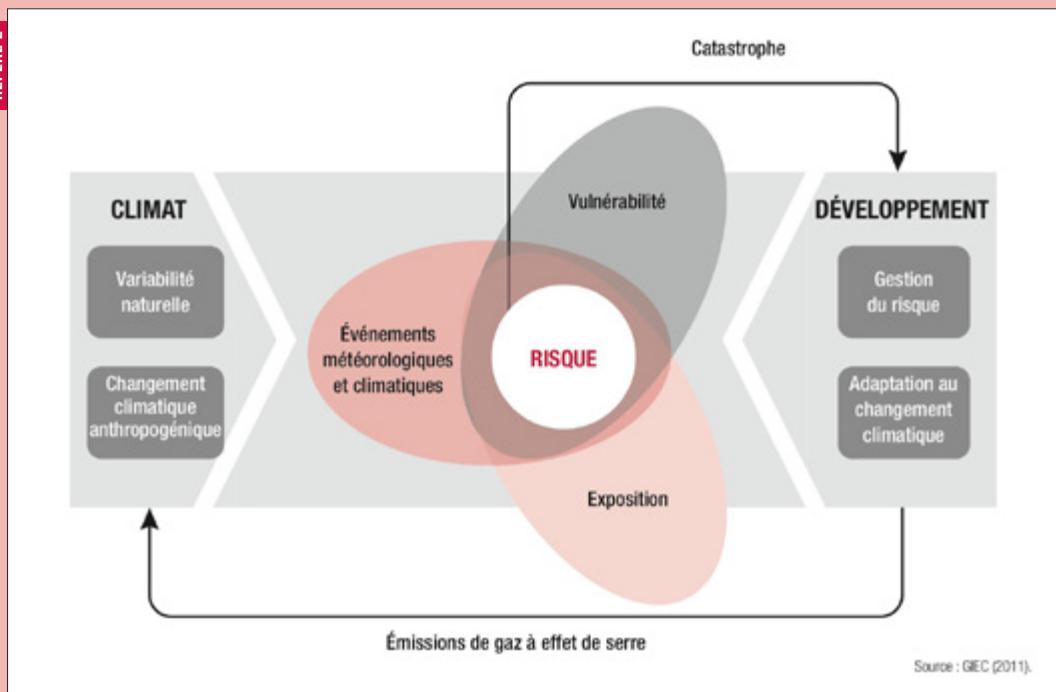
mécanismes juridiques, institutionnels et politiques différents. De meilleures synergies permettraient notamment de tirer le meilleur parti de ressources limitées.

Quatrièmement, la perspective du cadre post-CAH ne doit pas se limiter à sauver des vies et des biens. Il devrait être beaucoup plus positif et ambitieux, au service du développement de communautés résilientes. Les domaines prioritaires d'action devraient également être recentrés pour améliorer la communication sur les risques et la gouvernance grâce au renforcement des partenariats et des alliances avec l'ensemble des acteurs concernés et à toutes les échelles.

Enfin, les objectifs stratégiques et les domaines prioritaires du cadre post-CAH devraient être réduits en un ensemble d'objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre aux niveaux local, national, régional et international. Ces objectifs pourraient être contrôlés et mesurés de la même manière que les ODD, sur la base des expériences acquises pour la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement. Cela permettra d'assurer que le cadre post-CAH ne demeure pas un ensemble de vagues formulations que les gouvernements nationaux pourront suivre s'ils le veulent, mais constitue plutôt un ensemble d'objectifs et de cibles clairement définis, partagés et facilement mesurables. ■

## Changement climatique, risque et développement

REPÈRE 2



Les modèles de développement déterminent très directement le niveau de vulnérabilité d'une société. En conséquence, développement et prévention des risques doivent aujourd'hui être pensés conjointement et sur le long terme.

# Nouvelles institutions financières internationales : le début de la fragmentation ?

Laëtitia MARTINET, AFD

L'année 2014 a vu l'annonce de la création de nouvelles institutions financières internationales, dont les pays membres des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) sont à l'origine – la Chine plus particulièrement. La création de la « Nouvelle Banque de développement des BRICS », du Contingency Reserve Arrangement, de l'Asian Infrastructure Investment Bank et du Silk Road Fund est la manifestation de la frustration des pays émergents devant la rigidité de l'architecture financière internationale. C'est aussi l'expression de la volonté de la Chine de renforcer son poids géopolitique régional et mondial. Ces nouvelles institutions financières internationales sont en effet autant de lieux d'affirmation de la puissance régionale et mondiale de la Chine, face aux États-Unis et au Japon.

Mais si l'enjeu géopolitique de ces institutions est certain, leurs impacts à court terme sur l'architecture de l'aide restent à discuter.

## Nouveaux instruments

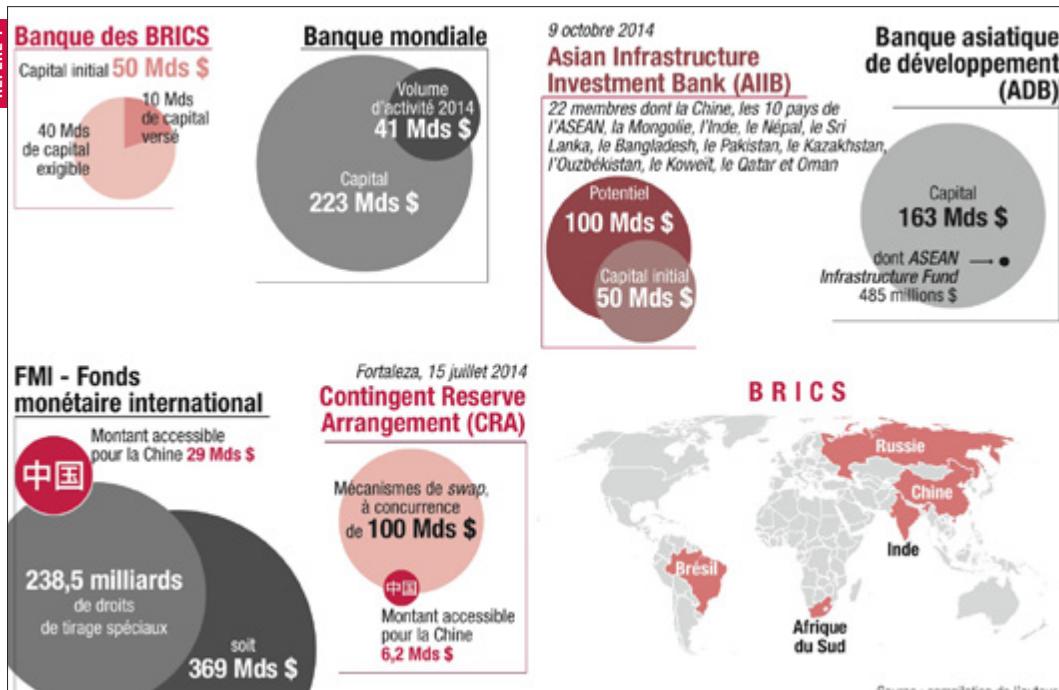
La « Nouvelle Banque de développement » (New Development Bank, NDB) a été officiellement lancée lors du 6<sup>e</sup> Sommet annuel

des BRICS, à Fortaleza en juillet 2014. L'idée de cette Banque avait été avancée lors du Sommet de New Delhi, en 2012. La déclaration du Sommet de Durban, un an plus tard, en avait réaffirmé le principe, mais ne donnait pas d'indications précises quant à ses futures modalités de fonctionnement. L'accord sur la NDB, signé à Fortaleza, précise les modalités de fonctionnement et de gouvernance de la Banque. Elle pourrait devenir opérationnelle d'ici 2016, après ratification par les pays fondateurs, avec un capital initial qui s'élèvera à 50 milliards de dollars, dont 10 milliards de capital versé et 40 milliards de capital exigible qui sera réparti à parts égales entre les membres fondateurs.

Également créé à Fortaleza, le Contingent Reserve Arrangement (CRA) est un accord par lequel les BRICS ont engagé leurs ressources via des mécanismes de *swap* (échanges financiers), à concurrence d'un total de 100 milliards de dollars, dont 41 milliards pour la Chine, 18 milliards chacun pour le Brésil, l'Inde et la Russie, et 5 milliards pour l'Afrique du Sud. L'objectif étant de disposer d'un instrument permettant d'éviter les pressions de court terme sur les balances des paiements des

## La Banque des BRICS, concurrente, alternative ou complément ?

REPRISE 1



Les nouvelles structures financières proposées par les BRICS apparaissent plus comme des compléments et des affirmations symboliques que comme de réels concurrents ou alternatives aux institutions financières internationales ou régionales existantes.

États membres et d'assurer un soutien mutuel – et donc de renforcer la stabilité financière.

Par ailleurs, la création d'une banque régionale asiatique, l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), a été annoncée le 24 octobre 2014 lors d'une cérémonie de lancement à Pékin. Le capital initial de l'AIIB est de 50 milliards de dollars mais pourrait rapidement atteindre 100 milliards de dollars. Les 22 pays membres de l'AIIB sont désormais, outre la Chine, les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la Mongolie, l'Inde, le Népal, le Sri Lanka, le Bangladesh, le Pakistan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Koweït, le Qatar et Oman. L'AIIB couvrira les mêmes géographies que la Banque asiatique de développement (Asian Development Bank, ADB) et les mêmes secteurs que l'ASEAN Infrastructure Fund qui soutient l'ADB.

À l'occasion du sommet de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (Asia-Pacific

Economic Cooperation – APEC), la Chine a annoncé la création d'un nouveau fonds, le fonds « route de la soie » ou Silk Road Fund pour le financement d'infrastructures – de transport essentiellement – à caractère régional. Le fonds sera doté de 40 milliards de dollars et sera géré par la China Development Bank.

### La diplomatie de la route de la soie

Bien que faible en comparaison des montants en jeu au sein des organisations internationales issues des Accords de Bretton Woods, le capital des nouvelles institutions financières est conséquent. Ces dernières accentuent ainsi le poids déjà croissant pris individuellement par les bailleurs dits « émergents » dans le financement du développement, et notamment des infrastructures.

La volonté affichée de ces nouvelles institutions est de porter une vision différente de

celles des institutions financières existantes. Des mesures sont ainsi prises afin de limiter la participation et/ou le poids des pays développés dans leur gouvernance. Par ailleurs, les règles de l'actionnariat de la NDB limitent de fait la participation à la gouvernance de la Banque à ses membres fondateurs (qui ne pourront pas représenter moins de 55 % des droits de vote, sachant que, par ailleurs, un membre non fondateur ne pourra pas disposer de plus de 7 % des droits de vote) et aux pays emprunteurs (qui ne pourront pas représenter moins de 80 % des droits de vote). Ces limites marquent la volonté d'éviter la situation de la Banque mondiale et de l'ADB où les actionnaires principaux, ayant de fait un impact sur la gouvernance de ces institutions, sont des pays non-emprunteurs. À l'exception notable, il est vrai, de la Chine, qui, à l'instar des cinq premiers actionnaires (les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne et la France), nomme son administrateur à la Banque mondiale depuis 2010.

Bien que le principe retenu par l'accord de lancement de la NDB soit celui d'une répartition égale des parts du capital – et, de fait, des droits de vote entre les membres fondateurs –, à l'issue de longues négociations, c'est Shanghai qui été désignée pour accueillir le siège de la Banque. Le siège de l'AIIB est également en Chine (à Pékin), son directeur pressenti est Chinois (Jin Liqun, président de la Corporation internationale chinoise de capital, le fonds souverain chinois), et le capital serait réparti selon une formule qui aurait pour principal critère le PIB, donnant ainsi une place prépondérante à la Chine. Cette dernière est par ailleurs la première contributrice du CRA. Son poids est ainsi indiscutable au sein de ces institutions et mécanismes multilatéraux.

Outre le Silk Road Fund, la Chine s'est engagée, à l'occasion du Sommet de l'ASEAN+3, à fournir 10 milliards de dollars de prêts préférentiels aux pays de l'organisation, 10 milliards de prêts pour les infrastructures, ainsi qu'une seconde phase de 3 milliards de dollars du fonds Chine-ASEAN. Au gré des accords commerciaux et des investissements dans les réseaux de transport, la Chine entend

interconnecter les pays asiatiques et bâtir ainsi les fondements d'une « coprospérité » asiatique tirée par la croissance chinoise. Ce sont, avec l'AIIB et le Silk Road Fund, autant de relais financiers de la puissance chinoise dans la région.

### **Un signal politique fort pour la réforme de l'architecture financière internationale**

Officiellement, la Banque des BRICS, le CRA, l'AIIB et les fonds créés par la Chine sont des institutions régionales et des instruments financiers complémentaires, plutôt que concurrents, des institutions et des instruments financiers internationaux existants.

Pour autant, la création de ces institutions fait écho à la lenteur des réformes de gouvernance des institutions financières internationales, dominées par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). À l'ADB, la Chine et l'Inde ont chacune 11 % des droits de vote, contre 16 % chacun pour le Japon et les États-Unis. La présidence de l'ADB est assurée par le Japon depuis la création de la banque. Quant à la réforme en cours du Fonds monétaire international (FMI), visant à refléter l'évolution des poids relatifs des pays membres dans l'économie mondiale, elle attend encore sa ratification par le Congrès des États-Unis pour entrer en vigueur. Le réalignement des quotes-parts relatives devait permettre à la Chine de devenir le troisième plus grand membre du FMI, et au Brésil, à la Chine, à l'Inde et à la Russie de figurer parmi les dix plus gros actionnaires du FMI.

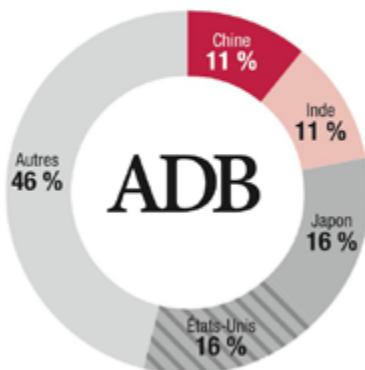
Décidée en 2011 par le Conseil du FMI, la réforme des quotas doit être ratifiée par les 3/5<sup>e</sup> des membres (soit 116 membres) représentant plus de 85 % des quotas. À ce jour, 146 membres, représentant 77 % des quotas, l'ont fait. Il faut cependant la ratification des États-Unis, dont le quota est de 42,1 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS, 17,6 %).

La création de la Banque des BRICS, du CRA et de l'AIIB est ainsi un signe important de l'aspiration politique des BRICS, la Chine en particulier, à occuper une plus grande place

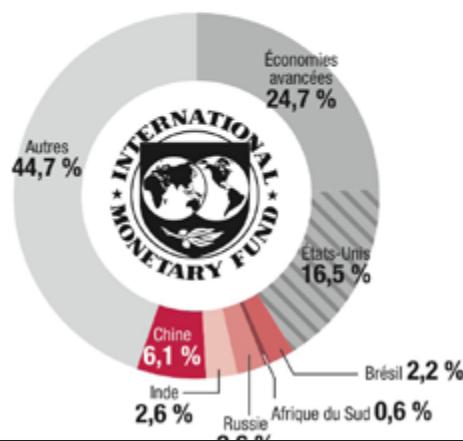
## Les BRICS à la recherche d'une influence à la mesure de leurs économies

REPÈRE 2

### Droits de vote à la Banque asiatique de développement (ADB)



### Droits de vote au Fonds monétaire international (FMI) (depuis 2010)



Les droits de vote dans les institutions financières internationales ou régionales minorent encore largement le poids politique et économique des pays émergents, les incitant à trouver des voies alternatives pour faire reconnaître leur nouvelle statut.

dans la gouvernance financière mondiale reflétant leur poids réel dans l'économie mondiale et à remettre en question l'ordre hérité de l'après-guerre et organisé autour des institutions de Bretton Woods, dont le *leadership* est essentiellement assumé par les États-Unis, l'Europe et le Japon (*cf. repère 2*).

### Régionalisation et multiplication des canaux de financement

Les nouvelles institutions vont renforcer les interdépendances entre les BRICS, avec leurs zones d'influence, et fortifier la convertibilité de leurs monnaies. Avec l'AIIB, la Chine accélère la régionalisation de ses entreprises et du yuan, favorisant ainsi le commerce intrazone. Cela permettra à terme à la Chine de disposer d'une zone d'influence prospère hors de l'entreprise du dollar.

La multiplication des canaux de financement des infrastructures, dans laquelle s'inscrivent la NDB et l'AIIB, répond sans

doute aux besoins considérables des pays en développement. Pour la seule Asie, on les estime en milliers de milliards de dollars.

Dans le contexte de la préparation de la 3<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur le financement du développement (Addis-Abeba, juillet 2015), le constat est fait de la faiblesse des financements publics mobilisés par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sous forme d'aide publique au développement (APD) au regard des besoins pour la réalisation d'un agenda universel (estimés vingt fois supérieurs aux montants annuels de l'APD actuelle). De fait, un engagement des pays émergents pour le financement du développement est appelé depuis de nombreuses années. À cet égard, le lancement de ces nouveaux instruments financiers de l'aide au développement est un signal clair de la mobilisation et de l'implication des pays émergents dans le financement du développement.

La multiplication des financements représente cependant un risque élevé de fragmentation de l'aide. Elle augmente en effet la complexité de la gouvernance globale. Elle résulte d'un mouvement plus large de resserrement des politiques publiques sur des problématiques nationales qui touchent aussi bien les pays à revenu élevé que les pays à revenu moyen ou faible. Dans ce contexte, les efforts de rapprochement, de dialogue et de concertation sont plus utiles que jamais.

La prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux est un point d'application indispensable de ces efforts de concertation en vue d'une certaine forme de convergence des pratiques. Les institutions financières de développement – bilatérales et multilatérales – organisées autour des institutions de Bretton Woods ont établi un corpus de normes et de réglementations permettant d'avoir un impact positif sur l'environnement et les sociétés, ou tout au moins de limiter les impacts négatifs des

financements. La force de ce corpus de normes vient de sa prise en compte par l'ensemble des institutions. Le développement de nouvelles sources de financements, affranchies de ces critères, serait extrêmement préjudiciable à l'efficacité de ces normes et aux impacts positifs qu'elles peuvent avoir.

Dans ce contexte de complexification et de fragmentation du paysage de l'aide, certaines initiatives contribuent à construire un nouveau paradigme, fondé sur une coordination et une complémentarité entre les différents acteurs. C'est le cas de l'International Development Finance Club (IDFC) qui rassemble en son sein des acteurs financiers publics bilatéraux des pays membres du CAD de l'OCDE, mais aussi des acteurs financiers nationaux des puissances émergentes. Les agences de développement française, allemande et japonaise y côtoient ainsi les banques de développement sud-africaines, brésiliennes et chinoises. ■

# Soutenir les agricultures familiales : pour l'efficacité et l'équité

Zacharie MECHALI, AFD

Sébastien TREYER, Iddri

**D**epuis de nombreuses années, les débats sur le développement agricole ont essentiellement insisté sur l'importance d'appuyer les « petits agriculteurs » (*smallholders*), vu leur vulnérabilité, par opposition aux grandes exploitations. Les Nations unies ont déclaré 2014 Année internationale de l'agriculture familiale. Cette notion a été au cœur de la politique agricole européenne depuis les années 1960. Dès lors, pourquoi y revenir en 2014 ? Avons-nous besoin d'un renouvellement conceptuel ? Quels effets cette focalisation est-elle censée produire ?

## Fermiers, agriculteurs, voire paysans, plutôt que *smallholders*

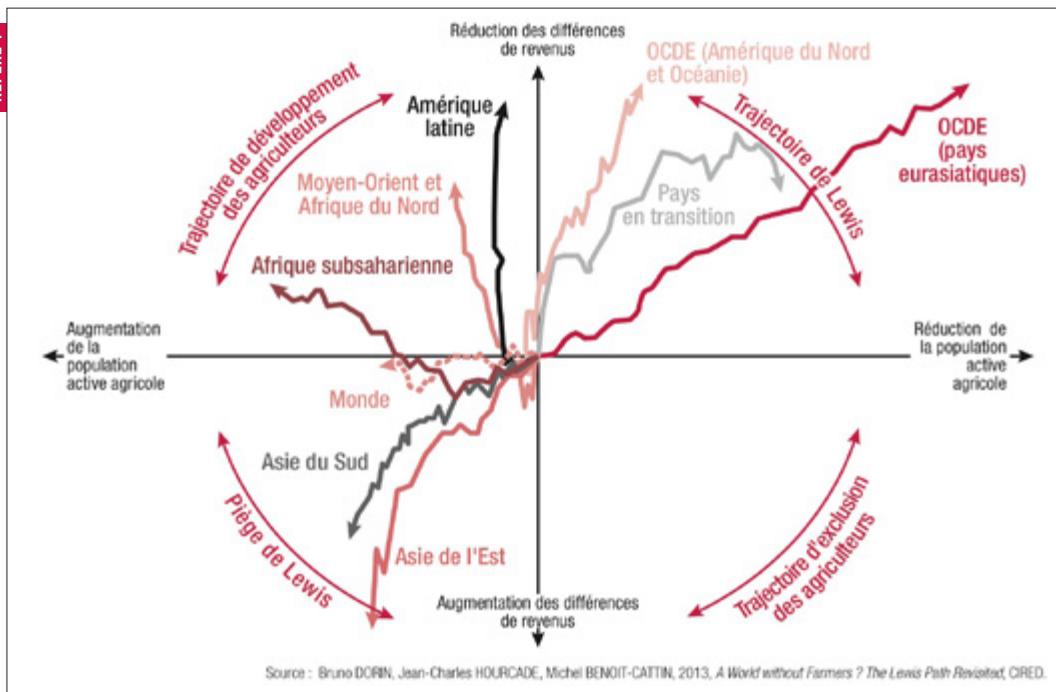
L'Année internationale de l'agriculture familiale aura été l'occasion de constater que personne ne parle vraiment de la même chose en évoquant ce terme et que l'une de ses représentations les plus courantes est celle de paysans minifundiaires paupérisés et vulnérables à bien des titres (accès limité à la terre et aux moyens de production, enclavement, etc.). Cette image est malheureusement une réalité puisque la majorité des pauvres du monde vit dans les campagnes et que les moins bien nourris sont paradoxalement les paysans

eux-mêmes. Cependant, cela ne veut pas dire que leur vulnérabilité est la seule – ou même la meilleure – raison de faire de cette forme d'agriculture la cible des programmes de développement ou des politiques publiques.

La question mérite en effet d'être posée différemment. Pour nourrir les quelque 9 milliards d'individus, majoritairement urbains, qui devraient peupler la planète en 2050, la production agricole devrait augmenter de 50 à 70 %, selon la réduction des pertes et gaspillages que nous pourrons obtenir. Dès lors, quels sont les modèles productifs capables théoriquement de répondre à ce défi ? Quels sont ceux qui ont démontré une capacité d'augmentation des rendements par unité de surface et de la productivité du travail ? Productivité des surfaces en culture et productivité du travail sont en effet centrales, car d'elles dépendent la part de la surface consacrée à l'agriculture et les revenus des agriculteurs. S'agissant du travail, la productivité s'entend par actif agricole, par exemple exprimée en valeur ajoutée par unité de travail agricole, et non comme un rendement horaire du travail. Et nous verrons que l'unité de travail agricole contient sans doute plus d'heures travaillées que dans d'autres secteurs de l'économie.

## Développement agricole : les trajectoires de Lewis et la trajectoire inattendue

REPERE 1



On peut distinguer à l'échelle mondiale trois grandes trajectoires de développement agricole, correspondant chacune à un écart de revenus entre urbains et ruraux et à une évolution du nombre d'actifs agricoles. Dans la trajectoire de Lewis, la plus « classique », développement agricole et croissance des revenus agricoles proviennent d'un agrandissement des structures combiné à un exode rural. Elle s'oppose au « piège de Lewis », où le nombre des actifs croît sans augmenter leurs revenus. Une dernière trajectoire, inattendue mais réelle, notamment en Afrique, voit la croissance parallèle du nombre d'actifs agricoles et de leurs revenus : l'agriculture absorbe elle-même ses actifs et leur fournit des emplois aussi lucratifs que les emplois urbains.

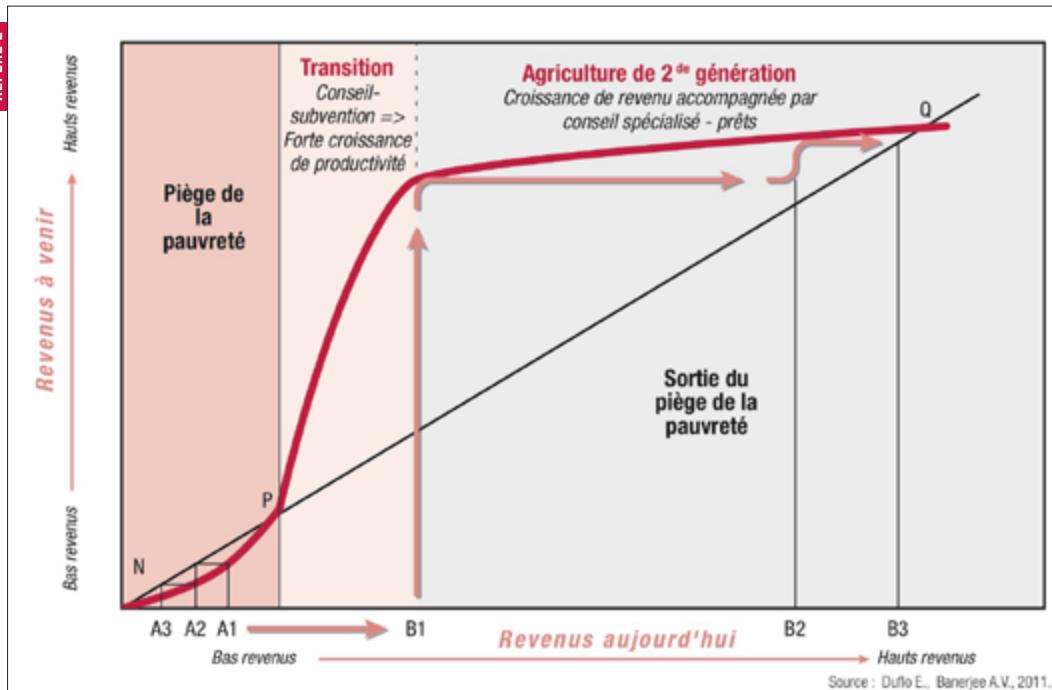
Si tous les pays verront leurs propres solutions émerger, quels modèles d'organisation de l'entreprise agricole seront capables de porter cette vaste dynamique d'intensification (nécessairement plus écologique, c'est-à-dire moins dépendante des énergies fossiles et des intrants chimiques) ? Seul un agriculteur (et sa famille), présent en permanence sur son exploitation et disposant des moyens de faire face aux risques inhérents à la production, est capable d'une telle augmentation de la productivité, dès lors qu'il a un accès sécurisé à moyen et long termes aux facteurs de production, en particulier la terre. Pourquoi ? Parce que l'agriculture intensive (capable de produire plus par unité de surface), dans les conditions actuelles de marché et si l'on veut nourrir les villes à des prix raisonnables, rémunère très mal la main-d'œuvre (à l'heure

de travail), sans parler du capital financier investi. Il est donc le plus souvent inenvisageable de maximiser la rentabilité d'un capital financier par une agriculture reposant sur des salariés.

La dure vie du paysan et de sa famille et la capacité de cette unité économique à auto-exploiter sa main-d'œuvre en cas de nécessité, parfois au-delà du raisonnable pour un observateur extérieur, expliquent la puissance économique de cette forme de production. La littérature lui reconnaît d'ailleurs un ensemble de qualités : la capacité de contrôle managérial de toutes les ressources permettant de produire un revenu, la conjonction entre résidence et lieu de travail – qui permet une grande disponibilité de la main-d'œuvre –, la capacité à faire le lien entre passé, présent et futur, mais aussi

## Sortir les petits agriculteurs de la pauvreté

REPÈRE 2



La modélisation de l'évolution des revenus des petits agriculteurs montre que, sans des revenus initiaux suffisants ou une aide (entre N et P), ceux-ci sont « piégés » dans la pauvreté (zones A1, A2, A3). Ils ne peuvent ni améliorer leur production ni faire face à un quelconque imprévu. Sortir de cette impasse nécessite souvent un « coup de pouce » (représenté par les flèches) – conseil, financement de projet, formation, appui à l'installation – comme ceux apportés par des programmes tels Appui à la formation professionnelle (AFOP) et ACEFA au Cameroun.

l'insertion dans le tissu social du territoire<sup>1</sup>. Aucun modèle industriel fondé sur un rapport capitaliste à la production et au travail ne permet d'entrer en compétition avec ce modèle familial si les conditions sont réunies pour son développement. L'augmentation de la taille des exploitations et, surtout, leur passage à un mode entièrement « patronal » de gestion (un gérant, des salariés) génère, sauf exceptions, une extensification de la production. Cela revient à produire moins par unité de surface, tout en employant moins d'actifs agricoles. Cela ne constitue donc pas la meilleure solution pour la production agricole, pour les ressources naturelles (déforestation) ou pour l'emploi.

Une récente étude menée par le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)<sup>2</sup> montre que les deux scénarios classiquement présentés pour l'avenir du monde agricole (soit une quasi-disparition au profit des villes et du secteur industriel – aussi dénommé *Lewis path* ; soit une « assignation à résidence » dans des territoires ruraux paupérisés – *Lewis trap*) ne suffisent pas à décrire la réalité. L'étude montre qu'au moins un autre modèle crédible prend forme, notamment en Afrique subsaharienne : une augmentation du nombre d'actifs agricoles concomitante à la diminution de l'écart de leurs revenus par rapport aux urbains (*cf. repère 1*).

1. VAN DER PLOEG J. D., 2013, *Theme Overview: Ten Qualities of Family Farming* (disponible sur : [www.agriculturesnetwork.org/magazines/east-africa/69/theme-overview](http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/east-africa/69/theme-overview)).

2. CIRED, 2013, « A World Without Farmers? The Lewis Path Revisited », *CIRED Working Papers Series*, 47 (disponible sur : [www.centre-cired.fr/IMG/pdf/CIREDWp-201347.pdf](http://www.centre-cired.fr/IMG/pdf/CIREDWp-201347.pdf)).

Ce scénario, intitulé *Farmer-Developing path*, est la dynamique que les politiques et institutions de développement devraient soutenir, notamment en Afrique subsaharienne, parce qu'il n'existera probablement pas, dans les prochaines décennies, d'autre secteur capable d'employer la très importante main-d'œuvre qui entrera sur le marché du travail dans les décennies à venir et parce qu'il faut, dans cette partie du monde qui connaîtra une forte poussée démographique et une importante croissance du PIB par tête, contenir les déficits agricoles en conservant le capital naturel.

Ainsi, le seul scénario possible (qui est engagé) est la généralisation d'une agriculture familiale productive. Conceptuellement et politiquement, il faut passer de la notion de *smallholders* à celle d'exploitations agricoles familiales, unités économiques à fort potentiel de croissance. Cette approche, qui met l'accent sur une reconnaissance des qualités « managériales » de l'organisation familiale de la production agricole et sur son efficacité, est susceptible de changer la manière dont on envisage l'accompagnement de ces unités économiques. Cette vision d'une agriculture familiale capable d'une augmentation rapide de la production et des revenus dégagés par actif est confortée par les données concernant des exploitations agricoles, qui sont recueillies dans le cadre des programmes appuyés par l'Agence française de développement (AFD), notamment au Cameroun.

### **Les agricultures familiales nécessitent-elles plus qu'un coup de pouce ?**

Évidemment oui. Trop souvent, au Sud, les fondamentaux d'une production intensive et durable ne sont pas réunis pour les agriculteurs, en particulier la sécurisation d'un accès durable au foncier agricole, l'accès aux intrants (notamment en semences) et aux marchés (désenclavement par les pistes rurales). Cela rend nécessaire un *big push* (des choix politiques sur le foncier combinés à un effort massif d'investissement) en faveur des agricultures familiales, à travers des politiques publiques volontaristes et des ressources

financières ciblées. Cela a été fait avec succès par des pays aussi différents que le Vietnam ou l'Éthiopie par exemple.

Dans la pratique, considérer les exploitations agricoles familiales comme des entités crédibles consiste à leur fournir un conseil professionnel articulé sur les fondamentaux économiques de leur système de production. C'est-à-dire commencer par comprendre l'agriculteur et, ensuite, l'accompagner dans ses choix d'investissements en temps de travail et en ressources financières (mêmes lorsqu'elles sont rares).

Au Cameroun par exemple, où l'AFD appuie la mise en place d'un dispositif national de conseil en gestion auprès des groupements de producteurs familiaux (programme d'Amélioration de la compétitivité des exploitations agropastorales familiales, ACEFA), l'accompagnement des agriculteurs par des conseillers qui s'intéressent avant tout à l'économie du système de production a les deux effets suivants : (1) une optimisation des itinéraires techniques par une meilleure utilisation des intrants et par une allocation des moyens de production vers les activités les plus rentables ; (2) une meilleure allocation des ressources publiques (nationales et internationales). Le programme ACEFA réunit le conseil économique et le financement de projets économiques portés par les groupements.

Dans les campagnes camerounaises, cette révolution silencieuse du déploiement d'un dispositif de conseil en gestion pour et avec les exploitations agricoles familiales a des effets nets sur les rendements (multipliés par deux ou trois), sur la productivité du travail et sur la valorisation de l'agriculteur, enfin considéré comme un acteur économique et non plus comme un indigent incapable de progrès. Le repère 2<sup>1</sup> illustre schématiquement que la dynamique induite sur le terrain par un accompagnement est une des priorités du soutien aux agricultures familiales puisque la transmission et l'économie patrimoniale de

1. Tiré et adapté de DUFLO E. et BANERJEE A. V., 2011, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, Public Affairs.

ces exploitations agricoles sont un élément essentiel de leur système productif. Or, l'installation des jeunes commence par une formation agricole adaptée aux territoires et aux filières qui les mettent en valeur. Cela implique de faire grandement évoluer les cursus théoriques d'une agronomie souvent trop académique vers des formations reposant sur l'alternance au sein d'exploitations réelles des territoires concernés et sur l'accompagnement des jeunes dans la formulation de leurs projets d'installation comme chefs d'exploitation.

Au Cameroun, cette rénovation de la formation agricole et rurale est en cours à l'échelle nationale dans le cadre du programme d'appui à la rénovation et au développement de la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (AFOP). À partir de 2014, le premier dispositif d'appui à l'installation de jeunes en agriculture en Afrique est testé : il repose sur une formation, un accompagnement par un conseiller insertion et un appui financier.

D'ores et déjà, sans attendre l'appui financier, la moitié des 3 000 premiers jeunes sortant des cursus rénovés du programme AFOP se sont installés comme chefs d'exploitation, en mobilisant leurs propres ressources et les réseaux développés au cours de la formation grâce aux périodes d'alternance. En effet, si l'installation

et la vie en agriculture sont fondamentalement une question d'accès à la terre, aux intrants et aux marchés, c'est aussi une histoire d'envie, de projection dans l'avenir et d'expression d'une forme de liberté d'entreprendre.

Au Cameroun, depuis cinq ans, les programmes AFOP et ACEFA montrent qu'on peut penser les exploitations agricoles familiales non pas dans le cadre d'un modèle traditionnel, figé ou à conserver, mais au contraire comme une forme d'organisation économique, humaine, managériale, capable de profondes et rapides transformations. Les politiques agricoles, à l'instar de ce qui a été conduit dans bien des pays (et en Europe), doivent placer ces exploitations dans des conditions leur permettant d'explorer et d'inventer les meilleures options, agronomiques et sociales, de développement durable, pour elles-mêmes, pour leurs territoires, pour les économies et les sociétés nationales, mais aussi pour la planète.

Les exploitations agricoles familiales sont celles qui valorisent le mieux les investissements dans le développement agricole. Il est donc pertinent de focaliser les stratégies des partenaires au développement sur ces exploitations, plutôt que sur un critère défini uniquement par la faible taille ou la vulnérabilité. C'est aussi un pari sur leur capacité à évoluer. ■

# Le *social business* : un nouveau modèle de développement durable ?

Nicolas VINCENT, AFD  
Raphaël DE GUERRE, AFD

**E**n 2014, un certain nombre de rapports et d'événements ont souligné l'engouement partagé des pouvoirs publics, des ONG et du secteur privé pour le *social business* et, plus largement, pour l'économie sociale et solidaire : la remise du rapport Faber-Naidoo pour une nouvelle approche de l'aide au développement, les rapports de la Social Impact Investment Taskforce de la présidence britannique du G8<sup>1</sup> ; le Global Social Business Summit tenu à Mexico City ; une nouvelle loi économie sociale et solidaire promulguée en France, etc. Cet élan général s'explique par le fait que chaque acteur impliqué voit dans le *social business* une nouvelle frontière : il permettrait de pérenniser des projets financés jusque-là par des ONG ou des agences de développement, de résoudre des problèmes sociaux en limitant le financement public et de tester des innovations technologiques et organisationnelles dans de nouveaux modèles de production ou de distribution (entreprises privées).

Mais qu'en est-il dans les faits ? Le *social business* peut-il contribuer à renouveler les politiques d'aide au développement ? À quelles difficultés spécifiques est-il confronté ?

Décryptage d'une approche souvent présentée comme étant la solution pour concilier rentabilité et préoccupations sociales.

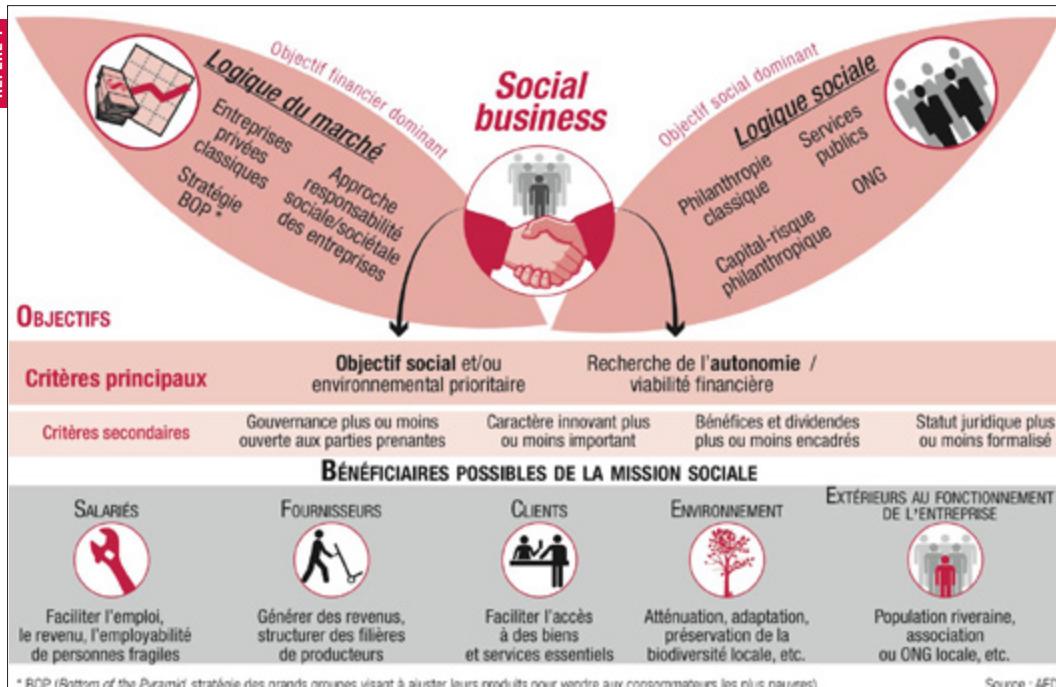
## De quoi parle-t-on ?

*Social business*, « économie sociale et solidaire » (ESS) et « entrepreneuriat social » sont des concepts proches, qui se superposent, et dont il existe autant de définitions que d'acteurs s'en réclamant. L'idée commune est bien sûr de mettre l'économie et l'entreprise au service d'une mission sociale (et/ou environnementale) et d'utiliser le modèle ou l'organisation des entreprises pour répondre à des problématiques sociales. Pour ne parler ici que du *social business*, ce terme a été popularisé par Muhammad Yunus suivant le principe de *no loss, no profit* interdisant la distribution de dividendes. Il a depuis largement échappé à son auteur et il n'existe pas aujourd'hui de définition harmonisée du *social business*.

Toutefois, les différentes approches semblent converger vers deux principes communs (un objectif social prioritaire et la recherche de l'autonomie financière), tandis qu'elles divergent généralement sur quatre critères plus secondaires : (1) la gouvernance, plus ou moins ouverte aux parties prenantes (bénéficiaires, employés, fournisseurs, riverains,

## Définir le *social business*

REPERE 1



À l'intersection des logiques du marché, de l'entreprise et de la mission sociale, le *social business* veut à la fois profiter des avantages supposés d'un fonctionnement entrepreneurial mais en le mettant au service d'objectifs sociaux ou environnementaux.

etc.) ; (2) l'encadrement et l'affectation des bénéfices (intégralement réinvestis, pour M. Yunus, ou partiellement distribués) ; (3) le caractère plus ou moins innovant de la réponse apportée par le *social business* ; et (4) le statut de l'organisation (entreprise commerciale, projet de développement, fondation, coopérative, association, voire ONG, etc.). Afin de rester suffisamment large, nous parlerons plutôt de « projet de *social business* » que d'entreprises sociales, indépendamment du statut juridique. En effet, de nombreux projets se réclamant du *social business* n'ont pas (encore) de statut.

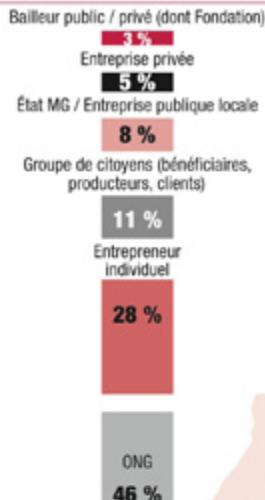
Le *social business* se situe donc à l'intersection des logiques du marché, de l'entreprise et de la mission sociale. L'idée étant de mettre les avantages supposés d'un fonctionnement entrepreneurial (optimisé) au service d'un objectif plus noble que la seule recherche du profit. Tous les secteurs du développement étant concernés (inclusion financière, nutrition

et sécurité alimentaire, santé, éducation, logement, eau assainissement, énergie, etc.), on peut donc retrouver du *social business* dans tous les secteurs d'activités, avec toutefois une prééminence de la microfinance.

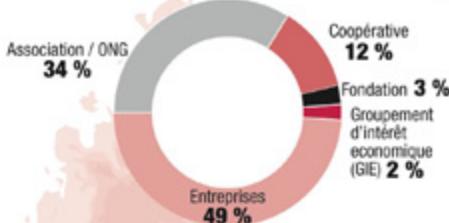
Les modèles de *social business* ambitionnent d'apporter de nouvelles réponses à des problèmes sociaux sur lesquels les politiques publiques sont défaillantes, notamment dans les pays en développement (PED). Ils cherchent donc à s'autonomiser financièrement (c'est du moins l'objectif à terme) pour être pérennes et durables. Pour les décideurs publics et les acteurs de l'aide au développement, soutenir le *social business* permet de promouvoir des solutions décentralisées et innovantes, en limitant (à terme) le financement public. Le *social business* peut alors servir de levier pour augmenter l'impact social de la dépense publique.

Pour les entreprises multinationales, dont la plupart ont aujourd'hui des fondations

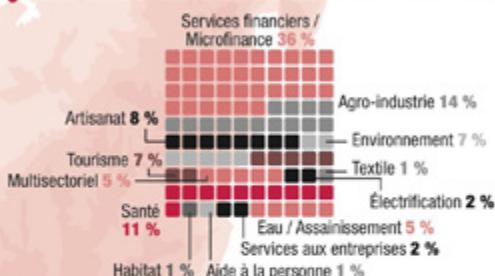
## Initiateurs des projets



## Diversité des statuts



## Diversité des secteurs



## Social business à Madagascar

Une étude récente de l'AFD à Madagascar<sup>1</sup> a permis d'identifier près de 90 projets pouvant être qualifiés de social business au sens large. Il s'agit de projets relativement anciens (10 ans de moyenne d'âge), dont près de la moitié ont été initiés par des ONG, caractérisés par une grande diversité du type de bénéficiaires, de missions sociales de statuts (50 % d'entreprises) et de secteurs d'interventions.

## Bénéficiaires de la mission sociale



## Objectif social



<sup>1</sup> Réalisée par le consortium de cabinets d'étude FTHM et Croissens en janvier 2014.

Source : Étude AFD - Le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar - réalisée par FTHM-Croissens, 2014.

ou des fonds dédiés au développement des *social business* – souvent en parallèle avec des stratégies *Bottom of the Pyramid* (BOP), consistant à adapter les produits pour les vendre aux plus pauvres –, c'est un moyen, outre les retombées en termes d'image, de stimuler l'« innovation inversée » (*reverse innovation*) en testant dans les PED de nouvelles façons de produire et de commercialiser.

### **Nutri'zaza : un exemple de *social business* en recherche d'équilibre financier**

Nutri'zaza est une entreprise sociale malgache (au statut de SA) dont la mission sociale est de lutter contre la malnutrition chronique qui touche près d'un enfant sur deux. L'entreprise est l'aboutissement et la transformation d'un projet de développement porté par une ONG ayant mis au point le complément alimentaire Koba Aina. Depuis 1998, le Gret, ONG française de développement solidaire, sensibilisait les mères à la malnutrition infantile et distribuait, via des restaurants pour bébés, des farines infantiles, complément de bonne qualité nutritionnelle fabriqué essentiellement à partir de matières premières locales, dans le cadre du projet Nutrimad (créé par le Gret, l'Institut de recherche pour le développement – IRD – et l'université d'Antananarivo).

Après de longues années d'expérimentation et d'apprentissage pour mettre au point un réseau de distribution de bouillie pour bébé (6-24 mois) à un prix abordable pour les ménages les plus pauvres, le projet a pris le statut d'entreprise en septembre 2012. Nutri'zaza a été créée par le Gret et quatre autres actionnaires (dont deux fonds d'investissements français : Solidarité internationale pour le développement et l'investissement, SIDI, et Investisseurs & Partenaires, I&P), avec une subvention de l'Agence française de développement (AFD) destinée à combler les pertes des premiers exercices. Elle gère aujourd'hui un réseau de 39 restaurants pour bébés dans 7 villes de Madagascar, et 64 animatrices effectuent quotidiennement des ventes à domicile. Des sachets de bouillie non

préparée sont également disponibles en épicerie. Chaque mois, plus de 60 000 portions sont vendues.

Afin de préserver la mission sociale de cette société anonyme, les actionnaires fondateurs ont renforcé la gouvernance habituelle (direction, conseil d'administration, assemblée générale des actionnaires) par un comité d'éthique et de surveillance sociale (intégrant toutes les parties prenantes) ainsi qu'un pacte d'actionnaire faisant de l'objectif social la priorité de l'entreprise. Le comité se réunit deux fois par an pour suivre les indicateurs sociaux de l'entreprise : nombre d'enfants touchés, nombre de repas fournis, accessibilité pour les plus pauvres (prix de vente du produit), nombre d'emplois d'animatrices créés, animations d'éducation nutritionnelle réalisées, etc.

### **Des difficultés de développement spécifiques**

Outre les difficultés habituellement rencontrées par les PME dans les PED (financement, environnement des affaires, connaissance du marché, etc.), les projets de *social business* sont confrontés à des difficultés supplémentaires inhérentes à leur modèle même. En effet, vouloir s'attaquer à un problème social en générant de la valeur marchande pour assurer la pérennité du projet revient très souvent à « créer » un marché qui n'existe pas. Viabiliser financièrement la résolution d'un problème social implique donc très souvent une idée originale, un processus d'innovation et un apprentissage souvent assez long.

Il existe une tension importante entre, d'un côté, l'objectif social et, de l'autre, l'impératif d'équilibre financier. Mais comment assurer ce dernier quand vous produisez un bien ou un service destiné aux plus pauvres ? Comment déterminer un prix suffisamment bas pour être accessible aux bénéficiaires cibles et suffisamment élevé pour atteindre l'équilibre financier ? Il existe également une tentation naturelle d'assigner plusieurs objectifs sociaux au projet de *social business* : une entreprise qui se dit « sociale » ne doit-elle pas être exemplaire et donc avoir une mission sociale pour chacune des parties prenantes de l'entreprise (clients,

salariés, fournisseurs, riverains, etc.) ? Cette démarche, aussi légitime soit-elle, conduit souvent à des difficultés insurmontables et à des contradictions entre les différents objectifs sociaux (comme par exemple soutenir une filière de petits producteurs tout en pratiquant des prix bas pour les clients bénéficiaires).

Par ailleurs, sur le terrain, le projet de *social business* doit trouver sa place entre l'activité des ONG et le marché pour les produits à commercialiser, ce qui est potentiellement source de conflits. L'activité des ONG peut ainsi nuire au projet de *social business* (en cas par exemple de distribution gratuite de produits subventionnés par les ONG, pour lesquels le *social business* essaie de proposer une offre à bas prix), tandis qu'un projet de *social business* trop proche d'un marché existant peut rencontrer une concurrence hostile du secteur privé.

Il existe aussi des difficultés d'ordre opérationnel. Tout d'abord, comment attirer les financements vers un projet risqué et peu rentable par nature ? La plupart des projets de *social business* innovent (technique, organisation, distribution). Le *business model* initial est fragile, il doit être revu au fur et à mesure de l'expérimentation du projet et comporte donc une grande part de risques, ce qui est un frein majeur à la mobilisation des financements lors de la phase d'expérimentation et d'amorçage du projet. Une fois l'équilibre financier atteint (ou en passe de l'être), la faible rentabilité inhérente au projet n'attire pas non plus les actionnaires « classiques ». Toutefois, de nombreux fonds d'investissement dédiés au *social business* et aux agences de développement sont déjà mobilisés avec des volumes suffisants pour financer aujourd'hui les projets les plus matures.

Ensuite, comment assurer une continuité des financements quand la plupart des entreprises sociales connaissent des évolutions statutaires au cours de leur croissance, passant par exemple d'un statut associatif à un statut commercial ? Enfin, comment traduire dans l'organisation et le fonctionnement quotidiens les objectifs du projet et les principes adoptés en matière de gouvernance, de gestion des ressources humaines et d'arbitrage entre les

différents objectifs ? Comment sécuriser l'objectif social par rapport aux contraintes financières ? L'élaboration du modèle économique, organisationnel et sa gouvernance sont l'enjeu principal du *social business* pour en assurer la pérennité. Là encore, l'expérimentation et les ajustements sont nécessaires.

Si les décideurs publics souhaitent encourager l'émergence du *social business*, ils peuvent chercher à créer un environnement juridique et réglementaire favorable (c'est par exemple l'objet de la loi sur l'économie sociale et solidaire adoptée en France en 2014<sup>1</sup>) ; à accompagner les projets en amont au niveau de l'expérimentation de solutions innovantes (incubation, pépinières) ; à mobiliser du capital patient à la recherche d'impact social avec un retour financier limité (fonds d'investissement dédié, venture philanthropique, etc.) ; à faciliter la mise en réseau des acteurs du *social business* pour les échanges d'expérience ; à financer le renforcement des capacités ou encore à inventer des dispositifs de mesure d'impact simplifiés – que ne manqueront pas de demander les investisseurs se réclamant de l'*impact investing*.

Aux côtés des fonds d'investissement dédiés au *social business*, la plupart des bailleurs de fonds se sont dotés récemment de stratégies et d'instruments de financement et d'accompagnement. Les moyens mobilisés sur ce sujet semblent toutefois réservés aux projets les plus matures (encore peu nombreux) tandis que les projets plus petits, expérimentaux et incertains, ne trouvent encore que peu de soutien. Qui sera prêt à prendre le risque ? ■

1. La nouvelle loi reconnaît la place et le rôle dans l'économie d'activités caractérisées par trois principes : être au service d'un développement social et durable ; affecter les bénéfices à cette fin et non à l'enrichissement des actionnaires ; prendre des décisions collectives et démocratiques. Elle fixe un cadre à ces activités et conforte des dispositifs contribuant à les promouvoir. Cette définition, plus large que le périmètre historique de l'ESS, inclut toujours les entreprises à statut coopératif, mutualiste ou associatif, ainsi que les fondations, mais intègre désormais aussi des entreprises commerciales se réclamant des mêmes principes. L'approche statutaire qui prévalait jusqu'alors est donc dépassée en vertu de principes définissant leur vocation sociale.

# Ebola : les enseignements d'une épidémie

Christophe PAQUET, AFD

Clémence VERGNE, AFD

**L**e premier diagnostic d'infection par le virus Ebola a été effectué en Guinée en mars 2014, par l'Institut Pasteur. À l'heure d'écrire ces lignes (janvier 2015), on compte plus de 14 000 personnes infectées par le virus en Afrique de l'Ouest, et 5 000 d'entre elles sont décédées, selon les chiffres dont disposent les autorités sanitaires des pays touchés. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les principaux intervenants sur le terrain s'accordent toutefois à considérer que ces chiffres sont sous-estimés et doivent être multipliés par deux, voire trois, pour refléter la réalité de l'épidémie. On peut déclarer aujourd'hui qu'entre les mois de mars et août 2014, la réponse à l'épidémie, à la fois nationale et internationale, a été bien en-deçà de ce qui aurait été nécessaire pour juguler la propagation rapide des foyers d'infection. Cela s'explique par plusieurs raisons.

## La faillite des systèmes de santé

Jusqu'alors, les épidémies de fièvre hémorragique à virus Ebola survenaient en zone rurale isolée, ne concernaient qu'un nombre limité de cas, et pouvaient ainsi être rapidement prises en charge. Cette fois, l'environnement est différent. Le foyer infectieux est à cheval sur trois pays : la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone. Il a surgi au sein d'une population relativement homogène, majoritairement d'ethnie Kissi, qui se livre à d'incessants

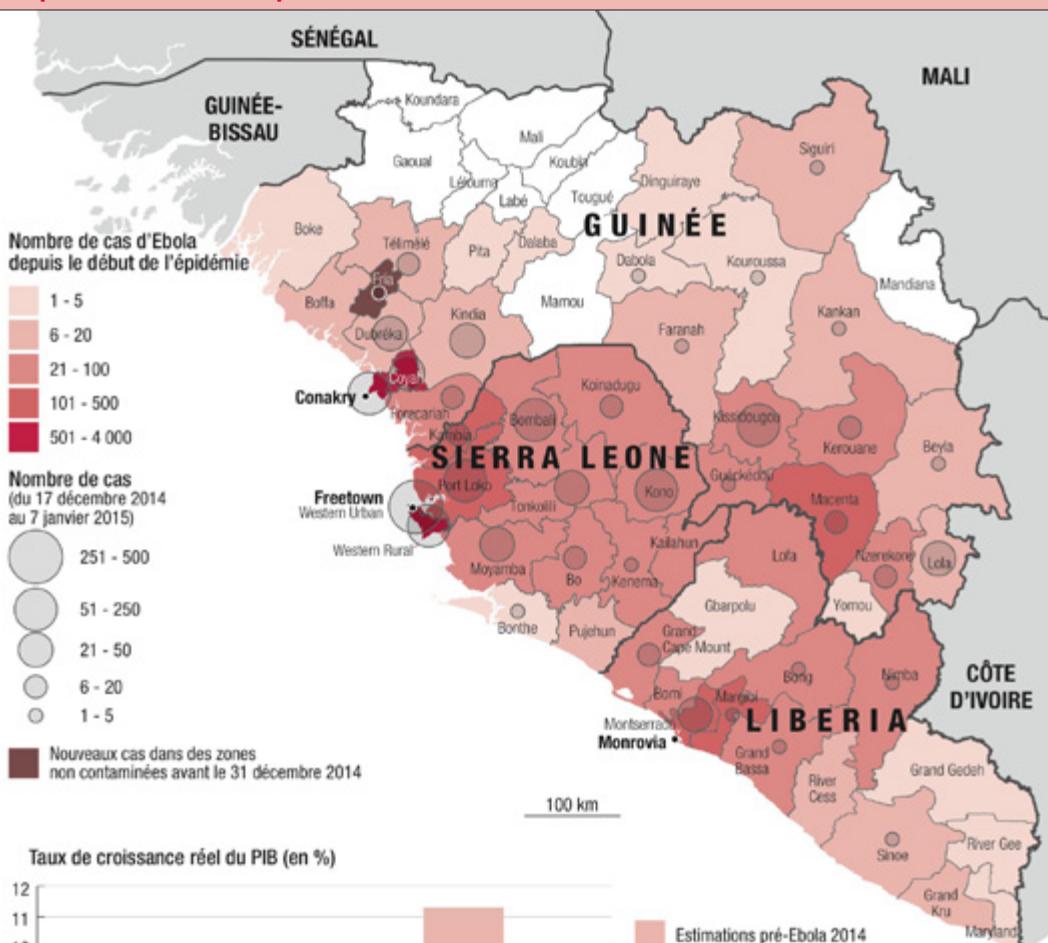
déplacements dans une zone aux frontières pas ou mal contrôlées. De plus, de nombreux cas se sont rapidement déclarés en milieu urbain (Conakry, Freetown ou Monrovia), c'est-à-dire dans un environnement très peuplé où la transmission du virus est favorisée par la promiscuité.

Ce changement d'échelle n'a pas été pris en compte suffisamment tôt et la réaction tardive des autorités a permis la flambée de l'épidémie. À cet égard, l'OMS, qui est responsable au niveau international de la coordination de la réponse à de telles épidémies, a clairement failli en prenant trop tard la mesure de celle-ci. Seule l'ONG Médecins sans frontières (MSF) a rapidement tiré la sonnette d'alarme et mis en place des centres de traitement dans les trois pays touchés. Quant aux autorités nationales, leur action a été entravée car, dans cette région d'Afrique frappée par de récentes guerres civiles, elles ne disposent pas toujours de la légitimité suffisante pour faire accepter les messages de prévention et les actions de dépistage qui auraient été nécessaires.

Ce n'est pas un hasard si Ebola se diffuse dans des pays qui sont parmi les plus pauvres de la planète. Le Liberia, la Sierra Leone et la Guinée sont des États fragiles, présentant des indices de développement humain parmi les plus faibles au monde. Ces trois pays ont des systèmes de santé peu performants, que ce soit en termes d'infrastructures et d'équipements pour prendre en charge des malades

## L'impact d'Ebola sur l'Afrique de l'Ouest

REPÈRE



Sources : Organisation mondiale de la santé ; Banque mondiale, *Update on the Economic Impact of the 2014 Ebola Epidemic on Liberia, Sierra Leone and Guinée*, décembre 2014.

très contagieux, mais aussi et surtout de personnel et de gouvernance. Le secteur de la santé est extraordinairement sous-financé. En Guinée par exemple, le budget du ministère de la Santé s'élève à 30 millions de dollars par an, une somme qui couvre à peine les salaires des personnels soignants. Pourtant, en 2001, à Abuja (Nigeria), les États africains s'étaient engagés à consacrer 15 % de leur budget national au secteur de la santé. Mais aujourd'hui, seuls deux pays y parviennent : l'Afrique du Sud et le Rwanda.

### Des impacts à court et moyen terme

L'essentiel des impacts économiques de l'épidémie ne relève pas des coûts sanitaires directs et indirects (mortalité, morbidité, diminution de la force de travail, dépenses publiques de santé) mais plutôt des coûts induits par des changements de comportements dictés par la peur de la contagion. En effet, plus que le coût sanitaire d'Ebola, ce sont les réactions inappropriées de craintes et d'angoisses irrationnelles qui constituent le principal canal par lequel l'épidémie affecte les économies *via* la fermeture des frontières, les restrictions des déplacements sur le territoire, l'abandon des cultures, etc. Pour rappel, en 2003, l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), bien que finalement limitée (8 500 cas identifiés et 800 morts), avait coûté 40 milliards de dollars à l'économie mondiale, soit 4,7 millions de dollars par cas. Entre 80 et 90 % de ce coût était dû aux changements de comportements des acteurs.

Dans la mesure où l'épidémie d'Ebola déstabilise profondément le fonctionnement des services de santé des pays affectés, elle est aussi responsable d'un impact sanitaire indirect important, même si celui-ci est difficile à chiffrer. Au Liberia, en Sierra Leone et dans une moindre mesure en Guinée, les malades présentant des pathologies courantes comme le paludisme, les diarrhées ou les infections respiratoires ne peuvent plus être pris en charge correctement, et les hôpitaux ne parviennent plus à faire face aux urgences. Les programmes de prévention, comme la vaccination des enfants, sont aussi perturbés,

ce qui aura des conséquences sanitaires à plus long terme.

Plus généralement, et à ce stade, l'estimation des impacts économiques et sociaux potentiels d'Ebola est délicate et les marges d'erreur importantes étant donné l'incertitude concernant le rythme de propagation du virus, le comportement des acteurs face à l'épidémie et la qualité des statistiques disponibles dans les pays concernés. Néanmoins, des estimations réalisées par la Banque mondiale suggèrent que le taux de croissance des économies concernées accuserait un recul compris entre 3,7 et 7,3 points de pourcentage en 2014 du fait de l'épidémie. Cette étude envisage deux scénarios pour 2015. Dans le scénario dit « optimiste », l'épidémie serait contenue début 2015 avec environ 20 000 cas et le coût serait de 3,8 milliards de dollars. Dans le scénario dit « pessimiste », l'épidémie serait circonscrite beaucoup plus lentement, poursuivant sa progression exponentielle jusqu'à mi-2015 et touchant d'autres pays de la région, ce qui générerait un impact économique de 32,6 milliards de dollars. Dans le cas d'un scénario pessimiste, les économies subiraient un choc dont les conséquences mettraient des années à se résorber (*cf. repère*).

Début 2015, on constate une inflexion des courbes épidémiologiques qui semble indiquer un fort ralentissement de la transmission de la maladie, accompagnée de changements de forme avec la multiplication de petits foyers dispersés. Cette évolution est à mettre au crédit de la grande opération de lutte contre l'épidémie, financée par les bailleurs internationaux à partir du mois de septembre 2014, et qui semble porter aujourd'hui ses fruits. Rappelons que la France, qui a concentré son action sur la Guinée, a ainsi financé la mise en place de plusieurs centres de traitement, dont l'un pour les soignants contaminés, a appuyé le secteur du laboratoire avec l'Institut Pasteur et a fourni formation et assistance technique aux services de santé guinéens. Si l'on y ajoute les actions de préventions menées dans les pays voisins comme la Côte d'Ivoire, l'ensemble de l'aide française s'élève à 110 millions d'euros. Si l'inversion de la courbe épidémiologique

que l'on observe en janvier 2015 était confirmée, on se situerait alors dans un scénario optimiste, avec maintenant la nécessité d'adapter les moyens de lutte face à une maladie qui risque fort de devenir endémique en continuant de circuler « à bas bruit » dans la sous-région.

### Quelle réponse pour les bailleurs ?

Après six mois d'efforts, on entre donc dans une phase de transition, entre une période d'épidémie massive et une période de non-épidémie. Dans cette phase, l'enjeu est d'adapter la réponse à Ebola, avec des moyens plus légers, mobiles et réactifs. Après le temps de l'urgence, il convient désormais de repenser les politiques de santé menées dans les pays africains en adoptant une approche plus systémique de la lutte contre Ebola, qui s'intègre aux dispositifs nationaux d'accès aux soins.

Il y a là un enjeu qui va bien au-delà de l'épidémie actuelle. Les systèmes de santé des pays africains sont en effet, dans de nombreux pays, dans un état catastrophique. Victimes des programmes d'ajustement structurels des années 1990, ils ont aussi été négligés par les Programmes d'aide au développement. En effet, depuis le début des années 2000, l'aide publique au développement (APD) dans le secteur de la santé a été essentiellement verticale, avec notamment la création de Programmes dédiés à la lutte contre telle ou telle maladie, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) ; GAVI Alliance (anciennement « L'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation ») ; ou encore UNITAID, une approche qui n'est pas dénuée de critiques. S'ils augmentent en effet de manière spectaculaire l'accès aux mesures de prévention et aux traitements, avec comme résultat une baisse de la morbidité et de mortalité des maladies cibles, ces fonds n'ont que peu d'impact sur les systèmes de santé eux-mêmes, quand ils ne les court-circuittent pas au nom de l'efficacité.

Par ailleurs, cette focalisation sur les grandes pandémies laisse de côté les nouveaux défis sanitaires des pays en développement, que

ce soit la capacité à faire face à une urgence imprévue comme Ebola, mais aussi à la forte progression attendue des maladies chroniques comme le diabète, les affections cardio-vasculaires ou encore les cancers.

Aujourd'hui déjà, 57 % des cancers – mais 65 % des décès par cancer – surviennent dans des pays à revenus faibles et moyens. Le poids de ces maladies, encore très largement sous-diagnostiquées, est appelé à peser de plus en plus lourd sur la mortalité de ces pays et leurs systèmes de santé, qui ne sont absolument pas prêts à faire face à cette transition épidémiologique liée à l'évolution des modes de vie – l'urbanisation notamment. Cette transition appelle en effet des capacités préventives et curatives sans commune mesure en termes de complexité et de coût avec ce que ces pays disposent aujourd'hui (le traitement d'un paludisme dure trois jours et ne coûte pas cher, alors que celui d'un diabète doit se poursuivre pendant toute la vie du patient). Les conséquences en seront sanitaires, mais aussi économiques, pesant sur le budget des États et sur celui des ménages.

Le renforcement des systèmes de santé ne doit pas s'arrêter à l'amélioration des services (l'offre) : il s'agit également de permettre l'accès aux soins pour les plus démunis grâce à des systèmes solidaires d'exemption de paiement ou de couverture du risque maladie. Rien ne sert en effet de disposer de bons hôpitaux, bien équipés et avec du personnel formé... si seule une faible partie de la population peut y accéder. À titre d'exemple, l'Agence française de développement (AFD) intervient pour faciliter l'accessibilité financière des plus vulnérables à travers l'Initiative solidarité santé Sahel (I3S) menée dans six pays sahariens grâce à une partie du produit 2013 de la taxe sur les transactions financières. De telles interventions sont néanmoins contraintes par la fraction limitée des subventions que la France a jusqu'alors choisi de consacrer à l'aide bilatérale.

Dans le cadre de la négociation en cours sur les Objectifs de développement durable (ODD) appelés à succéder à partir de 2015 aux objectifs du Millénaire pour le développement

(OMD), la France, avec d'autres grands pays comme l'Allemagne ou le Japon, défend la Couverture universelle en santé (CUS). Pour l'OMS et la Banque mondiale, la CUS apparaît aujourd'hui comme le moyen de renforcer les systèmes de santé dans leurs différentes composantes (infrastructures, équipements, personnels, gouvernance) mais aussi de mettre en place des mécanismes de financements solidaires permettant de solvabiliser la demande de soins et d'éviter aux plus

vulnérables des dépenses catastrophiques. Les solutions sont ici multiples – systèmes assurantiels ou mutualistes, politique de gratuité, etc. – et devront être adaptées au cas par cas. Il reviendra aux pays de mobiliser des ressources domestiques en dégageant par exemple de nouveaux revenus fiscaux. L'appui des bailleurs portera sur l'expertise technique, les outils de gestion, l'accompagnement à la mise en œuvre et au suivi des dispositifs. ■

# Aires protégées : penser au-delà de la biodiversité

Naïg COZANNET, AFD  
Renaud LAPEYRE, Iddri

**L**e 6<sup>e</sup> Congrès mondial des parcs de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) s'est tenu à Sydney (Australie) du 12 au 19 novembre 2014 pour trouver des solutions à la dégradation accélérée de la biodiversité. Les aires protégées constituent une réponse possible, mais est-elle suffisante ?

La biodiversité permet le fonctionnement d'écosystèmes sains, sources de services essentiels pour les humains. Biodiversité et écosystèmes sont pourtant plus que jamais menacés. La Liste rouge 2010 des espèces menacées publiée par l'UICN et l'indice Planète vivante 2014 du Fonds mondial pour la nature (WWF) confirment la forte dégradation de la diversité de tous les groupes d'espèces entre 1980 et 2008, en particulier les amphibiens et les coraux. La pression anthropique, *via* la conversion d'habitats naturels, la surexploitation des ressources ou les pollutions est l'une de ses causes majeures.

Dans ce contexte, les aires protégées constituent un rempart pour préserver les espèces et les écosystèmes conditionnant la vie sur Terre. Selon le WWF, ces espaces atténuent les catastrophes naturelles. Ils contribuent à la qualité et la quantité d'eau potable (par exemple, l'eau provenant du Parc national de Brasilia alimente près de 40 % des 2 millions d'habitants de la ville). Ils constituent des zones de reproduction des stocks de poissons (huit ans après la création de l'aire marine

protégée de Mombasa au Kenya, les captures aux alentours du parc sont trois fois supérieures à celles dans les zones plus lointaines). Ils participent au maintien des cultures et à l'amélioration de la santé (en Amazonie colombienne, le sanctuaire Alto Orito Indi-Angue a été explicitement créé pour protéger les plantes médicinales). Ils contribuent à la croissance (en 2008, le tourisme dans les aires protégées en Namibie représentait 3,8 % du PIB). Enfin, ils participent à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation des populations à ses impacts (en Bolivie, au Venezuela et au Mexique, les parcs préservent 25 millions d'hectares de forêts et stockent plus de 4 milliards de tonnes de carbone pour une valeur estimée entre 39 et 87 milliards de dollars).

Depuis 1962, six congrès mondiaux des parcs de l'UICN se sont ainsi succédé pour promouvoir et développer les aires protégées. L'avant-dernier en date, à Durban en 2003, a posé quinze objectifs pour cette dernière décennie.

## L'héritage de Durban

À Durban, les 3 000 participants s'inquiétaient déjà de la réduction massive de la biodiversité, dans un contexte où les aires protégées existaient surtout sur le papier, en particulier dans les pays en développement, où les plans de développement prenaient rarement en compte ces espaces, impliquant des subventions perverses encourageant la

surexploitation des ressources à l'intérieur et autour des aires protégées, et où les changements climatiques induits par l'homme menaçaient ces zones refuges pour la biodiversité. Prônant une meilleure intégration des espaces protégés dans la gouvernance mondiale de l'environnement, l'Accord de Durban a amené la Convention sur la diversité biologique (CDB) à adopter en 2004 son premier programme de travail sur les aires protégées.

Ce congrès a dès lors réorienté les priorités et défini des objectifs qualitatifs pour un réseau d'aires protégées mieux connectées, plus représentatif sur le plan écologique et géré de manière plus efficace. Ses conclusions mettaient enfin au centre des préoccupations la réduction de la pauvreté, ainsi que le respect et la participation des populations autochtones et des communautés locales dans la gestion de ce réseau. Durban est à l'origine de l'objectif d'Aichi II, finalement adopté en 2010 dans le cadre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 de la CDB : « *D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement [...].* » Dix ans plus tard, les progrès restent pourtant trop minces.

Fin 2014, environ 209 000 aires protégées couvrent 15,4 % de la surface terrestre, 8,4 % des zones marines et côtières dans les juridictions nationales (de 0 à 200 miles nautiques), et seulement 0,25 % des aires marines au-delà de ces juridictions (haute mer). C'est trop peu : 2,2 millions de mètres carrés de terres et la même surface d'aires marines sous juridictions nationales doivent être protégés d'ici 2020 pour atteindre l'objectif d'Aichi. En outre, ces aires protégées ne couvrent encore que 22 à 23 % des zones définies comme clés pour la biodiversité et trop peu des zones terrestres et marines critiques pour la production des services écosystémiques essentiels (ressources

en eau, qualité des sols, carbone, stocks de poissons).

Enfin, selon les Nations unies, 13 % des aires protégées ont une gestion inadéquate et 27 % présentent une qualité de gestion basique mais avec de nombreuses déficiences. Au rang des sujets les plus critiques, le financement insuffisant, le nombre limité des agents, leur faible formation, ou la participation trop restreinte des communautés locales limitent l'efficacité de la gestion des aires protégées actuelles. Presque un quart des aires protégées est cependant très bien géré et constitue un exemple pour le futur.

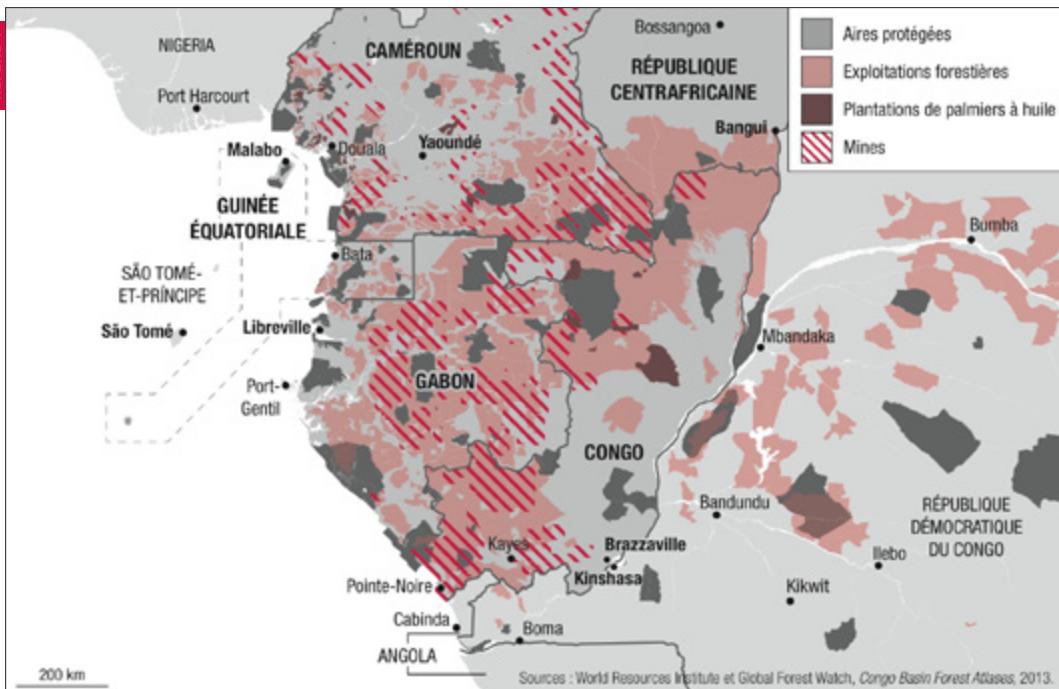
## 6<sup>e</sup> Congrès mondial des parcs : des solutions fondées sur la nature

En écho à son programme 2013-2020, l'IUCN a proposé aux participants de ce dernier congrès de penser les aires protégées comme un investissement d'avenir face aux enjeux du développement durable. La déclaration finale du congrès (ou « Promesse de Sydney ») appelle les décideurs de tous les secteurs à adopter une compréhension plus systémique des relations que les sociétés humaines entretiennent avec la nature. L'urgence à innover collectivement, tous secteurs confondus, pour donner à la nature sa juste place dans nos modèles de développement aura résonné comme un leitmotiv de ce congrès résolument tourné vers l'action.

À cette fin, le programme a fait écho aux dernières avancées scientifiques démontrant les liens tangibles entre le maintien de milieux naturels fonctionnels et des enjeux de développement aussi fondamentaux que le changement climatique, la sécurité alimentaire, la santé humaine (y compris psychologique), ou encore la disponibilité des ressources en eau. La gouvernance des espaces protégés, et plus largement des biens communs (climat, biodiversité, eau, foncier, paix, etc.), a constitué un thème central du débat. Ce dernier a insisté sur la diversité des modèles de gestion et l'importance d'adapter ceux-ci aux spécificités des situations locales et de s'assurer qu'ils garantissent une équité sociale dans l'accès aux ressources naturelles au sein

## Congo : des parcs de papier ?

REPERE 1



Sources : World Resources Institute et Global Forest Watch, Congo Basin Forest Atlas, 2013.

La plupart des aires protégées du Gabon ou de la Guinée équatoriale sont entourées d'exploitations forestières et minières, réduisant considérablement leur effectivité réelle et faisant craindre à beaucoup qu'ils ne soient que des « parcs de papier ».

et en périphérie des aires protégées. Suivant une dynamique amorcée à Durban – et qui n'a cessé de s'affirmer depuis la Déclaration des Nations unies pour les peuples autochtones en 2007 –, le Congrès a réaffirmé la légitimité des communautés locales et peuples autochtones à participer à la création et la gestion des aires protégées établies sur des territoires dont ils ont l'usage ou la propriété, et reconnu leur contribution significative à la progression récente du réseau des aires protégées, en particulier dans la région Océanie-Pacifique ou en Amérique latine.

Au-delà de ces recommandations, le Congrès de Sydney a engagé les gestionnaires d'aires protégées à collaborer avec les secteurs structurants de l'aménagement des territoires – finance, agriculture, tourisme, industries, etc. – et à approfondir leurs synergies avec leurs périphéries, qu'elles soient urbaines ou rurales, de manière à ce que la biodiversité

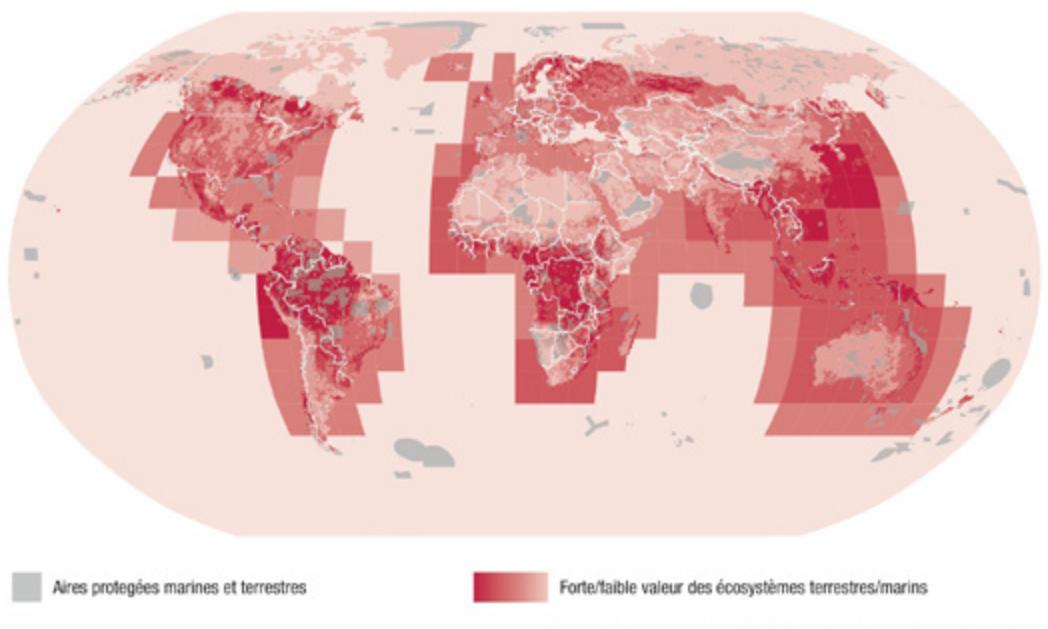
persiste à l'échelle des territoires. Il a appelé ces secteurs (en particulier les acteurs privés) à valoriser justement la nature et ses services dans leurs activités et augmenter leurs investissements en la matière, notamment par le renforcement des politiques de maîtrise et de compensation des impacts sur la biodiversité des programmes d'aménagement.

### Au-delà des aires protégées : investir collectivement pour préserver la biosphère

Les débats actuels mettent en évidence que le développement durable dépendra de la capacité des décideurs politiques et économiques à préserver dans les territoires, envers et contre tout, un réseau connecté d'espaces naturels représentatifs, suffisamment large pour offrir aux populations animales et végétales des conditions critiques nécessaires à leur évolution, et suffisamment fonctionnel pour

## Aires protégées et services écosystémiques

REPÈRE 2



Malgré une forte expansion, les aires protégées n'ont pas encore atteint l'objectif d'Aichi et ne protègent pas l'ensemble des zones-clés à l'échelle terrestre pour garantir la production des services écosystémiques essentiels.

permettre le maintien des services écosystémiques primaires. Hier sectoriel, cet enjeu fait aujourd'hui partie intégrante de l'agenda du développement post-2015. Ses perspectives s'élargissent au-delà du seul objectif de préservation de la biodiversité, dont il apparaît qu'elle ne pourra advenir par le seul établissement d'espaces protégés et qu'elle ne constitue pas la seule contribution de ces derniers à l'économie des territoires. Il demeure pourtant un paradoxe entre cette reconnaissance politique d'un secteur techniquement mature et le faible niveau d'investissements consentis par les États ou l'engagement insuffisant des entreprises, notamment celles qui gèrent ou contrôlent des espaces naturels dont certains font la taille de petits États (foresterie, agro-industries, infrastructures énergétiques ou routières, etc.).

Les résultats de la 12<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP) à la CDB, en octobre 2014, ont été décevants en la matière, et chacun attend de

la 21<sup>e</sup> COP à la Convention sur le changement climatique, organisée à Paris en 2015, qu'elle suscite des investissements substantiels pour la conservation *a minima* des forêts, en reconnaissance de sa contribution à la lutte contre les changements climatiques. Un second paradoxe existe au niveau foncier, où toutes les analyses confirment la perte quasi inexorable d'espaces naturels au profit d'artificialisations irréversibles et l'insuffisante mise en œuvre des plans de gestion et de compensation des impacts des projets sur les milieux naturels, souvent par défaut de contrôle des autorités compétentes. Enfin, les crises économiques et sociales actuelles ne constituent pas un climat favorable à des politiques environnementales de long terme, y compris dans les pays de l'OCDE, traditionnellement leaders en la matière.

Dans ce contexte, la communauté de la conservation réunie à Sydney s'est interrogée sur les voies possibles pour que la

nature bénéficie d'un meilleur partage des ressources, qu'elles soient financières, par une augmentation des financements publics et privés consentis en sa faveur, ou foncières, par la définition de zones stratégiques de *no-go* pour des activités incompatibles avec la préservation de la nature. Sa déclaration finale est le résultat d'un appel à contribution lancé à tous les acteurs de l'économie pour résoudre ce challenge. Elle inclut des engagements (la liste devrait s'allonger dans les mois à venir) de gouvernements (Madagascar, Russie, Brésil, France, Chine, etc.), d'organisations internationales (le Fonds pour l'environnement mondial – FEM –, le Programme des Nations unies

pour le développement – PNUE), du secteur privé (la fondation Elion), de représentants de peuples autochtones ou de communautés locales, ou encore d'individus. Les écosystèmes littoraux ou maritimes concentrent les engagements les plus significatifs. La France, quant à elle, s'est engagée, entre autres, à porter la Promesse de Sydney à la COP21 et à œuvrer pour la reconnaissance des solutions apportées par les écosystèmes et leurs services aux défis de la lutte contre les dérèglements climatiques et à l'adaptation des sociétés et des territoires à leurs impacts. Une telle reconnaissance serait une étape majeure de la lutte pour la préservation de la biosphère et de l'Homme. ■

# Peuples autochtones et ressources naturelles face aux défis du xxie siècle

Claudio CHIAROLLA, Iddri

Les peuples autochtones sont souvent considérés comme les gardiens des ressources biologiques de la planète. Leurs modes de vie et croyances sont réputés contribuer à la protection de l'environnement et des ressources naturelles dont ils dépendent. En outre, selon le rapport *Indigenous and Traditional Peoples of the World and Ecoregion Conservation: An Integrated Approach to Conserving the World's Biological and Cultural Diversity*<sup>1</sup>, 95 % des écorégions du monde à la biodiversité la plus élevée et la plus menacée se trouvent sur les territoires autochtones. Par conséquent, la question de savoir si la reconnaissance pleine et entière des droits des peuples autochtones pourrait constituer une bonne nouvelle pour la protection de la biodiversité mérite de plus amples considérations.

À cet égard, il est intéressant de se pencher sur une récente décision de la Cour suprême du Canada dans le cas *Tsilhqot'in Nation versus British Columbia* (2014, SCC 44). En juin 2014, elle a placé les peuples autochtones face à de nouvelles responsabilités à la suite d'une décision historique ayant des conséquences importantes pour les industries extractives

à travers le pays : la Cour a reconnu pour la première fois l'existence de titres de propriété pour des populations aborigènes sur un site particulier, couvrant un vaste territoire de l'intérieur de la Colombie-Britannique. Ces titres leur octroient le contrôle de leurs terres ancestrales et le droit de les exploiter à des fins économiques, tout en les préservant pour les générations futures.

## Droits autochtones et protection de l'environnement

Cette décision devrait avoir des implications plutôt bénéfiques pour l'environnement. D'autant plus si l'on considère que des oléoducs devaient être construits depuis les sables bitumeux de l'Alberta jusqu'aux côtes de la Colombie-Britannique, en pleine forêt pluviale de Great Bear. Ces oléoducs auraient pu avoir des impacts environnementaux dévastateurs à long terme sur les territoires ancestraux des « Premières Nations » qu'ils devaient traverser. En conséquence, de nombreuses populations aborigènes de Colombie-Britannique s'étaient opposées au projet. La décision de la Cour suprême a finalement déterminé que les populations autochtones du Canada possèdent leurs terres ancestrales, tant qu'ils n'ont pas renoncé à leur droit de propriété dans des traités avec le gouvernement.

1. WWF, 2000, *Terralingua*, Gland (Suisse), WWF-World Wide Fund For Nature.

Cependant, une mise en garde s'impose parce que cet exemple n'indique pas que la reconnaissance des droits des peuples autochtones garantit nécessairement une meilleure gestion des ressources naturelles. Par exemple, les peuples autochtones peuvent décider de vendre leurs droits ou d'exploiter directement leurs ressources de manière non durable. C'est pourquoi la responsabilité de protéger la biodiversité ainsi que les droits de tout citoyen, y compris ceux des peuples autochtones, devrait incomber d'abord et avant tout aux gouvernements nationaux et à leur législation. Néanmoins, il demeure important de promouvoir aussi la coopération internationale et la participation des peuples autochtones au sein des conventions de développement durable comme la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB).

Les peuples autochtones ont subi une longue histoire d'injustices, de domination, d'inégalités, de discrimination, de marginalisation, d'invasions, de colonisation, d'exploitation et de pauvreté. Les instruments relatifs aux droits humains ont pour but d'éviter qu'une telle histoire perdure. Selon le rapport des Nations unies *La situation des peuples autochtones dans le monde* (2010), ceux-ci comptent 370 millions de personnes (soit à peu près 5 % de la population mondiale) répartis dans plus de 90 pays (occupant environ 20 % de la surface du globe), et représentent environ 5 000 langues et cultures.

Malgré cette importante contribution à la diversité culturelle de l'humanité et au développement durable, beaucoup demeurent socialement marginalisés. Ainsi les autochtones comptent-ils pour 15 % des pauvres de la planète et pour environ un tiers des 900 millions de ruraux extrêmement pauvres.

Compte tenu de leur grande diversité, il n'existe pas de définition officielle des « peuples autochtones » au niveau des Nations unies, qui ont toutefois déterminé des critères communs, tels la continuité historique avec les sociétés précoloniales ; le maintien de liens étroits avec les territoires et les ressources naturelles environnantes ; des systèmes sociaux, économiques ou politiques distincts ; des langues,

cultures ou croyances distinctes ; le fait de constituer des groupes non dominants dans la société ou encore de parvenir à conserver et reproduire leurs environnements ancestraux.

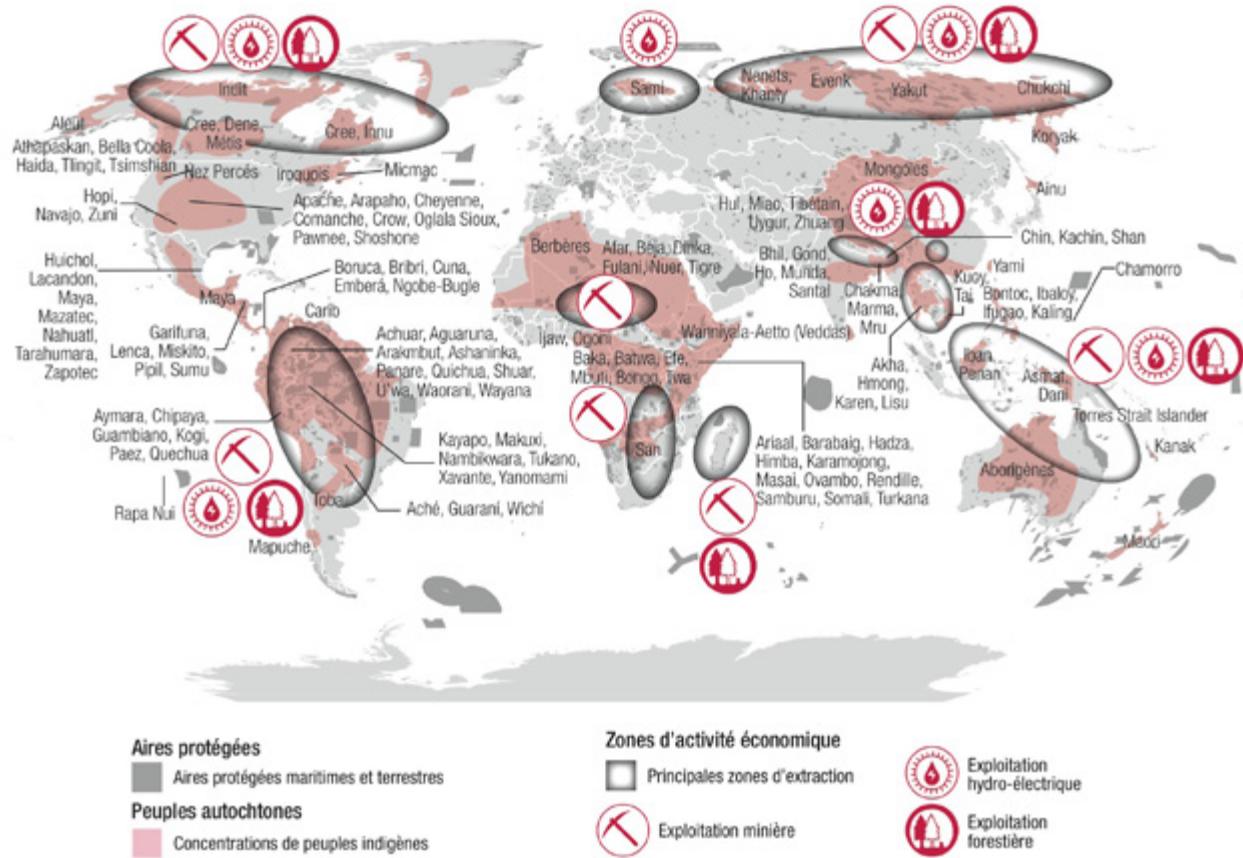
### Par une décision historique, la CDB reconnaît l'identité distincte des peuples autochtones

À la 12<sup>e</sup> Conférence des Parties (CdPr12) à la CDB, qui s'est déroulée à Pyeongchang en République de Corée du 6 au 14 octobre 2014, l'adoption de l'expression « peuples autochtones et communautés locales » – en lieu et place de « communautés autochtones et locales » – a représenté un pas important en faveur d'une participation pleine et entière des peuples autochtones dans le système des Nations unies. À la base de cette décision, en 2011, il y a eu l'appel de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones à adopter l'expression « peuples autochtones et communautés locales » afin de « *réfléter correctement les identités distinctes que ces entités ont acquises depuis l'adoption de la CDB* ».

Si les réponses possibles à cet appel ont suscité des divergences pendant les négociations de la CdPr1 à Hyderabad, les États parties sont parvenus à surmonter ces divisions en décidant d'utiliser à l'avenir la terminologie « peuples autochtones et communautés locales » dans les décisions et les documents secondaires découlant de la Convention. Mais ils se sont également accordés sur le fait que l'emploi de cette terminologie ne devrait en aucun cas affecter la signification juridique de l'article 8(j) de la Convention concernant la protection des connaissances traditionnelles. La décision de la CdPr12 prévoit aussi que l'emploi de l'expression « peuples autochtones et communautés locales » ne peut pas être interprété comme impliquant, pour les parties, un changement de leurs droits ou obligations au titre de la CDB.

Prises ensemble, les dispositions contenues dans cette décision constituent une reconnaissance symbolique importante de l'identité distincte des peuples autochtones. Mais la nouvelle terminologie ne s'applique pas automatiquement aux décisions et documents secondaires

## Les peuples autochtones, en première ligne de la gestion des ressources



Sources : National Geographic - Russell Barsh et First Peoples Worldwide ; UNEP IUCN. World Database on Protected Areas. 2014.

Les peuples autochtones vivent souvent dans des zones de fortes concentrations en ressources naturelles, où se heurtent les logiques d'exploitation et de conservation.

relevant des protocoles de la CDB. De sorte que, si la terminologie « peuples autochtones » peut être utilisée, *mutatis mutandis*, au sein de ces différents instruments, il reviendra aux parties, au protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation et au protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, de se prononcer expressément sur la question lors de leurs prochaines conférences respectives.

Il convient également de rappeler que la responsabilité de la protection de la biodiversité

– comme des droits de peuples autochtones – incombe aux gouvernements nationaux et fait l'objet d'une législation propre à chaque pays, en accord avec les standards internationaux applicables. L'adoption de la nouvelle expression n'implique pas de changements juridiques dans la CDB, qui respecte et protège la souveraineté des États en tant qu'autorités décisionnelles. C'est pourquoi la mise en œuvre de la convention à l'échelle nationale et la bonne gouvernance sont, et continueront d'être, deux facteurs clés pour permettre une meilleure prise en compte de l'environnement

au moment de procéder à des arbitrages entre différentes trajectoires de développement.

Cependant, cette décision est importante dans la mesure où les représentants des peuples autochtones (ainsi que l'écrasante majorité des gouvernements) pensent qu'il s'agit là d'une déclaration minimale de reconnaissance et de respect de leur identité et de leur dignité.

### Mise en œuvre des instruments existants et nouvelles pistes d'action

*A priori*, nous pouvons considérer qu'un système de gouvernance qui respecte les droits de tous – y compris ceux des peuples autochtones – et prend entièrement en compte toutes les externalités, positives et négatives (et les coûts subis par les populations directement concernées), sera plus susceptible d'entraîner des décisions et des politiques favorables au respect de la biodiversité qu'un système de gouvernance corrompu ou non respectueux des droits fondamentaux.

Un autre point essentiel en ce qui concerne les efforts de conservation de la biodiversité par les peuples autochtones et les communautés locales est le rôle de l'investissement. En particulier dans le processus d'industrialisation dans les pays en développement, qui connaît un niveau d'activités d'une ampleur sans précédent au sein même des zones protégées.

Il faut également considérer l'impact des activités criminelles transnationales, comme par exemple le braconnage. Plus généralement, les problèmes de sécurité, dans des États déjà affaiblis, ont un impact très négatif sur les processus communautaires de conservation de la biodiversité.

Par conséquent, le renforcement de la gouvernance et la primauté de la légalité sont de plus en plus importants, à la fois du point de vue de la protection de l'environnement et des Droits de l'homme. Cela appelle à l'urgence de la mise en œuvre des droits des peuples autochtones, déjà inscrits dans un certain

nombre d'accords et instruments internationaux comme : la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007), la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux (1989), le document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones (2014), le Plan d'action de Durban dans sa version révisée de 2004 à l'occasion du 5<sup>e</sup> Congrès mondial des parcs de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), ou encore l'application des sauvegardes sociales et environnementales relatives à la diversité biologique dans les activités de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+). On le voit, de très nombreux instruments existent déjà pour protéger à la fois la diversité biologique et la diversité bio-culturelle des peuples autochtones. Encore faudrait-il d'abord qu'ils soient appliqués.

De plus, de nouvelles pistes d'action ont déjà été proposées. Notamment, à l'échelle européenne, l'établissement d'un cadre légal harmonisé de régulation des industries extractives qui permettrait de sanctionner les violations des Droits de l'homme des peuples autochtones, même s'ils ont été commis à l'étranger<sup>1</sup>. Il sera également fondamental d'intégrer systématiquement, dans les négociations internationales menées par la Commission européenne, une évaluation préalable des effets réels sur les Droits de l'homme d'un accord commercial ou d'investissement, afin de respecter tous les engagements de l'Union européenne et de ses États-membres pris envers les peuples autochtones. ■

1. BURGER J., 2014, *Indigenous Peoples, Extractive Industries and Human Rights*, Bruxelles, European Parliament, Policy Department.

# La durabilité des pêcheries à l'épreuve du politique

Julien ROCHETTE, Iddri

Glen WRIGHT, Iddri

**E**n juillet 2012, la Commission européenne a proposé d'interdire le chalutage en eaux profondes, considéré comme étant l'une des pratiques de pêche les plus destructrices. Cette proposition a fait l'objet d'une déclaration de soutien signée par plus de trois cents scientifiques internationaux et d'une pétition citoyenne ayant recueilli près d'un million de signatures. Toutefois, la proposition de la Commission a été fermement contestée par une petite minorité d'États pratiquant la pêche en eaux profondes. La France, par exemple, a fait valoir que le maintien de ces pêcheries était « extrêmement important » et que son interdiction aurait « de très graves conséquences socio-économiques », alors qu'un rapport de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), réclamé depuis 2009 par les ONG et finalement publié en juillet 2014, révélait le faible nombre de navires concernés par ces activités. Le Parlement européen a finalement accepté en décembre 2013 de mettre en œuvre plusieurs mesures de conservation, mais a rejeté l'interdiction des pratiques les plus destructrices.

Cet exemple montre l'interaction complexe entre les intérêts biologiques, économiques, sociaux et politiques, et leur difficile équilibre

en matière de gestion des pêches. Les objectifs classiques d'optimisation du rendement et de l'emploi ont entraîné une surexploitation de la ressource. La difficulté s'est accrue avec l'arrivée de nouveaux objectifs, notamment la gestion durable des ressources, et les conflits se sont développés.

## La gouvernance des pêches

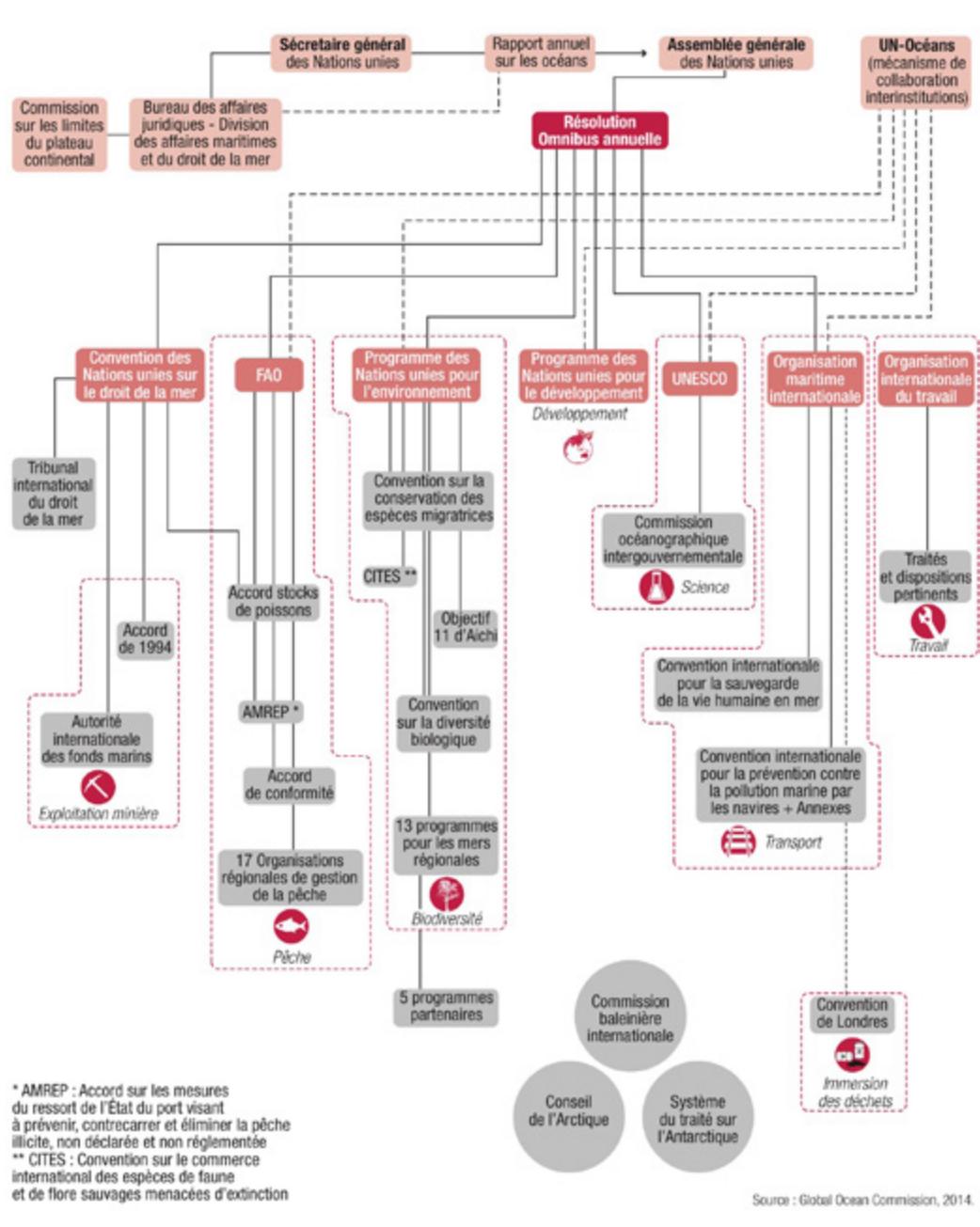
Comme le montre le repère 1, la gouvernance des océans est complexe et fragmentée. En ce qui concerne la gestion des pêches, un certain nombre d'instruments et d'organisations sont pertinents.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 donne aux États le droit d'exploiter et de réglementer la pêche dans leurs zones économiques exclusives (200 miles marins), sous réserve de certaines obligations environnementales. Un accord d'application de la CNUDM, adopté en 1995, réglemente par ailleurs les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs. Conformément aux exigences de cet accord, la conservation et la gestion de la pêche doivent se baser sur le principe de précaution et sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles.

L'Assemblée générale des Nations unies a également adopté un certain nombre de

## La complexe gouvernance des océans

REPERE 1



\* AMREP : Accord sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

\*\* CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

Source : Global Ocean Commission, 2014.

La gouvernance des océans est un système complexe et fragmenté, répondant à des logiques diverses – politiques, économiques, sectorielles, etc. La gouvernance des pêches, système dans le système, n'échappe pas à cette complexité.

résolutions, contribuant notamment à l'élimination de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants. Par ailleurs, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO) a adopté certains instruments juridiques contraignants à travers son Comité des pêches, notamment l'Accord – adopté en 2009 – relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

L'Accord de 1995 a fait des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) le principal organe de coopération entre les États pour la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et de grands migrateurs. Il existe désormais 21 ORGP, ainsi que 20 autres organismes régionaux des pêches ayant uniquement un rôle consultatif. Les parties aux ORGP comprennent à la fois les États côtiers et les États pêchant en haute mer. Les ORGP disposent d'une gamme d'outils pour la gestion des pêches, notamment des restrictions relatives aux captures, la limitation de la taille minimale pour des espèces cibles, des mesures techniques concernant les engins de pêche et des mesures spatiales telles que les fermetures de pêche.

### Est-ce que ça marche ?

La augmentation de la demande en poissons, associée à l'évolution des technologies de pêche exercent une pression croissante sur les stocks mondiaux de poissons. La pêche industrielle a augmenté rapidement après la Seconde Guerre mondiale, puis de nouveau dans les années 1970 et 1980, alors que de nouvelles technologies et une demande croissante entraînaient une exploitation accrue. De nombreux stocks se sont effondrés ou sont désormais totalement exploités, au point qu'il n'est plus possible d'augmenter les volumes capturés.

Selon les statistiques de la FAO (2014), les prises mondiales de poissons ont atteint un sommet de 86,4 millions de tonnes (Mt) en 1996. La tendance est depuis à la baisse : les captures mondiales sont tombées à 82,6 Mt en 2011, et à 79,7 Mt en 2012. Certaines régions

sont particulièrement touchées, notamment les océans Pacifique et Atlantique. Le Pacifique Nord-Ouest et Centre-Ouest en particulier restent les lieux de pêche les plus importants et les prises continuent d'augmenter dans ces zones. De même, certaines espèces font toujours l'objet d'un effort de pêche particulièrement intense. Par exemple, en 2012, les captures mondiales de thon et d'espèces appartenées ont atteint un nouveau record de 7 Mt.

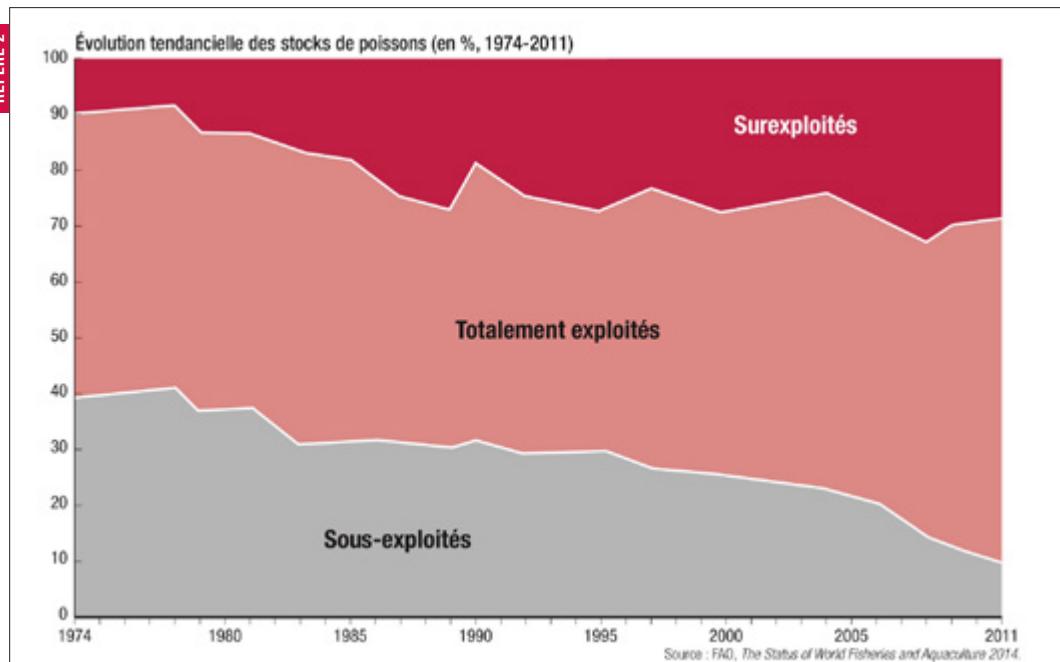
Dans l'ensemble, les stocks de poissons sont en baisse : la proportion de stocks en surpêche a augmenté régulièrement de 10 % en 1974 à 32,5 % en 2008, malgré une baisse à 28,8 % en 2011. Avec l'épuisement des ressources côtières et les progrès technologiques, l'effort de pêche s'est déplacé plus loin des côtes et dans les eaux plus profondes. La fragilité de ces écosystèmes les rend particulièrement vulnérables à la surpêche. Mais les cadres de gestion des pêches, en particulier les ORGP, ont généralement été lents à réagir et à réglementer efficacement la pêche hauturière.

Un rapport conjoint de l'ONUAA et de la Banque mondiale publié en 2008 (*The Sunken Billions*) a calculé que l'épuisement des stocks et la mauvaise gestion des pêches avaient causé une perte économique annuelle de 50 milliards de dollars. Le rapport suggère qu'une partie importante de cette perte pourrait être récupérée grâce à une réforme complète de la gestion des pêches.

Les causes de la surexploitation des stocks de poissons sont multiples et variées, mais l'une des principales est la surcapacité de la flotte de pêche résultant de généreuses subventions (30 à 34 millions de dollars par an dans le monde). Ces subventions entraînent l'expansion de la flotte mondiale et font en sorte que la poursuite de l'exploitation de ressources de poissons en baisse reste financièrement viable. La pêche illégale constitue également un enjeu majeur, avec 11 à 26 millions de tonnes de poisson (9 à 24 millions de dollars) péchés illégalement par an. Le contrôle de la pêche illégale et non déclarée est un énorme défi étant donné l'immensité de l'environnement marin. La capture accidentelle d'espèces non-cibles (prises accessoires) est un autre défi,

## L'exploitation des stocks de poissons est totale

REPÈRE 2



L'ensemble des stocks de poissons sont en baisse. Il n'existe presque plus de stocks sous-exploités dans le monde. Si les stocks surexploités n'augmentent pas, les stocks totalement exploités ne cessent de croître.

une partie substantielle des captures étant rejetée car non commercialisable. Enfin, il existe souvent un manque de données concernant l'état des stocks de poissons. Et lorsque les données existent, on constate souvent un décalage entre les avis des scientifiques et les quotas fixés par les organismes de pêche.

### Thon rouge de Méditerranée : un exemple à suivre ?

La gestion du thon rouge de Méditerranée illustre parfaitement les difficultés à concilier intérêts économiques et préservation de la ressource.

Dans les années 1990, le thon rouge est devenu une espèce à haute valeur commerciale du fait d'une très forte demande du marché asiatique, japonais tout particulièrement. En Méditerranée, les thons sont d'abord capturés vivants puis remorqués jusqu'à des cages dans lesquelles ils sont engrangés jusqu'à obtenir une chair conforme aux attentes

des consommateurs nippons. Cette augmentation de la demande a, de fait, conduit à une pression renforcée sur les stocks, illustrée par deux décalages dévastateurs : un premier entre les recommandations scientifiques et les quotas alloués par les décideurs, un second entre les quotas alloués et les prises effectives. En 2007 par exemple, les scientifiques recommandaient l'allocation d'un quota annuel de 15 000 tonnes ; le quota alloué s'est finalement élevé à 28 500 tonnes et des études ont montré que près de 60 000 tonnes avaient finalement été pêchées cette année-là. Ce non-respect des avis scientifiques conjugué à une pêche illégale particulièrement importante a conduit les stocks de thons rouges dans une situation critique, menaçant même la survie de l'espèce.

La crainte d'une disparition des stocks, relayée par une forte pression de la société civile, a conduit à des changements salutaires. Ainsi, la Commission internationale pour la

conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) a adopté un plan de reconstitution des stocks, abaissant significativement les quotas (12 900 tonnes en 2011). Par ailleurs, les contrôles ont été particulièrement renforcés afin de lutter contre la pêche illégale.

Les résultats sont incontestablement positifs. Le récent rapport du Comité permanent pour la recherche et les statistiques de la CICTA note des « signes clairs d'une brusque hausse » de la biomasse du stock reproducteur « atteignant près de 585 000 tonnes en 2013 ». À titre de comparaison, il était d'environ 300 000 tonnes au début des années 1970 et de 150 000 tonnes au milieu des années 2000. Une excellente nouvelle donc, qui démontre qu'une volonté politique forte peut enrayer l'effondrement d'un stock de pêche. Une information qu'il faut toutefois accueillir avec prudence dès

lors qu'elle a redonné de l'appétit aux États pêcheurs.

En effet, lors de la 19<sup>e</sup> Réunion extraordinaire de la CICTA organisée à Gênes en novembre 2014, les États se sont entendus sur une augmentation annuelle de 20 % des quotas durant les trois prochaines années : ils passeront ainsi de 13 500 tonnes en 2014 à 16 142 tonnes en 2015 et à 19 296 tonnes en 2016. Le quota de 23 155 tonnes accordé pour 2017 sera quant à lui réexaminé sur les bases des futures évaluations scientifiques. Si cette mesure a été jugée inévitable par de nombreux experts, il faudra toutefois s'assurer que la CICTA ne replonge pas dans les affres d'un passé, pas si lointain, qui a conduit à l'effondrement des stocks. Dans le monde merveilleux de la pêche, rien n'est jamais acquis. ■



# Construire un monde durable

DOSSIER 2015



# Construire un monde durable

**P. G. Padrogh DHAR CHAKRABARTI**, The Energy and Resources Institute, Inde

**Raphaël JOZAN**, Agence française de développement, France

**Daniel KAMELGARN**, Agence française de développement, France

**Tancrède VOITURIEZ**, Institut du développement durable et des relations internationales, France



'édition 2015 de *Regards sur la Terre* paraîtra quelques mois seulement avant une réunion de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015, au cours de laquelle les États-membres proposeront un nouveau cadre de coopération pour le développement et arrêteront une liste d'Objectifs de développement durable universels (ODD) pour 2016-2030. En décembre 2015, la France accueillera la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), une étape décisive dans la négociation et l'adoption d'un traité mondial sur le climat. La même année, le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement élaborera les modalités de financement des ODD ; le groupe proposera également les formes de partenariat et de gouvernance nécessaires pour surmonter les défis de mise en œuvre des ODD et du traité sur le climat.

Une interprétation superficielle de ces événements pourrait laisser penser que les dirigeants mondiaux vont une fois de plus se rencontrer, rédiger des déclarations lyriques et laisser la bureaucratie internationale face à la lourde tâche de transformer les paroles en actes. Les auteurs de ce livre témoignent d'une tout autre réalité, soulignant que les enjeux de ce « moment 2015 » dépassent de loin ceux des autres négociations mondiales récentes.

Inscrit dans la dynamique visant à faire du « développement durable » la norme internationale, *Regards sur la Terre* explore ce que signifie réellement la promesse de « transformation » contenue dans les différents textes de négociation. Tous ceux qui ont contribué à la rédaction de cet ouvrage font part de leurs échanges avec une multitude d'acteurs impliqués dans les coulisses des négociations et dans le processus de consultation des Nations unies. Les lecteurs apprendront dans un premier temps comment les négociateurs saisissent le moment pour construire un monde durable et avancer vers un contrat environnemental et social global.

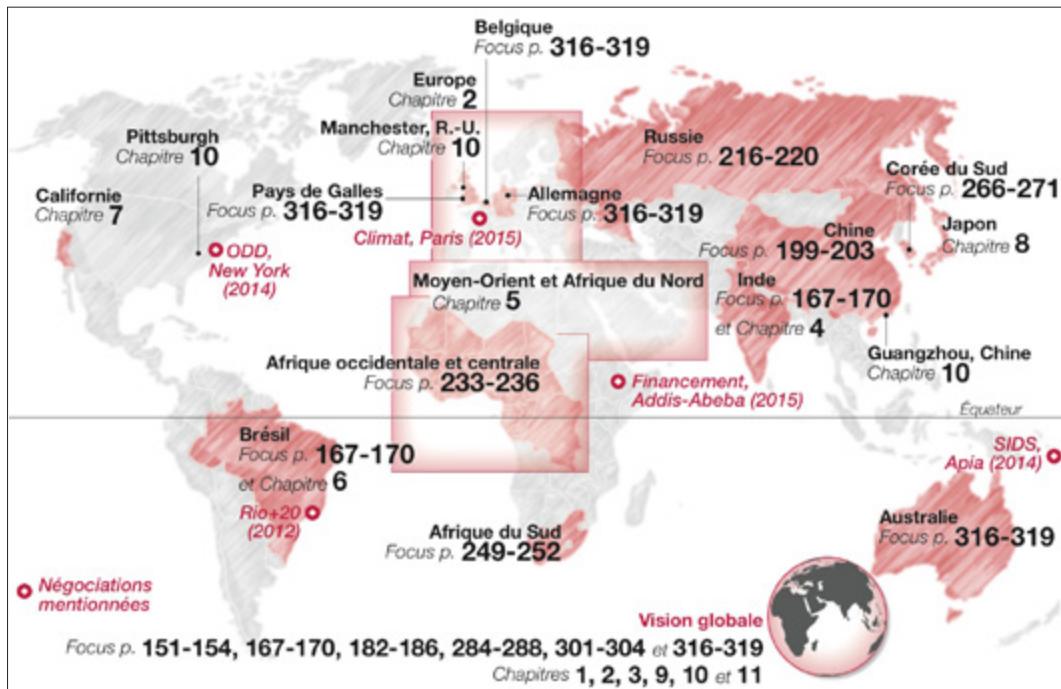
Au-delà des négociateurs, les gouvernements centraux et locaux, les entreprises du secteur privé et la société civile apportent des réponses concrètes aux défis environnementaux et sociaux. Dans un deuxième temps, le Dossier 2015 de *Regards sur la Terre* sillonne les cinq continents pour comprendre ce que les pays et les régions accomplissent effectivement pour réussir leur développement durable de façon souvent ambitieuse, s'attaquant à leurs propres problèmes locaux – et mondiaux – face à des difficultés souvent plus immédiates en termes de croissance, de compétitivité, d'emploi et d'égalité. Dans un troisième temps, nous abordons plus particulièrement les questions de mise en œuvre et de financement des options de développement, en passant en revue les principales propositions visant à faire du financement du développement durable un levier de transformation des économies et des sociétés.

### **Comment les territoires abordent-ils la question du développement durable ?**

L'annuel *Regards sur la Terre* adopte une vision mondiale de la question, en examinant la façon dont un certain nombre de pays font face aux défis du développement durable. Pour chaque pays, plusieurs questions sont soulevées. Comment les pays imaginent-ils leur développement en 2030 ? Comment déterminent-ils leurs priorités en termes de croissance, d'emploi, de redistribution et de protection de l'environnement ? Quels compromis sont faits ? Comment les priorités et les compromis sont-ils débattus au sein de la société ? Quels mécanismes alimentent les trajectoires de croissance et de quelle marge de manœuvre les pays disposent-ils ? Quels sont les défis des pays en matière de développement durable ? Qui soulève ces défis et quelle est l'appropriation par les acteurs économiques (en particulier industriels) et sociaux ? Comment ces défis perturbent-ils les stratégies nationales de développement ?

En examinant les trajectoires empruntées par les différents pays, nous voyons comment les concepts de développement durable et de « croissance verte » s'infiltrent dans la société, se distillant dans les plans de développement. Parfois, ces concepts servent de base stratégique aux pouvoirs publics pour déterminer

## Pays et régions couverts par ce dossier



Ce dossier est consacré à la manière dont les gouvernements, les autorités locales, les acteurs privés, en différents endroits du monde, se saisissent de l'agenda global de transformation social, économique et écologique ouvert depuis le Sommet de Rio en 2012, et renforcé avec les Objectifs de développement durable définis en septembre 2014.

leurs politiques. Certaines localités et nations concentrent tous leurs efforts de développement sur les concepts de durabilité. **Jae-Seung Lee** montre que c'est le cas en Corée du Sud (focus p. 266-271). En 2008, le pays lançait une ambitieuse « Stratégie pour une croissance verte » qui s'est poursuivie sous le second « Plan quinquennal pour la croissance verte » (2013-2018). **Marcelo Sampaio Carneiro, Stéphane Guéneau et Fabiano Toni** (chapitre 6, p. 221-232) présentent la longue tradition brésilienne d'intégration des questions environnementales dans la stratégie de développement du pays, qui soutient les efforts visant à préserver la biodiversité et la forêt amazonienne, ainsi qu'à promouvoir un modèle agro-industriel durable. **Changyi Liu et Zhe Liu** (focus p. 199-203) examinent l'émergence d'une « civilisation écologique » en Chine. Ils montrent également comment les questions environnementales sont devenues un aspect central de l'agenda de la Chine, tandis que le gouvernement propose le

lancement d'une « révolution énergétique » et lance un ambitieux « Plan d'action pour la stratégie de développement de l'énergie (2014-2020) » visant à réduire l'intensité énergétique chinoise. Le mouvement concerne les grands pays émergents et les puissances occidentales (comme le montre **Louise Bedsworth** dans le chapitre 7, p. 237-248 sur les États-Unis et la Californie).

Certains pays favorisent également les dimensions sociales du développement durable. **Valérie Schmitt** et **Daniel Kamelgarn** (focus p. 151-154) le montrent en soulignant les progrès réalisés par les régimes de protection sociale à l'échelle mondiale. Même sans tenir compte des efforts de pays pionniers, tels que l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Colombie, l'Inde, la Mongolie, l'Afrique du Sud et la Thaïlande, la protection sociale n'a cessé de croître depuis la Seconde Guerre mondiale, à la fois géographiquement et en termes de nombre de secteurs couverts dans le monde entier. Les auteurs expliquent qu'*« en Afrique subsaharienne, les systèmes mutualistes se sont développés pour pallier l'absence de régimes de protection sociale pour les travailleurs de l'économie informelle »*. Dans les pays de la région Moyen Orient et Afrique du Nord, **Samir Aita** (chapitre 5, p. 205-215) rappelle que le chômage et la frustration alimentés par le sentiment d'injustice ont conduit à une crise, qui allait plus tard être désignée sous le terme de « Printemps arabe ». *« La première priorité aujourd'hui est certainement d'œuvrer pour trouver des "emplois dignes", avec éventuellement des formations adéquates, pour les millions de jeunes hommes et femmes arrivant chaque année sur le marché de l'emploi »*, reconnaît **S. Aita**.

En comparant les façons dont les différents pays ont saisi le développement durable et pris des mesures concrètes pour y parvenir, nous pouvons voir à quel point les crises changent l'attitude des responsables politiques : ils évoquent subitement le besoin de « changer de trajectoire », de « réorienter le développement du pays » et de « proposer un nouveau pacte mondial » afin de profiter de la crise pour renforcer une croissance plus inclusive et durable. La crise économique et financière de 2008 l'illustre bien à l'échelle internationale ; dans de nombreux pays, elle a accéléré l'adoption des concepts de développement durable par les dirigeants, tant au sein de l'appareil d'État que dans les conseils d'administration des entreprises. Ces crises peuvent également être plus locales, comme en Chine, où des vagues de pollution et de smog sans précédent se sont abattues sur les grandes villes, démontrant le besoin urgent de reconsidérer les questions environnementales.

Une lecture de ces histoires montre les concepts et les outils qui sont déjà entrés dans la société à travers différents canaux. Dans les pays en développement et émergents, la société civile s'avère un intermédiaire majeur, comme l'explique **Theo Bouma** (focus p. 167-170) dans son article sur la maturité et le professionnalisme croissants des organisations non gouvernementales (ONG).

Il affirme qu'il existe de nombreux pays où « *les ONG nationales sont désormais reconnues par les décideurs politiques et font pleinement partie du débat public* ». Ces organisations jouent un rôle essentiel dans le discours public, en réintroduisant des acteurs et des enjeux qui étaient auparavant exclus, afin de « *donner voix au chapitre aux plus pauvres et aux plus faibles, faire du plaidoyer et former les leaders, et influencer les politiques* ».

Toutefois, le développement durable n'est plus seulement un slogan politique ou une demande de la société. Au cours des dix dernières années, il a commencé à devenir une réalité économique et industrielle. La façon dont les sociétés prennent en compte la durabilité affecte la manière dont les entreprises se positionnent et saisissent les opportunités, en proposant des biens et des services répondant aux nouvelles exigences. **V. Schmitt et D. Kamelgarn** illustrent ainsi la façon dont les entreprises peuvent proposer une protection sociale partout dans le monde.

Dans les faits, tout un réseau d'acteurs et de facteurs s'est organisé autour du thème de la durabilité. « *Le succès dépend d'une base solide de résultats de recherches et de données, de bonnes aptitudes à communiquer, mais aussi du courage politique des gouvernements* », explique **M. Hallé** (chapitre 2, p. 155-166). Il introduit la notion de « coalitions d'actions », qui fait son chemin, notant que « *s'attaquer à la réforme des subventions aux combustibles fossiles en Égypte, en Inde ou au Mexique exige d'avoir accès aux données disponibles de l'Agence internationale de l'énergie ou de la Banque mondiale et de leurs contacts officiels au niveau national. Cela nécessite de comprendre l'économie politique de la réforme, mais aussi la présence d'acteurs qualifiés au niveau national, de la société civile, du milieu universitaire, et dans les médias ; ainsi que des porte-parole de confiance prêts à se lever et à exprimer la vérité qui dérange et à proposer des alternatives* ».

Même lorsque les programmes évoluent, les changements promis ne se produisent pas automatiquement, en dépit d'une volonté politique et de la réalisation d'investissements considérables. Le développement durable ne se décrète pas en partant du sommet. En effet, les grandes déceptions sont courantes, comme celle de la « Stratégie de croissance verte » de la Corée du Sud : ce plan est loin d'être aussi populaire que les autorités l'avaient espéré, tandis que ses réussites en termes de décarbonisation de l'énergie restent discutables. Quand il s'agit de changer leur trajectoire de développement, les pays souffrent d'une grande inertie et de fortes barrières sociales et techniques, telles que les « subventions publiques aux combustibles fossiles ». Ces forces ralentissent le changement ; comme l'explique **M. Hallé**, « *la plupart des grands enjeux en matière de développement durable partagent un dénominateur commun – ils nécessitent une modification de la configuration des mesures incitatives et dissuasives qui régissent le comportement de consommation et le mode de vie des citoyens* ».

## Qu'est-ce qui est en jeu dans le « moment 2015 » ?

Avec la réalisation de nombreux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de l'ONU (mais pas de tous), le mouvement visant à définir de nouveaux ODD trouve ses racines dans les changements que la plupart des pays ont apportés à leurs plans de développement en y intégrant les préoccupations environnementales. Le développement ne peut plus se concevoir sans le qualificatif « durable » ; le slogan est devenu la norme, que nous avons vu gagner du terrain ces dernières années dans les éditions précédentes de *Regards sur la Terre*. Après plus de quarante années de progression régulière, depuis que la durabilité a pour la première fois été adoptée par le Sommet de Rio en 1992 et que le lien entre le développement et l'environnement a été reconnu par la bureaucratie, le développement durable est devenu le mot d'ordre, l'attente, la norme. L'enjeu essentiel est aujourd'hui que les responsables politiques et les parties prenantes fassent du programme mondial de développement durable un véritable programme de « transformation » sur leur propre territoire.

D'autres questions entrent en jeu, comme l'explique **Armand Rioust de Largentaye** dans son analyse de la « *construction historique du "moment 2015"* » (chapitre 1, p. 139-150). Les ODD appartiendront à ce que nous pourrions appeler « l'Ère du Groupe des Vingt (G20) », contrairement aux OMD, qui ont été mis en place en 2000, au crépuscule des rapports de force existant dans le monde à l'époque. Ce monde a été bouleversé alors que les grands pays émergents – la Chine avant tout – entraient en scène, rééquilibrant le pouvoir économique et politique entre les pays. Par la suite, l'architecture de l'aide internationale a également subi un grand changement, et doit encore être réinventée. « *La carte des bailleurs évolue à très grande vitesse* », fait remarquer **Pascal Canfin** (focus p. 284-287). Par exemple, les pays africains ont désormais le choix entre trois bailleurs de fonds pour des projets d'infrastructure de toute taille : les banques de développement bilatérales et multilatérales, les États du Golfe, et la Chine – qui passe du statut de pays récipiendaire à celui de pays donateur.

*Regards sur la Terre* nous informe des tenants et aboutissants des négociations internationales. L'ouvrage montre que les États en sont les principaux acteurs ; ils mènent les négociations et dirigeront probablement leur application sur leurs territoires. Au fil du temps, le nombre d'États qui négocient et prennent des décisions de mise en œuvre a considérablement augmenté. Des pays comme la Colombie ou le Nigeria se distinguent dans leurs efforts pour inciter à la négociation et au changement. Ce qui est nouveau, c'est qu'à Rio+20, les pays ont reconnu que ce défi était universel et devait être abordé par tous les pays, indépendamment de leur niveau de revenu. Les débats au

sein des pays de l'OCDE sur les sociétés « post-croissance » illustrent ce point. Le besoin d'une coopération, d'un apprentissage et du partage d'expérience entre les pays membres et non membres de l'OCDE n'a jamais été aussi pressant.

Après des décennies de faible croissance et de forts investissements en R&D et dans l'éducation, le Japon offre un exemple frappant du rythme et des difficultés d'ajustement et de réformes, comme le montre **Robert Boyer** dans le chapitre 8 (p. 253-265), où il explore la voie vers ce qu'il appelle un « régime anthropogénétique » et un nouveau modèle industriel dans lequel l'éducation, la culture et la santé occupent une place importante.

Dans ce processus de transformation, les acteurs non étatiques sont également de plus en plus impliqués, qu'il s'agisse des entreprises (multinationales, PME, entreprises sociales), des organisations de la société civile (ONG, syndicats) ou des autorités locales (grandes villes) ; ils jouent un rôle croissant dans la préparation des négociations, ou même dans les négociations elles-mêmes. Dans le focus p. 182-186, **Csaba Körösi**, qui a grandement contribué aux négociations sur la définition des ODD, décrit les mécanismes de recherche de consensus sur les ODD et montre en quoi les négociations s'étendent clairement au-delà des relations inter-pays : « *Seule une infime partie des travaux s'est déroulée dans la salle des négociations. Environ 80 % des séances et des concertations ont eu lieu entre les sessions, la majorité des échanges se faisant de manière bilatérale ou en associant des parties prenantes autres que les États-membres.* »

Lors de la mise en place du processus de négociation, l'objectif était d'élargir l'arène autant que possible, ouvrant les négociations à tous ceux qui voulaient y participer, pour faire du « *nous voulons* » une réalité. L'arène politique mondiale ne peut plus être seulement le fait des « Groupes majeurs » historiques et institutionnalisés. En contestant l'approche des Groupes majeurs héritée de Rio, les mécanismes de participation via Internet « *visent à améliorer la capacité des acteurs de la société civile partout dans le monde, qu'ils soient organisés ou non, à exprimer leurs points de vue, organiser les discussions, prendre des mesures et accroître leur participation et leur engagement dans la création et la mise en œuvre des normes et des accords en matière de développement durable* », nous dit **Carole-Anne Sénit** (chapitre 3, p. 171-181). À cette fin, l'ONU a créé un site Internet pour héberger un forum ouvert, où n'importe qui peut dire ce qu'il ou elle pense des propositions d'ODD. **C.-A. Sénit** examine la façon dont cet outil a été reçu et à quel point il peut réellement guider les négociations. Quantitativement, le site s'est avéré très fructueux. Qualitativement, il ne modifie pas le *statu quo* ; les contributeurs les plus actifs sont des groupes disposant de budgets de communication importants et de portée mondiale. En outre, la technologie elle-même crée une barrière : l'accès à Internet reste très inégal à travers le monde.

## Allons-nous vers un contrat environnemental et social global ?

Selon l'agenda post-2015 établi par le rapport de l'ONU *L'avenir que nous voulons*, le développement durable peut être réduit à une série limitée d'objectifs universels, cohérents et réalisables, reflétant les préférences harmonieuses des nations. Ces objectifs, élaborés par le groupe de travail ouvert (GTO), sont explorés dans l'article de **C. Körösi**. Aucune liste d'objectifs universels, réalisables et cohérents n'avait été établie avant les ODD ; et l'on pourrait se demander pourquoi, avant Rio+20, les textes de l'ONU n'en contenaient aucun, ou du moins très peu ; et les tentatives de définition de tels objectifs ne répondraient pas simultanément à ces trois critères.

**C. Körösi** souligne que « *la capacité de transformation que renferme cette série d'ODD est tellement vaste que nombre de pays ayant participé aux négociations n'en saisiront peut-être pas l'ampleur, comparable à celle des révolutions industrielle ou numérique* ». Une question se pose ici : comment les ODD garantiront-ils une réelle transformation dans les territoires et les pays ?

**M. Hallé** demeure sceptique quant à la capacité des grands sommets des Nations unies à effectivement réaliser cette transformation. Il n'accorde pas une grande confiance à la « *répétition de méga-sommets décevants, de rapports pieux de commissions indépendantes, ou de séries monotones de négociations intergouvernementales ratées* ». Au lieu de cela, il met l'accent sur la « *voie de l'avenir* » des nouvelles initiatives, fusionnant approches descendantes et ascendantes, « *de nouvelles formes d'actions impliquant des alliances d'acteurs dans tous les domaines, des coalitions de donateurs, et une action positive au niveau de la politique publique* ». Il souligne que « *la diversité et l'expérimentation sont les voies les plus probables de la réussite* ».

Dans son chapitre, **M. Hallé** fait valoir en outre que « *nous bloquons quand il s'agit de progresser sur les questions impliquant de combler le déficit d'équité* », ajoutant que « *nous ne réussirons pas le développement durable tant que l'équité ne sera pas placée au cœur du défi. Cela implique de concevoir une forme d'organisation économique qui respecte à la fois le plancher social et le plafond environnemental* ». La diversité et l'expérimentation sont nécessaires tant au niveau micro qu'au niveau macro pour rendre réalisables les politiques et les projets de développement durable.

Une modification de la façon de mesurer le développement est un élément clé d'un discours commun sur le développement durable, intelligible par tous dans tous les pays. **Lucas Chancel, Géraldine Thiry et Damien Demailly** (focus p. 316-319) fournissent une preuve frappante de l'emploi et de l'utilisation abusive des nouveaux indicateurs de prospérité (NIP) dans un ensemble de pays européens. La transformation réelle déclenchée par les initiatives de NIP en matière de systèmes de comptabilité nationale et de conception des

politiques publiques montre qu'il reste beaucoup de travail à faire en termes d'élaboration d'un nouveau contrat social d'ici à 2030.

Conscient de cela et préconisant un agenda beaucoup plus radical, **Michael Albert** (chapitre 11, p. 305-315) prône un remaniement complet de nos institutions, définissant les principes de ce qu'il appelle une « économie participative », « *sans concurrence, sans planificateur situé au-dessus des autres, et pouvant aboutir à un plan privilégiant l'autogestion collective, tout en encourageant les autres caractéristiques recherchées pour la société, notamment des emplois équilibrés, une rémunération équitable et des conseils autogérés – et donc sans hiérarchie et sans règle de classe* ».

### Réinventer le développement et son financement

Les enjeux de mise en œuvre portent sur le financement du développement et d'autres sujets tels que la protection et le transfert de l'innovation, le renforcement des capacités institutionnelles, et l'existence d'un espace politique propice à l'expérimentation et à l'apprentissage par la pratique. L'accent pour 2015 est mis sur le financement du développement, avec la Conférence d'Addis-Abeba en juillet, qui abordera cet enjeu. Au moins deux questions clés seront soulevées au cours de la Conférence. La première porte sur la mobilisation de sources de financement supplémentaires, complétant l'aide publique au développement classique (APD), qui seront nécessaires pour répondre aux besoins conséquents de financement des ODD et du programme de développement post-2015 de façon plus générale. La seconde a trait à la définition de nouveaux critères d'allocation de l'APD, afin qu'elle soit utilisée là où l'effet de levier ou catalytique est le plus important. Ces deux enjeux sont étroitement liés et constituent le socle des discussions d'Addis-Abeba.

Dans leur article, **Tancrède Voituriez, Thierry Giordano, Noura Bakkour et Matthieu Boussichas** (chapitre 9, p. 273-283) nous montrent que le comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable (CIEFDD) a évalué que les besoins de financement pour le développement après 2015 étaient, sur une base annuelle, au moins vingt fois plus élevés que le montant de l'APD annuelle actuelle, qui a atteint en 2013 un niveau record de 134 milliards de dollars. La majeure partie des fonds supplémentaires nécessaires pour couvrir les besoins de financement de l'agenda post-2015 doit donc provenir d'autres sources de financement à long terme – fonds de pension, compagnies d'assurance, fonds souverains, entre autres investisseurs institutionnels. Ils soutiennent toutefois que l'APD demeure inéluctable et constitue une composante essentielle de l'écosystème de financement du développement – même si elle est marginalisée en termes de volume –, en raison de sa capacité unique à prendre certains risques que les acteurs privés n'oseront jamais

prendre. En raison des réformes politiques et institutionnelles qui en découlent, la mobilisation des ressources nationales est une question très sensible, signalent T. Voituriez et *alii*. Pour être prise en compte correctement, d'importantes réformes sont nécessaires dans bien des cas : systèmes de collecte des impôts, augmentation des capacités des administrations fiscales, renforcement des institutions démocratiques de surveillance des dépenses publiques, développement de normes et standards internationaux pour la lutte contre les flux fiscaux et financiers illicites (transparence des comptes des entreprises, plans d'action relatifs à l'érosion de l'assiette fiscale et au transfert de bénéfices, transparence du budget public, données ouvertes, etc.). S'il semble exister un consensus sur la nécessité de donner la priorité à la mobilisation des ressources, des obstacles politiques demeurent, entravant la réalisation de ce programme de haut niveau et empêchant le passage de l'élan à l'action.

Comme le souligne P. Canfin dans son focus, la charge fiscale moyenne dans les pays de l'OCDE est de 35 %, et d'environ 15 % dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Les flux financiers illicites sortant des pays du Sud représentent jusqu'à dix fois plus que le montant de l'APD. Mettre fin aux prix des transferts abusifs localisant la valeur dans les pays à très faible fiscalité est un agenda qui avance bien plus qu'on pouvait l'imaginer il y a encore quatre ans. La « *transparence des comptes pays par pays doit trouver toute sa place dans les cibles de la négociation en cours de l'agenda post-2015* ».

Au-delà de la discussion sur les volumes, le débat sur le financement du développement offre une opportunité de voir progresser le chantier de l'efficacité de la coopération internationale, notamment Sud-Sud et triangulaire. Si le CIEFDD rappelle l'invitation faite par les Nations unies à son Secrétaire général de prendre « des mesures concrètes » pour renforcer ce type de collaboration, les différences de conception de la coopération internationale entre donneurs traditionnels et émergents peuvent constituer un obstacle : tandis que les premiers coopèrent selon des règles communes aux membres du Comité d'aide au développement (CAD), sorte de *gentlemen's agreement* du développement, les seconds voient la coopération internationale à travers le prisme des avantages comparatifs de chaque partenaire.

Comment pouvons-nous mieux relier le financement du développement (durable) à celui de l'atténuation du changement climatique ? L'idée présentée par Jean-Charles Hourcade (focus p. 301-204) consiste à créer un nouvel actif réel – un *Climate Remediation Asset* – par lequel les banques centrales pourraient rémunérer les réductions d'émissions et inciter les investisseurs à placer de l'argent dans les projets ou les technologies sobres en carbone et durables. Comparable au mécanisme de développement propre du système européen d'échange d'émissions, il ne fonctionnerait pas comme une « punition »

– à l'image d'une taxe sur le carbone –, mais bien comme une récompense pour la construction de « l'avenir que nous voulons ».

## Conclusion

« Construire un monde durable » fait ressortir trois messages clés.

Premièrement, la critique courante consistant à dire que les discussions de l'ONU n'aboutissent qu'à des « vœux pieux » est dépassée depuis longtemps. En effet, les processus sont initiés : les États et les parties prenantes agissent, à la fois dans les coulisses et à l'extérieur de l'ONU.

Deuxièmement, notre avenir n'est pas gravé dans la pierre ; au contraire, nous devons collectivement le construire, expérimenter, apprendre et échanger des idées sur les voies possibles vers la durabilité. Et cela ne doit pas être le seul travail de l'ONU ou des gouvernements nationaux : c'est l'affaire de tous – organisations scientifiques et techniques, établissements universitaires, société civile, organisations communautaires et d'inspiration religieuse, médias, et surtout entreprises. La participation d'une diversité d'acteurs a marqué le développement des ODD et devrait être le moteur de leur mise en œuvre.

Troisièmement, un monde durable ne se fera pas par décret et le travail ne s'arrête pas une fois que certains objectifs ont été définis. Le monde vers lequel nous nous dirigeons sera celui que nous faisons.

Il ne ressemblera pas forcément au monde durable décrit dans le rapport de l'ONU, *L'avenir que nous voulons*, mais il sera néanmoins l'avenir que nous construisons collectivement. L'importance accordée aux choix et aux préférences collectives nous permet de souligner la responsabilité de chacun pour transformer de vagues aspirations en actions ne pouvant plus être repoussées si nous désirons construire l'avenir que nous voulons. ■



# Chapitre 1

# 2015 : négocier un futur commun et durable

**Armand RIOUST DE LARGENTAYE**, Agence française de développement, France

L'engagement des Nations unies à construire après 2015 « l'avenir que nous voulons » marque la convergence de plusieurs histoires ou agendas. Celui du développement, incarné par les objectifs du Millénaire, celui de l'environnement, « dominé » par le précédent durant la dernière décennie, et celui des nouveaux acteurs étatiques et non étatiques de la mise en œuvre et du financement. Les modalités de la négociation et de la coopération s'en trouvent profondément transformées.

**C**e chapitre analyse la construction historique du « moment 2015 » : échéance des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) en 2000 ; année du lancement des Objectifs du développement durable (ODD). L'année 2015 est par ailleurs une année de convergence de différents programmes : celui du Plan d'action pour le développement durable, lancé en 1992 sous le nom d'Action 21<sup>1</sup> et appelé à déboucher sur les ODD en 2015 ; celui de la lutte contre le réchauffement climatique, objet d'un rendez-vous important à Paris en 2015, la COP21 ; et celui du financement du développement durable. Ce chapitre questionne la possible convergence de ces différents agendas.

Par ailleurs, on se demande si les initiatives et les échéances ne préoccuperont que les milieux de la coopération internationale au

développement – ensemble relativement restreint des organes débattant de la gouvernance mondiale – ou si ces initiatives et ces échéances seront appelées, sous l'effet de l'ampleur des menaces environnementales et du basculement géopolitique en cours, à passer en tête des préoccupations de la planète, notamment du G20. L'interrogation touche la question du financement du développement dans la mesure où il s'agit de savoir si le développement est seulement une question d'intermédiation financière, de transfert de l'épargne mondiale, ou s'il concerne des questions plus générales telles que la souveraineté économique des pays et les marges de manœuvre économiques et monétaires permises, pour répondre par exemple aux défis du plein emploi.

## Les OMD et l'aide

### L'aide publique au développement (APD) ébranlée

Ce n'est sans doute pas un hasard si la genèse des OMD semble remonter aux années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, intervenue en 1989, et à l'implosion du bloc soviétique.

1. Bien que l'expression « Agenda 21 » soit utilisée couramment, le présent chapitre utilisera « Action 21 », selon la terminologie des textes de l'ONU.

## La construction d'objectifs communs

REPÈRE 1

Objectifs du CAD 1996	OMD (2000)
Réduire l'extrême pauvreté	1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim
Assurer l'éducation primaire	2. Assurer l'éducation primaire pour tous
Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
Réduire la mortalité infantile	4. Réduire la mortalité infantile
Donner accès à la santé génésique*	5. Améliorer la santé maternelle
	6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies
Arrêter la déperdition environnementale	7. Préserver l'environnement
	8. Mettre en place un partenariat mondial

\* Le terme « génésique » employé par l'ONU signifie « relatif à la fonction sexuelle reproductrice » (*Le Robert*).

Tant que durait la guerre froide, l'APD se justifiait par un élan de solidarité, non sans arrière-pensées géopolitiques. Pour le camp occidental et les institutions multilatérales d'obédience libérale, il s'agissait en effet d'aider avant tout leurs alliés politiques. Cet enjeu disparu, de nombreuses études firent douter des impacts de l'APD sur le sort des populations pauvres<sup>1</sup> ; elles remirent en question l'efficacité économique de l'aide, dénonçant ses effets pervers sur les incitations économiques, pointant les lourds coûts humains des « ajustements structurels » (mesures d'austérité demandées par les institutions de Bretton Woods) et l'échec des conditionnalités. Au total, la chute du mur de Berlin fut suivie d'une véritable crise de légitimité de l'APD [AMPROU et CHAUVET, 2007].

Première cible des critiques, la Banque mondiale réagit en publiant *Assessing Aid* (1998), signé par deux éminents économistes américains, David Dollar et Lant Pritchett. Ce rapport fit valoir que l'efficacité de l'aide était fonction de la gouvernance des pays, notamment de la maîtrise de l'inflation, de l'équilibre

budgétaire et de l'ouverture commerciale, éléments du « consensus de Washington » décrit en 1989 par l'économiste anglais John Williamson. La Banque mondiale s'intéressa alors à évaluer la qualité des institutions et élabora des indicateurs à cette fin. Observant que la conditionnalité n'avait pas été opérante, la Banque opta pour une conditionnalité *a priori* : pas de financement tant que les réformes n'étaient pas réalisées (la Commission européenne opta plutôt pour une conditionnalité *a posteriori*). Cependant, plutôt que d'apaiser les débats, les études de la Banque révélèrent la fragilité des hypothèses sur lesquelles elles étaient bâties. Une évaluation du programme de recherche de la Banque révéla même une manipulation des statistiques pour justifier les orientations de l'institution [BANERJEE *et al.*, 2006]. Reconnaissant que la croissance des économies dépendait d'autres facteurs que l'APD, la Banque décida de se focaliser sur la réduction de la pauvreté.

### Genèse des OMD

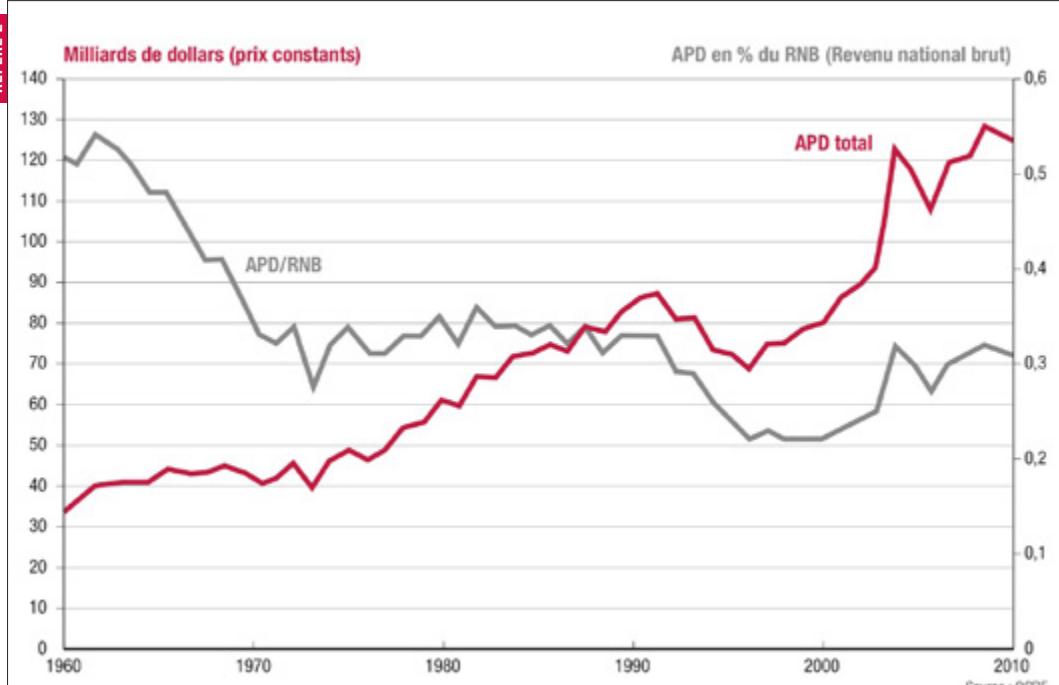
Le 8 septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies adopta la Déclaration du Millénaire, texte comprenant un programme pour renforcer la sécurité collective et établir un partenariat mondial pour le développement. C'est alors que les huit OMD à l'échéance de 2015 furent adoptés à l'unanimité. Ils avaient été inspirés par les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et son rapport publié en 1996 sous le titre *Rôle de la coopération au développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*. En pleine polémique sur la question de l'efficacité de l'aide, le CAD prit le parti de la clarté et proposa six objectifs qui devaient inspirer les OMD quelques années plus tard, comme le montre le tableau ci-dessous, confrontant les six objectifs du CAD et les huit OMD (cf. repère 1).

Le 11 septembre 2001, l'attentat des Twin Towers de New York accrut l'impact de la Déclaration du millénaire. Il n'est pas certain en effet que, sans cet événement tragique et spectaculaire, les OMD eussent autant galvanisé l'opinion et insufflé l'élan nouveau en faveur de l'APD. En mars 2002,

1. Pour une analyse détaillée des études, voir AMPROU et CHAUVET, 2007.

## L'APD, un outil mal aimé ?

REPÈRE 2



Malgré une mobilisation politique réitérée, l'APD reste une source modeste et fragile de financement des pays en développement.

les dirigeants de la planète, réunis dans la ville de Monterrey au Mexique, convinrent que l'APD jouait un rôle vital en complétant d'autres sources de financement du développement, en particulier dans les pays les moins bien servis par les investissements directs privés. Le « Consensus de Monterrey » sur le financement du développement consacra donc l'augmentation de l'APD, les pays donateurs étant invités à y affecter 0,7 % de leur PIB, comme certains s'y étaient engagés dès la fin des années 1960 (*cf. repère 2*).

À l'échéance des OMD, en 2015, on observe que certains objectifs et certaines « cibles » (sous-objectifs) ont été atteints, en particulier l'OMD 1 (la réduction de moitié de la population vivant dans l'extrême pauvreté) et la cible 7.C, relative à l'accès durable à l'eau potable. Pour autant, les progrès sont inégaux, en particulier pour l'OMD 1. Les succès, attribuables en partie à la performance de la Chine, sont moins manifestes en Afrique

subsaharienne, où les résultats sont particulièrement insuffisants pour l'accès à l'eau potable. Le PNUD a estimé qu'en clarifiant les objectifs visés, les OMD ont contribué à galvaniser l'opinion et encouragé la coopération pour le développement. Quels que soient les résultats, l'initiative consistant à relancer un défi similaire (celui des ODD) témoigne déjà d'un certain succès pour les OMD.

### Vers un développement durable

Parallèlement aux péripéties de l'APD, la conscience des périls sur l'environnement faisait son chemin dans l'opinion mondiale. Publié en 1972, le rapport Meadows *Halte à la croissance ?* connut un succès international<sup>1</sup>. Cette même année, les Nations unies organisèrent à Stockholm la première Conférence mondiale sur l'environnement humain et décidèrent la

1. Les époux Donella et Dennis Meadows furent deux importants rédacteurs du rapport qui porte leur nom.

création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Il fallut cependant attendre 1987 pour que le rapport *Notre avenir à tous* (*Our Common Future*), commandé par les Nations unies à une commission présidée par la première ministre norvégienne, Madame Gro Harlem Brundtland, préconisât un arbitrage différent entre le bien-être humain et l'environnement, tout en sauvegardant les besoins des pays en développement. Le rapport inspira la Conférence sur l'environnement et le développement organisée par les Nations unies à Rio en 1992.

Désignée « Sommet de la Terre », cette conférence préconisa un « développement durable » reposant sur les trois piliers, économique, social et environnemental<sup>1</sup>. Le Sommet de la Terre produisit plusieurs documents, dont deux sont d'une actualité particulière en 2015 : la Convention sur le climat (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques – CCNUCC) et le document « Action 21 » (ou « Agenda 21 »), plan d'action pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Action 21 abordait la gamme des défis du développement durable : pauvreté, santé, logement, pollution, « protection de l'atmosphère » (y compris la lutte contre le réchauffement et la variabilité climatiques), gestion des mers, des forêts et des montagnes, gestion des ressources en eau et assainissement, agriculture et déchets, etc.

Pendant le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, les organisations de la société civile s'affirmèrent à l'échelle mondiale, ébauchant les prémisses d'une démocratie participative à niveaux multiples : local (rural et urbain), national et mondial. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) établit en 1980 sa stratégie pour la conservation de la nature. Ces mouvements n'étaient pas sans connotation politique, réagissant à l'idéologie néolibérale qui s'étendait pendant cette période ; ils atteignirent leur paroxysme lors des manifestations de Seattle, à l'occasion du

sommet de l'OMC en 1999. Sous la pression des organisations non gouvernementales, la Conférence de Rio accéléra l'entrée de l'environnement dans le champ de compétences des institutions financières internationales (IFI). Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM – Global Environment Facility, GEF) fut créé en 1992. Les procédures des IFI furent modifiées pour intégrer des évaluations environnementales systématiques.

Paradoxalement, l'environnement, longtemps considéré comme un frein pour le développement, constitua une aubaine pour les IFI au cours des années 1990 : la fin de la guerre froide, la crise des dettes et, surtout, l'émergence depuis les années 1980 d'un marché financier international qui irrigua les principaux pôles de croissance, notamment l'Asie du Sud, eurent pour conséquences d'affecter la capacité d'intervention des bailleurs. Le FEM innovait en montrant les possibilités de financer des biens publics mondiaux environnementaux comme le climat, la biodiversité, ou encore la lutte contre la désertification et la dégradation des terres. Le protocole de Kyoto signé en 1997 et ratifié en 2005 crée un « mécanisme de développement propre » qui justifie la mise en place de « fonds carbone » alimentés par les entités polluantes afin d'indemniser les victimes des effets de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES). Les aides budgétaires et les programmes climat stimulèrent la recherche sur les méthodes d'accompagnement des réformes et sur l'amélioration de l'efficacité des opérations environnementales.

En 2008, la « transition verte » apparut comme une solution générale à la crise, ce que l'économiste Nicholas Stern avait suggéré dans son *Review of the Economics of Climate Change*, publié en 2006. Certains pays comme la Corée du Sud se lancèrent dans la technologie environnementale, y voyant un avantage compétitif à saisir, tandis que d'autres, en Europe (Allemagne, Danemark et Pays-Bas notamment), comprirent vite les potentialités de cette filière.

Réunie à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012 pour célébrer le 20<sup>e</sup> anniversaire du Sommet

1. L'expression « développement durable » remplaça le terme « éco-développement » utilisé après la Conférence de Stockholm [SACHS, 2007].

de la Terre, la Conférence des Nations unies Rio+20 souligna, dans sa déclaration finale *L'avenir que nous voulons*, la continuité de la pensée de l'ONU depuis Stockholm. La conférence demanda que soient définis un ensemble d'ODD fondés sur Action 21 et intégrés au programme de développement de l'ONU pour l'après-2015. Parmi 26 domaines thématiques passés en revue dans la déclaration, le changement climatique suscitait une « vive préoccupation », appelant des décisions urgentes pour limiter la hausse de la température à 2°C en 2100 par rapport au début de l'ère industrielle. Pour élaborer les ODD, la conférence préconisa la constitution d'un « groupe de travail ouvert » (GTO – *Open Working Group*, OWG) qui mobilisa en 2014 70 pays se répartissant 30 sièges, la France partageant le sien avec l'Allemagne et la Suisse, l'Inde avec le Pakistan et le Sri Lanka.

## Émergences et contraintes

### Émergence de la Chine

La performance économique de la Chine pendant la trentaine d'années s'étendant de 1978 à 2010 est probablement, de par la rapidité et le caractère massif de la sortie de la pauvreté, un des faits économiques les plus spectaculaires des temps modernes. Entre 1978 et 2010, la croissance moyenne du PIB dépassa 9,7 % par an. Le PIB par tête crut au taux annuel moyen de 8,5 % sur la période, grâce notamment à une progression maîtrisée de la population et à la réalisation du « dividende démographique » (l'avantage d'une proportion élevée de la population en âge de travailler). La part de la population vivant dans la pauvreté, disposant de moins de 1,25 dollar par jour, fut ainsi ramenée en Chine, pays de 1,3 milliard d'habitants, de 60 % en 1990 à 12 % en 2010.

La performance chinoise fut le résultat d'une démarche endogène et autocratique, éloignée de la vision libérale de l'OCDE. Conduite sous l'autorité du Parti communiste chinois (PCC), l'expérience débuta, après la prise de pouvoir du PCC en 1949, dans des conditions de difficulté extrême, le pays, réduit à la misère, coupé de l'aide internationale (à l'époque, principalement américaine), ne comptant d'abord que sur ses seules ressources [AGLIETTA

et GUO BAI, 2012]. L'aide du camp soviétique contribua ensuite, dans les années 1950, à l'effort de construction de l'industrie lourde. Cette difficile période d'investissement ne fut pas sans déboires. Le nombre de victimes de la famine résultant du funeste « Grand Bond en avant » de 1960 est estimé à plusieurs dizaines de millions, sans inclure d'autres souffrances et massacres causés notamment par la « Révolution culturelle » une dizaine d'années plus tard.

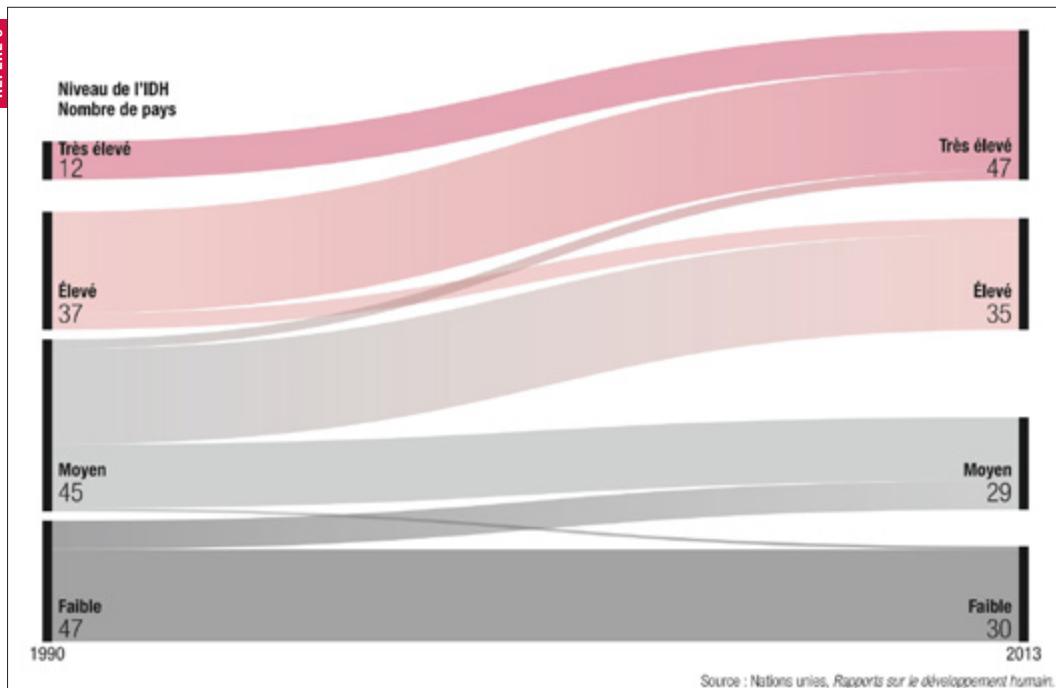
Cependant, la Chine a aussi su tirer les leçons de ses erreurs et s'adapter à l'évolution de son économie. L'accès au marché américain et le maintien d'un taux de change incitatif ouvrirent la voie au développement d'une industrie d'exportation. Répercutee sur des filières devenues mondiales, cette industrialisation profita au monde entier. Reproduit ci-dessus, le graphique paru dans le *Rapport 2014* du PNUD sur le développement humain présente l'évolution de l'IDH dans 141 pays pendant la période 1990-2010 ; le graphique aide à comprendre comment certains OMD ont pu être atteints. L'émergence d'autres puissances montantes, qu'il serait trop long d'évoquer ici, n'eut pas un effet d'entraînement équivalent à celui de l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale (cf. repère 3).

### Néolibéralisme mondial

À partir de 1980, l'arrivée au pouvoir de partis conservateurs en Occident initia la « contre-réforme néo-libérale » qui devait s'accompagner d'une montée des inégalités. Les analyses ne manquaient pas pour souligner les risques de cette contre-réforme. Amartya Sen, prix Nobel d'économie (1998), pointa le lien entre inégalités et pauvreté, et avança l'idée de « capacités » pour faire valoir le rôle des facteurs sociaux du développement. En 2006, sous l'impulsion de François Bourguignon, économiste en chef de la Banque mondiale, le rapport sur le développement du monde intitulé *Équité et Développement* ne s'avéra pas à l'unisson des courants les plus libéraux, y compris ceux qui paraissaient influencer le propre président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz. Le rapport montrait que

## La frontière du développement humain

REPÈRE 3



Source : Nations unies, *Rapports sur le développement humain*.

La mesure du développement n'est pas seulement économique. Différents indicateurs – dont l'indice de développement humain (IDH) développé à partir des travaux d'Amartya Sen – tentent d'en rendre compte. Son évolution montre à la fois une tendance globale à l'amélioration et la persistance de conditions de vie très difficiles dans un groupe de pays.

les inégalités constituaient un obstacle non seulement au bien-être social mais aussi à la croissance économique. En outre, il observait l'incapacité de certains systèmes économiques inspirés du laissez-faire à promouvoir le développement « pour tous » et à éliminer la pauvreté.

L'attitude du FMI lors de la crise asiatique de 1997, déclenchée peu de temps après que celui-ci eût pris position en faveur de la libéralisation des comptes de capitaux, décida la Chine à constituer d'importantes réserves de change pour réduire sa dépendance à l'égard des institutions de Bretton Woods. La libéralisation des comptes de capitaux, encouragée à l'époque par la direction du FMI<sup>1</sup>, faisait fi d'un des principes fondateurs du FMI, acté à la Conférence

de Bretton Woods (1944). Selon ce principe, les autorités nationales devaient conserver leur indépendance monétaire permettant de maintenir les taux d'intérêt à des niveaux bas, de manière à stimuler l'investissement privé en cas de conjoncture ralentie, surtout en période de sous-emploi. Or, de telles marges de manœuvre étaient neutralisées par l'ouverture internationale des mouvements de capitaux [STIGLITZ, 2002 ; MOREL, 2011 ; PNUD, 2014].

La crise financière de 2007 finit par remettre en cause la doctrine du laissez-faire économique. Dans ce contexte, le « consensus de Washington », qui caractérisait l'idéologie des institutions de Bretton Woods, fut assimilé sans doute exagérément à un type de laissez-faire économique outrancier. Cependant, les « Printemps arabes » et autres contestations populaires surgies à partir de 2011 montrèrent les conséquences tragiques des inégalités et

1. Plus que par les États-Unis, nonobstant l'attitude favorable du représentant américain au Board [ABDELAL, 2009].

des fractures sociales à la fois sur la cohésion des sociétés et sur les trajectoires de croissance et de développement. Ajoutés aux effets de la dérégulation sur l'environnement, ils confirmèrent les fonctions inséparables des trois piliers (économique, social et environnemental) du développement durable, préconisés par le Sommet de la Terre à la suite du rapport Brundtland.

### La négociation climatique

Depuis 1992 au moins, le réchauffement climatique est une des principales préoccupations environnementales, et sans doute celle qui est le plus liée à l'aspiration au développement des pays. Dans la mesure où le réchauffement climatique résulte de l'émission de GES, elle est en lien avec l'industrialisation, avec la croissance du PIB et avec le développement des économies. Il en résulte une opposition entre les intérêts des pays en développement, qui ont besoin de s'industrialiser, et ceux des pays industrialisés, à même de se préoccuper des émissions de GES menaçant la planète. Les pays en développement estiment que les pays industrialisés portent la principale responsabilité des désordres climatiques que leur inflige prématurément le réchauffement climatique.

Depuis le Sommet de la Terre, la CCNUCC a donné lieu à des réunions régulières des Conférence des Parties (COP selon le sigle anglais) rassemblant les 192 pays adhérents. En 2009, la quinzième COP à Copenhague devait déboucher sur un accord remplaçant le Protocole de Kyoto sur le climat, initié en 1997. Il s'agissait de s'entendre sur les engagements en faveur d'un développement sobre en carbone traduisant en termes opérationnels la préoccupation évoquée plus haut de limiter l'augmentation de la température moyenne à 2° C en 2100. Bien que les Parties ne parvinrent pas à s'accorder, les pays industriels s'engagèrent à fournir 100 milliards de dollars de « finance climat » par an à partir de 2020 afin de financer l'investissement requis pour réduire les émissions (atténuation de l'effet de serre) et pour remédier à leurs effets négatifs (adaptation au réchauffement). Ce qu'on

appelle « finance climat » désigne les transferts financiers des pays développés vers les pays en développement, destinés à aider ceux-ci, à atténuer le changement climatique et à s'y adapter.

La séparation de l'engagement financier « climat » des autres flux d'aide au développement reflétait la double préoccupation des pays en développement : d'une part, avoir plus nettement voix au chapitre ; d'autre part, créer une source séparée de transferts dès lors que les pays riches montraient, une fois encore après Monterrey, qu'ils ne tenaient pas l'engagement des 0,7 %. En 2010, la COP16 décida à Cancún la création d'un « Fonds vert » pour le climat, qui serait géré à parité entre pays donateurs et pays en développement. La constitution du Fonds vert à hauteur des 100 milliards de dollars promis par les pays développés est un des principaux objectifs de la COP21 à Paris en 2015.

### L'année 2015

#### Les ODD proposés et leur financement

L'année 2015 s'est ouverte sur un sentiment de préparation accomplie. Le GTO a proposé 17 ODD. Le comité intergouvernemental d'experts pour le financement du développement durable (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF) a également remis son rapport tandis que le secrétaire général de l'ONU a produit une synthèse<sup>1</sup> présentant le résultat de l'ensemble des efforts de préparation de l'échéance de 2015. Par ailleurs, en adoptant le *Lima Call for Action*, la COP20 a posé une base de travail pour la COP21 de Paris.

Les ODD proposés s'inspirent des OMD en déclinant avec davantage de détails les services de base (eau, énergie, éducation et santé – « vie saine » –), les composantes du développement durable (croissance, emploi, industrialisation et villes durables, modes de production et de consommation) et celles de la protection de l'environnement.

1. Intitulée : *Le Chemin de la dignité d'ici 2030 : Mettre fin à la pauvreté, transformer toutes les vies et protéger la planète*.

On reconnaît aisément, dans cette déclinaison, les trois « piliers » du développement durable (social, économique et environnemental). L'ODD n° 1 (« Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ») ajoute, à un rang relativement éminent, dans sa cible 1.3<sup>1</sup>, la protection sociale, même si celle-ci reste cantonnée au niveau des cibles (comme l'était le plein emploi dans les OMD). Le changement climatique apparaît à l'ODD n° 13 (« Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »), avec cependant un astérisque pour rappeler qu'il fait l'objet d'un processus de négociation particulier<sup>2</sup>. La gouvernance, qui ne constituait pas un des piliers du développement durable évoqués en 1992, fait l'objet de l'ODD n° 16 (« Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes »).

Cependant, on retiendra surtout que les ODD se distinguent des OMD par leur caractère universel, conformément au souhait de la Conférence Rio+20. Ils doivent dès lors s'appliquer aussi bien aux pays riches qu'aux pays pauvres. Ils sont ambitieux (éliminer la pauvreté...) tout en constituant un accord volontaire, une déclaration d'intention (« *a statement of aspirations* »), plutôt qu'un traité contraignant ; chaque gouvernement doit fixer ses propres cibles nationales en fonction de l'ambition mondiale, mais en tenant compte des circonstances nationales. On notera enfin le souci de légitimité, concrétisé par une vaste consultation populaire mondiale, touchant des millions de contributeurs en ligne, outre les experts internationaux mobilisés, notamment dans le « Panel

de haut niveau », présidé par le Premier ministre britannique David Cameron.

L'ODD n° 17 (« Revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat ») traite du partenariat mondial de 1992, objet de l'OMD n° 8 (« Mettre en place un partenariat pour le développement »). Le défi que représente ce partenariat est évoqué plus loin, mais on peut déjà noter la Réunion du « partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement », organisée conjointement par le PNUD et l'OCDE à Mexico en avril 2014. Cette réunion résultait du programme d'efficacité de l'aide lancé par le CAD de l'OCDE avec la Déclaration de Paris en 2005, à la suite du Sommet de Monterrey (2002). Reste à voir dans quelle mesure la Réunion de Mexico aidera à concrétiser l'organisation du partenariat mondial au service du développement durable.

Dans son rapport sur le financement du développement durable, le comité intergouvernemental d'experts évoque le consensus de Monterrey et son accent sur la mobilisation « holistique » de toutes les formes de financement : public, privé, interne et international. En 2014, l'OCDE a fait porter son rapport sur la coopération au développement sur le même sujet, en considérant le problème principalement comme un défi de transfert d'épargne des pays riches vers les pays pauvres [OCDE, 2014].

Comparativement, le rapport du comité intergouvernemental insiste sur le respect des politiques et des priorités nationales, ainsi que des stratégies nationales de développement durable, sur lesquelles doivent être alignés les plans de financement nationaux. Le comité estime que le financement du développement ne saurait résulter d'une solution simple ni unique et qu'il faut plutôt considérer la panoplie des mesures permettant à chaque gouvernement de faire le choix de la combinaison désirée.

Il observe enfin que, sans un système financier international stabilisé, le programme de développement post-2015 restera vulnérable aux crises financières.

1. « Mettre en œuvre des systèmes et des mesures appropriés de protection sociale pour tous, y compris des plafonds, et d'ici 2030 assurer une couverture substantielle des populations pauvres et vulnérables. »

2. L'astérisque renvoie à la précision suivante : « *Étant entendu que la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques est la principale structure intergouvernementale et internationale de négociation de l'action à mener à l'échelle mondiale face aux changements climatiques.* »

## Convergences

Au terme de ce chapitre, quelle appréciation peut-on porter sur la convergence des trois programmes évoqués au début ? Il convient d'abord d'assimiler les ODD au plan d'action pour le développement durable, ou Action 21, puisque *L'avenir que nous voulons* (la déclaration de la Conférence Rio+20) a pris soin de préciser la filiation des ODD par rapport au plan d'action de 1992. Dès lors, la convergence des actions de coopération internationale, qui se référaient aux OMD, s'avère obligatoire par rapport aux ODD qui en prennent le relais. Cette convergence particulière repose, peut-on observer, sur la légitimité des ODD : dans la préparation des ODD, le soin apporté à asseoir leur légitimité a pu faire comprendre, par comparaison, que les OMD, initialement formulés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, ne reflétaient peut-être pas suffisamment les aspirations du Sommet de la Terre – nonobstant leur adoption à l'ONU en 2000, que certains ont pu considérer trop précipitée.

La légitimité recherchée pour les ODD est par ailleurs révélatrice de l'opposition qui persiste entre les pays riches et les pays pauvres. Ces derniers considèrent que le discours libéral des pays de l'OCDE et le consensus de Washington contribuent à maintenir la situation d'infériorité des pays « périphériques », hors OCDE. Pour ceux-ci, les appels récurrents en faveur des chances égales qui doivent être données à tous, et d'un terrain horizontal (« *level playing field* ») dans les relations internationales, constituent une manière habile pour les pays du Nord, employant un langage moralisateur, de favoriser les plus forts et de maintenir le *statu quo* géopolitique. Déjà, il y a cinquante ans, les pays latino-américains, conduits par Raúl Prebisch (1901-1986), directeur argentin de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), plaident en faveur d'une autre forme de coopération et de relations économiques au sein des Nations unies. La création de la CNUCED en 1964 fut le principal résultat de ce plaidoyer [TOYE et TOYE, 2004].

Plutôt qu'un *level playing field* évoquant des conditions de concurrence égales pour

des partenaires inégaux, la coopération en faveur des ODD nécessite l'accompagnement des institutions. Celles-ci, selon Justin Yifu Lin, ancien économiste en chef chinois de la Banque mondiale, doivent à chaque étape s'adapter à leur fonction sociale et favoriser la poursuite du progrès. Pour le comité intergouvernemental d'experts, cette préoccupation semble s'appliquer particulièrement aux institutions financières locales. Une demande visant à influencer l'évolution des systèmes locaux, souvent complexes, est cependant plus subtile que celle qui cherche à construire une institution calquée sur un modèle étranger. Il s'agit bien, comme le suggère J. Y. Lin, d'accompagner l'ajustement des comportements locaux aux réalités changeantes, comme les États-membres de l'OCDE savent le faire entre eux sur la base d'échanges de savoirs, de revues par les pairs, de repérage des bonnes pratiques, sans se priver de stigmatiser les acteurs non performants.

L'opposition sur les conditions de mise en œuvre du modèle libéral fait comprendre en outre pourquoi la convergence entre les ODD, assimilables à Action 21, et le programme climat, reste quelque peu formelle. L'astérisque apparaissant sur l'ODD n° 13, relatif au climat, ne rappelle-t-il pas la défiance qui oppose les pays en développement aux pays industrialisés ? À cela s'ajoute le fait que les États-Unis et le Royaume-Uni souhaitent eux aussi maintenir la particularité de la négociation climat pour obtenir sans doute l'engagement particulier de la Chine et des pays nouvellement industrialisés vis-à-vis des programme climat.

Quant aux propositions de financement faites par le comité intergouvernemental, quelles convergences montrent-elles ? À leur sujet, les analyses évoquent un double rapprochement. D'une part entre l'aide au développement et le financement du développement, celui-ci s'intéressant à l'ensemble des sources de financement mobilisables pour le développement, publiques comme privées, internes comme externes. D'autre part entre le financement du développement et le financement du développement durable, pour concilier le programme de Rio (ODD, y compris le

lien avec le financement du climat) et celui de Monterrey (OMD). Les propositions du comité intergouvernemental soulignent notamment que le financement du développement durable ne peut sérieusement être envisagé sans alignement des incitations économiques avec les biens publics, ni sans politiques encourageant l'investissement privé en ce sens.

### Le défi du partenariat mondial

De là découle le défi que représente l'instauration d'un partenariat mondial à la hauteur des enjeux. Sur la gouvernance financière mondiale, les propositions du comité intergouvernemental appellent des réformes difficiles, à commencer par celles des institutions de Bretton Woods visant à adapter le poids du vote en Conseil des membres de ces institutions à celui des nouvelles réalités géopolitiques.

En 2015, le contexte de la Conférence d'Addis-Abeba, appelée à se pencher sur ces questions, n'est pas sans rappeler celui de la Conférence de Bretton Woods en 1944. Comme en 2015, le monde cherchait alors les moyens de mieux gérer la planète et d'éviter aux générations futures la série de catastrophes qui continuaient alors à déferler. Comme en 1944, un des aspects difficiles à régler est celui des marges de manœuvre qui doivent être accordées aux pays pour mettre en œuvre les politiques de développement désormais qualifié de « durable ». En 1944, la préoccupation dominante était celle de l'emploi, de sorte qu'il n'y avait que deux piliers, le social et l'économique, pour l'architecture internationale envisagée. Pourtant, même sur ces deux piliers, le défi s'avéra difficile à relever et la Conférence de Bretton Woods déboucha sur un système de gouvernance asymétrique, imposant une discipline économique et financière aux seuls pays débiteurs, non aux pays créanciers. Loin d'atteindre l'objectif du plein emploi, le système révéla sans tarder sa tendance déflationniste, de sorte qu'il fallut le plan Marshall et la guerre de Corée pour relancer la demande mondiale [TOYE et TOYE, 2004].

Aujourd'hui, le troisième pilier de l'environnement ne change pas fondamentalement la nature du défi. Plutôt qu'une préoccupation,

certains y voient d'ailleurs l'aubaine d'une solution, pourvu que les réformes entraînent un volume d'investissement suffisant. Comme l'a indiqué Sir Nicholas Stern dans sa *Review of the Economics of Climate Change*, ce volume est de nature à maintenir la demande au niveau requis pour assurer, selon l'article 1 des statuts du FMI, « des niveaux élevés d'emploi et de revenu réel ». Ainsi, l'environnement peut fournir la justification d'un programme de développement post-2015 s'inspirant du plan Marshall, moins par altruisme international que par intérêt bien compris des pays industrialisés. Lorsqu'à la fin des années 1940, il fallut transformer l'industrie de guerre américaine et la ramener aux conditions de paix, l'administration Truman comprit qu'il fallait des marchés, ce qu'assura le plan Marshall, admirable geste de solidarité internationale soutenu par le souci d'une « charité bien ordonnée qui commença par soi-même ».

### Conclusions

Avant tout, l'histoire de la coopération pour le développement et des mouvements de préservation de la planète confirme la permanence des mobiles de l'économie politique mondiale, éloquemment décrite dans l'ouvrage de John Toye et Richard Toye, *The UN and Global Political Economy* (2004). D'un côté se présente le courant qu'on pourrait qualifier de « social-démocrate », attaché à la croissance par le plein emploi et attentif aux fractures et aux exclusions sociales. Ce courant, incarné par G. Harlem Brundtland en 1987, a inspiré le Sommet de la Terre en 1992. On le reconnaît aujourd'hui dans les ODD ; on a même évoqué sa prolongation et l'intégration de la problématique de l'environnement en suggérant la « social-écologie<sup>1</sup> ». De l'autre côté se trouve le courant du libre-échange et du laissez-faire libéral, dominant les milieux financiers et bancaires, y compris les institutions financières publiques, et le monde industrialisé, notamment l'OCDE. Ce courant a inspiré les OMD et influencé les pays de l'OCDE promoteurs de

1. LAURENT É., 2014, *Le Bel Avenir de l'État-providence*, Paris, Les Liens Qui Libèrent.

l'APD. Alors que le courant social-démocrate (ou social-écologique) semble l'emporter à l'ONU, avec la réaffirmation d'Action 21 en sa nouvelle version ODD, l'affrontement entre les deux courants se poursuit dans la négociation sur le climat, qui cherche le terrain d'entente pour la COP21 à Paris.

Une deuxième conclusion est que 2015 se présente assurément comme un moment historique appelant des décisions majeures pour l'avenir de la planète. La comparaison avec « le moment Bretton Woods » fait apprécier l'ampleur des enjeux, non seulement en matière d'ajustement des règles de gouvernance internationales, notamment dans le domaine financier, mais aussi de leur invention, puisque ces règles ont disparu avec l'effondrement du système de Bretton Woods en 1971. Mise à part l'ambition des ODD, la difficulté de 2015 est accrue par le caractère multilatéral de la négociation, alors que celle de Bretton Woods était essentiellement bilatérale, opposant les États-Unis et le Royaume-Uni [SKIDELSKY, 2004]. Pour répondre à la question posée au début du chapitre, la comparaison avec Bretton Woods fait donc mesurer la difficulté de hisser les préoccupations de 2015 en tête des priorités de la planète. L'avenir de l'humanité dépend pourtant de la capacité du monde à relever ce défi.

Pour le développement durable, comme auparavant pour le développement économique, deux types d'institutions demeurent nécessaires. Le premier type est celui d'institutions sur lesquelles reposent les règles de gouvernance internationales, notamment financières. Similaires au Fonds monétaire international<sup>1</sup>, ces institutions seraient en

charge de veiller à la discipline, mais aussi aux marges de manœuvre requises pour la mise en œuvre de programmes nationaux de développement durable, sachant que tous les pays ne peuvent simultanément améliorer leur compétitivité internationale : l'excédent des paiements des uns est forcément reflété dans le déficit des autres.

Le second type d'institutions serait chargé des transferts de technologie et de renforcement des capacités. Ces fonctions pourront être accomplies avec le financement à long terme des équipements et des infrastructures, selon l'idée, chère à l'économiste J. Y. Lin, qu'il faut simultanément aider les pays à adapter leurs institutions aux changements de réalité économique. Ce que le concept de développement durable rappelle, c'est que l'aide au développement est appelée autant à financer l'équipement et l'infrastructure qu'à renforcer les institutions et les capacités qui les accompagnent ; il doit autant pourvoir au capital physique que développer le capital humain et social. Une route peut-être détruite par un désordre climatique ; ce qui assure la résilience, c'est la capacité locale de reconstruire et d'entretenir la route. Dans le programme de développement post-2015, cette capacité devra demeurer une priorité pour les institutions de second type, appelées à financer le développement. Cependant, les institutions des deux types devront fonctionner de conserve pour que les pays, en respectant la discipline commune, disposent des marges voulues pour l'exercice de leurs capacités locales. C'est en effet à l'épreuve des réalités pratiques que ces capacités progresseront et s'affirmeront durables, en consolidant leur ancrage local. ■

1. Le comité intergouvernemental évoque aussi le Fonds de réserve latino-américain et l'Initiative de multilatéralisation Chiang Mai.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABDELAL R., 2009, *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Harvard, Harvard University Press.
- AGLIETTA M. et GUO B., 2012, *La Voie chinoise, capitalisme et empire*, Paris, Odile Jacob.
- AMPROU J. et CHAUVENT L., 2007, « Débats sur l'efficacité de l'aide : Fondements et nouveaux enjeux », AFD, *Notes et documents*, n° 37, août.
- BANERJEE A., DEATON A., LUSTIG N. et ROGOFF K., 2006, “An Evaluation of the World Bank Research 1998-2005” (disponible sur : [www.princeton.edu/~deaton/downloads/An\\_Evaluation\\_of\\_World\\_Bank\\_Research\\_1998-2005.pdf](http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/An_Evaluation_of_World_Bank_Research_1998-2005.pdf)).
- BANQUE MONDIALE, 1998, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE, 2006, *Rapport sur le développement du monde « Équité et développement »*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BURNSIDE C. et DOLLAR D., 1997, “Aid, Policies and Growth”, *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 569252 (disponible sur : [www.hec.unil.ch/ocadot/SECODEVdocs/Articles/Burnside-Dollar.pdf](http://www.hec.unil.ch/ocadot/SECODEVdocs/Articles/Burnside-Dollar.pdf)).
- CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement « Gouvernance mondiale et marges d'action »*.
- EICHENGREEN B. et MUSSA M., 1998, “Capital Account Liberalization and the IMF”, *Finance & Development*, 35(4), décembre.
- LIN J. Y., 2009, *Economic Development and Structural Change*, Conférence “Challenges and Strategies for Promoting Economic Growth”, Mexico, 19-20 octobre.
- MARSHALL K., 2008, *The World Bank from Reconstruction to Development Equity*, Londres, Routledge, The Global Institutions Series (édité par WEISS T. et WILKINSON R.).
- MOREL A., 2011, « La démondialisation préoccupe les partisans d'un libéralisme aux abois », *Le Monde*, 7 septembre (disponible sur : [www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/07/la-demondialisation-inquiète-les-partisans-d-un-libéralisme-aux-abois\\_1568675\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/07/la-demondialisation-inquiète-les-partisans-d-un-libéralisme-aux-abois_1568675_3232.html)).
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2014, *Rapport 2014 sur la coopération au développement : Mobiliser les ressources pour le développement durable*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 1992, *Action 21*, New York, ONU (disponible sur : [www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/](http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/)).
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2000, *Déclaration du Millénaire*, New York, ONU (disponible sur : [www.un.org/french/millenaire/ares552f](http://www.un.org/french/millenaire/ares552f)).
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2012, *L'avenir que nous voulons*, Résolution 66/288 adoptée par l'Assemblée générale le 27 juillet, New York, ONU (disponible sur : [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288)).
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2014, *Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport 2014*, New York, ONU (disponible sur : [www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/french/UNDP\\_MDGReport\\_FR\\_2014Final1.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/french/UNDP_MDGReport_FR_2014Final1.pdf)).
- RIOUT DE LARGENTAYE A., 2012, “John Toye et Richard Toye. The UN and Global Political Economy. Trade, Finance and Development”, note de lecture in *Afrique contemporaine*, 4, n° 244.
- SACHS I., 2007, *La Troisième Rive. À la recherche de l'écodéveloppement. Mémoires*, Paris, Bourin Éditeur.
- SKIDELSKY R., 2004, *John Maynard Keynes 1883-1946: Economist, Philosopher, Statesman*, Londres, Macmillan Pan Books.
- SOROS G., 2002, *On Globalization*, New York, Public Affairs.
- STIGLITZ J., 2002, *Globalization and its Discontents*, New York/Londres, W. W. Norton & Company.
- STIGLITZ J., 2007, *Making Globalization Work*, New York/Londres, W. W. Norton & Company.
- The Guardian* et GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE ON CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENT, 2013, “What Is Climate Finance and Where Will It Come from”, *The Guardian Ultimate Climate Change FAQ*, 4 avril (disponible sur : [www.theguardian.com/environment/2013/apr/04/climate-change-renewableenergy](http://www.theguardian.com/environment/2013/apr/04/climate-change-renewableenergy)).
- TOYE J. et TOYE R., 2004, “The UN and Global Political Economy”, *United Nations Intellectual History Project Series*.
- UNITED STATES OF AMERICA, FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, 2011, *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*, Official Government Edition, U.S. Government Printing Office (disponible sur : [www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf)).
- WILLIAMSON J., 2004, *A Short History of the Washington Consensus*, Conférence “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelone, 24-25 septembre (disponible sur : [www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf](http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf)).

# Vers une protection sociale universelle

**Valérie SCHMITT**, Organisation internationale du travail, Suisse  
**Daniel KAMELGARN**, Agence française de développement, France<sup>1</sup>

**A**morcée il y a une quinzaine d'années, l'extension progressive de la protection sociale à l'échelle planétaire illustre comment se met en place le développement durable, y compris dans les pays les plus pauvres, sur un volet qui, bien qu'il relève des Droits de l'homme, est encore loin d'être une réalité pour tous (cf. repère 1).

Et pourtant, en juin 2001, dans le palais des Nations de Genève, les délégations de 175 États, composées de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, demandèrent à l'Organisation internationale du travail (OIT) de lancer une Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, à l'occasion de la 89<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (CIT). Cette campagne est officiellement inaugurée en 2003<sup>2</sup>.

## La protection sociale : un droit de l'homme et une nécessité sociale et économique

C'est face au constat que plus des trois-quarts de la population mondiale ne bénéficiaient toujours pas d'une protection sociale adéquate que l'OIT s'est mobilisée pour permettre à ses membres d'étendre la protection sociale à tous les groupes de la société et d'améliorer les conditions de travail et la sécurité des travailleurs.

La nécessité d'une telle protection n'était pas nouvelle : dès 1944, la Déclaration de Philadelphie affirmait que l'accès à un niveau adéquat de protection sociale constitue un droit élémentaire pour tous les individus et, en 1948, le droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant pour assurer leur santé, leur bien-être et ceux de leur famille étaient inscrits dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme (articles 22 et 25).

1. Cet article a été réalisé à partir d'entretiens.

2. OIT, 2011.

Au-delà de ces principes, la protection sociale s'impose progressivement aussi comme une nécessité sociale et économique : elle contribue au développement des pays en garantissant que les personnes bénéficient d'une sécurité du revenu et aient accès aux soins de santé et à d'autres services sociaux, et en leur facilitant l'accès à des opportunités de formation ou d'emploi. La protection sociale est un formidable outil de lutte contre la pauvreté et les inégalités et contribue à développer la demande nationale de biens et de services permettant une croissance inclusive et pérenne<sup>3</sup>. Avec la crise de 2008, les mécanismes de protection sociale apparaissent en outre comme des stabilisateurs de l'économie et de la société<sup>4</sup>.

## Le socle de protection sociale comme stratégie de mise en œuvre du droit à la sécurité sociale

À partir de 2009, l'argumentaire en faveur de la mise en place de socles de protection sociale s'affine<sup>5</sup> et leur importance est affirmée lors des sommets du G20, en particulier à Cannes en 2011. Ce mouvement conduit en 2012 à l'adoption par la CIT, à l'unanimité de ses membres, de la recommandation n° 202, pour l'établissement et le maintien d'un socle de protection sociale et de garanties élémentaires de sécurité sociale – comme l'accès aux soins de santé essentiels et la sécurité des moyens d'existence de base pour les enfants, les personnes âgées et les personnes actives dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant (notamment en cas de maladie, chômage, maternité et invalidité).

3. OIT, 2014 et AFD, 2014.

4. En avril 2009, la mise en place de socles de protection sociale est retenue par le Secrétaire général des Nations unies comme l'une des neuf mesures anticrise.

5. Cf. en particulier le rapport du groupe présidé par Michelle Bachelet, OIT, 2011.

## La mise en place effective de la protection sociale

Bien que les recommandations de l'OIT ne soient pas destinées à être ratifiées par les États-membres et donc à être systématiquement traduites en droit national, cette recommandation fut un puissant levier pour promouvoir les socles et appuyer leur mise en œuvre. L'exemple de pays précurseurs comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Colombie, l'Inde, la Mongolie et la Thaïlande a été également un précieux atout pour convaincre les gouvernements les plus récalcitrants et leur montrer que ces socles sont non seulement souhaitables mais également possibles.

La grande diversité des expériences montre qu'il n'existe pas de solutions toutes faites et que chaque pays doit trouver le modèle le plus adapté à son contexte. Ainsi, la Thaïlande et la Colombie sont tous deux et simultanément parvenus à couvrir la quasi-totalité de leurs populations pour la maladie grâce à des subventions massives pour les personnes vivant dans l'économie informelle. Mais alors qu'en Thaïlande, un organisme de sécurité sociale fut créé *ex nihilo* pour gérer la couverture maladie des personnes jusque-là exclues, l'État colombien a choisi de mettre en concurrence les organismes publics et privés existants (assureurs et mutuelles) et a contribué à structurer le secteur à travers une réglementation progressivement plus exigeante.

Certains exemples emblématiques ont marqué les esprits. L'Argentine, l'Afrique du Sud ou la Mongolie ont mis en place des protections sociales pour les enfants. Le Brésil, la Chine ou le Cap-Vert l'ont fait pour les personnes âgées. Le programme de protection en cas de chômage le plus connu se trouve en Inde : le New Rural Employment Guaranty Scheme offre, aux ménages en milieu rural, cent jours de travail garanti par famille et par an, en les enrôlant dans des travaux d'intérêt public comme la construction ou l'entretien de routes ou la mise en place de centres de santé.

## Les facteurs clés du succès

La pérennisation des régimes de protection sociale suppose un cadre légal, un financement adéquat, une bonne gouvernance et nécessite que toutes les parties prenantes soient convaincues par le régime.

Dans le cas de régimes contributifs alimentés par les contributions des salariés et des entreprises, les parties prenantes sont les représentants des travailleurs et des employeurs et le gouvernement. Les salariés ne

sont pas toujours convaincus par la mise en place d'un nouveau régime de protection sociale. Ainsi, lorsque le gouvernement malaisien a proposé la mise en place d'un régime d'assurance chômage, il s'est heurté aux représentants des salariés, très attachés au mécanisme d'indemnisation existant qui prévoit des indemnités de licenciement substantielles, mais qui, dans la pratique, sont rarement versées dans la mesure où les employeurs qui débauchent sont souvent en cessation de paiement.

Dans les pays en développement où environ 80 % de la population en âge de travailler évolue dans l'économie informelle, les mécanismes d'assurance sociale peinent à identifier, enregistrer et faire cotiser les travailleurs qui sont à leur compte ou font partie d'entreprises qui ne sont pas enregistrées. En outre, la fiscalité y est balbutiante, ce qui rend difficile la mise en place et la pérennisation de régimes financés par l'impôt et les taxes. Il faut donc accroître l'espace fiscal, en procédant à une réallocation des dépenses de l'État au profit de la protection sociale ou en instaurant de nouvelles taxes.

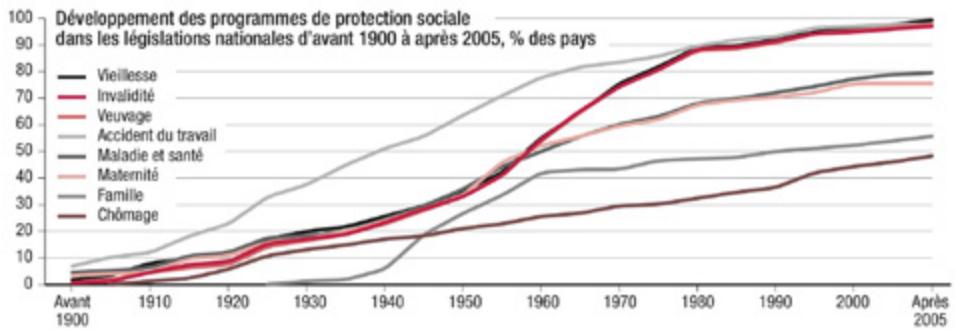
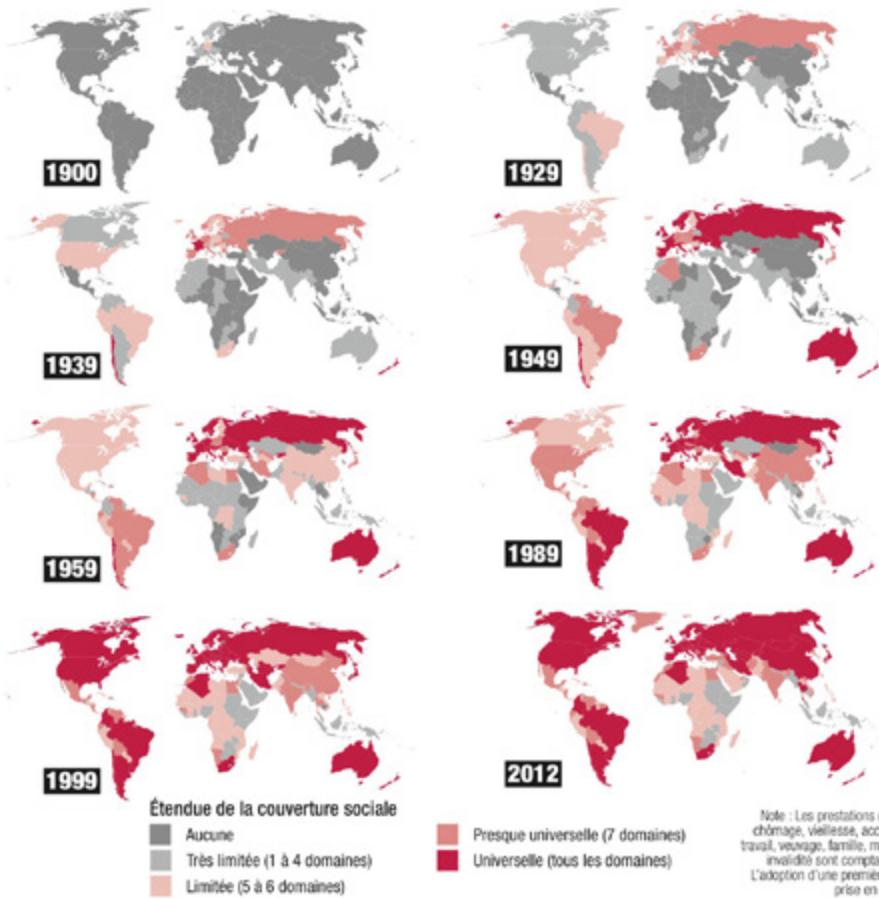
Dans certains pays à revenu intermédiaire (Uruguay, Argentine, Brésil), des progrès significatifs ont été accomplis pour inclure les travailleurs de l'économie informelle dans des régimes d'assurance sociale. Ces succès n'ont cependant été possibles que grâce à des subventions importantes et à une simplification administrative des procédures d'enregistrement de ces travailleurs et de paiement des cotisations (mécanisme « Monotax » en Uruguay ou « Simples » au Brésil).

## Les difficultés de mise en œuvre

Les difficultés principales tiennent à la faible capacité des administrations. Mettre en place une nouvelle garantie universelle dans des pays comme la Thaïlande où toute la population est enregistrée et identifiée ne prendrait que deux à trois ans. Dans un pays comme le Cambodge, où plusieurs générations de cartes d'identité nationales coexistent, l'introduction de garanties sociales nécessite au préalable d'identifier et d'enregistrer toute la population cible. Dans ce pays, la mise en place d'un guichet unique de protection sociale, géré par les communes, permettrait d'enregistrer et d'informer les populations sur leurs droits, faciliterait l'accès aux différents régimes – gérés par plusieurs ministères – et aiderait les procédures d'appel. Ce système de guichet unique existe déjà en Mongolie, en Inde et dans de nombreux pays d'Amérique latine.

## Vers une sécurité sociale universelle

REPÈRE



La protection sociale n'a eu de cesse de s'étendre depuis la Seconde Guerre mondiale à la fois géographiquement et en nombre de secteurs couverts.

En Afrique subsaharienne, les systèmes mutualistes se sont développés pour pallier l'absence de régimes de protection sociale pour les travailleurs de l'économie informelle. D'assureur principal, ils pourraient devenir les points d'entrée au socle de protection sociale garanti par l'État.

### Les acteurs du changement

C'est à travers le dialogue entre les différentes parties prenantes (employeurs, employés, gouvernements) que le volet social du développement durable a progressé au cours des quinze dernières années dans les pays en développement à travers les socles de protection sociale. Cela prend du temps : aux Philippines, le dialogue social autour de l'introduction d'un régime d'assurance chômage, commencé il y a dix ans, n'a toujours pas abouti. Il faut parfois des crises ou des événements particuliers pour que les discussions s'accélèrent et aboutissent.

Lorsque l'État met en place un régime pour les travailleurs de l'économie informelle et leurs familles, les syndicats et le patronat ne représentent pas directement les bénéficiaires du régime, qui, pour la plupart, ne sont

pas syndiqués. Les groupes de pression de la société civile peuvent alors jouer un rôle décisif : c'est le cas d'HomeNet en Thaïlande, de WIEGO en Afrique du Sud, de l'ONG internationale Help Age dans différentes régions du monde.

Certaines multinationales offrent déjà une couverture de protection sociale pour leurs salariés partout dans le monde. Leur engagement en faveur des socles de protection sociale permet d'assurer la continuité de l'activité de l'entreprise et est vecteur d'une image de marque positive. Pour appuyer la mise en place de socles de protection sociale le long de la chaîne de création de valeur et pour les populations dans leur ensemble, elles peuvent financer les investissements de départ nécessaires à la mise en place des socles.

Le changement vient grâce aux hommes et aux femmes politiques, aux partenaires sociaux (employeurs et employés) et aux acteurs de la société civile qui ont une vision du développement de leurs pays et du monde dans lequel nous vivons. Les agences des Nations unies et les partenaires du développement jouent un rôle d'impulsion au niveau global et de coordination au niveau local. ■

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AMALRIC S., 2014, *La Protection sociale : un investissement pour le développement durable*, Note interne, AFD.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2001, *Sécurité sociale. Un nouveau consensus*, Genève, OIT.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2011, Rapport Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive du groupe présidé par Michelle Bachelet, Genève, OIT.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2012, R202 – Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, Genève, OIT.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 2014, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-2015*, Genève, OIT.

SÉVÉRINO J.-M. et RAY O., 2011, *Le Grand Basculement : la question sociale à l'échelle mondiale*, Paris, Odile Jacob.

SUPION A., 2010, *L'Esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total*, Paris, Le Seuil.

# Chapitre 2

# Le développement durable en action : à la recherche de nouvelles configurations d'acteurs

**Mark HALLÉ**, Institut international du développement durable – Europe, Suisse

Un quart de siècle de promotion du développement durable a utilisé et épuisé un certain nombre d'images pour mobiliser et influencer les politiques au sens large. Le recul que nous connaissons aujourd'hui et la pression de l'urgence environnementale et sociale nous appellent à trouver d'autres moyens d'action, notamment en explorant de nouvelles configurations d'acteurs.

**D**epuis plus d'un quart de siècle, nous avons essayé de « vendre » le développement durable. Il est temps d'en tirer quelques leçons qui, bien intégrées, pourraient nous amener à plus de réussite à l'avenir. Parmi ces leçons, toutes étroitement liées, quatre sont analysées ici. Ce chapitre propose ensuite un certain nombre d'approches émergentes qui seront déterminantes pour permettre à l'humanité d'évoluer vers des modes de développement plus durables.

## Des contradictions fondamentales au cœur de l'histoire du développement durable

### Le mythe de l'intégration

Un des verbes les plus répandus dans le vocabulaire anglais du développement durable depuis la fin des années 1980 est « *mainstreaming* »,

qui peut être traduit par « intégrer ». Le mot lui-même, né de l'habitude des Américains à transformer les noms en verbes, a été popularisé par la Banque mondiale et a rapidement envahi l'ensemble des textes traitant du développement durable dans le monde. La notion est à la fois convaincante et fondamentalement incorrecte.

Nous savons et nous acceptons tous que, lorsque les politiques relatives à des domaines différents sont gérées indépendamment, des opportunités d'optimisation sont souvent perdues. Pendant vingt-cinq ans, les principaux textes sur le développement durable se sont articulés autour des concepts d'alignement et de cohérence politique. Les images mobilisées pour l'illustrer ont suivi un parcours similaire. Comme un tabouret, l'assise du développement durable est soutenue par trois piliers : l'économie, la société et l'environnement. Si l'un

d'eux casse ou est affaibli, le tabouret devient instable. Plus récemment, l'image de l'hélice de la molécule d'ADN lui a été préférée. Les trois brins se croisent pour définir la composition génétique du développement durable, et dans cette image, les brins sont toujours égaux.

En réalité, malheureusement, ils ne le sont pas. Quelle que soit la norme utilisée pour les mesurer – leur dotation budgétaire, le temps leur étant consacré dans les débats parlementaires, le prestige des postes politiques qui leur sont associés, etc. –, la politique économique arrive toujours au premier plan, suivie de très loin par la politique sociale et, encore bien après, par la politique environnementale. Dans tout gouvernement, le ministère des Finances ou de l'Économie est un lieu de grande importance politique, alors que les ministres de l'Environnement – comme ceux des Communications ou de la Jeunesse et des Sports – occupent les plans inférieurs.

La notion d'intégration est apparue pour y remédier. Concrètement, la politique économique représentait un cours d'eau (*stream*). La mission des politiques sociales et environnementales était de s'écouler dans ce cours d'eau et de s'y intégrer totalement pour former un seul et unique grand fleuve. Adieu les tabourets de traite ; fini les brins se tordant à l'infini sans jamais entrer en contact. L'image était désormais celle du Danube, du Mississippi ; en regardant la rivière en aval de la confluence, il devenait impossible de dire si tel mètre cube provenait de l'Inn ou du Missouri. Les affluents formaient désormais un unique fleuve.

Cependant, même en termes d'imagerie, on se retrouve confronté à deux problèmes majeurs. Observez une eau claire des montagnes couler dans une rivière boueuse. À quelques kilomètres en aval, l'eau bleue a disparu, ne laissant que la rivière boueuse. C'est ainsi que la politique environnementale se jette dans la politique économique et perd rapidement son identité. Elle n'a pas fondamentalement modifié le caractère ou la composition de la rivière, et elle n'a certainement pas changé le sens de l'écoulement.

Cela nous conduit au second aspect délicat de cette image. L'appel à l'intégration suppose

que le cours d'eau soit le bon et qu'il se déplace fondamentalement dans la bonne direction. Il implique également une acceptation – au moins passive – du fait que la direction, la vitesse et la destination du flux seront déterminées par la politique économique. En effet, cela signifie essentiellement que la politique économique est une certitude – ou du moins que ses principales caractéristiques seront définies bien avant que les contributions des affluents, la politique sociale ou environnementale, ne soient acceptées.

La crise économique qui a commencé en 2008 démontre que nous ne pouvons accepter de considérer la forme élémentaire et le fonctionnement de la politique économique comme des « certitudes ». Si, ce qui semble pour le moins concevable, les principes fondamentaux de l'organisation économique sont mauvais, alors l'intégration est une politique désastreuse. Rétrospectivement, l'enthousiasme avec lequel le terme a été galvaudé par la Banque mondiale et d'autres temples de l'orthodoxie économique aurait dû nous alerter.

### **Le divorce de la politique économique**

La plupart des partisans du développement durable ont parié sur une stratégie visant à séduire la politique économique et ils ont perdu. Une fois que la politique économique est définie et fixée, les options de politique sociale et économique envisageables dans un scénario d'intégration se limitent à celles qui sont compatibles avec la politique économique définie. C'est ce qui a scellé l'échec du développement durable durant ses deux premières décennies d'existence : dans la mesure où il était intégré, il a disparu dans les eaux boueuses d'un paradigme économique valorisant la croissance économique au détriment de toutes les autres considérations – l'impératif de plein-emploi, les avancées en termes de justice sociale, le respect des limites planétaires ou l'intégrité des écosystèmes. Loin de s'intégrer, les flux sociaux et environnementaux du développement durable se sont retrouvés nageant à contre-courant. Ou, selon les mots de David Orr, ils se sont mis à « marcher vers le Nord dans un train pour

le Sud » (« walking north on a southbound train ») [ORR, 2003].

Si la crise économique qui a éclaté en 2008 a pu avoir un mérite, c'est celui d'avoir marqué le début d'une réévaluation profonde du fonctionnement et de l'impact de notre système économique. En effet, la crise semble avoir confirmé les doutes croissants sur la capacité du modèle économique néo-libéral à véritablement répondre aux objectifs largement acceptés en matière de justice sociale et d'inclusion, et à la responsabilité environnementale. Le débat qui a suivi a lancé le développement durable dans une direction entièrement nouvelle et lui a permis de retrouver vigueur et énergie. Cela a commencé par la recherche d'une structure et d'une organisation pour l'économie verte (qui opère sous des noms divers – « croissance verte », « économie verte et inclusive », « éco-civilisation », « un espace sûr et juste pour l'humanité », etc.). Ce que tous ces éléments – ou du moins la plupart – ont en commun est la conviction que l'économie n'est en aucun cas une « certitude », une structure déterminée que la politique sociale et environnementale doit chercher à infiltrer et à contaminer.

L'apport de l'économie verte est plutôt d'avoir compris que c'étaient l'organisation et le fonctionnement mêmes de l'économie qui allaient permettre d'assurer un développement durable. L'objectif doit être de concevoir les politiques économiques et la réglementation de façon à ce que l'économie puisse, par son fonctionnement même, atteindre les objectifs sociaux et environnementaux recherchés. Une économie verte est une économie qui crée des emplois et préserve les moyens de subsistance ; qui diminue et finalement élimine l'exclusion sociale ; qui replace le développement dans les limites fixées par le plafond environnemental et les ressources disponibles et maintient les services écosystémiques essentiels.

En 2001, Dani Rodrik, de Harvard, publiait un rapport pour le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), intitulé *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered* [RODRIK, 2001]. Dans cet ouvrage, l'auteur analyse le système commercial multilatéral et imagine quels seraient son

organisation et son fonctionnement si son seul et unique objectif était la réduction de la pauvreté. La réponse, bien sûr, est que l'aspect et l'organisation d'un tel système seraient très différents de ceux d'un système commercial où le développement est un objectif déclaré, mais sans jamais être vraiment pris au sérieux ni placé au premier plan.

Compte tenu de ses échecs passés, il est urgent de s'interroger sérieusement sur l'aspect que doit prendre notre économie si nous voulons qu'elle offre non pas uniquement une croissance économique et une accumulation de richesses pour certains, mais une forme équilibrée de développement située dans le « donut » proposé par Kate Raworth<sup>1</sup>, au-dessus du plancher social mais sous le plafond environnemental (cf. repère 1).

### Déficit d'équité

Les efforts pour y parvenir ne manquent pas. Rio+20 a mis à jour l'agenda mondial ; les Objectifs de développement durable se dessinent ; et un forum politique de haut niveau a été créé pour orienter et superviser leur mise en œuvre rapide. D'un point de vue sectoriel, le monde croule sous une montagne d'objectifs et de cibles adoptés solennellement, dont certains peuvent entraîner le changement qui placerait le développement sur une voie durable.

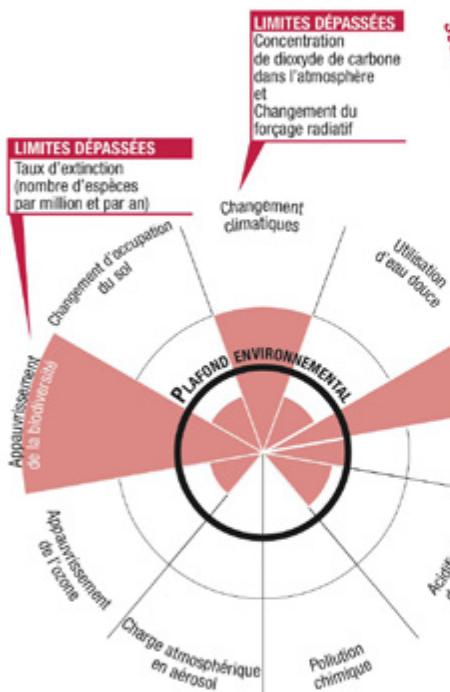
Bien sûr, nous avons avancé dans beaucoup de domaines, et un grand nombre de problèmes du passé ont été résolus ou sont sur le point de l'être. Il existe un domaine dans lequel nous n'avons toutefois pas beaucoup progressé : les enjeux exigeant de remédier au déficit d'équité ou de changer la façon dont l'économie fonctionne. Ainsi, nous savons adopter une convention sur le mercure, réparer la couche d'ozone ou mener l'industrie de l'huile de palme vers plus de durabilité. Mais il nous est presque impossible d'avancer sur toute question qui exige de combler le fossé entre les privilégiés et les moins privilégiés, ou qui nécessite une modification du cadre

1. Disponible sur : [www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-fr.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-fr.pdf)

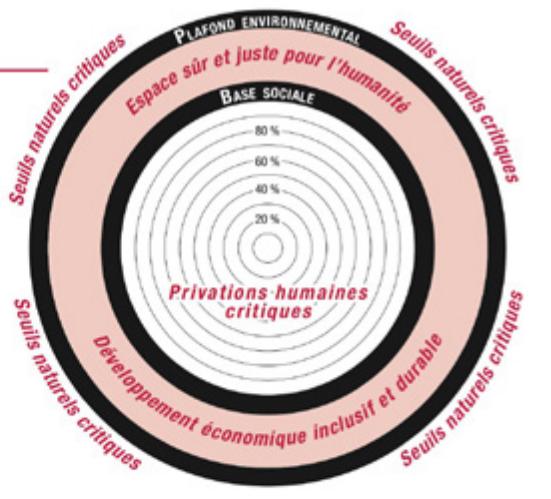
## Au-dessus du plancher social mais sous le plafond environnemental

REPÈRE 1

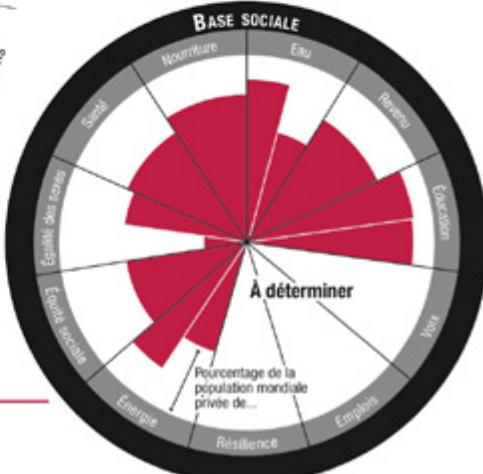
### Un espace propice au développement durable



### Une base sociale



### Un plafond environnemental



Source : <http://www.kateraworth.com/> ou K. Raworth, *A safe and just space for humanity: can we live within the doughnut?*, 2012.

économique définissant les conditions de concurrence entre les États.

Nous ne pourrons faire la transition vers une économie verte, et encore moins vers le développement durable, tant que nous n'arriverons pas à faire les deux. Les chances d'y parvenir par la recherche d'un consensus intergouvernemental mondial sont quasi nulles. Nous devons trouver d'autres approches.

Malgré la collusion internationale à ne présenter que le côté « rose » du résultat, Rio+20 a échoué à presque tous les égards par rapport aux normes d'évaluation fixées par la communauté internationale elle-même. L'écart entre les accords contraignants en matière de climat et les besoins pour un monde à 2 degrés est énorme – et le serait même si ces accords étaient pleinement appliqués. Un fossé identique existe dans le domaine de la conservation de la biodiversité, ou celui de la gestion des pêches, ou des droits humains, et la liste continue. Une part importante du temps, de l'attention et du financement des gouvernements est consacrée au processus formel, même lorsque ce dernier ne parvient pas à avancer au rythme qui serait nécessaire pour résoudre les problèmes.

Ceci est également vrai dans le monde de la politique économique. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a obtenu le mandat pour la négociation du Cycle de Doha (2001) uniquement en promettant de s'attaquer aux problèmes de développement provoqués par l'*Uruguay Round* (conclu en 1994). Malgré la promesse selon laquelle l'*Uruguay Round* bénéficierait à tous les membres du système commercial multilatéral, de nombreux pays en développement ont constaté que, si ces avantages existaient en théorie, les sécuriser dans la pratique nécessitait des capacités humaines et institutionnelles qu'ils n'avaient pas, une meilleure gouvernance, et un meilleur accès aux capitaux d'investissement.

En faisant ces promesses, les principaux pays commerçants avaient sans doute l'intention de se prononcer pour la forme en faveur du développement et de faire valoir que la croissance économique tirée par le commerce équivalait au développement. Seulement, le monde a changé et les pays en développement

sont maintenant à la recherche de réelles concessions de développement – comme une plus grande marge de manœuvre dans la politique de développement ; ils sont à la recherche d'accords commerciaux qui réduiraient effectivement l'écart entre les pays commerçants les plus forts et les plus faibles, et de règles commerciales respectant l'espace de développement dont ces derniers ont besoin pour traiter de questions telles que la sécurité alimentaire.

Le monde a changé, et il est inutile de continuer de placer nos espoirs dans les processus fatigués d'un autre siècle.

### Migration de l'autorité

Le système intergouvernemental repose sur un mythe : les décisions de société véritablement importantes – et surtout celles qui ont des répercussions au-delà des frontières internationales – ne peuvent être prises que par les États, et dans la plupart des cas par les gouvernements nationaux. C'est ignorer l'importante migration du pouvoir vers trois directions ces dernières décennies.

L'autorité a migré vers le haut – vers des structures supranationales comme la Commission européenne ou vers des organisations internationales comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Banque des règlements internationaux (BRI), et beaucoup d'autres. Principalement par une décision consciente, mais parfois par la simple réalité du pouvoir, l'autorité qui était autrefois exercée dans les capitales nationales l'est désormais à un niveau qui dépasse chaque État.

L'autorité s'est également déplacée vers le bas. Dans bon nombre de pays, sinon la plupart, l'autorité qui reposait auparavant sur le gouvernement national, l'armée ou la famille royale est désormais répartie dans des instances infra-nationales. De nombreuses décisions affectant le développement sont maintenant prises par les gouvernements des États ou des provinces, les municipalités ou les communes. Le principe de subsidiarité – qui stipule que l'autorité doit être exercée au niveau de gouvernance efficace le plus bas – est de plus en plus accepté comme

étant le bon modèle de gouvernance, même s'il est difficile à mettre en pratique.

Cependant, le plus important peut-être est que l'autorité a migré vers l'extérieur, au-delà des limites du secteur public, quel que soit le niveau d'organisation géographique. Ce n'est pas un secret que le marché joue un rôle beaucoup plus important dans le développement que par le passé. Que ce soit en influençant l'établissement des règlements du gouvernement ou en jouant un rôle plus actif dans l'offre d'avantages en termes de développement pour le compte du gouvernement, le secteur privé est aujourd'hui un acteur du développement beaucoup plus important qu'auparavant.

Ce qui est vrai pour le secteur à but lucratif l'est ainsi pour le secteur à but non lucratif – pour la société civile dans son ensemble. Les organisations non gouvernementales se sont manifestées pour offrir une gamme de services sociaux et environnementaux, parfois au nom des gouvernements, et plus souvent pour colmater la brèche ouverte quand les gouvernements réduisaient ce qu'ils étaient en mesure d'offrir. Des petits groupes communautaires ou religieux agissant au niveau local aux géants comme Oxfam, Action Aid et Care, la société civile représente une part considérable des mécanismes de développement aux niveaux national et international.

Et pourtant, notre système intergouvernemental continue d'agir comme si nous venions tout juste de signer le Traité de Westphalie.

### Orientations émergentes : rechercher de nouvelles configurations d'acteurs

Il est intéressant de se demander quelles trajectoires et quelles configurations d'acteurs offrent les meilleures perspectives de progrès sur des questions particulières. Personne ne peut répondre honnêtement que le processus intergouvernemental officiel arrive en haut de la liste. On peut en revanche énumérer une série de configurations reconnaissant la migration de l'autorité vers les trois directions décrites plus haut.

Si, par exemple, l'objectif unique de l'humanité était d'éviter que le carbone soit rejeté dans l'atmosphère, et si un concours était

organisé pour choisir les trois séries de mesures les mieux à même d'atteindre cet objectif, les solutions seraient probablement très créatives. Elles pourraient inclure, par exemple :

- l'élimination complète des subventions à la production et la consommation de combustibles fossiles ;
- un moyen d'obliger les investisseurs à prendre en compte et à accepter le risque carbone lié à leurs investissements ;
- un travail avec le secteur des assurances et le secteur public pour éliminer les risques liés à l'investissement dans les énergies renouvelables ;
- un travail avec les autorités fiscales pour introduire une fiscalité différentielle pour le développement « propre » par rapport au développement « sale » ;
- le soutien du réseau des mégapoles C40 afin d'accélérer l'action climatique là où réside une proportion croissante de la population mondiale ;
- le lancement d'un marché mondial d'obligations vertes pour financer l'infrastructure verte et la transformation des technologies énergétiques ;
- une campagne mondiale pour abandonner les actifs houillers le plus tôt possible.

Aucune de ces idées (choisies presque au hasard dans une longue liste d'actions possibles) n'exige d'asseoir cent quatre-vingt-treize gouvernements autour d'une même table pour parvenir à un consensus. Même si, bien sûr, il serait préférable qu'ils le fassent, le fait est que beaucoup peut être accompli pour relever le défi climatique à condition que la priorité exclusive ne soit pas donnée au processus fatigué et décevant de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Il est également admis que l'action peut et doit se dérouler à différentes échelles, impliquant de nombreux acteurs ou combinaisons d'acteurs d'horizons différents, aux méthodes allant de la recherche universitaire à l'action locale en passant par des campagnes agressives ou des actions perturbatrices délibérées.

Pour prendre le premier exemple suggéré ci-dessus, quelles sont les perspectives d'élimination des subventions aux combustibles

## Pourquoi supprimer les subventions au pétrole

REPERE 2

### ÉCONOMIE



**5 %** = valeur moyenne des subventions aux énergies fossiles en part du PNB

### JUSTICE



**7,2 %** = part moyenne des bénéfices des subventions qui atteint les 20 % les plus pauvres de la population

### ENVIRONNEMENT



**4 X** = ce que les gouvernements donnent aux énergies fossiles par rapport aux énergies renouvelables

Les subventions aux énergies fossiles sont **coûteuses** et au détriment d'autres dépenses pour le développement. Elles sont souvent plus importantes que les dépenses de santé et d'éducation combinées.

Les subventions aux énergies fossiles **améliorent très peu** le bien-être général. En moyenne, les 20 % les plus riches reçoivent 42,8 % des bénéfices.

Les subventions aux énergies fossiles rendent **plus difficiles** pour les énergies alternatives plus propres de s'imposer et elles augmentent d'autant le coût d'un soutien aux renouvelables.

Source : [www.iied.org/gsi/sites/default/files/flo\\_wec2014\\_infographic.pdf](http://www.iied.org/gsi/sites/default/files/flo_wec2014_infographic.pdf)

La persistance des subventions aux combustibles fossiles constitue aujourd'hui un des échecs de l'engagement politique en faveur d'un développement plus durable et d'une mobilisation contre le changement climatique.

fossiles, et quel en serait l'impact ? Tout d'abord, une très grande quantité d'argent public est consacrée à faire baisser le prix des carburants à base de carbone. Si l'on ajoute les subventions à l'exploration et la production à celles à la consommation de ces combustibles, les subventions publiques sont estimées à entre 550 milliards de dollars et plus de 1,5 billion de dollars par an [CLEMENTS, BENEDICT et al., 2013 ; ARZE DEL GRANADO et al., 2010]. Selon les estimations les plus prudentes (et la différence réside en grande partie dans la façon dont les subventions sont définies), cela représente plus de cinq fois le montant prévu pour le Fonds vert pour le climat. Pire, cela constitue dans les faits une incitation considérable à donner la préférence aux carburants à base de carbone par rapport aux alternatives. En subventionnant les combustibles fossiles, les mêmes gouvernements qui se sont engagés à agir d'urgence pour lutter contre le changement climatique nous paient royalement pour

nous comporter d'une manière portant atteinte aux objectifs mêmes qu'ils se sont fixés, ce qui repousse leur réalisation de plusieurs années, si ce n'est de plusieurs décennies, rendant à peu près impossible la stabilisation du réchauffement de la planète à 2 degrés.

Nous ne parlons pas ici de chiffres théoriques. L'argent dépensé pour les subventions pourrait parfaitement être placé dans le Fonds vert pour le climat. Il pourrait être investi pour mettre fin à la pauvreté énergétique des ruraux à travers le monde en développement. Il pourrait être placé dans un fonds dédié à écarter les risques de la transition vers l'énergie propre. Il pourrait être utilisé pour rembourser une partie de la dette nationale et réduire le coût d'emprunt de nouveaux capitaux. Il pourrait servir à reconvertis les mineurs de charbon, ou à lancer de petites entreprises dans les zones qui souffriront de la mort de l'industrie houillère. Et, bien sûr, il pourrait être investi dans la santé et l'éducation. Ainsi, les subventions

aux combustibles fossiles constituent non seulement une mauvaise utilisation de l'argent des contribuables, mais elles ont aussi un impact activement négatif et représentent un coût d'opportunité considérable. Enfin, à ceux qui font valoir que si elles sont coûteuses, elles représentent néanmoins une forme d'aide importante pour les pauvres, il est important de rappeler que même le FMI estime que quelque 43 % de l'ensemble des subventions aux combustibles fossiles bénéficient au cinquième des habitants au sommet de l'échelle des revenus, et seulement 7 % au quintile inférieur de revenu [ARZE DEL GRANADO *et al.*, 2010, p. 2247, tableau 12] (*cf.* repère 2).

S'il existe de nombreux arguments convaincants en faveur de l'élimination des subventions aux combustibles fossiles, personne n'imagine que c'est une chose facile à réaliser. Plusieurs raisons expliquent pourquoi il est si difficile de supprimer les subventions une fois qu'elles sont en place. Tout d'abord et avant tout, ce n'est pas pour rien que les subventions sont parfois appelées « la monnaie des politiques ». Les politiciens ayant accès au processus d'affectation budgétaire utilisent les subventions pour récompenser les groupes d'intérêt de leurs circonscriptions afin de sécuriser leur vote à la prochaine élection. Les subventions à l'éthanol de maïs aux États-Unis ont peu à voir avec l'action climatique ou la limitation de la dépendance au pétrole en provenance du Moyen-Orient, et beaucoup à voir avec l'arithmétique électorale d'États comme l'Iowa.

Ensuite, l'économie politique de la réforme des subventions est complexe<sup>1</sup>. Ceux qui souffrent des subventions sont dispersés et d'origine diverse ; ceux qui en bénéficient sont concentrés et organisés. Les groupes d'intérêt feront farouchement pression pour défendre leurs subventions tandis que ceux qui considèrent simplement qu'il s'agit d'une distribution discutable du fruit des impôts ne seront pas motivés pour monter des barricades.

Enfin, il est difficile de mobiliser l'opinion internationale sur la réforme des subventions car la politique de subvention est une politique

intérieure par excellence – à l'exception d'effets occasionnels sur les échanges commerciaux. La façon dont le Parlement français alloue les recettes fiscales n'est pas, à quelques exceptions près, l'affaire des autres pays. En effet, étant donné la nature sensible et hautement politique de l'attribution des subventions, de gros efforts sont faits pour que l'information sur leur répartition soit difficilement disponible, mal comprise et, dans la mesure du possible, ignorée. Les étrangers venant fouiner dans ce linge sale sont particulièrement malvenus.

Cependant, la question entourant les subventions aux combustibles fossiles – l'ensemble des 500 milliards de dollars annuels – n'est pas tant de savoir si nous pouvons nous permettre de nous y opposer, étant donné la complexité du problème, mais si nous pouvons nous permettre de ne pas nous y opposer si nous croyons véritablement au développement durable. Mais quand il s'agit de décider de la meilleure façon de nous y opposer, le besoin de nouvelles approches apparaît clairement.

### Forger des alliances non traditionnelles

Feu Konrad von Moltke, chercheur à l'Institut international du développement durable (IIDD), avait l'habitude de souligner que la plupart des réussites en termes de résolution de problèmes internationaux complexes pouvaient être attribuées à ce qu'il appelait des « alliances non conventionnelles ». Il entendait par là non seulement des alliances impliquant une diversité de groupes d'acteurs – gouvernements, organisations intergouvernementales, autorités locales, entreprises, universités, société civile, médias... – mais aussi et surtout des alliances spécifiques ne se réunissant pas autour d'autres questions. Wolfgang Reinicke décrit un certain nombre d'alliances de ce type dans son livre de 1998 *Global Public Policy: Governing without Government?*<sup>2</sup> et analyse les raisons de leur succès.

L'alliance autour des négociations de l'OMC pour les subventions accordées à la pêche en est un exemple. Peu d'enjeux ont la capacité de rassembler un groupe aussi disparate de pays

1. [www.iisd.org/gsi/sites/default/files/politics\\_ffs.pdf](http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/politics_ffs.pdf)

2. [www.brookings.edu/research/books/1998/globalpp](http://www.brookings.edu/research/books/1998/globalpp)

que les « Amis du poisson », car il est difficile d'imaginer sur quel autre sujet ces pays pourraient trouver un terrain d'entente. Mais la préparation des négociations a nécessité des années de recherche et de collecte de données par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, (Food and Agriculture Organization – FAO), l'OCDE, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et WWF entre autres, et plus particulièrement les compétences du WWF et de son réseau en termes de plaidoyer et de mobilisations. Trois éléments essentiels doivent être réunis pour garantir le succès : une base solide de résultats de recherche et de données afin que les faits de la cause ne puissent être sérieusement contestés ; l'autorité bureaucratique acquise des gouvernements et structures intergouvernementales ; la liberté, les aptitudes à communiquer et le pouvoir de mobilisation des meilleurs membres de la société civile.

W. Reinicke relate plusieurs exemples – notamment la définition d'une norme acceptée dans le monde entier pour les grands barrages, entreprise par la Commission mondiale des barrages (CMB) ; ou la négociation réussie d'un traité interdisant les mines antipersonnel, qui a permis à la campagne de remporter le prix Nobel de la paix.

Le monde s'appuie encore beaucoup trop sur les négociations officielles entre gouvernements, à un moment où ceux-ci ne détiennent que certaines cartes composant le jeu complet. Nous devons désormais faire preuve de beaucoup plus d'imagination dans notre façon d'aborder les problèmes et leur solution au niveau international.

### Coalitions d'actions

Pour revenir à la réforme des subventions aux combustibles fossiles, il est établi qu'il s'agit là d'un défi considérable. Comme dans les exemples cités plus haut, la réussite dépend d'une base solide de résultats de recherches et de données ainsi que de grandes compétences en termes de communication, mais aussi du courage politique des gouvernements. En fin de compte, ces derniers sont les seuls à pouvoir réellement éliminer ou restructurer

les subventions. Le défi consiste donc à créer un environnement réduisant le risque politique lié à la réforme des subventions pour le gouvernement en question.

Dans certains cas, cela se résume à un besoin de transparence – un travail pour la société civile et les médias. Une fois que le public sait que les subventions destinées aux pauvres vont à la classe moyenne et que des alternatives existent, leur attachement aux subventions existantes diminue. Une campagne réussie peut changer la dimension du risque politique et faire comprendre que le maintien de la subvention peut être politiquement plus dangereux que la réforme.

Toutefois, peu d'organisations disposent de l'ensemble des compétences indispensables pour entreprendre avec succès tout ce qui est nécessaire – recherche, communications, mobilisation. La plupart se spécialisent, au moins dans une certaine mesure – se concentrant sur la recherche ou l'analyse, sur l'organisation de campagnes publiques, ou sur le lobbying politique à un niveau élevé. La culture nécessaire pour mener à bien l'une des tâches est différente de celle requise pour s'acquitter des autres et il est difficile, voire impossible, de rassembler toutes les pièces du puzzle dans une seule organisation. Ce qui n'est d'ailleurs probablement pas souhaitable.

Une nouvelle tendance est donc le développement de coalitions spécialement construites autour d'objectifs politiques spécifiques, où tous les membres se mettent d'accord sur un programme commun. Bien que ce ne soit pas nouveau – voir les exemples ci-dessus concernant les subventions de la pêche ou les mines terrestres –, deux aspects sont remontés à la surface ces dernières années. Premièrement, la nature des défis – qu'il s'agisse de s'attaquer au carbone atmosphérique ou à la mauvaise gestion de la pêche, à l'atteinte aux droits à la Terre ou aux mutilations génitales féminines – est telle qu'aucune organisation ne peut en aborder toutes les facettes. Secondelement, le risque d'échec pour toute organisation est si grand qu'il ne serait pas sage pour elle de s'aventurer seule dans l'antre du dragon.

S'attaquer à la réforme des subventions aux combustibles fossiles en Égypte, en Inde ou au Mexique exige d'avoir accès aux données disponibles de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ou de la Banque mondiale et de leurs contacts officiels au niveau national. Cela nécessite la compétence et l'expérience d'organisations telles que la Global Subsidies Initiative de l'IIDD pour comprendre l'économie politique de la réforme et pour rassembler les partenaires dans une coalition d'action ; mais cela nécessite aussi des acteurs qualifiés au niveau national, à celui de la société civile, du milieu universitaire, et dans les médias ; ainsi que des porte-parole de confiance prêts à se lever, à exprimer la vérité qui dérange et à proposer des alternatives.

De plus en plus, de telles coalitions d'action se rassemblent autour de défis internationaux spécifiques, ou de défis trop épineux pour être relevés au niveau national seul. Cette tendance ne peut que se renforcer au cours des prochaines années.

### Autres regroupements

Pour les mêmes raisons liées aux risques, les bailleurs de fonds commencent à se comporter de la même façon que les membres de la société civile qui militent. Ils comprennent que la complexité et le caractère difficile des enjeux les plus importants leur font prendre un risque que peu seraient prêts à accepter seuls. Aussi, ils se rassemblent dans des groupements de bailleurs de fonds pour s'attaquer à certains des défis les plus délicats.

Par exemple, la Fondation européenne pour le climat (European Climate Fund – ECF), et elle n'est pas la seule, est de plus en plus convaincue qu'aucun des scénarios de stabilisation du changement climatique dans des limites acceptables ne permet plus qu'une utilisation très marginale de charbon. En effet, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a récemment déclaré que toute utilisation de combustibles fossiles devait être éliminée avant la fin du siècle si nous voulions éviter un changement climatique catastrophique. Il est clair que l'élimination du charbon représente déjà un

défi considérable, impliquant de s'attaquer à des *lobbies* puissants et bien organisés, la perte d'actifs pour les investisseurs, la restructuration de secteurs entiers de l'industrie et de l'économie, et entraînant des pertes d'emplois au niveau local dans les zones de production de charbon et dans les industries dérivées. Dans le même temps, des acteurs comme ECF savent que cette transition est nécessaire et que, plus tôt elle sera entreprise, mieux la société s'en portera.

Leur réponse, et celle d'un nombre croissant de bailleurs de fonds et de fondations, est la même que celle de la société civile : se regrouper dans des coalitions construites à cet effet. ECF et d'autres sont à la recherche d'une coalition de bailleurs de fonds en mesure de mettre les ressources nécessaires à la disposition de ce qui représentera certainement un effort herculéen. Mais ils tentent aussi d'identifier les acteurs dont ils ont besoin sur le terrain, ce mélange de compétences, d'expérience et de capacité à communiquer qui leur permettra de déployer une stratégie complexe et ambitieuse ayant une chance de réussir.

En fin de compte, la plupart des grands enjeux en matière de développement durable partagent un dénominateur commun : ils nécessitent une modification de la configuration des mesures incitatives et dissuasives qui régissent le comportement de consommation et le mode de vie des citoyens. Puisque la plupart de ces mesures incitatives sont en place parce qu'elles répondent aux intérêts de groupes particuliers ayant accès au pouvoir, elles sont solidement ancrées et difficiles à déloger. Néanmoins, il faut les débusquer, et on peut se réconforter en regardant la longue histoire de problèmes « impossibles » qui ont fini par être résolus ou sont sur le point de l'être. L'interdiction de fumer dans les lieux publics en est un exemple éloquent. Lorsque les efforts ont commencé, la première réaction a été de penser que les *lobbies* du tabac avaient le contrôle absolu sur les membres des Parlements ou des Assemblées nationales et étaient prêts à dépenser des milliards pour défendre leur accès aux poumons innocents ; et bien sûr, pendant des années, cela a semblé refléter la vérité. Puis, pays après pays,

fumer en public a été interdit et un environnement sans fumée est devenu la norme plutôt que l’exception.

Le problème est que nous n’avons plus le temps de considérer les enjeux l’un après l’autre. Certains d’entre eux, comme le changement climatique et la perte de biodiversité, doivent être traités aujourd’hui.

### **Changer de réglementation et de politique industrielle**

Il est frappant de relever dans les exemples ci-dessus que le rôle du gouvernement – autrefois au centre des débats sur la politique publique – semble désormais secondaire. Ou pire, l’incapacité des gouvernements à agir véritablement dans l’intérêt public à long terme est considérée comme étant une grande partie du problème. Le choix réside-il donc entre le contournement des gouvernements et l’utilisation de la pression de l’opinion publique pour les forcer à agir ?

Ce serait là une lecture trop pessimiste du potentiel actuel. Cependant, il sera nécessaire de dépasser les hypothèses d’économie néo-libérale selon lesquelles le gouvernement est nécessairement lourd et inefficace par rapport au marché et devrait se consacrer à un nombre limité d’actions – comme assurer la défense nationale ou la conduite de la politique étrangère – pour lesquelles le marché est mal adapté.

Parallèlement à la remise en question de l’action de développement durable, on assiste à un réexamen profond du rôle du secteur public et à une demande croissante pour que le gouvernement réglemente pour le bien public. Et cela, en partie du moins, parce que le marché s’est avéré très déficient pour la défense de l’intérêt public dans toutes sortes de domaines. On commence à réfléchir à la meilleure façon pour le gouvernement de mettre en place un cadre de politiques et des réglementations favorables à la transition vers la durabilité ; le débat a aussi été lancé pour qu’il aille plus loin et mette en place un cadre permettant d’orienter délibérément l’économie vers une direction souhaitable.

Ce débat portant sur une « Politique industrielle écologique » représente un changement fondamental après trente années d’orthodoxie

économique, et un changement qui pourrait jouer un rôle majeur dans l’accélération de la transition verte<sup>1</sup>. Tout comme la pensée économique néo-libérale a entraîné le démantèlement des structures et des services gouvernementaux du monde entier, il est désormais de plus en plus admis que seul le gouvernement peut mettre en place et défendre le cadre politique et réglementaire qui veillera à ce que le bien public soit véritablement défendu.

À la manière dont D. Rodrik a imaginé un objectif ultime pour le système commercial et a étudié ce qui serait nécessaire pour atteindre cet objectif, la Politique industrielle écologique suggère qu’il existe des biens publics sous la forme de capital social et naturel qui sont tout aussi importants que le capital économique et demande quelles mesures doivent être prises par les gouvernements pour assurer que ces formes de capital soient générées, même si cela signifie de nouvelles restrictions pour la recherche de gain immédiat de quelques-uns.

### **Aborder l’agenda de l’équité**

Depuis un certain temps, il est clair que nous achoppions quand il s’agit de progresser sur les questions impliquant de combler le déficit d’équité, que ce soit entre pays riches et pays pauvres ou entre les riches et les pauvres d’un même pays. Parvenir à un accord commercial mondial permettant aux petits commerçants de prendre une partie de la part de marché jusqu’à présent réservée aux plus grands opérateurs va au-delà des capacités du système commercial aujourd’hui. De même, l’adoption d’un accord sur le climat contraignant semble impossible en raison de la crainte que l’action requise remette fondamentalement en cause le fondement sur lequel repose l’économie actuelle.

Et pourtant, nous ne réussirons pas le développement durable tant que l’équité ne sera pas placée au cœur du défi. Cela implique de concevoir une forme d’organisation économique qui respecte à la fois le plancher social et le plafond environnemental, qui se situe dans l’espace entre les deux, dans ce que

1. [www.iisd.org/sites/default/files/pdf/2013/industrial\\_policy\\_green\\_economy.pdf](http://www.iisd.org/sites/default/files/pdf/2013/industrial_policy_green_economy.pdf)

K. Raworth désigne comme « un espace sûr et juste pour l'humanité<sup>1</sup> ». Cela ne pourra se faire par l'action citoyenne seule (ou du moins pas avant qu'elle ait changé le cadre politique et réglementaire) et les trois dernières décennies ont démontré que le marché, laissé à lui-même, ne le fera pas non plus. La seule façon de réussir dans la durée est de faire en sorte que le secteur public mette en place des actions concrètes, encouragées – sinon forcées – par l'action citoyenne, et si possible en recrutant les segments positifs du marché.

### Conclusion

Nous sommes à l'aube d'une évolution majeure, et si nous sommes en mesure de configurer correctement les éléments du changement, la transition vers des formes durables de développement pourrait se produire rapidement. Il n'est pas inconcevable que l'énergie renouvelable devienne rapidement la norme, conduisant à la fin rapide de la domination des intérêts liés aux combustibles fossiles. Par le passé, nous avons vu de nombreux enjeux apparemment insolubles atteindre le point de basculement, puis se transformer fondamentalement dans un court laps de temps. Nous savons par expérience que l'humanité conserve un fort instinct de survie et qu'elle finira par choisir la bonne voie – mais probablement, comme Winston Churchill l'a dit des Américains, seulement après avoir épuisé

1. Disponible sur : [www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-fr.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-fr.pdf)

toutes les alternatives ! Nous avons beaucoup appris sur la façon dont le changement s'opère et nous savons de mieux en mieux comment le reproduire.

Nous avons maintenant besoin d'une forte accélération de la transition vers de nouvelles formes d'actions impliquant des alliances d'acteurs dans tous les domaines, des coalitions de donateurs, et une action positive au niveau de la politique publique. Ce n'est plus seulement ce qui est fait, mais comment et avec qui cela est fait. Les exemples abondent [LOVINS HUNTER et COHEN, 2011 ; HAWKEN, 2008], allant de ceux qui soutiennent une bonne utilisation des marchés libres à ceux qui croient au renversement de la mondialisation ; de ceux qui défendent la cession des investissements sales à ceux qui cherchent à créer de nouveaux instruments d'investissement verts ; de ceux qui croient à l'influence sur le comportement personnel à ceux qui ont foi dans l'évolution des règles régissant le commerce et les investissements mondiaux. Il y a de la place pour toutes ces approches. En effet, la diversité et l'expérimentation sont les voies les plus probables de la réussite.

Il existe un nombre suffisant d'exemples suggérant que la voie de l'avenir est là, et non pas dans la répétition de méga-sommets décevants, de rapports pieux de commissions indépendantes, ou de séries monotones de négociations intergouvernementales ratées. Pour reprendre les mots de l'inventeur américain Thomas Edison : « S'il y a une meilleure façon de le faire – trouvez-la ! » ■

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARZE DEL GRANADO J., COADY D. et GILLINGHAM R., 2010, “The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries”, *IMF Working Paper*, 202 (disponible sur : [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wpt0202.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wpt0202.pdf)).
- CLEMENTS B. et al., 2013, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, Washington D. C., FMI (disponible sur : [www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/or2813.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/or2813.pdf)).
- HAWKEN P., 2008, *Blessed Unrest: How the Largest Social Movement in History Is Restoring Grace, Justice and Beauty to the World*, Londres, Penguin Books.
- LOVINS HUNTER L. et COHEN B., 2011, *The Way Out – Kick-Starting Capitalism to Save our Economic Ass*, New York, Hill and Wang Publishing.
- ORR D. W., 2003, *Conservation Biology*, 17(2): 348-351.
- RODRIK D., 2001, *The Global Governance of Trade – As if Development Really Mattered*, New York, UNDP Background Paper (disponible sur : [www.is.gd/L4M267](http://www.is.gd/L4M267)).

# L'agenda 2020 d'Oxfam : adapter l'ONG à un monde en évolution

Theo BOUMA, Oxfam International, Pays-Bas

Oxfam est une ONG fondée en Grande-Bretagne en 1942. Concue d'abord comme une organisation de secours d'urgence, elle a rapidement évolué et mis en œuvre des programmes de développement durable dans les communautés vulnérables. Dans le cadre du mouvement mondial de la société civile, Oxfam milite également contre les causes de la pauvreté, revendiquant l'équité économique et de meilleurs services de santé et d'éducation pour tous. Elle se bat pour un système alimentaire mondial plus équitable et plus durable, pour les droits des personnes victimes de conflits ou de catastrophes et lutte contre le changement climatique.

En 1995, l'ONG est devenue une confédération de onze membres – Oxfam Royaume-Uni et Irlande ayant été rejoints par huit autres organisations de secours d'urgence et de développement basées en Australie, en Belgique, au Canada, à Hong Kong, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, au Québec et aux États-Unis – pour former Oxfam International. Depuis lors, Oxfam a accueilli sept nouveaux affiliés : Allemagne, France, Inde, Italie, Japon, Mexique et Espagne, s'adaptant davantage à un environnement international en mutation et renforçant l'efficacité et la représentativité de ses actions et de son influence.

En 2012, Oxfam a adopté son « Agenda 2020 », un programme qui prend en compte les principaux changements en cours dans les dynamiques mondiales. L'organisation accroît ainsi ses efforts pour donner voix au chapitre aux plus pauvres et aux plus faibles, faire du plaidoyer, former les leaders et influencer les politiques. Cet article examine les principales réformes de l'agenda 2020 et décrit leur impact sur le travail de plaidoyer et de fourniture de services d'Oxfam.

## Devenir un véritable réseau mondial, une nécessité

Oxfam a toujours été fière de son orientation internationale, avec des membres affiliés et des bureaux de plaidoyer partout dans le monde. Cependant, sa composition ne reflétait pas précisément ses objectifs internationaux. Le secrétariat d'Oxfam International était basé à Oxford au Royaume-Uni, qui accueillait son siège depuis sa création. Seuls trois de ses dix-sept affiliés étaient des pays du Sud (Hong Kong, Mexique et Inde). Oxfam demeurait une organisation majoritairement du Nord (*cf. repère 1*).

Or, la société civile mondiale a changé, tout comme ses relations avec les publics et les décideurs politiques. Les ONG du Sud et leurs réseaux ont fait la preuve de leur professionnalisme et sont de plus en plus conscients de leurs capacités. Bien qu'il existe des différences substantielles en termes de pouvoir et d'espace pour les organisations de la société civile, dans de nombreux pays, les ONG nationales sont désormais reconnues par les décideurs politiques et font pleinement partie du débat public. Ceci est également vrai dans les enceintes internationales.

L'agenda 2020 d'Oxfam tient compte de ces évolutions. Les changements d'Oxfam vont permettre aux organisations d'optimiser leur influence aux niveaux national, régional et international et d'avoir une réelle visibilité. Oxfam deviendra un véritable réseau mondial représentant les préoccupations du Nord et du Sud et renforçant l'espace d'influence et de décision des voix du Sud.

Oxfam a décidé d'avoir une influence qui lui soit véritablement propre dans toutes les régions et les lieux de pouvoir décisionnel.

## Augmenter le nombre d'affiliés basés dans les pays du Sud

Actuellement, Oxfam travaille dans 90 à 100 pays, avec des activités coordonnées principalement par ses bureaux nationaux. L'une des réformes majeures d'Oxfam est le passage de 3 à 8 affiliés du Sud d'ici 2020. Oxfam a déjà commencé à inviter des organisations : Oxfam Afrique du Sud l'a récemment rejointe en tant qu'observateur, et Oxfam Brésil projette de faire bientôt de même.

Oxfam augmente le nombre de ses membres du Sud afin de rester crédible, légitime et influent, pas seulement au niveau mondial mais aussi au plan régional. Agir à travers les affiliés locaux est une façon plus efficace d'influencer les gouvernements locaux. Dans de nombreux pays, les ONG internationales sont considérées comme des acteurs étrangers, ce qui peut générer des résistances à leurs activités. En ayant des membres affiliés mieux insérés localement, Oxfam pourra négocier de façon plus efficace et influencer les gouvernements sur un nombre de sujets variés en lien avec les objectifs d'Oxfam.

Oxfam veut aussi corriger le travers – dont souffrent nombre d'ONG internationales – qui fait que les organisations affiliées du Nord, de par leur nombre, ont davantage leur mot à dire dans la programmation stratégique de l'organisation, tandis que, souvent, les acteurs du Sud ne sont engagés que de façon informelle. Les propositions d'Oxfam commençant à prendre effet, la représentation des affiliés du Sud va s'accroître de façon considérable dans ses propres processus de prise de décision. Les affiliés du Sud apporteront des perspectives et des idées nouvelles. Par exemple, les affiliés indépendants de pays comme l'Indonésie, la Turquie ou la Colombie (quelques-uns des pays où Oxfam étudie actuellement de nouveaux membres) pourront apporter leurs propres analyses de leurs problèmes et les meilleures façons d'y faire face. Ils seront souvent dans une bien meilleure position pour s'engager de façon permanente avec les décideurs et les leaders d'opinion locaux.

## Un réseau crédible doté d'une influence à tous les niveaux

D'ici 2020, Oxfam sera une organisation différente. Elle aura un nouvel équilibre des pouvoirs entre représentants du Nord et du Sud, avec des affiliés du Sud siégeant d'égal à égal avec ceux du Nord à la table des décisions. En conséquence, Oxfam sera capable de forger des liens plus forts entre ses activités de campagnes nationales et mondiales.

Les interactions entre les campagnes internationales et locales sont essentielles. Par exemple, le plaidoyer d'Oxfam pour un accès gratuit des habitants des pays pauvres à des services essentiels de qualité comme l'éducation et la santé est une campagne mondiale. Cependant, certains affiliés, y compris Oxfam Inde, ont développé leur propre agenda au sein de cet appel mondial. Oxfam Inde a pu discuter avec le gouvernement indien, parfois avec des organisations partenaires locales, en s'appuyant sur les données de l'unité de recherche sur les politiques d'Oxfam. C'est la meilleure façon de poursuivre les objectifs d'Oxfam. Les hommes politiques et le grand public indiens reconnaissent la légitimité d'Oxfam Inde d'une façon qu'il aurait été impossible d'imaginer pour une organisation du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou d'ailleurs.

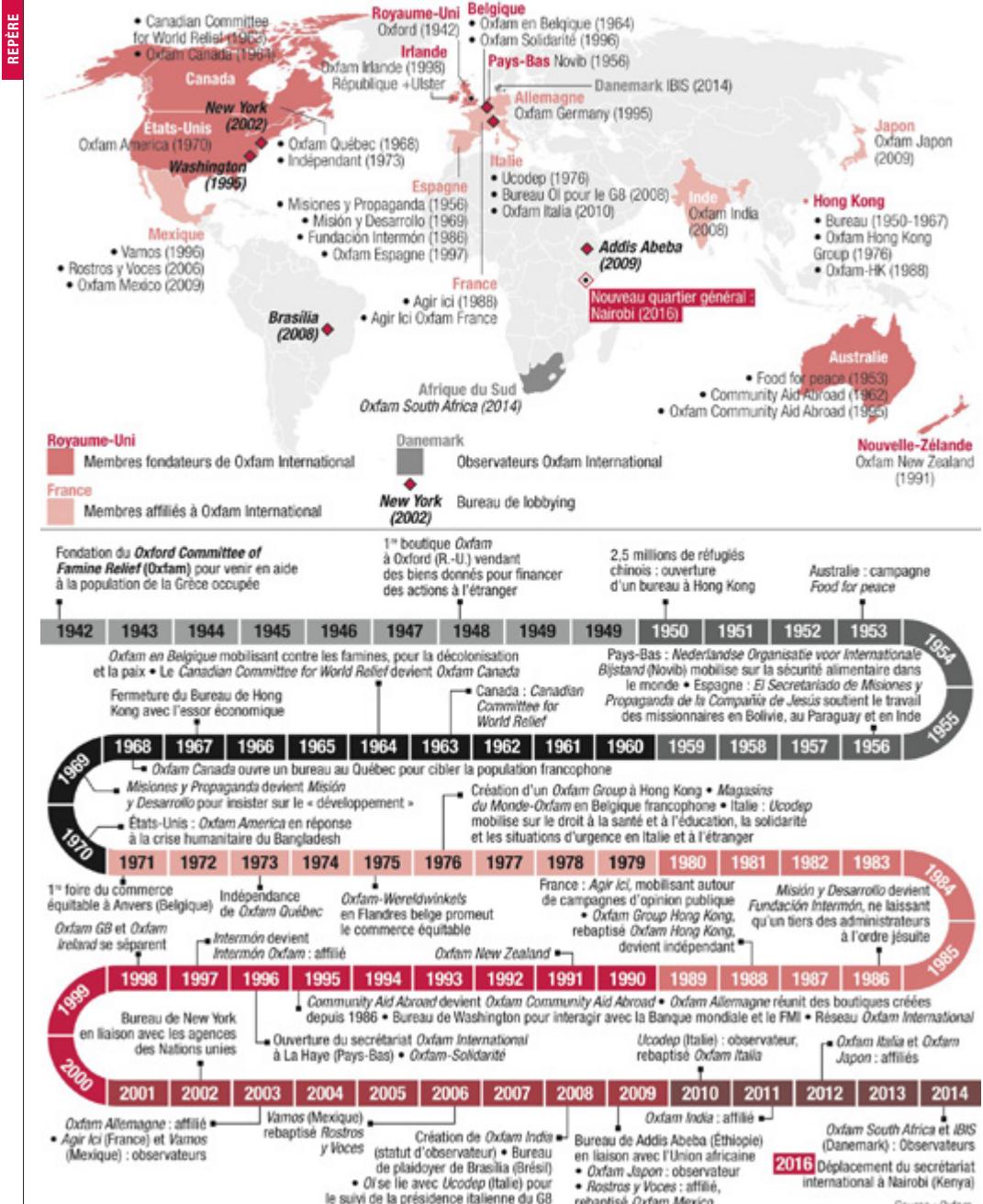
Un autre exemple est la récente campagne d'Oxfam sur les inégalités. Il s'agit également d'une campagne mondiale, et tous les affiliés d'Oxfam y sont engagés. Néanmoins, des affiliés peuvent faire des ajustements pour l'adapter à leurs contextes nationaux. Différents affiliés ont développé des campagnes nationales basées sur la recherche sur les inégalités menée par Oxfam au plan mondial. Pour la première fois peut-être, des affiliés du Nord se sont servis de la campagne pour débattre sur l'impact des inégalités dans leurs propres populations nationales, comme l'avaient fait les affiliés indiens ou mexicains. Chaque pays a pu calibrer son travail en accord avec sa situation nationale. Par exemple, l'Espagne ou le Pays-Bas, deux des affiliés du Nord s'étant engagés dans des campagnes nationales sur ce thème, l'ont chacun construit en fonction de l'impact de la crise financière sur leur pays respectif.

En bref, ce qui est important pour Oxfam, c'est d'avoir plus d'impact, d'être efficace et d'être un acteur crédible dans chaque contexte particulier. Tant que le message central est maintenu – ici, que les inégalités doivent cesser et que les gouvernements nationaux ont un rôle clé à jouer –, chaque membre peut adapter la campagne à son contexte local.

## Plus que de la mise en œuvre de programmes

Oxfam a clairement décidé de combiner travail de plaidoyer et de campagne et mise en œuvre de programmes. Les campagnes sont ainsi une composante essentielle de tous ses programmes. Par exemple, dans un projet visant à installer une nouvelle école, Oxfam ne se préoccupera pas seulement de faire construire

## Un réseau en continue adaptation



Créée en 1942 au Royaume-Uni, Oxfam est devenue un réseau mondial promouvant l'égalité de ses membres et son implantation dans les lieux de décision nationaux, régionaux et internationaux, afin de mener à bien son travail de lobbying.

le bâtiment, mais elle s'engagera également avec les autorités pour que l'éducation soit une priorité budgétaire au même titre que leurs politiques de développement, et avec les communautés pour qu'elles comprennent la nécessité d'envoyer leurs enfants à l'école. Il s'agit d'une approche holistique, qui combine une action tant sur les causes que sur les effets de la pauvreté.

Oxfam est parfaitement consciente de ce qui peut être obtenu en exerçant son influence sur les gouvernements nationaux et elle souhaite renforcer cet aspect dans tous ses programmes. Cependant, une même approche ne peut valoir pour tous les pays. Les composantes programme et campagne de chaque projet vont ainsi varier d'un pays à l'autre. Par exemple, au Brésil, il est tout à fait possible de s'engager avec les autorités nationales et régionales. Le pays dispose de médias, radio, télévision, Internet, etc., qui fonctionnent parfaitement, facilitant la mise en œuvre de plaidoyers et de campagnes, et la redevabilité. Un pays comme la Somalie, à l'inverse, n'a pas de gouvernement central légitime ; le travail de plaidoyer, dans ces conditions, est une tout autre affaire. Dans ces cas, le travail d'influence d'Oxfam doit être élaboré différemment.

### **La valeur du changement symbolique**

Oxfam 2020 va déplacer le siège du secrétariat de la confédération depuis son emplacement historique à

Oxford vers Nairobi d'ici 2016. Ce choix, stratégique, a été fait après mûre réflexion. En déménageant à Nairobi, Oxfam ne fait pas que se reloger au cœur de l'Afrique : l'organisation envoie aussi un message fort au monde sur le sérieux de son propos lorsqu'elle milite pour la nécessité de donner davantage voix au chapitre aux pays du Sud. Il ne faut pas sous-estimer la valeur de ce symbole.

Ces réformes ont également une dimension culturelle : avec l'élargissement de ses réseaux d'affiliés au Sud et le déménagement de son siège, la confédération Oxfam et son secrétariat vont compter davantage d'Africains, d'Asiatiques, de Latino-Américains et d'organisations de ces continents, renforçant les perspectives du Sud sur des sujets nationaux, régionaux ou globaux.

Oxfam 2020 a pour objectif de s'adapter aux dynamiques mondiales en évolution. Oxfam cherche à se transformer en une organisation véritablement mondiale, qui partage son pouvoir de façon plus démocratique et soit plus redéuable vis-à-vis des populations qu'elle représente, et plus proche d'elles. En prenant ces mesures, Oxfam a toutes les chances de demeurer une organisation influente et pertinente dans le futur, et, ainsi, de continuer à mener son travail essentiel de lutte contre la pauvreté et les injustices. ■

# Chapitre 3

# Réinventer la participation aux négociations de l'ONU

Carole-Anne SÉNIT, VU University Amsterdam, Pays-Bas

Le développement des technologies de l'information et des communications rend possible une participation nouvelle de la société civile aux processus d'élaboration des politiques intergouvernementales. Quel est l'impact de ces mécanismes développés dans le cadre de Rio+20 ? Changent-ils les politiques élaborées ? Les rendent-ils plus légitimes ?

**D**epuis Rio+20, de nouvelles formes de participation directe de la société civile sont apparues dans les processus de négociation des Nations unies ; souvent via Internet, elles visent à améliorer la capacité des acteurs de la société civile partout dans le monde, qu'ils soient organisés ou non, à exprimer leurs points de vue, organiser les discussions, prendre des mesures et accroître leur participation et leur engagement dans la création et la mise en œuvre des normes et des accords en matière de développement durable. La prolifération de ces nouveaux mécanismes participatifs formels, qui sont coordonnés par les organisations internationales et les gouvernements, laisse supposer que les normes et accords sur le développement durable auront de meilleurs résultats s'ils découlent d'un processus ouvert, inclusif et transparent, avec une large participation de nombreux acteurs.

Tout en reconnaissant qu'il existe de nombreux autres canaux permettant à la société civile de participer et d'influencer les structures

mondiales de prise de décisions politiques, qu'ils soient officiels ou officieux, aux niveaux international et national, avant ou pendant les négociations, cet article s'intéresse à la participation de la société civile aux Dialogues du développement durable de Rio+20 (DDD), organisés dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (CNUDD) en 2012, et aborde trois grandes questions.

Premièrement, pourquoi les processus participatifs formels ont-ils évolué au fil du temps, passant d'une forme représentative basée sur le modèle des Groupes majeurs à un mélange de système représentatif et de nouvelles formes directes de participation utilisant des plateformes virtuelles et des enquêtes en ligne (section 1) ?

Deuxièmement, les formes innovantes d'engagement de la société civile basées sur une participation directe via Internet sont-elles réellement ouvertes et inclusives ? La section 2 évalue l'une des variables de légitimité – l'inclusion – des mécanismes formels directs

de participation de la société civile lors des DDD de Rio+20. Cette évaluation utilise un indicateur de participation équilibrée entre les différents acteurs de la société civile et entre les différents pays.

Troisièmement, l'ouverture à la société civile des processus d'élaboration des politiques intergouvernementales influence-t-elle nécessairement les négociations ? La section 3 évalue les effets des Dialogues de Rio+20 sur le segment officiel de la Conférence (en des indicateurs d'influence utilisant à la fois l'agenda et les positions). Elle pose ainsi la question cruciale de l'existence (ou non) d'un lien de causalité entre l'inclusion de la société civile, d'une part, et son influence sur le processus et les résultats des négociations intergouvernementales, d'autre part.

### **Les lacunes du modèle des Groupes majeurs**

Le modèle des Groupes majeurs a permis l'intégration de la société civile dans les processus intergouvernementaux de l'ONU, en particulier avec la Commission du développement durable (CDD), et a généré un certain nombre de bonnes pratiques qui ont prouvé leur valeur<sup>1</sup>. Il soulève néanmoins d'importantes questions quant à sa capacité à inclure tous les acteurs et à son impact sur l'élaboration des politiques.

### **Dynamiques d'exclusion**

Dès 2001, un rapport du secrétaire général de l'ONU<sup>2</sup> sur les Groupes majeurs relevait des déséquilibres géographiques dans la participation, soulignant que la majorité des acteurs participant aux processus intergouvernementaux était issue des pays développés, avec une sous-représentation de ceux des pays en développement (E/CN.17/2001/PC/4). Cette observation a été confirmée en 2013 dans un rapport [ADAMS et PINGEOT, 2013] commandé par la Division du développement durable

du département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU, chargée de coordonner les Groupes majeurs. Les auteurs ont constaté que le système des Groupes majeurs était souvent perçu comme étant centré sur le Nord, et sur New York en particulier, et ne permettait pas une large participation des mouvements sociaux et populaires.

Ces dynamiques d'exclusion sont alimentées par différents facteurs. Premièrement, l'exclusion est inhérente à la notion même de Groupes majeurs. En définissant neuf catégories d'acteurs de la société civile, le modèle des Groupes majeurs a été considéré par certains comme réductionniste et exclusif : par exemple, John W. Foster et Anita Anand affirment que « *la liste des Groupes majeurs est arbitraire. Il comprend les femmes, mais pas les hommes, les jeunes, mais pas les personnes âgées, les agriculteurs mais pas les pêcheurs, les syndicats, mais pas des associations professionnelles... Il est révoltant que les gens soient enfermés dans des groupes prédefinis sans pouvoir choisir volontairement la façon dont ils souhaitent s'organiser, quelle qu'elle soit* » [FOSTER et ANAND, 1999]. En effet, la rigidité des catégories oblige les groupes à adhérer à des définitions ne correspondant pas à leur identité. Par ailleurs, le Groupe majeur des ONG constitue une catégorie résiduelle permettant l'inclusion de n'importe quelle organisation de la société civile ne s'identifiant pas à l'un des huit autres groupes [WILLETTS, 2011]. Compte tenu de sa taille et de sa diversité, un consensus découlant du Groupe majeur des ONG reflétera davantage les intérêts des organisations les mieux organisées et les plus puissantes que ceux des communautés les plus touchées.

Deuxièmement, le fait de s'appuyer sur des représentants peut être source d'exclusion. Le système des Groupes majeurs repose sur des Partenaires organisateurs (PO) qui jouent un rôle de coordinateurs pour ceux qu'ils représentent. Les PO connaissent bien les rouages des processus politiques intergouvernementaux et peuvent aider les communautés qu'ils représentent à naviguer dans le monde des règles souvent complexes, opaques et tacites des négociations intergouvernementales

1. Pour une évaluation de l'expérience des Groupes majeurs à la CDD, voir ADAMS et PINGEOT, 2013.

2. Rapport du Secrétaire général sur les Groupes majeurs des Nations unies, 2001.

[ADAMS et PINGEOT, 2013, p. 14]. Toutefois, cette professionnalisation de la représentation peut favoriser l'exclusion si un Groupe majeur est dépourvu de mécanismes appropriés pour promouvoir sa transparence et sa redevabilité. En conséquence, comme le soulignent B. Adams et L. Pingot, la professionnalisation peut conduire à des déséquilibres de pouvoir entre les initiés (les PO et les représentants de la société civile pouvant aisément accéder au siège de l'ONU) qui disposent de l'information et peuvent l'exploiter à leur avantage, et les autres (les organisations de base).

Troisièmement, le manque de financement fiable pour les Groupes majeurs est un obstacle important à l'inclusion et la participation de communautés plus larges [ibid., p. 20-21]. La plupart des Groupes majeurs dépendent d'institutions bilatérales et multilatérales pour financer leurs activités. Pourtant, ils peuvent rarement compter sur le financement accordé par ces institutions pour leur participation. Par exemple, les services de l'ONU chargés de la société civile, tels que le Programme des Groupes majeurs de la division du développement durable et le Service de liaison

non gouvernemental (SLNG), manquent de ressources, à la fois financières et humaines.

Quatrièmement, l'inclusion est également entravée par la prédominance de l'anglais comme langue de travail. Les documents relatifs aux processus intergouvernementaux sont principalement publiés en anglais et ne sont pas souvent traduits dans les autres langues des Nations unies. Cela complique la communication des PO avec leurs administrés non anglophones et handicape les organisations et communautés pour lesquelles l'anglais n'est pas une langue de travail ou n'est pas utilisé du tout [ibid., p. 19].

### Impact limité sur les processus intergouvernementaux

S'il est donné aux Groupes majeurs la possibilité d'apporter une contribution au processus intergouvernemental, il leur est rarement loisible d'évaluer si leurs préférences ont été prises en considération ou ont influencé les négociations. Bien que le rapport de 2001 du SGNU sur les Groupes majeurs reconnaîsse que la participation à la prise de décision va au-delà de l'échange passif d'informations

## L'émergence du principe de participation dans la gouvernance mondiale

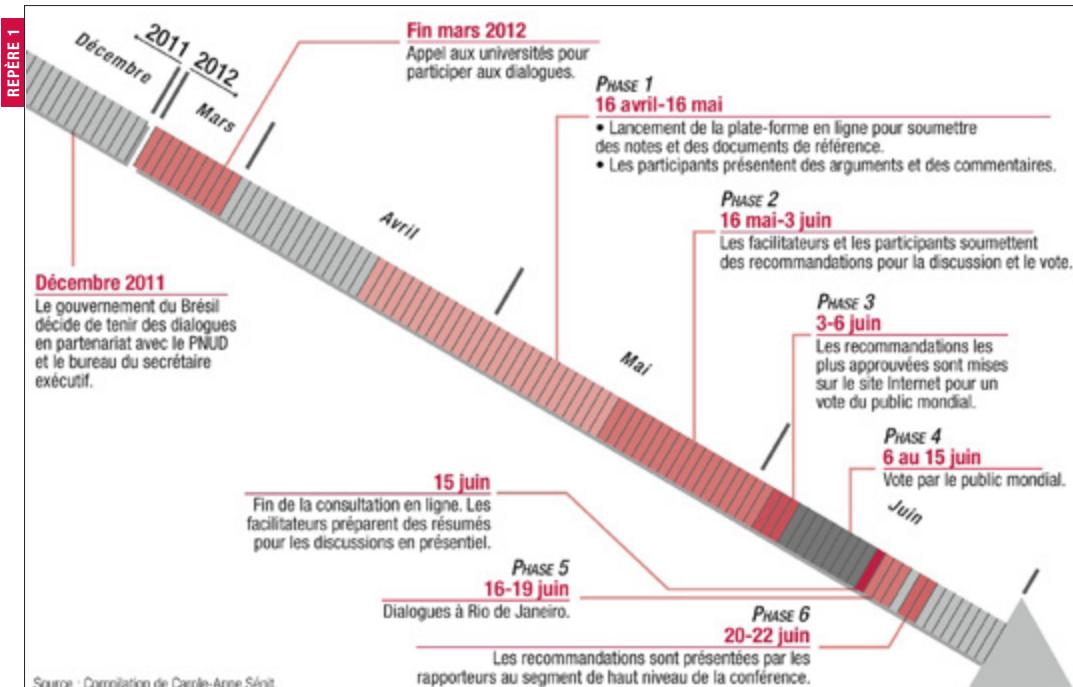
On associe souvent la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio de Janeiro en 1992 au début de l'approche participative de la gouvernance mondiale du développement durable. Elle pose dans son document final, la Déclaration de Rio, le principe selon lequel « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. [...] Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci* ». Le plan d'action de l'Organisation des Nations unies pour le développement durable, l'Agenda 21, souligne la nécessité de mettre en commun les compétences et de s'appuyer sur la capacité de tous les groupes de la société et institutionnalise la participation de la société civile dans la prise de décision intergouvernementale avec la création de neuf Groupes majeurs<sup>1</sup>, complémentant ainsi les canaux informels (plaidoyer)

et externes (Sommet des peuples et Forum social mondial) de participation de la société civile.

Si d'autres processus des Nations unies, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT), la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ou encore le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) utilisent différents cadres pour la participation de la société civile, la Commission du développement durable (CDD) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) s'appuient depuis 1992 sur le système de participation par représentation des Groupes majeurs pour engager la société civile dans la prise de décision intergouvernementale.

1. Ces groupes comprennent : le commerce et l'industrie, les enfants et les jeunes, les agriculteurs, les populations autochtones, les collectivités locales, les ONG, la communauté scientifique et technique, les femmes, les travailleurs et les syndicats.

## Les Dialogues du développement durable : une chronologie



et préconise la présence active des Groupes majeurs dans la conception, l'exécution et le suivi des activités de développement durable à tous les niveaux, les auteurs du rapport commandé par la Division du développement durable des Nations unies observent que les membres des Groupes majeurs s'inquiètent de la création de nombreux espaces de participation par les organisations internationales et les États-membres sans garantie d'un engagement véritablement significatif et influent. Ce rapport signale également que « *les Groupes majeurs ont souligné qu'un accès à un processus ne pouvait être assimilé à la possibilité d'influencer ce processus et ont mis en garde contre le risque qu'il ne s'agisse que d'un geste symbolique et que l'engagement de la société civile ne serve qu'à cocher des cases* » [ADAMS et PINGEOT, 2013, p. 16].

Facilité par le développement des Technologies de l'information et des communications (TIC), d'autres pratiques d'engagement de la société civile dans les processus d'élaboration

des politiques intergouvernementales ont émergé et encouragent la participation directe des acteurs de la société civile. Cependant, on peut se demander si ces nouvelles pratiques de participation de la société civile, en prenant l'exemple des Dialogues de Rio+20, permettent de répondre de manière satisfaisante aux critiques formulées à l'encontre du modèle des Groupes majeurs.

### L'émergence d'un nouveau processus participatif à Rio+20

#### L'organisation des Dialogues de Rio+20

Organisés par le gouvernement brésilien avec le soutien du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et du bureau des coordinateurs exécutifs de Rio+20, les Dialogues ont visé à stimuler la discussion sur dix sujets liés au développement durable et à faire participer la société civile au processus de prise de décision de la Conférence de Rio+20. Les Dialogues se sont déclinés en deux phases (cf. repère 1).

## Les Dialogues du développement durable et les préférences collectives

REPÈRE 2

Sujet du Dialogue	Recommandation la plus votée	Sujet du Dialogue	Recommandation la plus votée
 <b>Villes durables et innovation</b>	Promouvoir l'utilisation des déchets comme une source d'énergie renouvelable en zones urbaines	 <b>Eau</b>	Sécuriser l'approvisionnement en eau en protégeant la biodiversité, les écosystèmes et les sources
 <b>Économie du développement durable y compris durabilité des modes de production et de consommation</b>	Supprimer les subventions néfastes et développer des mécanismes verts de taxation	 <b>Sécurité alimentaire et nutritionnelle</b>	Promouvoir des systèmes alimentaires qui soient durables et contribuent à l'amélioration de la santé
 <b>Le développement durable comme réponse à la crise économique et financière</b>	Promouvoir une réforme des impôts favorable à la protection de l'environnement et aux plus pauvres	 <b>Développement durable et lutte contre la pauvreté</b>	Promouvoir l'éducation à l'échelle mondiale pour éradiquer la pauvreté et atteindre un développement durable
 <b>Énergie durable pour tous</b>	Prendre des mesures concrètes d'élimination des subventions aux énergies fossiles	 <b>Forêts</b>	Restaurer 150 millions d'hectares de terres déboisées et dégradées d'ici 2020
 <b>Chômage, travail décent et migrations</b>	Placer l'éducation au cœur de l'agenda des ODD	 <b>Océans</b>	Éviter la pollution des océans par les plastiques, par l'éducation et la collaboration des communautés

Source : *Vote for the Future You Want Rio+20 Dialogues*.

Le processus de consultation par Internet a permis d'identifier des recommandations largement soutenues et de les présenter comme telles auprès des négociateurs étatiques.

Entre le 16 avril et le 31 mai 2012, les Dialogues ont d'abord été lancés sur une plateforme numérique<sup>1</sup> offrant un espace de discussion aux acteurs de la société civile. Après avoir rempli un formulaire, les participants pouvaient accéder à cet espace numérique et partager des expériences, exprimer des opinions et apporter des idées nouvelles sur le forum. Les experts universitaires, chargés de faciliter les discussions en ligne, et les participants ont ensuite été encouragés à présenter leurs propres recommandations pour l'avenir qu'ils voulaient. Une fois les recommandations publiées sur la plateforme, les membres ont pu choisir leur(s) recommandation(s) préférée(s) à l'aide d'un bouton « like », à l'image de celui des réseaux sociaux. Les experts universitaires ont ensuite identifié les dix recommandations les plus soutenues pour chaque théme. Les

débats en ligne ont ainsi abouti à un ensemble de cent recommandations qui a été soumis au vote d'un public plus large à travers un site Internet en libre accès<sup>2</sup>. Les dix premières recommandations finales (cf. repère 2) ont ensuite été transmises aux participants présents sur le site de la Conférence.

Pendant la seconde phase, du 16 au 19 juin 2012, des hauts représentants de la société civile ont participé à des « débats ouverts et orientés vers l'action » pendant la Conférence à Rio de Janeiro. Animé par un journaliste, chaque Dialogue a réuni dix intervenants en présence d'un public d'environ 1 300 personnes. Les Dialogues ont finalement abouti à 30 recommandations (trois pour chaque sujet) : la première recommandation a résulté

2. Les résultats du vote final, y compris des données ventilées par continent, par IDH, par âge et par sexe, sont disponibles sur : [www.vote.riodialogues.org](http://www.vote.riodialogues.org)

1. Disponible sur : [www.riodialogues.org](http://www.riodialogues.org)

du vote ouvert sur Internet, la deuxième a été produite par le public présent lors des Dialogues en direct, et la troisième a été formulée par les experts intervenants. Cet ensemble de recommandations a été directement transmis aux chefs d'État et de gouvernement présents aux tables rondes de haut niveau organisées en parallèle des séances plénières de la conférence Rio+20. En outre, les 30 recommandations ont été ajoutées aux annexes du rapport de la conférence (A/CONF.216).

Dans l'ensemble, 60 000 personnes provenant de 193 pays ont participé aux Dialogues. Plus particulièrement, les discussions en ligne sur la plateforme Internet ont généré plus de 843 recommandations, soumises par plus de 10 000 participants, et rassemblant 11 842 « likes ». En outre, 1,3 million de votes ont été enregistrés sur le site Internet en libre accès.

### **Analyse : l'émergence de mécanismes directs de participation renforce-t-elle la légitimité ?**

#### **Inclusion : qui a réellement participé aux Dialogues en ligne de Rio+20 ?**

Les résultats du vote sur les 100 recommandations, ventilés selon les pays, le sexe et l'âge, donnent une première indication du degré d'inclusion des Dialogues en ligne.

La participation a été équilibrée entre les sexes : les femmes ont représenté 52 % des

55 317 votants, et les hommes, 48 %. En termes de catégories d'âge, les jeunes adultes et les enfants ont été légèrement moins représentés (27 %) que les votants des autres catégories d'âge (36 % et 37 % respectivement pour les 35-54 ans et les votants de plus de 55 ans). En ce qui concerne les pays d'origine des votants, qui ont été classés en quatre groupes en fonction de leur niveau d'IDH (faible, moyen, élevé et très élevé), la participation s'est avérée fortement déséquilibrée : si les 193 pays ont été « représentés » par au moins un votant, plus de 3 votants sur 4 étaient issus d'un pays ayant un IDH très élevé (cf. repère 3). En outre, près de 50 % des votants provenaient de seulement 4 pays, tous anglophones : le Royaume-Uni (17,5 %), le Canada (12 %), les États-Unis (12 %) et l'Australie (8 %).

Bien que les organisateurs de la consultation aient souligné que les résultats du vote n'avaient pas pour but d'apporter une représentation complète de « l'opinion mondiale », il est probable que la surreprésentation des votants des pays à IDH très élevé ait biaisé les résultats du vote global. En effet, dans neuf Dialogues sur dix, le résultat du vote au niveau mondial a convergé avec les préférences des électeurs des pays à IDH très élevé, alors que ce rapport tombe à cinq sur dix lorsqu'il s'agit des préférences des électeurs des pays à faible IDH (cf. repère 3). Dans trois Dialogues en particulier – sur l'énergie ; sur le développement

### **Méthodologie utilisée pour évaluer les processus participatifs**

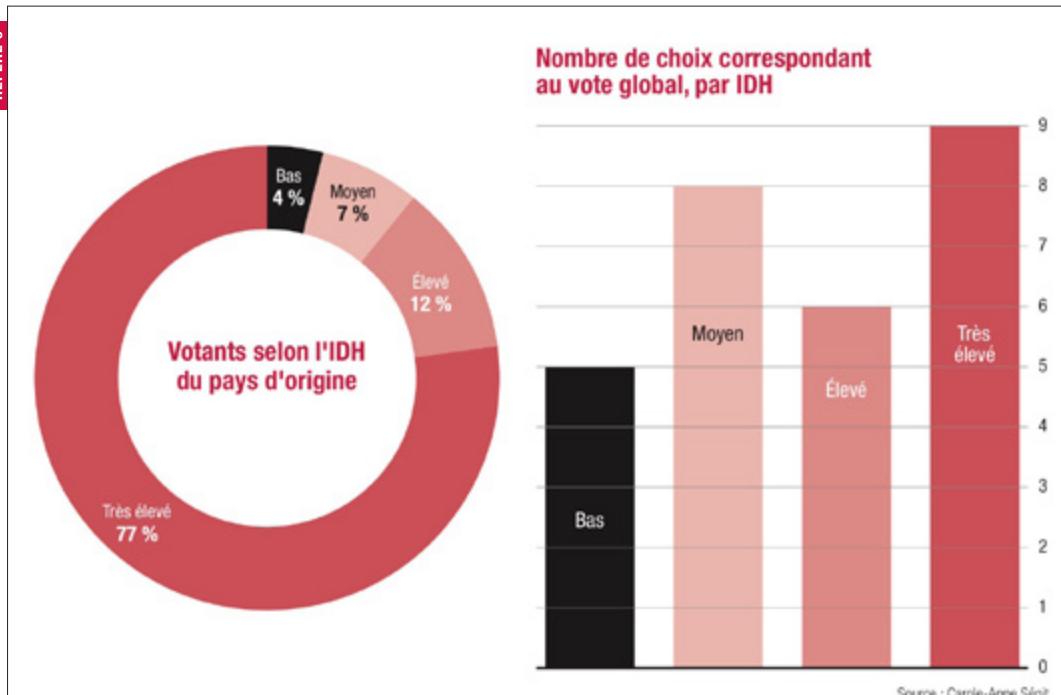
L'inclusion et l'influence des Dialogues de Rio+20 ont été étudiées à l'aide de plusieurs données empiriques. L'inclusion de la phase en ligne des Dialogues de Rio+20 a été évaluée à partir de données quantitatives, découlant des réponses à un sondage en ligne anonyme qui a été envoyé par e-mail aux 330 acteurs de la société civile ayant participé au Dialogue sur « *le développement durable comme une réponse à la crise économique et financière* », permettant de recueillir des données sociodémographiques. Des informations ont également été recueillies à partir des résultats du vote global sur les 100 recommandations qui ont été ventilées par sexe, âge et pays<sup>1</sup>.

L'influence des Dialogues de Rio+20 a été évaluée à partir de données qualitatives émanant : (i) d'un examen des déclarations des États-membres faites à la Conférence de Rio+20 et des documents officiels de l'ONU relatifs à la Conférence (projet de document final et document final de Rio+20 *L'avenir que nous voulons*) ; (ii) de deux questions ouvertes posées dans le sondage en ligne ; et (iii) de vingt-deux entretiens semi-structurés avec les participants, les organisateurs des Dialogues ainsi que certains membres de délégations présents lors de la Conférence.

1. Les données ont été généreusement fournies par Seed Media Group et le PNUD.

## La persistance de surreprésentation des pays les plus développés

REPERE 3



Trois votants sur quatre provenaient d'un pays à IDH élevé, qui, de fait, ont disposé d'une influence surdimensionnée en termes de légitimation des décisions prises : neuf Dialogues sur dix ont adopté les mêmes recommandations que les votants par Internet.

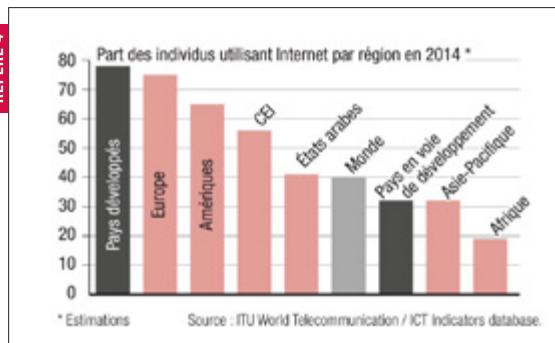
durable comme réponse à la crise économique et financière ; sur l'économie du développement durable –, les votes des seuls pays à IDH très élevé ont déterminé les résultats, et donc les préférences globales.

En outre, certaines recommandations ont reçu un nombre important de votes dès qu'elles ont été téléchargées sur la plateforme Internet. Dans certains cas, cela peut être interprété comme du lobbying coordonné : par exemple, la recommandation ayant bénéficié du plus grand nombre de votes dans le Dialogue sur l'énergie, « Prendre des mesures concrètes pour éliminer les subventions aux combustibles fossiles », et qui a reçu deux fois plus de soutien que toute autre recommandation de tout autre Dialogue, a été en fait mise en avant par Avaaz (une ONG internationale), qui a mené une campagne en ligne pour encourager son réseau à voter. Ainsi, les acteurs de la société civile les mieux placés pour que leurs préférences figurent

parmi les dix premières recommandations sont finalement ceux qui étaient les plus organisés et qui disposaient de ressources financières et humaines importantes : la participation des ONG dotées de ressources importantes, occidentales et anglophones, a donc été plus élevée que celle d'autres ONG plus petites et des mouvements sociaux.

Les résultats de l'enquête en ligne réalisée auprès des participants au Dialogue sur « Le développement durable comme réponse à la crise économique et financière » montrent des tendances similaires. La participation a été assez équilibrée entre les sexes (58 % d'hommes et 42 % de femmes). La participation des jeunes adultes (34 %) a été plus élevée que celle des plus de 55 ans (18 %), mais est restée inférieure à la participation des 35-54 ans (48 %). Même si un participant sur quatre était brésilien, les pays à IDH très élevé étaient surreprésentés (58 %) par rapport aux pays à

## Un fossé politique et numérique



Parmi les 4 milliards de personnes sans accès à Internet, 90 % vivent dans les pays en développement, ce qui limite de fait leur participation.

IDH moyen et faible, représentant respectivement 8 % et 5 % des sondés. Tous les répondants étaient très instruits, titulaires d'un diplôme de master, et dans certains cas d'un doctorat, dans le domaine de l'environnement et du développement (29 %), de l'administration publique et des sciences politiques (18 %), ou de l'économie et de la finance (16 %). Il était donc difficile d'inclure les acteurs ne disposant pas déjà des connaissances et des compétences nécessaires pour participer : l'implication des organisations de base et des citoyens est restée faible, ces derniers étant les plus marginalisés.

*« Si vous allez sur ces plateformes en ligne, cela signifie que vous êtes déjà bien informé. Si vous êtes motivé pour contribuer, cela signifie que vous êtes déjà impliqué dans le processus et que vous faites partie des réseaux de la société civile. Ce n'est pas pour le grand public »*  
(Un représentant de la société civile).

Cependant, les organisateurs des Dialogues en ligne ont mieux réussi à inclure les personnes étrangères aux canaux institutionnalisés de l'ONU pour la participation de la société civile tels que les Groupes majeurs. Ceci est illustré par le fait que seulement trois répondants sur dix avaient déjà pris part à une consultation de la société civile.

De toute évidence, les TIC ont un impact positif sur l'inclusion, à condition que les gens aient accès à Internet et aient la possibilité de l'utiliser. La fracture numérique est encore importante, à la fois entre les pays et

à l'intérieur des pays. À l'échelle mondiale, 4 milliards de personnes n'utilisent pas encore Internet, plus de 90 % d'entre eux étant issus des pays en développement (cf. repère 4). La qualité de l'accès à Internet est aussi inégale, avec toujours de fortes disparités de vitesse du haut débit entre pays développés et pays en développement.

L'impact de l'utilisation des TIC dans les consultations de la société civile sur l'inclusion dépend également des politiques de sensibilisation des organisateurs. Dans la première phase des Dialogues, la plateforme en ligne reposait sur un système d'invitation qui n'était pas totalement ouvert, le personnel du PNUD jouant le rôle de gardien examinant les inscriptions conformément aux instructions données par le gouvernement brésilien. Ce dernier voulait inclure dans les Dialogues : (i) les personnes accréditées pour participer à la conférence, (ii) celles proposées par les facilitateurs des discussions en ligne, (iii) celles désignées par et affiliées aux universités qui soutenaient les Dialogues, (iv) celles invitées par le gouvernement brésilien ou par les bureaux des coordinateurs exécutifs de l'ONU pour Rio+20, (v) celles désignées par un Groupe majeur de l'ONU, et enfin (vi) celles invitées par des gens déjà inscrits sur la plateforme. Il semble donc que les TIC peuvent servir à promouvoir l'inclusion si et seulement si les organisateurs sont prêts à intégrer au-delà des réseaux organisés de la société civile.

### Évaluer les impacts : quelle est l'influence du nombre de participants ?

#### Influence sur le processus de négociation

Les Dialogues de Rio+20 ont eu lieu trop tard dans le processus de négociation pour influencer l'ordre du jour de la négociation ou les positions des principaux États-membres. L'ordre du jour et les thèmes de la Conférence ont été définis avant la première réunion du comité préparatoire de la Conférence Rio+20, qui s'est tenue en mai 2010 à New York. Il est possible que les consultations de la société civile et les plaidoyers aient influencé l'élaboration de l'ordre du jour des négociations au moment où se sont tenus les comités

préparatoires, les consultations informelles des États, les réunions intersessions et les réunions du bureau de la CNUDD à New York. Cependant, étant donné que les résultats des phases en ligne et sur place des Dialogues sont sortis respectivement le 15 et le 19 juin, immédiatement après le troisième comité préparatoire et avant la réunion de haut niveau de la Conférence, en pleine finalisation des négociations et du document final, ils n'ont pu entraîner l'introduction de nouveaux éléments aux négociations.

*« Lorsque le Brésil a annoncé qu'il tiendrait les Dialogues quelques mois avant la Conférence, notre délégation avait déjà des doutes quant à leurs impacts potentiels sur le processus officiel aboutissant au Sommet et sur ses résultats. Nous avons été confrontés à un schéma classique d'organisation d'un processus ambitieux pour l'engagement de la société civile, mais dont les résultats en termes d'influence sur les négociations officielles sont minimes »* (Un représentant d'un État-membre).

De même, au moment où les Dialogues ont eu lieu, les positions des États-membres avaient déjà été définies et conclues, parfois après consultation de la société civile au niveau national. À Rio de Janeiro, les délégués étaient trop profondément impliqués dans les négociations pour pouvoir assister aux Dialogues et écouter et réfléchir aux idées générées par la société civile. En outre, il serait naïf de croire que les positions des principaux États puissent être modifiées du jour au lendemain, sans consultation du gouvernement sur ce que ce changement de position impliquerait pour les structures socio-économiques du pays.

*« Influencer les négociateurs "sur place" lors des conférences internationales est très compliqué. C'est un travail à long terme, et ce n'est pas en organisant ces consultations en parallèle des négociations que la voix de la société civile se fera entendre. Un système de consultation devrait permettre aux négociateurs d'avoir le temps de digérer le message de la société civile, parce que les recommandations fournies par une société civile très diversifiée, issue de nombreux pays, doivent être analysées à la lumière des impacts*

*de ces recommandations sur le territoire de chaque pays. Par exemple, en ce qui concerne la recommandation sur les subventions aux combustibles fossiles, ce n'est pas en obtenant l'information lundi que nous serons en mesure de décider mardi si nous l'insérons ou non dans le texte de négociation. Parce qu'il y a toute une série d'analyses qui doivent être examinées de près avant qu'il soit convenu d'incorporer la contribution de la société civile dans les documents finaux des négociations »* (Un représentant d'un État-membre).

Un autre indicateur qui démontre bien que les Dialogues ont eu très peu d'influence sur le processus de négociation est la référence faite à ce mécanisme dans les déclarations des chefs d'État et de gouvernement lors des séances plénières de la Conférence. En effet, le seul pays qui a évoqué les Dialogues dans ses déclarations est le Brésil, pays hôte et organisateur des Dialogues. Lors de la quatrième réunion plénière de la Conférence, la ministre brésilienne de l'Environnement Izabella Teixeira a salué les résultats des Dialogues, espérant que la formule créerait un précédent qui serait employé lors de futures conférences, tandis que la présidente brésilienne Dilma Rousseff, lors de la session de clôture, a souligné le lien entre les résultats de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement d'une part, et les Dialogues et le Forum des peuples d'autre part. Si certains chefs d'État et de gouvernement ont souligné dans leurs déclarations l'importance d'inclure la société civile dans les processus de prise de décision à tous les niveaux – 30 pays sur 187<sup>1</sup> –, seul le Brésil a explicitement fait référence aux Dialogues de Rio + 20.

#### *Influence sur le résultat de la négociation*

Même si I. Teixeira a déclaré que « le document final de [la] Conférence [avait été] indéniablement influencé par le processus qui a permis aux citoyens du monde entier d'exprimer leur opinion », la plupart des représentants de la société civile qui ont participé aux Dialogues et la majorité des négociateurs n'ont pas ressenti les choses de la même façon. Les acteurs de

1. Seules 142 déclarations sur 187 étaient disponibles.

la société civile ont regretté l'absence de lien solide entre les Dialogues et leurs résultats, et le segment de haut niveau de la conférence. Un membre de l'équipe chargée de la coordination des Dialogues a même reconnu que : « *les Dialogues et les négociations étaient des processus parallèles. [...] Il n'y avait pas le temps ni les moyens nécessaires pour qu'ils puissent véritablement s'influencer mutuellement à ce moment-là* ».

Les résultats des Dialogues n'ont eu aucune influence sur le contenu du document final de Rio+20 simplement parce que le texte définitif de *L'avenir que nous voulons* a été finalisé par le Brésil pendant la nuit du 18 au 19 juin et accepté *ad referendum* par les délégués le 19 juin, avant la conclusion des Dialogues et avant la présentation des recommandations de la société civile aux tables rondes de haut niveau (du 20 au 22 juin). Cependant, il est intéressant de noter qu'il existe une certaine convergence entre plusieurs recommandations des Dialogues et *L'avenir que nous voulons* : par exemple, la question des subventions aux combustibles fossiles était déjà mentionnée dans l'avant-projet du document final et dans *L'avenir que nous voulons*, même si la formulation y était moins radicale que dans la recommandation issue du Dialogue.

À la clôture des Dialogues de Rio+20, Gilberto Carvalho, secrétaire général de la présidence du Brésil, a souligné : « *Cette méthode de participation à l'ONU est là pour rester.* » Les Dialogues ont en effet davantage influencé les modalités de participation de la société civile aux processus ultérieurs d'élaboration de politiques intergouvernementales sur les questions de développement durable. En particulier, de nombreuses consultations de la société civile effectuées dans le cadre de la définition des Objectifs de développement durable et d'un programme mondial de développement au-delà de 2015 se sont appuyées sur la méthodologie et les outils participatifs mis au point par les Dialogues de Rio+20.

« *Nous ne doutons pas que les Dialogues de Rio sont devenus le modèle qui a été utilisé pour les consultations post-2015. Les consultations post-2015 sont allées encore plus loin*

*dans le sens où le processus a été davantage piloté par la société civile, alors que le processus des Dialogues de Rio avait été dirigé par le gouvernement brésilien seul* » (Un employé de l'ONU).

Le PNUD, par exemple, s'est basé sur la plateforme Internet des Dialogues de Rio+20 pour lancer la plateforme « *Le monde que nous voulons* », outil numérique utilisé pour onze consultations thématiques. En concevant l'enquête mondiale MY World, l'équipe des Nations unies sur l'agenda pour le développement post-2015 et l'Overseas Department Institute (ODI) se sont appuyés sur le système de vote utilisé pour le site Internet des Dialogues de Rio+20.

« *Je pense que la combinaison des Dialogues de Rio et de MY World a engendré une certaine excitation et beaucoup d'enthousiasme et que l'utilité de ces méthodes a été reconnue. Pour l'ONU, c'est un moyen permettant de mieux mobiliser ceux qu'il représente et d'augmenter réellement la représentativité du processus, et cela permet sans aucun doute de construire de nouveaux processus, un nouveau langage et une nouvelle culture* » (Une organisation partenaire des Dialogues de Rio et de MY World 2015).

Parmi les représentants de la société civile et des États-membres, les opinions sur l'influence de la procédure des Dialogues de Rio+20 sont un peu plus mitigées. Si certains pensent que les Dialogues ont effectivement créé un précédent, d'autres ne les considèrent pas comme une étape importante de l'engagement de la société civile dans les processus de négociations intergouvernementales.

## Conclusion

Les Dialogues de Rio+20 ont complété plutôt que remplacé les formes traditionnelles d'engagement de la société civile dans les activités de l'ONU sur le développement durable. Par rapport aux Groupes majeurs, ces mécanismes participatifs directs permettent théoriquement à chacun de s'engager dans le processus décisionnel intergouvernemental, de par leur nature ouverte et non hiérarchique, et d'apporter des idées innovantes. Cependant, ces

nouvelles méthodes présentent aussi des limites importantes. Tout d'abord, elles n'améliorent l'accès que pour certains acteurs de la société civile, délaissant les plus marginalisés, et peuvent donc favoriser la surreprésentation des voix les plus puissantes par rapport à celles d'un public plus large et non spécialisé. Ensuite, lorsqu'elles sont organisées en parallèle des négociations intergouvernementales, leur influence sur le processus est minime. Il est donc difficile de déterminer si l'absence d'influence des Dialogues sur le processus et le résultat des négociations de Rio+20 sont liés au faible degré d'inclusion du mécanisme participatif.

Pour favoriser l'inclusion et l'influence, les mécanismes de participation directe de la société civile devraient être organisés en amont du processus de négociation. La participation peut être élargie et diversifiée en renforçant les capacités des acteurs de la société civile et en combinant systématiquement des méthodes participatives sur Internet avec des méthodes traditionnelles ou utilisant d'autres TIC (enquêtes papier et par SMS, dialogues en face-à-face) pour contourner la fracture

numérique. L'amélioration de la qualité de la participation est également un facteur essentiel pour influencer plus efficacement le processus et les résultats des négociations. D'une part, les organisateurs doivent établir un lien formel et clair entre la consultation et le processus officiel et fournir des espaces pour un véritable dialogue entre les acteurs de la société civile et les représentants des États-membres. D'autre part, il est important que les acteurs de la société civile affinent leurs recommandations vers des objectifs plus concrets, avec des cibles quantifiables et des échéanciers clairs.

En favorisant l'interaction entre les acteurs de la société civile, les Dialogues de Rio+20 ont permis aux participants de s'informer sur de nouveaux enjeux et de renforcer leurs capacités. De cette façon, les Dialogues de Rio+20 ont amélioré la compréhension mutuelle et forgé de nouveaux partenariats entre les acteurs de la société civile. C'est grâce à ces nouveaux partenariats entre les différentes communautés que les acteurs de la société civile auront plus d'influence sur les négociations intergouvernementales. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADAMS B. et PINGEOT L., 2013, "Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development: Dialogue, Debate, Deliberation, Dissent", UNDESA/DSD, juin (disponible sur : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1926desareport.pdf>).
- BETSILL M. et CORELL E., 2008, *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge (États-Unis), The MIT Press.
- BIERMANN F., 2013, "Curtain Down and Nothing Settled: Global Sustainability Governance after the 'Rio+2' Earth Summit", *Environment and Planning C. Government and Policy*, 31(6): 1099-1114.
- FOSTER J. W. et ANAND A., 1999, *Un monde pour tout le monde : la société civile, les Nations unies et l'avenir des relations multilatérales*, Ottawa, Association canadienne pour les Nations unies.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2001, *Rapport du Secrétaire général sur les Groupes majeurs*, New York, ONU, Conseil économique et social.
- WILLETS P., 2011, "The Role of NGOs in Global Governance", *World Politics Review*, septembre.

# Négocier un avenir commun : ce que nous ont appris les Objectifs de développement durable

**Csaba KÖRÖSI**, Groupe de travail ouvert sur les Objectifs de développement durable, Hongrie

**E**n janvier 2013, l'Assemblée générale de l'ONU a constitué un groupe de travail ouvert (GTO), composé de trente membres et chargé de formuler une proposition concernant un ensemble d'Objectifs de développement durable (ODD). Se distinguant des procédures habituelles de constitution des organes de l'Assemblée générale, le GTO s'inspire d'un système de représentation novateur, fondé sur des circonscriptions. En substance, cela signifie que plusieurs pays se partagent la majorité des sièges au sein du GTO. Afin d'apporter des points de vue et des expériences différentes, le GTO se devait d'imaginer des modalités garantissant la pleine participation des parties prenantes et des spécialistes concernés de la société civile, des scientifiques et des organismes de l'ONU [ONU-DAES, 2014].

Le 10 septembre 2014, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté le Rapport du GTO sur les ODD [ONU, 2014]. Cet ensemble de propositions est loin d'être parfait. Dans sa version actuelle, il n'est par exemple pas adapté à une communication grand public. Il reflète néanmoins l'accord obtenu sur plusieurs points essentiels et le document final propose 17 objectifs et 169 cibles qui traitent un large éventail de sujets liés au développement durable, tels que l'énergie, la croissance économique, l'inégalité, les villes, la consommation durable et la production durable.

L'aspect le plus important des ODD est qu'ils contiennent les principaux éléments d'une transformation d'envergure. Si ne serait-ce qu'un semblant de ces objectifs est mis en œuvre d'ici 2030, alors, une immense réorganisation aura eu lieu. La capacité de transformation que renferme cette série d'ODD est tellement vaste que nombre de pays ayant participé aux négociations n'en saisiront peut-être pas l'ampleur, comparable à celle des révolutions industrielle ou numérique.

Le présent article aborde les aspects pratiques du processus de négociation qui a abouti à la définition des ODD. Cette expérience permet de tirer un certain nombre d'enseignements sur la création d'un climat de confiance, sur les rapports de force et sur la participation de la société civile : ces thèmes sont examinés ci-après.

## La question de la confiance

Au début du processus de négociation, plusieurs États se sont montrés relativement méfiants. Réaction compréhensible de la part de pays qui gardent en mémoire les déceptions passées, comme celles liées aux luttes contre le colonialisme et aux batailles économiques contre des nations riches et puissantes. Un certain nombre de pays en développement ne font tout simplement pas confiance aux pays de l'OCDE qui, le plus souvent et à quelques rares exceptions près, ne tiennent pas leurs promesses.

Certains pays en développement se sont aussi inquiétés de la présence d'acteurs non gouvernementaux, tels que la société civile et les Groupes majeurs. Associer ces groupes au processus de décision est un principe étranger à certains pays ; raison pour laquelle la question de savoir qui devait être autorisé à participer aux discussions a fait l'objet d'âpres débats.

À cette défiance se superpose une bataille idéologique : plusieurs États ont d'abord envisagé les discussions comme l'occasion d'exprimer leur opposition au capitalisme ou leur désaccord avec des valeurs morales et sociales qu'ils estiment inacceptables.

## Opinions politiques, rapports de force et pierres d'achoppement économiques

Certains pays investis dans le processus de négociation des ODD sont convaincus que les chefs de file mondiaux ne seront plus les mêmes en 2030 et s'imaginent faisant partie des nouveaux leaders. Pour ces pays, la principale

## Des OMD aux ODD

REPÈRE 1

Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)	Objectifs de développement durable (ODD)
 <b>Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim</b> (1,2 milliard de personnes ont moins de 1 dollar par jour, 800 millions souffrent de la faim)	- Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde - Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable - Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges
 <b>Assurer l'éducation primaire pour tous</b> (113 millions d'enfants ne sont pas scolarisés)	Veiller à ce que tous puissent suivre une éducation de qualité dans des conditions d'équité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie
 <b>Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</b> (60 % des enfants non scolarisés sont des filles, les femmes n'occupent en moyenne que de 14 % des sièges parlementaires)	Realiser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ---
 <b>Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans</b> (chaque jour, 30 000 enfants meurent de causes évitables)	---
 <b>Améliorer la santé maternelle</b> (En Afrique, les femmes ont 1 probabilité sur 16 de mourir pendant l'accouchement)	- Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable - Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous - Mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation - Réduire les inégalités entre les pays et en leur sein - Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables - Instaurer des modes de consommation et de production durables - Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions
 <b>Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies</b> (40 millions de personnes vivent avec le VIH/sida, dont 75 % en Afrique)	- Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable - Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité - Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes
 <b>Assurer un environnement durable</b>	- Revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat
 <b>Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</b>	

Les ODD adoptés en septembre 2015 ne constituent pas seulement une suite aux objectifs du Millénaire pour le développement. Ils ouvrent de nouveaux champs de coordination pour la communauté internationale et indiquent de nouvelles priorités de transformation pour les États qui les adoptent.

question est de savoir si le développement durable peut favoriser cette évolution. Les négociations portant sur la mise en place de règles du jeu pour progresser sur la voie du développement durable, il était absolument fondamental pour ces pays de savoir quel type de règles s'appliquerait dans la perspective d'une transition qu'ils estiment inéluctable.

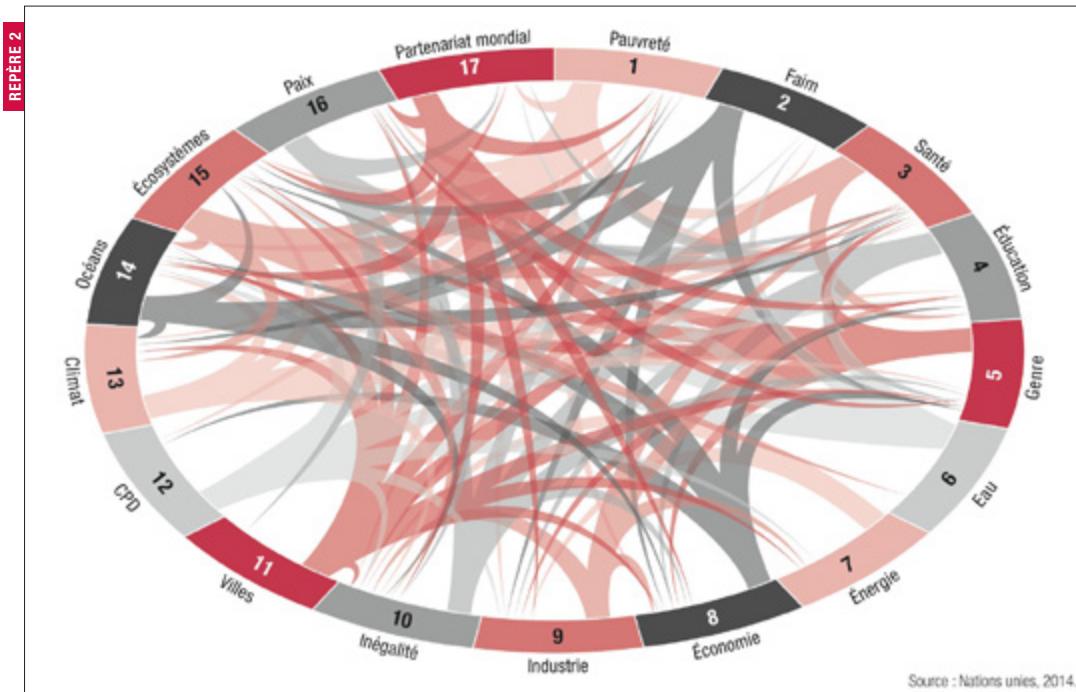
Si les négociations sur le développement durable ne sauraient être dissociées du contexte politique, elles ne devraient pas davantage faire abstraction de la conjoncture économique réelle. Modifier la trajectoire du développement implique avant tout de réorganiser les marchés et de redéfinir leurs règles, ce qui suscite l'inquiétude chez certains acteurs et l'enthousiasme chez d'autres.

Au cours des négociations, on a pu se rendre compte que plusieurs pays cherchaient à changer de rôle et de place au sein de la chaîne de valeur mondiale. Ceux qui n'en faisaient pas partie souhaitaient s'y inscrire, tandis que d'autres voulaient y renforcer leur position. Ces pays ont

vu les négociations comme un moyen de faire prospérer leur économie et leur PIB et d'obtenir un meilleur accès au marché. Certains États-membres se sont dès lors inquiétés des retombées économiques des objectifs fixés, le pays qui accède à une meilleure place dans la chaîne de valeur mondiale en évinçant de fait un autre.

Un autre paramètre important s'est fait jour pendant les négociations. Il concerne la réduction des inégalités économiques et sociales. Bien que tous les pays s'accordent sur la nécessité de parvenir à cet objectif, certains estiment qu'il s'agit avant tout d'une mission d'ordre interne, alors que pour d'autres elle est d'ordre externe. Le sujet prête à controverse : il existe en effet plusieurs systèmes pour réduire les inégalités nationales, comme la fiscalité, la législation, les politiques sociales et les mesures incitatives, qui tous peuvent relever des autorités nationales ; mais les outils disponibles pour réduire les inégalités internationales sont plus rares et il est très difficile de prendre des décisions permettant de modifier la circulation mondiale des biens.

## Des objectifs liés entre eux



Les ODD n'ont pas été conçus comme des cibles à atteindre de manière indépendante, mais comme un ensemble se soutenant mutuellement. Toute action entreprise dans un secteur aura des répercussions positives pour la poursuite d'autres objectifs, soutenant ainsi une transformation globale plus large.

Enfin et surtout, dans le contexte économique actuel, les négociations ont mis en évidence la nécessité de repenser le rôle respectif des gouvernements et des marchés. Si l'on veut rompre avec un modèle de développement qui exploite beaucoup plus de ressources qu'il n'y en a de disponibles dans le monde, il faut agir. Les marchés seuls ne suffiront pas. La transition vers une économie durable ne se réalisera pas sans réglementation, sans fiscalité, sans coopération, sans diverses mesures incitatives en faveur de la Recherche & Développement et sans que différents types d'investissement soient encouragés, voire amorcés, par les gouvernements.

### Innovations dans le fonctionnement participatif du GTO

Au début des négociations, il s'est agi de réunir tout le monde dans une même pièce et d'attribuer un tour de parole à tous ceux qui souhaitaient s'exprimer (les États-membres, les organisations internationales, les grands groupes, etc.). Cette manière de procéder s'est heurtée

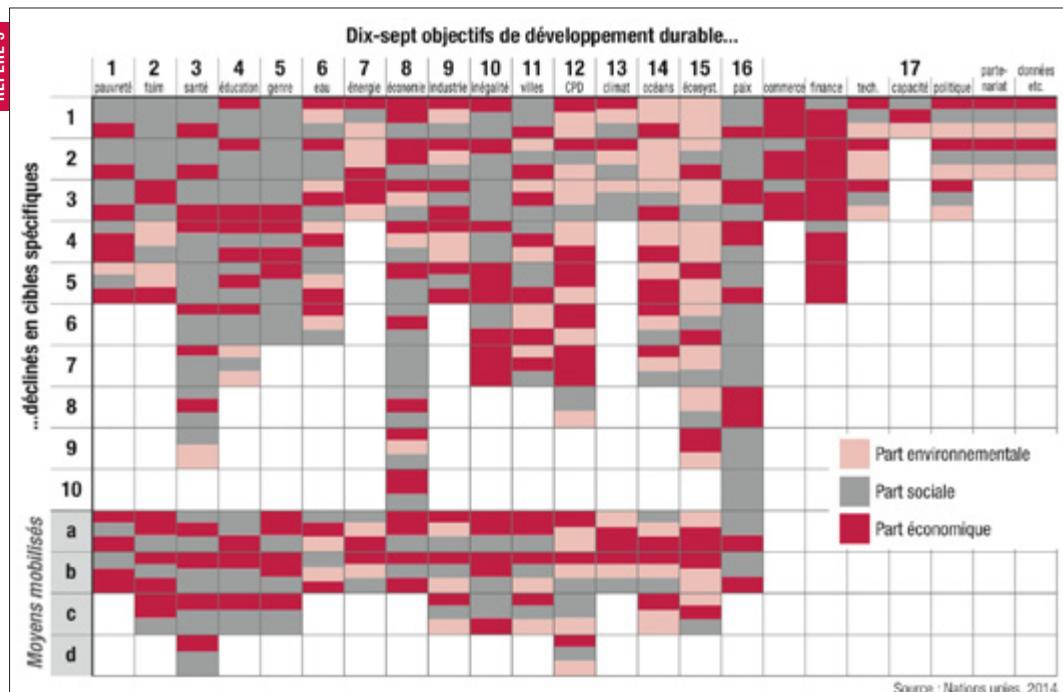
au très grand nombre de participants à une même session : les grands groupes et la société civile disposaient de fait de très peu de temps pour faire passer leurs messages. C'est pourquoi les groupes ont été conviés à participer à des journées spéciales pour permettre à ces échanges importants d'avoir lieu.

On a demandé aux grands groupes de choisir eux-mêmes les idées qu'ils souhaitaient exposer lors de leur prise de parole, d'estimer le temps dont ils auraient besoin et si l'intervention faisait ou non l'unanimité dans leurs rangs. Un site Internet a en outre été créé afin d'offrir à chacun la possibilité d'apporter sa contribution au même titre que les États-membres et de partager ses propositions et ses opinions avec l'ensemble des parties prenantes. Par ailleurs, l'organisation de séances dites « intersessions », destinées à la société civile, avait pour but de faire participer ceux qui n'étaient pas représentés par les grands groupes.

Avec ce type de fonctionnement, seule une infime partie des travaux s'est déroulée dans la salle des

## Les trois dimensions du développement durable et les ODD

REPÈRE 3



Les trois dimensions du développement durable (économie, environnement, social) sont présentes de manière variable à l'intérieur de chaque ODD et au sein des cibles et moyens d'actions alloués à chaque objectif. Mais promouvoir une approche tridimensionnelle reste de fait une gageure pour la plupart des organismes nationaux et internationaux qui ont généralement été conçus pour répondre à un objectif unidimensionnel.

négociations. Environ 80 % des séances et des concer-  
tations ont eu lieu entre les sessions, la majorité des échanges se faisant de manière bilatérale ou en associant des parties prenantes autres que les États-membres.

La nature participative du GTO n'a pas seulement été novatrice, elle s'est révélée être une expérience précieuse et enrichissante pour les parties prenantes. Au départ, beaucoup de groupes sont arrivés autour de la table avec des propositions « isolées » (axées sur un problème unique). Cette façon de procéder n'était pas réaliste : il était en effet impossible d'accorder l'attention requise à un si grand nombre de sujets. Au lieu de cela, les groupes ont appris à faire le lien entre leurs principales préoccupations et d'autres problématiques, de façon à les envisager comme les parties d'un tout.

### Se projeter dans l'avenir

Bien que l'Assemblée générale ait adopté le rapport du GTO, assorti de ses objectifs et cibles, en lui conférant un

rôle essentiel dans les négociations à venir, cela ne suffira pas à provoquer un mouvement des capitaux et des connaissances. Seuls les plans et les projets nationaux et locaux pourront parvenir à cette réorientation des fonds. Les banques et les institutions ne financeront pas les ODD ; les financements et les autres moyens de mise en œuvre seront affectés aux projets concrets et tangibles. Sur ce point, il reste beaucoup de travail à faire. Les ODD sont en place, mais la plupart des pays ne disposent pas de plans nationaux et les projets font évidemment défaut.

La mise en œuvre de projets pilotes doit commencer dès que possible afin de ne pas perdre de temps à cette étape cruciale ; et pour ce faire, il est nécessaire de disposer de mécanismes d'appui. Les organismes nationaux et internationaux qui accompagneront la mutation vers le développement durable n'ont néanmoins pas été spécialement créés pour remplir cette fonction. Ils ont été conçus à des fins diverses, le plus souvent pour répondre à un objectif unidimensionnel, comme la lutte contre

Ebola, la malaria ou le VIH, ou pour veiller à ce que tous les enfants aillent à l'école. Si ces organismes travaillent sur des questions primordiales, ils ne sont pas bien outillés pour des objectifs tridimensionnels comme ceux des ODD.

Il existe trois scénarios possibles pour le difficile processus de négociation qui se profile. Le premier est qu'on parvienne à un accord sur un véritable programme de transformation, sur une initiative stratégique et sur une répartition des rôles. Ce scénario, le meilleur,

fixerait une marche à suivre claire pour l'avenir. Le deuxième est la formalisation d'un accord écrit mais sans valeur juridique contraignante. Cela ne suffirait pas à modifier la trajectoire de développement et s'avérerait donc coûteux sur le long terme. Enfin, le troisième est qu'on n'aboutisse à aucun accord – ce qui est tout à fait probable. Et si aucun accord n'est trouvé, pas même sur quelques aspects fondamentaux, alors le plus grand risque est de voir s'effondrer le système de régulation international : le monde ne sera alors plus le même. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2014, *Rapport complet du groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les Objectifs de développement durable*, document A/68/970 (disponible sur : [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=F)).

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Département des Affaires économiques et sociales, 2014, *Notes thématiques de l'équipe d'appui technique* – Recueil des notes thématiques rédigées par l'équipe d'appui technique interorganismes pour le groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale de l'ONU sur les Objectifs de développement durable.

# Chapitre 4

# Sobriété énergétique et croissance inclusive : l'Inde en quête d'un développement durable

**Ajay MATHUR**, ministère de l'Énergie, Inde

**Manish KUMAR SHRIVASTAVA**, The Energy and Resources Institute, Inde

La recherche d'un développement durable en Inde doit permettre d'élaborer non seulement une réponse aux changements climatiques, mais aussi une croissance plus inclusive, amenant efficacement les populations les plus pauvres à de meilleures conditions de vie. La maîtrise de l'offre d'énergie, condition du maintien de la croissance économique comme du contrôle des émissions de gaz à effet de serre (GES), est un des points de départ incontournables de cette quête.

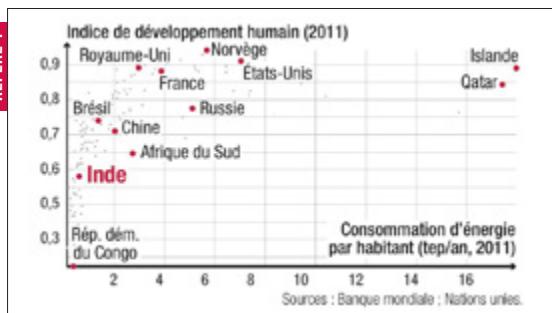
**L**a recherche d'un développement durable en Inde se situe à un carrefour, entre chances à saisir et défis à relever. Faisant partie des plus vastes économies du monde, l'Inde est promise à une forte croissance économique. Elle est aussi la plus vaste démocratie. Pourtant, une grande part de sa population ne profite en rien de l'essor économique, ce qui en retour compromet l'accès aux libertés politiques et économiques constitutives d'une démocratie. Conserver une croissance élevée et inclusive représente donc pour le pays une exigence capitale, à la fois d'un point de vue politique, social et économique. La perspective d'une croissance forte, et sa nécessité, sont néanmoins susceptibles d'entrer en conflit avec les impératifs mondiaux en matière de changements

climatiques. Le pays est un des plus faibles émetteurs de GES par habitant. Avec 1,4 tonne de CO<sub>2</sub> par personne en 2010, les émissions de l'Inde représentent moins d'un tiers de la moyenne mondiale, qui s'élève à 4,5 tonnes de CO<sub>2</sub> par personne, moins d'un quart de la moyenne chinoise et un douzième de celle des États-Unis. L'Inde est pourtant devenue le troisième plus gros émetteur de GES.

Parallèlement, l'importante population du pays est extrêmement vulnérable face aux changements climatiques et, malgré l'existence de services publics d'adaptation, les plus pauvres parmi les pauvres le sont comparativement encore plus. Il est donc d'autant plus essentiel pour l'Inde d'atteindre dès que possible un niveau de croissance plus élevé, qui s'accompagne d'une éradication rapide

## Conjuguer développement humain et sobriété énergétique

REPÈRE 1



136<sup>e</sup> sur 186 pays en développement, l'Inde a encore de grands progrès à réaliser en termes de développement humain. Grâce aux technologies existantes, aujourd'hui, elle peut néanmoins et de manière réaliste espérer améliorer les conditions de vie de sa population à un moindre coût énergétique – et donc environnemental.

de la pauvreté. Le pays a le besoin urgent d'élaborer une nouvelle économie politique du développement durable afin de neutraliser ces impératifs, apparemment contradictoires à brève échéance, mais qui se révéleront sans doute complémentaires dans une perspective de développement humain à long terme.

Pour l'essentiel, cela impose que le processus de développement s'accompagne d'une intensification des activités économiques à grande échelle afin que l'ensemble de la population en profite. Avec le temps, la trajectoire du développement devient, dans une certaine mesure, de plus en plus écologique. Ainsi, l'intensité d'émission du PIB a diminué ces dernières décennies, principalement grâce à la mise au point et à l'utilisation de technologies efficaces. La question des changements climatiques oblige le processus de développement à surmonter les contraintes de temps et de dimension. En d'autres termes, les impératifs en matière de changements climatiques impliquent que la mise au point et l'utilisation de technologies respectueuses du climat interviennent dans un délai plus court et à une échelle mondiale.

Au sein d'un ordre économique mondial intégré confronté à des défis environnementaux internationaux exigeant une véritable implication nationale, dans quelle mesure l'Inde peut-elle concevoir et mettre en œuvre

cette économie politique de développement durable ? Telle est la principale question qui se pose aujourd'hui, non seulement à l'Inde, mais sans doute au monde entier. Dans ce chapitre, nous étudierons les formes que revêt cet enjeu.

### Le défi du développement en Inde

L'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), dont les critères prennent en compte les aspects de bien-être économique, de dignité sociale et de liberté politique, est sans doute le meilleur indicateur des problèmes de développement auxquels un pays est confronté. Le *Rapport mondial sur le développement humain* de 2013 place l'Inde à la 126<sup>e</sup> place sur 186 pays selon son IDH. Cela montre que les besoins de développement du pays restent énormes et que d'importants progrès doivent être réalisés pour garantir une meilleure qualité de vie à la population. Le rapport entre l'IDH et la consommation d'énergie par personne est incontestable. Pour atteindre un IDH de 0,9 (cf. repère 1), il faut parvenir à une consommation minimale d'énergie par habitant de 2,3 tonnes d'équivalent pétrole (tep) par an. On a également et néanmoins constaté que les pays « retardataires » opéraient généralement leur transition vers de meilleurs niveaux de développement humain moyennant une moindre consommation d'énergie par habitant.

Il est très probable que l'IDH de 0,9 puisse être atteint moyennant une consommation énergétique par habitant de 1,5 tep/an. Au regard de ces pronostics optimistes qui tablent sur des besoins en énergie réduits, la consommation indienne par habitant était de 0,4 tep/an en 2011-2012, associée à un IDH d'environ 0,5. La consommation par habitant est freinée par la pauvreté, mais aussi par la faiblesse de l'offre énergétique (0,6 tep/habitant/an en 2011-2012). La question qui se pose n'est pas seulement celle de la faible consommation d'énergie par habitant mais aussi celle de l'accès aux services énergétiques. Près de 300 millions de personnes n'ont pas accès aux services énergétiques modernes permettant de cuisiner et de s'éclairer.

Bien qu'il soit difficile de quantifier le développement durable, la direction à prendre et les moyens pour y parvenir sont évidents. Il faut améliorer le bien-être humain tout en conservant l'équilibre entre les multiples considérations sociales, économiques et environnementales. Erling Holden *et al.* [2014] ont évalué la situation de plusieurs pays au regard du développement durable en combinant quatre paramètres : l'IDH (0,64 minimum), l'empreinte écologique (2,4 hectares/habitant/an maximum), le coefficient de Gini (40 maximum) et la part des énergies renouvelables dans le bilan énergétique (26 % minimum). Ils ont constaté qu'en termes de répartition de la prospérité et d'empreinte écologique, l'Inde s'inscrit pleinement dans les limites du développement durable. Néanmoins, le niveau global de prospérité est trop bas pour être tenable et le système énergétique indien est à la limite de la viabilité. Pour s'engager dans le développement durable, l'Inde doit donc rapidement augmenter son IDH et la part des énergies renouvelables. Étant donné le rapport incontestable existant entre l'IDH et la consommation d'énergie, l'enjeu peut se résumer à un objectif infrastructurel, à savoir : augmenter la part des énergies renouvelables à un prix abordable (*cf. repère 2*).

En Inde, la question de la dégradation de l'environnement, que ce soit au niveau national ou au niveau mondial, a toujours été envisagée comme faisant partie intégrante des enjeux du développement. Avec d'autres pays en développement, l'Inde a exprimé cette conception dès la première définition d'un programme mondial en faveur de l'environnement lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain qui s'est tenue à Stockholm en 1972. Elle a réaffirmé ce point de vue à l'occasion des négociations de 1992 à Rio. La communauté internationale l'a également fait sien dans des termes similaires et à des degrés divers. L'Inde a ardemment plaidé en faveur de l'article 4.7 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui reconnaît l'éradication de la pauvreté et

le développement socio-économique comme étant les « priorités premières et essentielles des pays en développement ».

Les mesures politiques prises par l'Inde pour faire face aux enjeux environnementaux ont, pour l'essentiel, également permis de répondre aux enjeux de développement. Augmenter la part des solutions énergétiques alternatives et non traditionnelles et encourager l'efficacité énergétique constituent les piliers de la stratégie indienne en matière de questions environnementales, et plus particulièrement de changements climatiques. Les premières initiatives politiques du début des années 1970 sont dictées par les menaces immédiates qui pèsent alors sur la sécurité énergétique, à la lumière de la crise du pétrole de 1973. L'évolution du climat fait que les bénéfices du développement obtenus jusqu'à risquent d'être compromis par les menaces qui planent sur les infrastructures naturelles, matérielles et économiques.

Face aux différents dangers qui pèsent sur la santé, la nutrition, l'accès à l'eau potable, les sources traditionnelles de revenus, les services rendus par les écosystèmes, la vie et la biodiversité le long et autour des côtes, les infrastructures existantes sont impuissantes à maintenir les bénéfices du progrès. Les changements climatiques ont donc ajouté un impératif de temps et d'échelle à la quête de développement de l'Inde. L'Inde a besoin de se développer rapidement et à un rythme plus soutenu, ce qui implique en retour de prendre des mesures radicales en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique afin que les nouvelles infrastructures requises produisent moins d'émissions de GES.

### Principaux acteurs plaidant en faveur d'une politique énergétique durable

C'est le gouvernement national qui a reconnu, au début des années 1970, la nécessité d'encourager de nouvelles formes d'énergie afin de protéger l'économie nationale des fluctuations du marché énergétique mondial. Partie aux principaux accords internationaux sur l'environnement, de la Déclaration de Stockholm en 1972 à la signature du Protocole de Kyoto

## Situer l'Inde dans le développement durable

REPRISE 2

Est-ce que l'Inde respecte l'espace de développement durable ?		Empreinte écologique		
Indice de développement humain	NON	Indice de développement humain		
Coefficient de Gini mesurant l'égalité des revenus	OUI	OUI	Coefficient de Gini mesurant l'égalité des revenus	
Part des énergies renouvelables	OUI	NON	OUI	Part des énergies renouvelables
	Principale faiblesse : part des énergies renouvelables	Principales faiblesses : IDH et part des énergies renouvelables	Principale faiblesse : part des énergies renouvelables	

Source : compilation des auteurs.

L'Inde s'inscrit pleinement dans les limites du développement durable mais doit améliorer ses résultats en matière de lutte contre la pauvreté et de fourniture d'énergie. Deux objectifs intimement liés.

en 1997, l'Inde a adopté une législation et des politiques visant à intégrer la protection de l'environnement aux programmes et stratégies de développement, en mentionnant expressément les accords internationaux dans les préambules des textes [ATTERIDGE *et al.*, 2012].

Depuis la fin des années 1980 et le lancement de programmes de modernisation et de rénovation visant à améliorer l'efficacité énergétique des installations industrielles, parallèlement à la libéralisation de l'économie, le secteur privé est également devenu, quoique lentement, un acteur important. Dans le contexte d'une intégration croissante à l'économie mondiale et d'une concurrence accrue, les entreprises du secteur privé ont pris conscience de l'importance de l'efficacité énergétique en même temps que des obstacles technologiques et financiers pour parvenir à une meilleure efficacité tout en restant

compétitives sur le marché mondial. Le secteur privé est donc devenu un partisan de plus en plus convaincu des politiques en faveur de l'efficacité énergétique. La réussite de projets éoliens pilotes financés par le Danemark et l'Allemagne depuis la fin des années 1980 ainsi que l'essor d'entreprises comme Suzlon ont renforcé l'exigence de politiques en faveur des énergies renouvelables. À cela vient s'ajouter l'expérience du mécanisme de développement propre (MDP) qui a renforcé la confiance des acteurs privés et publics en la viabilité économique des solutions renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Au cours de la dernière décennie, et plus particulièrement après la publication du quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et le lancement du Plan d'action national sur les changements climatiques (National Action Plan on Climate

Change, NAPCC) de l'Inde, la société civile et les gouvernements des États fédérés sont eux aussi apparus comme des acteurs essentiels. Au vu du rapport du GIEC et de négociations internationales sur le climat – qui suscitent de moins en moins d'espoirs –, et face aux préoccupations concernant la sûreté et la sécurité d'une population nombreuse et vulnérable, la société civile réclame avant tout au gouvernement national des mesures plus audacieuses. On demande par ailleurs aux États fédérés de décliner le NAPCC en Plans d'action locaux sur les changements climatiques (State Action Plans on Climate Change, SAPCC) et de fixer des objectifs stratégiques (comme les obligations d'achat d'énergies renouvelables). Face aux ressources et capacités restreintes des États, les SAPCC permettent une meilleure coordination avec les politiques nationales, et donc l'obtention de davantage de moyens. De ce fait, les États sont eux aussi devenus d'importants promoteurs des politiques énergétiques ayant une incidence sur le climat. Ces évolutions ont aussi contribué à faire émerger de nombreux spécialistes et chercheurs qui ont très tôt défendu l'harmonisation envisagée des politiques climatiques et énergétiques.

Dans l'ensemble, la transformation du secteur indien de l'énergie a procédé d'une logique descendante dans laquelle le gouvernement national a joué un rôle crucial, non seulement en déterminant la direction politique à suivre, les objectifs concrets, les infrastructures à construire, mais aussi en insufflant la motivation nécessaire aux autres acteurs. Le Programme accéléré de développement et de réforme du secteur de l'électricité (Accelerated Power Development and Reforms Programme, APDRP), entamé en 2002-2003 pour lutter contre les déperditions d'énergie lors du transport et de la distribution de l'électricité, illustre bien cette approche. Il a abouti à une réduction de plus de 9 % des déperditions entre 2005 et 2014. Afin de répondre aux préoccupations des différents acteurs, le gouvernement national a de plus en plus

recours à des processus de concertation pour élaborer les politiques et les programmes. Le dispositif Perform, Achieve and Trade (PAT)<sup>1</sup>, conçu dans le cadre de la Mission nationale sur l'amélioration de l'efficacité énergétique (National Mission on Enhanced Energy Efficiency, NMEEE), constitue un très bon exemple de la façon dont un organe du gouvernement national, le Bureau de l'efficacité énergétique (Bureau of Energy Efficiency, BEE), fait en sorte que toutes ces parties prenantes apportent largement leur contribution à l'élaboration des politiques. Le résultat est une politique climatique très précise et complexe, mais ambitieuse [NANDAKUMAR et SHRIVASTAVA, 2013]. Néanmoins, les différends entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux restent encore parfois difficiles à résoudre en raison d'une insuffisance de moyens et de conflits de compétence, par exemple sur la question des subventions au secteur de l'électricité.

### Le contexte de l'offre énergétique

L'accroissement de l'offre énergétique est un impératif qui pose deux types de problèmes à l'Inde. D'abord, cette offre est extrêmement dépendante des importations, et cela risque de s'aggraver. Selon le rapport du Groupe d'experts sur la croissance sobre en carbone et inclusive [COMMISSION DE LA PLANIFICATION, 2014], 40 % de l'offre énergétique commerciale provient de combustibles importés. Les importations couvrent plus de 70 % des besoins en pétrole, et cette proportion devrait dépasser les 80 % en 2027. Même les importations de charbon, principal combustible qui fournit 70 % de l'électricité, devraient augmenter, passant de 10 % en 2011-2012 à 30 % en 2027. D'autres études vont dans le même sens [TERI, 2014]. L'ampleur des importations pour la fourniture d'énergie ne pose pas seulement des problèmes en termes

1. Le dispositif correspond à un mécanisme de marché visant à augmenter l'efficacité, en termes de coûts, des améliorations énergétiques dans les grandes industries et infrastructures fortement consommatrices d'énergie, à travers des certificats d'économie d'énergie pouvant être commercialisés.

de sécurité énergétique mais également en termes de balance courante. La facture des importations de combustibles fossiles représentait 35 % des recettes totales d'exportation en 2000-2001, contre 60 % en 2012-2013. Le déficit de la balance commerciale en 2012-2013 s'élevait à 190 milliards de dollars des États-Unis.

Le second problème concerne la contribution du secteur de l'énergie aux émissions de CO<sub>2</sub>, qui s'ajoute aux incidences de l'extraction et de l'utilisation de ces combustibles sur la pollution de l'air et sur les ressources hydriques aux niveaux mondial et local. Le secteur de l'énergie est en Inde le plus gros émetteur de GES. En 2007, il était responsable de l'émission de 1 100,06 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> sur un total de 1 904,73 millions de tonnes : 65,4 % de ces émissions provenaient de la production d'électricité, 3,1 % du raffinage du pétrole et de la fabrication de combustibles solides, et 2,9 % étaient dues aux émissions fugitives provenant de la manutention du charbon, du pétrole et du gaz naturel. Environ 15 % des émissions totales d'équivalent CO<sub>2</sub> (soit 128,08 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>) provenaient des combustibles fossiles et de la combustion de la biomasse dans les habitations rurales et urbaines. Sachant que la majeure partie des infrastructures supplémentaires, tous secteurs confondus (bâtiments, production et transport d'électricité, déplacements, infrastructures liées à l'éducation ou à la santé), restent à construire, l'Inde doit concevoir un nouveau modèle de développement afin d'éviter la dépendance sur le long terme vis-à-vis d'infrastructures, de combustibles et de technologies à fortes émissions.

Le défi que l'Inde doit relever en matière de développement, dans un monde confronté aux changements climatiques, consiste donc à améliorer l'accès de son importante population aux services énergétiques tout en améliorant son IDH, sans pour autant renoncer ni aux impératifs macroéconomiques d'une économie nationale en pleine croissance ni aux impératifs écologiques dictés par la pollution atmosphérique mondiale.

## La voie énergétique du développement jusqu'en 2030

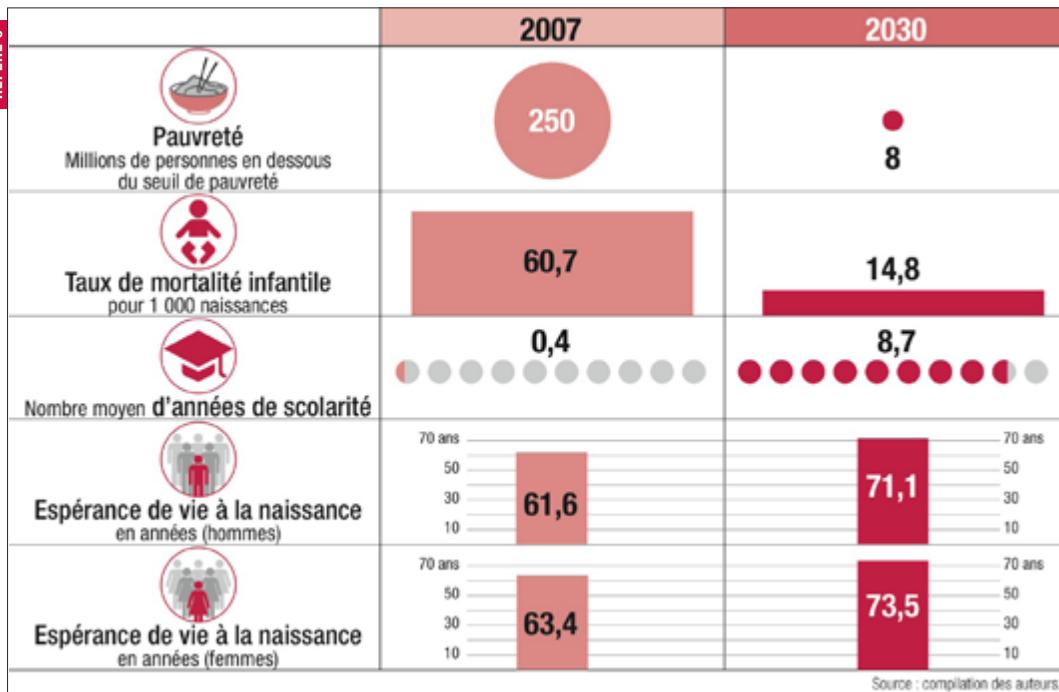
En fonction des modélisations, l'estimation des besoins en énergie à l'horizon 2030 varie de 1 146 millions de tep (Commission de la planification, 2014) à 1 200 millions de tep (source : AIE, 2013), voire 1 700 millions de tep (source : gouvernement indien, IEP, 2006), contre 819 millions de tep en 2011-2012. D'après la Politique énergétique intégrée (Integrated Energy Policy, IEP), une croissance économique comprise entre 8 % et 9 % jusqu'en 2031-2032 nécessitera de multiplier par 4 ou 5 l'offre énergétique primaire de l'Inde, et par 6 ou 7 sa capacité de production électrique par rapport aux niveaux de 2003-2004. Si cela équivaut à un accroissement de l'offre primaire de près de 5,8 % par an, l'offre d'énergie commerciale devra augmenter au rythme plus soutenu de 6,8 % par an, les sources d'énergie non commerciales étant remplacées au fil du temps.

Selon le rapport du Comité d'experts sur l'économie sobre en carbone et inclusive, dans le cadre d'une croissance inclusive inchangée (scénario CII), l'intensité d'émission du PIB en parité de pouvoir d'achat (PPP) chuterait de 22 % en 2030 par rapport à 2007 alors que, dans le cadre d'une croissance inclusive sobre en carbone (scénario CISC), elle chuterait de 42 %. Les émissions par habitant devraient atteindre 3,6 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> en 2030 selon le scénario CII, mais pourraient se limiter à 2,6 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> selon le scénario CISC. Cela s'explique par : (a) une importante réduction des GES grâce à des mesures agissant sur la demande (l'intensité énergétique tombe de 0,121 kgep/dollar de PIB en PPA de 2007, en 2007, à 0,071 kgep/dollar de PIB en PPP de 2007, en 2030) ; et (b) une évolution du bouquet énergétique aboutissant à une diminution de 20 % de la demande de charbon et de pétrole brut et à une augmentation de 11 % de la demande de gaz naturel, associées à une multiplication par 6 de l'offre provenant de sources non fossiles.

L'autre source de réduction des émissions est la baisse du PIB, conséquence du changement de modèle d'investissement dans le

## Les indicateurs d'une croissance inclusive en Inde

REPÈRE 3



scénario CISC par rapport au scénario CII. Le rapport estime que le scénario CISC impliquera une modération de la croissance du PIB de 0,16 % par rapport au scénario CII, tandis que le PIB lui-même sera 3,33 % inférieur en 2030. En outre, en vue d'atteindre un indice de développement plus élevé en 2030 qu'en 2007, les investissements cumulés devraient être plus ou moins équivalents dans les deux scénarios, comme le montre le repère 3, mais le scénario CISC nécessitera 50 % d'investissements supplémentaires dans le secteur de l'énergie. Ceci compte tenu du fait que pour produire le même volume d'énergie à partir de sources renouvelables, la capacité installée requise est plus importante que pour l'énergie d'origine thermique. Cela suppose également d'inévitables investissements dans d'autres secteurs de l'économie, notamment le secteur social.

Il est important de noter que, sur la réduction de 27 % des émissions prévue par le scénario CISC par rapport au scénario CII, 24 % proviennent de l'évolution du bouquet énergétique.

Les prévisions de 2030 tablent donc résolument sur les énergies renouvelables. Les études reposent cependant en grande partie sur l'avènement rapide des technologies de nouvelle génération, notamment s'agissant du stockage, de la concentration héliothermique et des biocarburants.

### Les difficultés technologiques

En théorie, l'exploitation accrue des sources d'énergies renouvelables, associée à une meilleure efficacité énergétique, doivent permettre d'atteindre le double objectif de sécurité énergétique et d'atténuation des changements climatiques, tout en allégeant la facture des importations énergétiques.

Ces vingt dernières années, l'intensité énergétique de l'économie (soit la consommation énergétique finale totale exprimée en tep par million de roupies de PIB en prix de 2005) a diminué de 50 %. La part des énergies renouvelables (hors grandes installations hydroélectriques) dans la capacité installée totale est

quant à elle passée de 0,05 % en 1992 à 12,7 % en 2014. Les deux missions ciblées, à savoir la Mission nationale solaire et la Mission nationale pour une meilleure efficacité énergétique, dans le cadre du NAPCC, ont renforcé cette tendance.

Plusieurs instruments d'appui ont été mis en place pour accélérer le recours aux énergies renouvelables, y compris des subventions aux énergies renouvelables autonomes, des incitations fiscales en faveur de l'électricité éolienne et solaire, des obligations d'achat d'énergies renouvelables à tarif avantageux. S'agissant de l'efficacité énergétique, ces instruments comprennent des normes, ainsi qu'un étiquetage informatif pour les appareils et les voitures, des objectifs obligatoires d'amélioration de l'efficacité énergétique imposés aux industries énergivores (y compris les centrales électriques), des mesures de gestion de la demande reposant sur des contrats de performance, etc.

Malgré les progrès louables accomplis en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'intégration des énergies renouvelables dans le système énergétique, l'Inde a encore beaucoup de chemin à parcourir. Un certain nombre d'obstacles incitent le pays à la prudence avant d'encourager aveuglément la Révolution technologique verte, même si tout le monde admet qu'il en va de l'intérêt national à long terme. Afin de réaliser cette transformation du bouquet énergétique, et en sus de la mise à disposition en temps utile de solutions technologiques alternatives commercialement viables dans tous les secteurs, une expansion rapide de ces solutions associée à la construction accélérée des infrastructures connexes, un ensemble de compétences requises, des cadres réglementaires et institutionnels et une capacité de production suffisante des énergies renouvelables seront également nécessaires. Au vu de l'expérience de nombreux pays en développement ces soixante-dix dernières années, cela suppose de résoudre trois types de problèmes.

### **Des coûts technologiques plus élevés**

Bien que les solutions renouvelables soient devenues plus abordables, leur coût reste un frein important. Les coûts initiaux de l'énergie

verte sont ainsi particulièrement élevés. Trois types d'obstacles apparaissent : (a) le coût déjà élevé du capital dans les pays en développement dissuade les investisseurs d'opter pour des solutions coûteuses ; (b) les capacités de paiement limitées et la réticence à payer l'énergie cher rendent ces solutions moins intéressantes d'un point de vue économique ; et (c) les tarifs de l'électricité pratiqués afin de proposer des services énergétiques à des prix abordables ne couvrent pas les coûts d'approvisionnement et de distribution, et la compensation par les subventions de ces coûts élevés a ses limites, d'autant plus que l'objectif fixé est haut. La promotion des mesures d'efficacité énergétique se heurte aux mêmes types d'obstacles. Le plus souvent, les coûts élevés de la plupart des produits énergétiquement efficaces ne suscitent pas l'enthousiasme des consommateurs et ne correspondent pas à leur capacité de paiement. En outre, la période d'amortissement n'est pas satisfaisante.

Si l'on met en perspective les difficultés posées par le seul coût technologique, sur le plan macroéconomique, le Comité d'experts sur la CISC estime qu'un investissement supplémentaire dans le domaine de l'énergie correspondant à 1,5 % du PIB est nécessaire pour dépasser et aller au-delà du scénario CIT. L'étude du TERI estime que le coût de l'investissement technologique total non actualisé dans le cadre du scénario REN serait environ 42 % plus élevé que dans le scénario REF, nécessitant un investissement supplémentaire équivalent à environ 4 % du PIB cumulé entre 2011 et 2051.

### **Les problèmes d'innovation**

Très fréquemment, les technologies disponibles sur le marché international ne conviennent pas aux conditions d'utilisation indiennes. Les conditions climatiques particulières font que certaines technologies sont moins adaptées au contexte indien. Ainsi, les températures élevées de l'été nécessiteraient que, pour le même prix, l'efficacité énergétique des climatiseurs soit deux fois plus importante que ce qu'elle est actuellement pour constituer un argument économique en faveur d'un

niveau élevé de pénétration. Il est difficile de miser uniquement sur l'hydroélectricité en raison de sa dépendance vis-à-vis du cycle de la mousson, qui nécessite d'être compensée par une production électrique d'origine fossile. La qualité médiocre des matériaux bruts disponibles peut aussi réduire à néant les promesses d'efficacité énergétique. Ainsi, les technologies de pointe en matière de charbon propre ne génèrent pas la même efficacité énergétique avec le charbon indien. La Révolution de la technologie verte en Inde ne peut donc avoir lieu sans consentir à faire les efforts nécessaires de recherche et de développement qui permettront d'adapter les technologies aux conditions indiennes.

Dans ce contexte, la transition du bouquet énergétique indien vers les énergies renouvelables pose de sérieux défis en termes d'innovation. La possibilité théorique d'atteindre 100 % d'énergies renouvelables en 2050 repose sur le recours massif à plusieurs solutions qui ne sont pas encore suffisamment abouties. Ainsi, les progrès technologiques décisifs accomplis dans le domaine des biocarburants de 3<sup>e</sup> génération au cours des deux prochaines décennies seront indispensables pour faire évoluer le secteur des transports. De même, le scénario REN suppose de satisfaire d'ici 2051 l'ensemble des besoins industriels en chauffage jusqu'à 700 °C grâce aux technologies. Il faudra donc que d'ici 2031, les technologies de concentration héliothermique soient des solutions commercialement viables, y compris pour les petites et moyennes entreprises, si elles veulent susciter davantage d'engouement et se répandre au cours des deux prochaines décennies. En outre, étant donnée la part importante des énergies renouvelables dans le bouquet électrique, en sus du développement de technologie de stockage, une meilleure intégration au réseau et de meilleurs systèmes de gestion de la charge seront nécessaires, avec effet immédiat [TERI, 2014].

### Les capacités institutionnelles

L'Inde est un État fédéral dont la gouvernance est progressivement décentralisée. Des capacités institutionnelles sont requises à tous les

niveaux de gouvernance afin de faciliter et d'accélérer la transition. Malheureusement, on constate d'importantes lacunes humaines et institutionnelles aux différents niveaux de gouvernance. La conception du mécanisme PAT par la Mission nationale sur l'amélioration de l'efficacité énergétique a révélé les lacunes existantes dans les organismes publics, les institutions financières et le secteur privé, s'agissant de l'évaluation, du suivi et de la vérification des projets [NANDAKUMAR et SHRIVASTAVA, 2013]. L'élaboration des divers Plans d'action sur les changements climatiques au niveau des États fédérés a mis au jour une difficulté générale à élaborer des politiques et des programmes globaux [DUBASH et JOGESH, 2014 ; MISHRA *et al.*, 2012]. Bien que de nombreux États aient adopté des politiques relatives aux changements climatiques, leur mise en œuvre reste problématique en raison de leurs capacités institutionnelles et financières restreintes [SRINIVAS, 2013]. En outre, il est indispensable d'avoir dès le départ conscience du fait que la mise en œuvre des actions s'effectue à différents niveaux de gouvernance et qu'à chacun d'eux, un problème revêt de l'importance pour diverses raisons. Les difficultés sont de ce fait également différentes. Les solutions, quelles qu'elles soient, doivent donc être construites à partir de cette diversité et permettre de répondre aux enjeux qui y sont associés.

### La stratégie indienne en faveur du développement durable

Le développement durable est au cœur du 12<sup>e</sup> Plan quinquennal de l'Inde, qui énonce les diverses manières d'intégrer la durabilité aux objectifs nationaux de développement. Il définit la croissance économique, l'éradication de la pauvreté, l'emploi, l'éducation, la santé, les infrastructures, l'environnement et la durabilité comme étant des objectifs nationaux de développement. Ces objectifs se décomposent en 25 paramètres, tels que les compétences institutionnelles, l'équilibre territorial, la réduction des inégalités, l'accroissement de la productivité, la croissance agricole, l'investissement dans les infrastructures, la gestion des ressources hydrauliques,

les sciences et technologies, le capital humain, et ainsi de suite (*cf.* repère 4). On peut aisément établir un lien entre ces paramètres et les différents Objectifs de développement durable (ODD) qui font l'objet des négociations du processus de Rio ainsi qu'avec les impératifs en matière de changements climatiques. Ainsi, les objectifs d'accès à l'énergie peuvent être combinés à l'exigence d'atténuation grâce à des technologies énergétiques efficaces et propres ainsi qu'à la réduction de la demande énergétique. De la même façon, les objectifs d'une meilleure productivité agricole et d'un meilleur accès à l'eau potable peuvent être associés aux impératifs d'adaptation grâce aux variétés de semences à haut rendement et résistantes à la chaleur, aux technologies et aux pratiques de stockage de l'eau. Le 12<sup>e</sup> Plan quinquennal intègre donc parfaitement les impératifs de développement durable et de changements climatiques en Inde.

En étudiant de plus près les paramètres des objectifs nationaux de développement, on se rend compte que la progression vers le développement durable passe par une mise en œuvre rapide et urgente des technologies vertes pour résoudre les problèmes de développement des infrastructures et d'amélioration de la productivité et de la durabilité. Le Plan quinquennal préconise d'ailleurs que les mesures prises s'appuient abondamment sur les sciences et les technologies, et insiste sur la nécessité de promouvoir un bond en avant sur le plan technologique.

Le Plan a répertorié 12 champs prioritaires qui, dans une certaine mesure, résument les principaux impératifs de développement. Le repère 4 présente une évaluation de ces 12 champs prioritaires à la lumière des principaux enjeux de la transition évoqués ci-dessus. Il est évident que, hormis concernant le champ des « technologies de pointe pour l'utilisation du charbon », le coût cumulé des interventions en faveur du développement durable ne constitue pas un obstacle majeur. Les principaux freins sont les coûts initiaux et les capacités d'innovation. Si l'on excepte la Mission nationale pour l'énergie éolienne et le Programme pour l'efficacité énergétique

des carburants automobiles, les coûts initiaux constituent une entrave essentielle à la quête de développement durable de l'Inde. Dans les domaines prioritaires où la réussite repose sur l'implication d'un grand nombre de participants et de multiples niveaux de gouvernance (programmes d'efficacité énergétique ; adoption plus rapide de codes de construction verts ; programmes d'éclairage, d'étiquetage et de super-efficacité énergétique ; amélioration du stock forestier et du couvert arboré), il est nécessaire de renforcer les capacités institutionnelles afin de permettre une meilleure sensibilisation à ces initiatives et leur meilleure compréhension. Le besoin d'innovations technologiques et leur portée sont tout aussi déterminants dans les champs prioritaires définis.

### **Les leviers du développement durable**

Les difficultés décrites dans le repère 4 pour amplifier le développement durable en Inde soulèvent une question cruciale : l'Inde peut-elle, et dans quelle mesure, accélérer seule la mise en œuvre des stratégies répertoriées ? Jusqu'à présent, l'expérience a montré que le pays était tout à fait capable d'impulser par lui-même une dynamique mais qu'il risquait de ne pas réussir à surmonter les contraintes temporelles. Si la Mission nationale Jawaharlal Nehru sur l'énergie solaire est parvenue à faire baisser les tarifs de référence du solaire photovoltaïque et du solaire thermique (passés respectivement de 17,91 INR par kWh en 2010-2011 à 8,75 INR en 2013-2014 et de 15,31 INR à 11,9 INR), l'adoption de ces énergies à grande échelle avant 2030 n'a pas de sens en raison des coûts non actualisés élevés du système et de l'importance du volet subvention. Les avancées technologiques sont la clé. Si les tarifs de l'éolien ont augmenté moins vite que ceux de l'électricité thermique entre 2005-2006 et 2013-2014 (39,47 % contre 97,09 % dans l'Andhra Pradesh, et 23,53 % contre 67,11 % dans le Karnataka), ils restent en moyenne légèrement supérieurs au coût moyen unitaire de l'électricité thermique. Ils doivent encore être mis en œuvre à plus grande échelle.

L'expérience laisse à penser que l'existence d'un vaste marché des produits et des

## Les priorités du 12<sup>e</sup> Plan quinquennal indien

REPERE 4

Impératifs de développement	Priorité du 12 <sup>e</sup> Plan quinquennal	Défi principal			
		Coût initial	Coûts à vie	Institution	Innovation (Capacité technique)
<b>Infrastructures, durabilité</b>	Technologies avancées en matière de charbon				
	Mission nationale pour l'énergie éolienne				
	Mission nationale pour l'énergie solaire				
	Amélioration de l'efficacité du transport de fret				
	Amélioration des transports urbains publics et non motorisés				
<b>Productivité, durabilité</b>	Amélioration technologique de l'industrie sidérurgique				
	Amélioration technologique de l'industrie du ciment				
	Programme d'efficacité énergétique dans l'industrie				
	Programme d'efficacité énergétique dans les carburants				
<b>Durabilité</b>	Programme d'éclairage, de labélisation et d'équipements hautement efficaces				
	Adoption plus rapide des Codes de construction verts				
	Amélioration des couverts forestiers et arborés				
<b>Option pour la coopération internationale afin de relever ces défis</b>		Création de marchés		Démonstration	Soutien financier / garantie de marché

Source : compilation des auteurs.

technologies contribue non seulement à faire baisser les coûts mais favorise également l'innovation. Dans le même temps, l'apprentissage par la pratique renforce les capacités institutionnelles. Il est donc nécessaire de renforcer les capacités institutionnelles afin de donner un sérieux coup de pouce au marché des nouvelles technologies, qui permettra simultanément de surmonter les difficultés liées aux coûts initiaux élevés et à l'innovation. Ce n'est pas simple à accomplir pour l'Inde, surtout au vu des niveaux de pénétration à atteindre dans un délai très court. Le levier permettant de passer à la vitesse supérieure est à chercher dans la coopération stratégique internationale : elle peut permettre de créer des marchés suffisamment vastes pour les nouvelles technologies et faire ainsi en sorte que le processus économique atteigne une vitesse autosuffisante de transformation.

Plusieurs initiatives de coopération internationale existent déjà pour appuyer les interventions technologiques. Le recensement

des initiatives relevant d'organismes des Nations unies ainsi que d'une sélection de partenariats axés sur la promotion des mutations technologiques souligne l'apparente absence d'appui aux projets pilotes [O'CONNOR, 2014]. Du point de vue indien, il serait préférable d'obtenir une aide internationale pour des projets pilotes en lien étroit avec le développement et la création de marchés. Il faudrait dans cette optique entreprendre des projets pilotes d'ampleur suffisante et susceptibles d'adresser un signal clair au secteur privé et aux innovateurs concernant ces « nouveaux marchés pour nouveaux produits ». Ces types de projets exigeraient nécessairement une significative mobilisation politique et institutionnelle, qui favoriserait en retour le renforcement des capacités.

### Conclusion

Intégrer la question des changements climatiques et du développement durable aux objectifs de développement nécessiterait de lever les

obstacles au processus de développement, en même temps que ceux entravant l'élaboration de stratégies de développement respectueuses du climat. Pour l'essentiel, ces obstacles sont les mêmes que ceux qui freinent l'intensification des activités économiques à grande échelle et la répartition plus large de leurs bénéfices dans la population. Avec le temps, la trajectoire de développement est devenue de plus en plus écologique, ce qu'atteste par exemple la réduction globale de l'intensité d'émission du PIB grâce à la mise au point et à l'utilisation de technologies efficaces. La question des changements climatiques oblige le processus de développement à surmonter les contraintes de temps et de dimension. En d'autres termes, les impératifs en matière de changements climatiques requièrent que la mise au point et l'utilisation de technologies respectueuses du climat interviennent dans un délai plus court et à un niveau mondial.

Si les principaux obstacles technologiques sont liés aux coûts initiaux et aux capacités

d'innovation, les stratégies de mise en œuvre pâtissent le plus souvent d'une insuffisance des capacités institutionnelles. La structure fédérale et décentralisée de la gouvernance indienne nécessite que les différentes administrations aux différents niveaux du pouvoir comprennent la dimension politique des nouvelles technologies. Dans un pays comme l'Inde, surmonter ces obstacles suppose d'expérimenter de nombreuses solutions technologiques dans le plus d'endroits possibles, en associant suffisamment les acteurs concernés. Dès lors, une des étapes possibles est de concevoir des modèles d'activités ciblées fondés sur la coopération bilatérale/multilatérale et permettant de surmonter les difficultés liées aux coûts et aux capacités institutionnelles et de promouvoir l'innovation et l'utilisation de technologies précises. Le recensement des enseignements tirés des initiatives bilatérales visant à construire des modèles coopératifs multilatéraux peut permettre de progresser dans cette voie. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ATTERIDGE A., SHRIVASTAVA M. K., PAHUJA N. et UPADHYAY H., 2012, "Climate Policy in India: What Shapes International, National and State Policy", *Ambio*, 41(Suppl 1):68-77.
- DUBASH N. K. et JOGESH A., 2014, *From Margins to Mainstream: State Climate Change Planning in India as a "Door Opener" to a Sustainable Future*, New Delhi, Centre for Policy Research.
- HOLDEN E., LINNERUD K. et BANISTER D., 2014, "Sustainable Development: Our common Future Revisited", *Global Environmental Change*, 26:130-139.
- MISHRA A., PANDEY N., UPADHYAY U., GUPTA P. et KUMAR A., 2011, *Sub-National Actions on Climate Change in India and Implications for International Collaboration* (disponible sur : [www.terii.org/eventdocs/files/CoPi7/Subnational\\_action.pdf](http://www.terii.org/eventdocs/files/CoPi7/Subnational_action.pdf)).
- NANDAKUMAR J. et SHRIVASTAVA M. K., 2012, "MRV Challenges of Integrating National Initiatives into International Mechanisms: A Case of Perform, Achieve and Trade Mechanism in India", *IGES Working Paper*, CC-2012-03 (disponible sur : <http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=4170>).
- O'CONNOR D., 2014, *Structured Dialogues on a Technology Facilitation Mechanism*, UN-DESA, DSD, Dialogue 1, 29 avril.
- PLANNING COMMISSION OF INDIA, 2012, *The 12<sup>th</sup> Five Year Plan 2012-2017*, New Delhi, Government of India.
- PLANNING COMMISSION, 2014, *The Final Report of the Expert Group on Low Carbon Strategies for Inclusive Growth*, New Delhi, Government of India.
- SRINIVAS K., 2013, *State Policies from Climate Perspective*, New Delhi, Vasudha Foundation.
- THE ENERGY AND RESOURCES INSTITUTE, 2013, *The Energy Report – India: 100% Renewable Energy by 2050*, New Delhi, WWF-India (disponible sur : [http://awsassets.wwfindia.org/downloads/the\\_energy\\_report\\_india.pdf](http://awsassets.wwfindia.org/downloads/the_energy_report_india.pdf)).

# Civilisation écologique : la grande transformation de la Chine du xxie siècle

**Changyi LIU**, Administration météorologique de Chine, Chine

**Zhe LIU**, ministère de la Protection de l'environnement, Chine

**L**a trajectoire de développement de la Chine a suivi la même tendance que l'industrialisation occidentale, mais sur une période beaucoup plus courte. Au terme de son processus d'industrialisation, la Chine est devenue la deuxième économie mondiale depuis la mise en place en 1978 de sa politique « d'ouverture et de réforme ». Le pays est aujourd'hui le plus gros consommateur de la plupart des matières premières et énergies primaires, ainsi que le premier émetteur de gaz à effet de serre (GES). La Chine est désormais confrontée à de nombreux défis, en particulier en termes de sécurité énergétique et de pollution de l'eau et de l'atmosphère. Cela s'est notamment traduit par la détérioration de la qualité de l'air dans les zones urbaines chinoises au cours des dernières années (*cf. repère 1*). La rapidité et l'ampleur des changements environnementaux sont sans précédent dans l'histoire, tout comme le peu de temps disponible pour y remédier.

Le repère 2 montre le lien entre le PIB par habitant et les émissions de SO<sub>2</sub> et de CO<sub>2</sub> entre 1978 et 2013. Ce graphique montre que les émissions chinoises de SO<sub>2</sub> ont atteint un sommet en 2006, mais que les émissions de CO<sub>2</sub> continuent d'augmenter rapidement malgré les efforts considérables réalisés par la Chine dans les domaines de l'énergie et des émissions. L'atténuation des GES peut aussi présenter des avantages indirects pour le contrôle des polluants locaux, la santé, l'économie d'énergie, etc.

En économie de l'environnement, il existe un lien hypothétique entre le développement et l'environnement, appelé « Courbe environnementale de Kuznets » (CEK). Selon cette théorie, la relation entre le développement économique et la qualité de l'environnement suit une courbe en U inversée, c'est-à-dire que lorsqu'un pays connaît une croissance économique, la dégradation de son environnement tend à s'aggraver jusqu'à ce que le

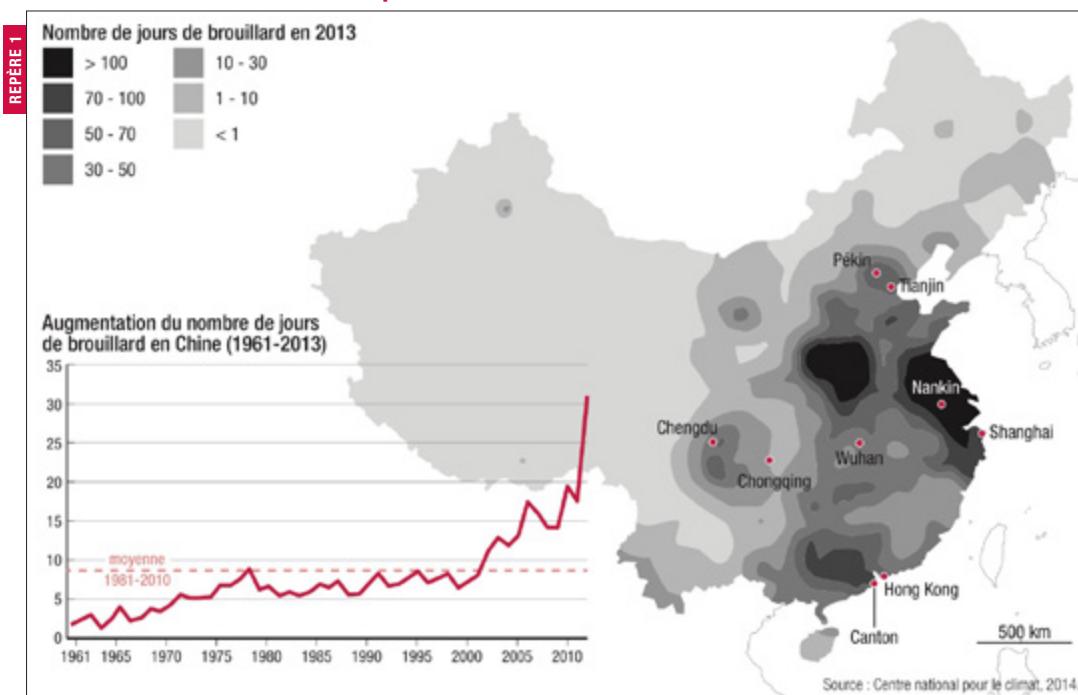
revenu moyen atteigne un certain point, à partir duquel la situation environnementale commence à s'améliorer [GROSSMAN et KRUEGER, 1995]. La CEK est-elle une fatalité ? Et si oui, comment pouvons-nous provoquer le tournant le plus tôt possible ? Et quand la Chine atteindra-t-elle ce tournant ?

## Identifier les causes

Qu'est-ce qui a plus particulièrement aggravé les problèmes de la Chine en matière de ressources et d'environnement au cours des dernières décennies ? Deux éléments essentiels expliquent la situation chinoise : les facteurs économiques et politiques. Les moteurs économiques s'appliquent à la Chine de la même façon qu'aux pays développés : ainsi, des facteurs comme l'industrialisation rapide, l'urbanisation et le changement de mode de vie, ainsi que la poursuite d'une trajectoire de développement économique orientée vers le commerce et l'exportation, ont certainement eu un impact majeur.

Toutefois, un grand nombre de moteurs politiques sont propres à la Chine, notamment le bas prix des ressources naturelles, les subventions élevées aux combustibles fossiles et les réglementations environnementales laxistes. Ces problèmes ont de nombreuses causes historiques profondes, par exemple : les ressources sont des propriétés publiques appartenant à l'État ; les prix sont contrôlés par le gouvernement et non pas formés par les marchés ; les prix des ressources sont maintenus bas afin de subventionner les entreprises publiques ; et la promotion des gouverneurs locaux dépend en grande partie de leur aptitude à accroître le PIB (souvent au détriment de l'environnement) [QI *et al.*, 2009]. Même si ces problèmes sont en grande partie apparus après l'ouverture et la réforme de 1978, l'effet de dépendance au sentier signifie qu'ils sont encore aujourd'hui pertinents dans de nombreux domaines. Il est important de

## La détérioration croissante de la qualité de l'air des villes chinoises



La qualité de l'air est de plus en plus mauvaise dans les villes chinoises et le phénomène ne cesse de s'étendre.

bien appréhender ce contexte pour mieux comprendre les récentes réformes chinoises en termes de ressources et d'environnement.

### S'attaquer aux causes

Dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et du climat, les institutions politiques sont au cœur de la définition, de la mise en œuvre et des performances des politiques. La Chine présente trois niveaux d'institutions politiques : le gouvernement central, le gouvernement local, et d'autres acteurs comme les entreprises et les sociétés.

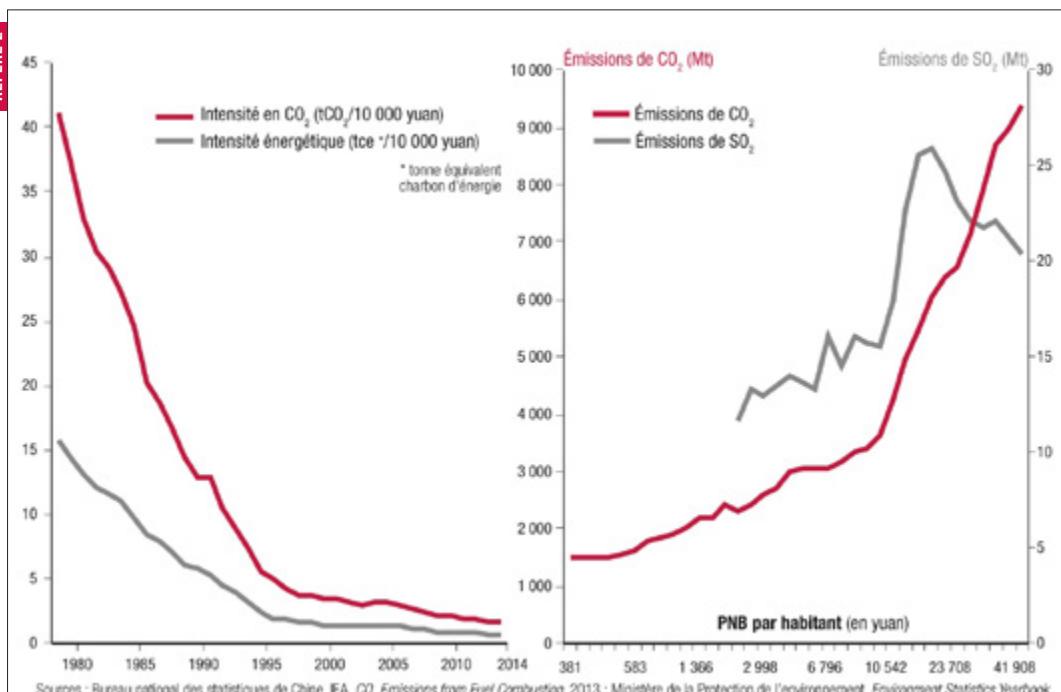
Le gouvernement chinois étant un État unitaire fortement hiérarchisé [Qi *et al.*, 2009], de nombreux experts considèrent sa politique publique dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et du climat comme un exemple d'*« environnementalisme autoritaire »*. Cela signifie que les politiques publiques ont tendance à être dirigées par des élites au sein d'organismes exécutifs, qui cherchent à améliorer les résultats environnementaux avec une participation limitée de la

population [BESON, 2010]. Dans la pratique, ce modèle de « commandement et contrôle » pose de nombreux problèmes (il est généralement rigide et d'un mauvais rapport coût/efficacité), même s'il offre certains avantages en termes de mobilisation effective des acteurs étatiques et sociaux pour réaliser les objectifs fixés par le gouvernement central [GILLEY, 2012]. Par exemple, pour atteindre l'objectif annuel d'intensité énergétique, le gouvernement central divise l'objectif global en cibles secondaires pour chaque province et pour les grandes entreprises d'État ; ces provinces et entreprises publiques subdivisent à leur tour leurs cibles pour définir des objectifs pour les comtés ou les entreprises affiliées, et ainsi de suite.

Dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et du climat, différents acteurs institutionnels sont impliqués. Par exemple, le Comité national sur les changements climatiques (CNCC) est divisé en quinze unités bureaucratiques comprenant le Comité national du développement et de la réforme (National Development and Reform Commission, NDRC), le ministère de

## Croissance et pollutions en Chine

REPÈRE 2



Sources : Bureau national des statistiques de Chine, IEA, CD, Emissions from Fuel Combustion 2013 ; Ministère de la Protection de l'environnement, Environment Statistics Yearbook.

La croissance chinoise s'est accompagnée d'importantes pollutions qui s'avèrent aujourd'hui coûteuses en termes de santé humaine et environnementale, au point de provoquer un changement dans l'agenda du gouvernement chinois.

la Protection de l'Environnement (MEP), l'Administration nationale de l'énergie (ANE, filiale du NDRC), le ministère des Finances (Ministry of Finance, MOF), etc. Ces différents bureaux ont tous leurs propres idées et objectifs. Par exemple, concernant les futurs instruments de la politique sur le carbone, le NDRC encourage le système d'échange des émissions de carbone car ce Comité s'en verrait confier la gestion, tandis que le ministère des Finances préfère la taxe carbone parce que la mise en œuvre de cette dernière rapporterait plus en termes d'impôts.

Le gouvernement central (composé de différents ministères) joue un rôle décisif dans le processus d'élaboration des politiques, tandis que les gouvernements locaux (provinciaux, municipaux, collectivités, etc.) sont chargés de la mise en œuvre des politiques. Cependant, les gouvernements locaux aux différents niveaux ont leurs propres intérêts, qui peuvent ne pas être les mêmes que ceux de l'administration centrale ou d'autres autorités de niveau supérieur. Deux principales raisons

expliquent cette disparité. La première est qu'il existe des conflits entre les intérêts des hauts responsables des gouvernements locaux et les objectifs environnementaux. Par exemple, dans le passé, le PIB était le critère le plus important du système de promotion du gouvernement, ce qui signifie que les autorités locales avaient tendance à chercher à accroître le PIB par tous les moyens possibles. Toutefois, des objectifs environnementaux et énergétiques figurent désormais dans le système de promotion, et ces mêmes autorités sont freinées par la non-réalisation de ces objectifs ; aussi, une attention particulière doit être accordée à la réalisation de ces objectifs tout en mettant l'accent sur le PIB (car le gouvernement central n'a pas encore abandonné les critères de PIB).

La seconde explication est le cadre institutionnel. Au niveau central, le MEP est responsable des questions environnementales, tandis qu'au niveau des provinces et des comtés, les agences locales de l'environnement relèvent de l'autorité des gouvernements locaux. Les

agences locales de l'environnement jouent toujours un rôle marginal par rapport aux autres organismes, et doivent généralement obéir aux ordres d'élus locaux souhaitant alléger la réglementation environnementale pour ne pas entraver la croissance du PIB. Actuellement, le gouvernement central (MEP) cherche à accroître son propre pouvoir et à rendre les agences locales de l'environnement plus indépendantes.

En 2014, afin de tenter d'améliorer la qualité de l'air à Pékin, le MEP a envoyé des équipes de supervision dans les provinces voisines, et les agences locales de l'environnement ont joué un rôle de chef de file dans l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre des politiques visant à lutter contre les sources de pollution.

### Transformation de la Chine du xxi<sup>e</sup> siècle : vers la civilisation écologique

Le gouvernement chinois a déployé des efforts considérables pour répondre aux problèmes d'énergie, de pollution et d'émissions de GES, et des progrès importants ont été réalisés dans le cadre du concept général de « civilisation écologique » (cf. encadré).

#### La civilisation écologique

Repris par l'ancien président Hu en 2005, le concept de « civilisation écologique » fait désormais partie intégrante des différentes politiques chinoises et des débats en cours dans le pays. La civilisation écologique est une nouvelle forme de civilisation sociale à éthique et valeur universelles ; elle repose sur la civilisation industrielle, mais avec des ambitions plus élevées. Tout d'abord, elle met l'accent sur l'égalité et l'harmonie entre l'homme et la nature, s'éloignant ainsi de la vision anthropocentrique traditionnelle. Deuxièmement, elle plaide pour de nouveaux modèles de production et de modes de vie, encourageant l'abandon des sources d'énergie traditionnelles et des modes de production polluants au profit d'industries efficaces, à faibles émissions de carbone et favorisant le recyclage.

Le concept incite à passer de modes de vie extravagants et non durables à des styles de vie plus écologiques et plus sains. Le but ultime de la civilisation écologique est de s'orienter vers un développement humain global et un développement durable en termes de société, d'économie et d'environnement.

Pendant la période couverte par le onzième Plan quinquennal chinois (2006-2010), l'intensité énergétique du pays (consommation d'énergie par unité de PIB) a diminué de 19,1 % (cf. repère 2) et les principaux polluants (SO<sub>2</sub> et demande chimique en oxygène) ont diminué de plus 10 %. Les objectifs du douzième Plan quinquennal (2011-2015) comprennent une réduction de 16 % de l'intensité énergétique ; une diminution de 8 % à 10 % des principaux polluants (notamment l'ammoniac, l'azote et les NOx) ; une augmentation de 8,3 % à 11,4 % de la part de consommation d'énergie primaire provenant de combustibles non fossiles ; et une diminution de l'intensité de CO<sub>2</sub> (une cible nouvellement établie) de 17 %.

En 2014, le Conseil d'État publiait le *Plan d'action pour la stratégie de développement de l'énergie* (2014-2020), annonçant les nouveaux objectifs et plans pour réduire la consommation de charbon, accroître l'offre de gaz naturel et l'utilisation de combustibles non fossiles. Ces objectifs ne sont qu'une partie de la « révolution énergétique » initiée par le président Xi.

Le nouveau Comité permanent chinois, dirigé par le président Xi Jinping et le Premier ministre Li Keqiang, accorde désormais une attention particulière au concept de civilisation écologique en mettant l'accent sur la bonne conception des institutions. Par exemple, les questions écologiques et de sécurité des ressources figurent parmi les onze principaux enjeux de sécurité nationale soulevés par le président Xi en 2014. Par ailleurs, en 2013, la troisième session plénière du 18<sup>e</sup> Congrès national du Parti communiste chinois a prévu une revalorisation du rôle du gouvernement, mais aussi du marché, dans les domaines des ressources naturelles et de l'environnement : par exemple, il est prévu d'établir un bilan national des actifs en ressources naturelles, de définir des capacités de charge environnementale et de fixer des limites de développement correspondantes dans les différentes régions, de mettre en œuvre des mécanismes de compensation écologique, d'augmenter progressivement le prix des ressources naturelles et les impôts sur la pollution, de prélever un impôt sur les produits à forte consommation d'énergie et polluants, ou encore de remplacer les frais de pollution actuels par un impôt environnemental. Les instruments de politique de marché, tels que le système d'échange d'émission, sont en cours de développement et joueront un rôle plus important à l'avenir.

Dans le nouveau système de promotion du gouvernement, la performance énergétique (l'intensité énergétique, et probablement la proportion d'énergies renouvelables et le contrôle de la quantité de charbon consommé) ainsi que les objectifs de réduction des polluants (SO<sub>2</sub>, COD, NO<sub>x</sub>, CO<sub>2</sub>, et probablement PM<sub>2,5</sub>) seront des critères essentiels pour évaluer les

performances des responsables locaux. La stratégie de la Chine est de lancer une « révolution énergétique », de réformer ses politiques environnementales et de se fixer des objectifs ambitieux en termes d'émissions de CO<sub>2</sub>. Ainsi, la Chine espère accélérer sa transformation vers une civilisation écologique et redescendre la courbe de Kuznets aussi vite qu'elle en a fait l'ascension. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BEESEN M., 2010, "The Coming of Environmental Authoritarianism", *Environmental Politics*, 19(2): 276-294.
- GILLEY B., 2012, "Authoritarian Environmentalism and China's Response to Climate Change", *Environmental Politics*, 21(2): 287-307.
- GROSSMAN G. M. et KRUEGER A. B., 1995, "Economic growth and the Environment", *The Quarterly Journal of Economics*, 110(2): 353-377.
- NATIONAL CLIMATE CENTER, 2014, *China Climate Impact Assessment 2013*, Pékin, China Meteorological Press.
- QI Y., ZHANG H. B., LI H. M., CAI Q. et LIU Z. L., 2009, "Climate Change and Local Policies in China", in JACQUET P., PACHAURI R. K. et TUBIANA L. (dir.), *Regards sur la Terre 2009*, Paris, Presses de Sciences Po.



## Chapitre 5

# Les enjeux d'un tournant du développement : les pays arabes après leur Printemps

**Samir AITA**, Cercle des économistes arabes, Tunisie

Les bouleversements du « Printemps arabe » remettent en question le modèle de développement économique que les pays arabes ont connu durant ces deux dernières décennies. Un autre modèle est à réinventer dans un contexte social et politique durablement instable. Le « moment 2015 » est une opportunité pour ces pays, mais aussi pour l'Europe. Le fossé ne peut se creuser davantage à travers la Méditerranée, ni entre la Méditerranée et le Golfe.

Les pays arabes ont connu des bouleversements importants ces dernières années. Le « Printemps arabe » a balayé des pouvoirs en place, exceptionnellement stables depuis plusieurs décennies, et a plongé plusieurs pays dans la guerre civile. La plupart des observateurs pointent les défaillances de gouvernance dans ces pays (le refus des dictatures) [BROWNLEE, MASSOUD et REYNOLDS, 2013] et des éléments géostratégiques (le transfert du centre de gravité du monde arabe vers les pays du Golfe [ALCARO et DESSI, 2013] et l'émergence de la puissance de la Turquie [BANK A. et KARADAG, 2012] et de l'Iran [GAUSE, 2007]) comme étant à l'origine des bouleversements en cours. Mais très peu d'entre eux ont mis l'accent sur les changements démographiques et socio-économiques qui en sont l'origine [MULDERIG, 2013 ;

HUSSEIN, 2013]<sup>1</sup>. Or, ils sont profonds, tellement profonds qu'ils produisent une rupture historique qui mettra du temps à trouver ses équilibres, par essence nouveaux.

L'année 2015 constituera un tournant. Les yeux seront tournés vers la Tunisie, qui achève sa transition démocratique mais peine à trouver un nouveau modèle de développement [PRÉSIDENCE DU GOUVERNEMENT, 2014], alors que les problèmes rencontrés sont beaucoup plus simples que ceux actuels de l'Egypte, du Yémen ou de la Syrie. Et cette question d'un nouveau modèle de croissance, que l'on

1. Il est à noter que les chaînes satellitaires du Golfe, les différents *think tanks* et les médias sociaux ont joué un rôle majeur pour privilégier l'interprétation du « Printemps arabe » comme une quête pour la démocratie et pour les libertés, au dépend des interprétations socio-économiques (la « dignité » dans le langage de la révolte) et géostratégiques.

pourrait qualifier d'« inclusive », concerne même les pays qui n'ont pas connu des bouleversements dramatiques.

### La dimension démographique

L'élán du développement économique et social dans la période qui a suivi les indépendances a produit une croissance démographique importante. Les taux de croissance de la population ont crû, avec l'amélioration des indicateurs de développement humain, pour atteindre des niveaux importants dans les années 1980, jusqu'à plus de 3 % par an pour certains pays. Un vrai « *baby-boom* ». Ces taux de croissance ont par la suite baissé, pour descendre dans la plupart des cas en dessous de 2 %. Cependant, les enfants de ce *baby-boom* arrivent précisément en ce début du troisième millénaire à l'âge du travail. La pyramide d'âges s'en trouve profondément modifiée : c'est « le *youth bulge* », « l'explosion de la jeunesse » [ARTA, 2011] (cf. repère 1).

Ce monde arabe rajeuni, aujourd'hui en crise, est devenu de taille importante. Sa population atteindra à l'horizon 2050 quelque 600 millions d'habitants, ce qui sera à peu près la taille de la population du continent européen, en déclin démographique. Non seulement l'Égypte dépasserait à elle seule les 120 millions d'habitants, mais l'Algérie, l'Arabie saoudite ou l'Irak seront comparables par la taille de leurs populations à la France. La Méditerranée borderait alors deux mondes aussi peuplés. Et il faut remonter loin dans l'histoire humaine pour retrouver une telle situation. Mais aujourd'hui, les différences sont notables en matière de ressources et de niveaux de vie.

Certains démographes [COURBAGE et TODD, 2007] mettent l'accent sur la « transition démographique » pour expliquer les bouleversements politiques actuels. Mais c'est plutôt au niveau des transformations sociales accompagnant la « vague de la jeunesse » qu'il faudrait tenter de percevoir les enjeux et les évolutions à long terme [MIRKIN, 2013]. L'importance de la démographie alimente les thèses du « choc des civilisations<sup>1</sup> » ; celle de la transition

démographique, le tournant inévitable vers la démocratie [FILIU, 2011] ; et celle de la « vague de la jeunesse », la nécessité d'un nouveau modèle de développement [AMIN, 1980] et d'un nouveau contrat social [ARTA, 2011].

### Les migrations rurales-urbaines

Les premières périodes des indépendances avaient amené l'électricité et le téléphone dans les campagnes, mais surtout l'éducation et l'amélioration des conditions d'hygiène et de santé. Aussi, des réformes agraires ont été mises en place, même dans des pays n'ayant pas adopté les modèles de développement « socialistes ». Ces améliorations avaient produit leurs effets positifs sur la population rurale, mais elles ne pouvaient se maintenir sur le long terme.

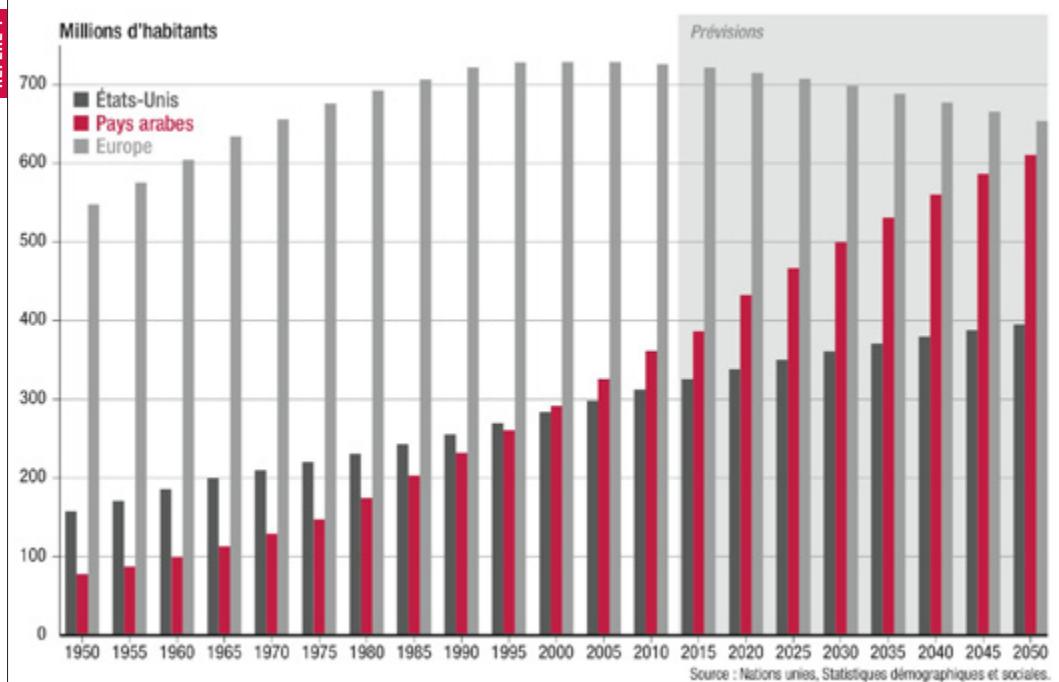
Les familles ayant reçu les terres en propriété ont augmenté leurs tailles deux générations plus tard. Les revenus de la terre ne pouvaient suffire à la descendance, d'autant plus nombreuse que c'est dans ces campagnes que les taux de croissance de la population étaient précisément les plus élevés. En outre, les modèles de développement et d'aménagement du territoire ont peu concentré leurs efforts à créer des activités économiques de substitution dans ces endroits ; et ce sont essentiellement les centres des grandes métropoles qui ont connu la croissance économique la plus soutenue. L'exode rural s'est donc déplacé vers les grandes métropoles, d'abord saisonnier et circulaire pour le travail des hommes, puis plus permanent vers les grandes banlieues et les villes petites et moyennes [ARTA, 2009].

Cet exode rural s'est accéléré dans les années 1990 après la chute du mur de Berlin, du fait de l'entrée des pays arabes dans la mondialisation et de l'adoption de modes de production néolibéraux dans l'agriculture. Et c'est à travers l'accès à l'eau de l'irrigation, ressource rare dans cette partie du globe, que les plus grandes transformations se sont opérées. La gestion et le contrôle des ressources hydrauliques ont été graduellement abandonnés par les États. Les anciens grands propriétaires et les acteurs ayant les moyens

1. LEWIS B., 1993, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic*, 1; HUNTINGTON, 1993.

## Une population jeune et croissante

REPÈRE 1



Le monde arabe connaît depuis les indépendances une croissance démographique importante qui conduit à un rattrapage en termes de population entre les deux rives de la Méditerranée. Les termes économiques, eux, restent très différents.

d'investir dans les réseaux d'irrigation, dans les forages profonds et dans le pompage, ont pris la main sur le secteur. Ils ont de ce fait industrialisé la production agricole. Les petits propriétaires ont perdu leur accès à la ressource hydraulique ; les titres de propriété de la terre ne pouvaient leur servir que pour négocier des contrats d'affermage dans des conditions défavorables.

La notion d'« État » était pourtant née dans l'histoire humaine dans ces contrées, en Mésopotamie, justement à partir de la nécessité d'organiser l'irrigation pour la production agricole et la subsistance de « sa » population. À la place, l'État arabe moderne s'est mis, comme en Afrique, à offrir de larges terrains d'exploitation agricole à des grandes compagnies, ici majoritairement issues des pays du Golfe.

Ainsi, le secteur agricole a été ces deux dernières décennies le secteur économique qui

a connu le saut de productivité le plus spectaculaire dans les pays arabes. Et les populations paysannes ont été rejetées dans la pauvreté, migrant en masse vers les banlieues des grandes villes et vers les villes petites et moyennes, qui ont connu une urbanisation accélérée, en majorité informelle. Certaines sont passées en 20 ans de 2 000 à plus de 200 000 habitants – essentiellement des jeunes.

Avec cette migration rurale-urbaine, la « vague des jeunes » est devenue localement un « tsunami des jeunes », changeant les données socio-économiques et posant des défis importants allant de l'éducation à l'emploi et à l'aménagement urbain, mais aussi à la radicalisation idéologique [KHASHAN, 2010].

Ces questions des migrations rurales-urbaines, leurs logiques socio-économiques et leur impact ont reçu peu d'attention dans les débats sur les transformations en cours dans le monde arabe.

## L'enjeu des migrations interrégionales

À ces migrations rurales-urbaines viennent s'ajouter d'autres phénomènes migratoires, chacun ayant son impact sur les transformations en cours.

En premier lieu, les migrations intérieures du fait des guerres. Ainsi, l'Algérie a vu un million de ses citoyens se déplacer durant la guerre civile des années 1990, soit environ 3 % de sa population. Une décennie plus tôt, le Liban avait connu un phénomène encore plus important pendant la sienne. Et la Palestine et la Syrie ont eu leur lot après la guerre de 1967. Dernièrement, la Syrie connaît des déplacements intérieurs de la population de très grande ampleur du fait de sa guerre civile. La moitié de la population totale du pays est concernée.

De plus, plusieurs pays arabes ont accueilli des réfugiés en grand nombre. En premier lieu, les deux vagues de réfugiés palestiniens fuyant les invasions israéliennes en 1948 et en 1967, s'installant en Jordanie, au Liban, en Syrie et ailleurs. Ils constituent aujourd'hui une part importante de la population de ces pays, jusqu'au tiers pour la Jordanie. La seconde grande vague a été celle des réfugiés irakiens vers la Syrie et la Jordanie, après l'invasion américaine et la guerre civile qui a suivi. À un moment donné, ils ont constitué jusqu'à 10 % de la population des pays concernés. Puis, dernièrement, la nouvelle vague de réfugiés suite aux bouleversements du « Printemps arabe » : deux millions de Libyens en Tunisie (20 % de la population) ; deux millions de réfugiés syriens au Liban (30 % de la population), et un million et demi en Jordanie (25 %). Ces migrations entrantes, énormes par leur ampleur, produisent des chocs sur les sociétés et les économies des pays concernés. Elles sont par ailleurs beaucoup plus importantes que celles allant vers l'Europe, qui posent aux sociétés européennes des problèmes de politiques publiques, voire identitaires (*cf. repère 2*).

À l'inverse, les pays arabes connaissent des migrations sortantes importantes. Depuis les indépendances, ces dernières, pour des raisons essentiellement économiques, se sont orientées vers l'Europe pour les pays du Maghreb

(Afrique du Nord) et vers les pays du Golfe pour ceux du Machrek (Proche-Orient). Douze millions d'immigrés de première génération se sont répartis entre ces deux destinations principales. Ces immigrés contribuent fortement aux équilibres économiques de leurs pays d'origine. Leurs transferts sont largement supérieurs aux flux des investissements directs étrangers (IDE), et atteignent des ratios importants du produit intérieur brut, jusqu'à 20 % pour le Liban. Ils constituent un important « filet de sécurité socio-économique », notamment pour les populations les plus défavorisées.

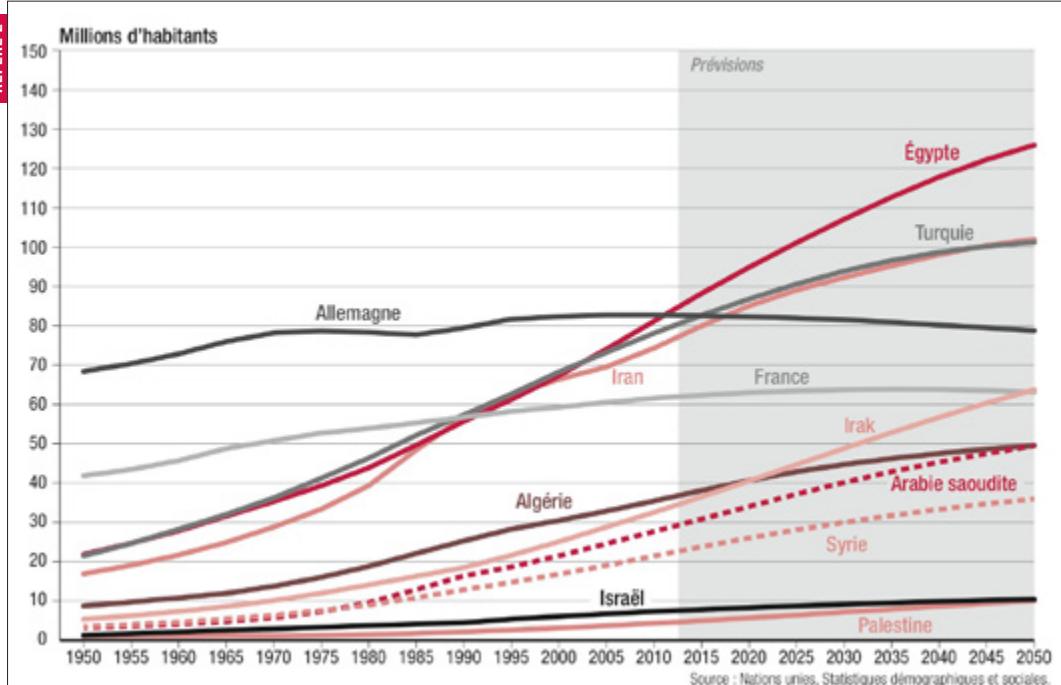
L'immigration sortante restait importante ces dernières années malgré les restrictions draconiennes de l'Europe et des pays du Golfe. Il est estimé que plus de 15 % des nouveaux arrivants sur le marché du travail dans les pays arabes méditerranéens émigrent chaque année. Le phénomène a même pris une dimension dramatique avec les bouleversements du « Printemps arabe ». Des bateaux de la mort jettent chaque jour leurs lots de centaines d'immigrés sur les côtes du nord de la Méditerranée, sans qu'aucune politique publique dans le sud ne puisse à moyen terme pouvoir réellement les stopper. À tout cela, il faut rajouter les migrations saisonnières ou circulaires transfrontalières, ainsi que le passage par les pays arabes des migrants africains.

Certaines de ces migrations sont donc devenues structurelles, et d'autres produisent des chocs importants. Elles représentent des défis considérables pour les politiques publiques des pays concernés.

Certains aspects de ces migrations font l'objet de débats intenses. En premier lieu, mentionnons l'attention apportée aux réfugiés palestiniens, d'autant que l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) qui leur apporte un soutien n'est plus à même de traiter la globalité de leurs besoins grandissants et que ces réfugiés manquent de droits sociaux dans de nombreux pays. Les yeux sont également rivés en Europe sur les migrations passant la Méditerranée, donnant lieu à des

## Les enjeux démographiques demain

REPRISE 2



Demain, le monde méditerranéen sera dominé par des poids lourds démographiques (Égypte, Iran, Turquie). Une évolution qui rend cruciale le fait qu'un développement économique équivalent ait lieu.

politiques publiques de « coopération » limitant les migrations, qui ont tendance à s'éroder avec les événements actuels [LENART, 2012]. Cet aspect devient l'un des sujets les plus sensibles lors des débats politiques internes dans les pays européens : les organisations de la société civile appellent à ouvrir les frontières face à la catastrophe humanitaire dans le Sud et les milieux politiques à les fermer suite à la montée de l'extrême droite et aux difficultés budgétaires. Les migrations enverront longtemps le « partenariat » euroméditerranéen [EYLEMER et SEMSIT, 2007]. Elles contribuent à radicaliser le Sud, d'autant plus que les pays du Sud supportent eux-mêmes des vagues migratoires d'une ampleur sans précédent.

### L'emploi, en particulier celui des jeunes

Avec l'arrivée de la « vague des jeunes », la part de la population en âge de travailler a augmenté considérablement, passant d'en-

viron 50 % dans les années 1950 à approximativement 70 % à l'orée du nouveau millénaire. Il en résulte actuellement des taux importants de croissance de la population active, entre 3 et 4 % par an [CHAOUËL, 2013]. Ces taux sont même supérieurs si l'on considère la participation au travail non agricole, du fait de l'abandon massif du travail agricole. Et ils pourraient être même encore plus grands si la participation des femmes augmentait sérieusement, alors qu'elle est pour les pays arabes l'une des plus faibles au monde [ARTA, 2008].

Or, les taux de création d'emploi ont été faibles dans ces pays – généralement entre 1 et 2 % par an –, donc largement insuffisants pour absorber la demande d'emploi. Les taux de chômage moyens sont par conséquent élevés, et ceux des jeunes et des femmes encore plus – au-delà de 20 % pour les premiers et autour de 50 % pour les seconds.

Les choses sont même plus graves que cela, et ne peuvent être appréhendées uniquement à travers la mesure du taux de chômage des enquêtes d'emploi (car est considéré non-chômeur celui qui a travaillé une heure au moins dans la semaine ayant précédé l'enquête, suivant la définition adoptée par le Bureau international du travail, BIT). En effet, la plupart des nouveaux emplois créés sont informels, qu'il s'agisse d'auto-emploi ou de travail salarié non contractuel. Ainsi, si l'on omet les emplois dans l'administration, le secteur public, qui constituent généralement entre le quart et le tiers du total des emplois, et ceux de l'agriculture, l'emploi informel est alors largement majoritaire, jusqu'à 70 % du total.

À titre d'exemple, la Syrie connaissait entre 2000 et 2007 l'arrivée d'environ 300 000 nouveaux entrants sur le marché du travail, pour une force de travail totale de 5 millions. La croissance économique, pourtant estimée autour de 4 à 5 % par an, n'a généré que 105 000 emplois par an (90 000 pour les hommes et 15 000 pour les femmes). En réalité, cette création était beaucoup plus faible puisque, simultanément, les hommes perdaient annuellement 25 000 emplois agricoles et les femmes, 44 000 emplois. Parmi les emplois créés, seuls 8 000 par an étaient des emplois formels. Ces chiffres montrent bien la gravité de la situation qui a conduit au « Printemps arabe », indépendamment de toutes considérations politiques.

La notion de travail s'en trouve remise en question [KADRI, 2012], et celle d'emploi salarié en particulier, puisque la plupart des informels sont des auto-emplois. Et c'est à cet égard qu'il faut rappeler que Mohamed Bouazizi – qui s'est immolé par le feu en décembre 2010, déclenchant la « révolution » tunisienne – ne pouvait être considéré comme chômeur dans les enquêtes statistiques. Issu d'une famille qui a dû quitter le travail de la terre, ce jeune tunisien de 27 ans était en auto-emploi comme vendeur ambulant de fruits et légumes dans une petite ville de province, Sidi Bouzid.

Et ce sont précisément ces jeunes qui sont descendus dans les rues pour créer le « Printemps arabe ». Ce sont eux aussi qui ont

pris les armes en Syrie, au Yémen ou en Libye, trouvant par ce biais un moyen de rémunération provenant de l'économie de la guerre ou des financements extérieurs. L'issue des bouleversements que connaissent aujourd'hui les pays arabes dépendra largement des perspectives, notamment économiques, qui pourront leur être proposées. Ceci est le cas non seulement dans les pays où la guerre s'est installée, mais également là où la transition s'est faite de manière plus douce. En effet, les jeunes Tunisiens de Sidi Bouzid vivent aujourd'hui, trois ans après la « révolution », une situation économique et sociale bien plus déteriorée qu'avant.

Et il faut rappeler ici que les organisations extrémistes qui ont conduit, entre autres, à la création de « l'État islamique », se sont précisément développées au sein de la jeune population délaissée et désœuvrée dans les campagnes et les périphéries ; et ceci non seulement en Irak, en Syrie et au Yémen, mais également en Tunisie qui a « exporté » le plus important contingent de djihadistes. D'où le débat ouvert aujourd'hui sur la manière de combattre le djihadisme : par la guerre ou le développement ?

### L'enjeu de l'éducation

Tous les pays arabes méditerranéens s'étaient lancés depuis les années 1990 dans des politiques d'ajustement structurel, tentant de maîtriser leurs dépenses publiques. Le secteur de l'éducation en a directement souffert, subissant des restrictions budgétaires importantes.

En effet, le débat s'est animé sur les dépenses de l'éducation [BANQUE MONDIALE, 2008], d'autant plus que les taux de chômage élevés se retrouvaient chez les plus éduqués. Un Habib Bourguiba aurait répondu : « Je préfère des chômeurs éduqués à des chômeurs non éduqués. » Mais l'argument était fort chez les gestionnaires de la modernisation sur l'utilité d'investir dans l'éducation au moment où les mieux éduqués émigraient à l'étranger (le cas typique est celui du Liban) et où le chômage touchait davantage les mieux formés. L'accent a été souvent mis sur l'inadaptation du système éducatif aux besoins du marché du travail

et sur le « *vocational training* », la « formation professionnelle » [GALAL et KANAAN, 2010].

Mais ce débat était en partie biaisé. Il s'était basé sur des comparaisons mondiales, sans tenir compte du « tsunami des jeunes », dans ses deux aspects. La stagnation du total des dépenses d'investissement au moment où le nombre de jeunes augmentait considérablement a eu des conséquences sérieuses. Les plus aisés se sont reportés sur l'enseignement privé, et les classes moyennes sur les cours particuliers ; tout cela au détriment des plus défavorisés.

Par ailleurs, le système éducatif peine à suivre les transformations sociales : ouverture des écoles en fonction des évolutions démographiques et des migrations rurales-urbaines ; création d'universités dans les villes moyennes devenues peuplées ; modernisation de l'enseignement en fonction des nouvelles technologies, etc.

L'inadaptation entre la formation et le marché du travail est également à balancer par le fossé important qui s'est créé entre les demandes et les offres d'emploi, quel que soit le niveau de formation. Aussi faut-il que le travail soit un vrai marché. Car il manque cruellement d'institutions qui en régissent les mécanismes. Les emplois sont trouvés essentiellement par les réseaux relationnels, sans liaison avec les structures de l'enseignement.

Les enjeux du système éducatif sont donc posés d'une façon draconienne dans tous les pays arabes en ces temps de « tsunami des jeunes ». Ils sont même dramatiques en Syrie, au Yémen ou en Libye où la guerre a amené une sortie massive des jeunes de l'enseignement.

### La participation des femmes

Si le potentiel humain représenté par la jeunesse de la population a du mal à trouver son expression en matière de développement économique, la situation est bien plus grave pour le potentiel féminin.

On a souvent avancé des considérations culturelles, en particulier liées à l'Islam, pour interpréter la faible participation des femmes au marché du travail dans les pays arabes. Elle est de l'ordre de 20 % uniquement – la

plus faible au monde. Or, cette interprétation a été contestée [AITA, 2009] en remarquant que ces taux de participation étaient plus élevés dans d'autres pays musulmans, et que les taux faibles étaient en particulier dus aux migrations rurales-urbaines. Les femmes travaillent dans les champs, surtout quand les hommes sont en migration saisonnière ou circulaire, et c'est au moment où elles migrent définitivement dans les banlieues et les villes surpeuplées qu'elles sortent de l'activité économique. Et l'on a souvent fait remarquer que les femmes ont une propension beaucoup plus grande que les hommes à opter pour le travail dans l'administration et le secteur public. Ces derniers représentent d'ailleurs une proportion importante des nouvelles opportunités d'emplois pour les jeunes femmes, surtout celles qui sont éduquées, jusqu'à 50 % dans certains pays – bien qu'elles soient rares du fait des restrictions budgétaires.

On a également constaté un allongement de l'âge moyen avant le premier mariage, jusqu'à 28 ans dans certains pays. L'explication pourrait en être un découragement du travail que connaissent les jeunes femmes du fait de la faiblesse de l'offre d'emploi et du non-respect des droits du travail.

### Urbanisme et aménagement du territoire

Ces grands bouleversements démographiques et sociaux ont eu un impact important sur le développement des villes et du territoire. Les grandes métropoles ont vu naître à leur périphérie des quartiers informels où se sont entassés les nouveaux migrants. Les services publics (adduction d'eau, collecte des eaux usées, électricité, téléphone, etc.) n'ont pu suivre l'expansion des constructions, souvent illégales et sans plan directeur ; de vrais bidonvilles sont nés. Ainsi, Le Caire atteint déjà 12 millions d'habitants ; Bagdad, Khartoum et Riyad, autour de 6 millions ; Sana'a, au Yémen, 3 millions d'habitants – et la population croît au rythme de 5 % (!) par an. Même des villes comme Hama (Syrie), Marrakech (Maroc), Médine (Arabie saoudite) ou Dubaï (Émirats arabes unis) dépassent déjà le million d'habitants.

La gestion des métropoles urbaines en tant que lieu de vie sociale et économique est ainsi devenue un enjeu considérable [ONU-HABITAT, 2012]. Il est remarquable que le premier projet de coopération euroméditerranéenne, lancé dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (UpM), soit un projet de traitement des eaux du Caire ; finalement, un problème concernant la municipalité de la ville. Bien sûr, le premier impact est celui sur la santé publique ; mais toutes les autres problématiques de développement économique et social se concentrent dans la question urbaine et dans celle de l'aménagement du territoire.

Le « Printemps arabe » les a mises en lumière. Les révoltes tunisiennes, égyptiennes ou yéménites ont été d'une certaine façon des révoltes des périphéries urbaines qui sont descendues occuper la place publique, le cœur de la capitale. La bataille d'Alep menée par les insurgés, une conquête militaire des jeunes délaissés des villes satellites et des quartiers déshérités contre la métropole des classes moyennes et aisées. À l'inverse, les bouleversements libyens ont vu naître un particularisme des villes, faisant revivre le modèle des cités-États de l'Antiquité. Des tendances identitaires se sont également réveillées, au Yémen comme dans les régions à majorité kurdes en Syrie, posant comme en Irak après l'invasion américaine la question de la cohésion interne des États arabes issus de l'indépendance.

Le modèle de développement des cinquante dernières années avait été extrêmement centralisé. La capitale, et deux ou trois villes, ont été le cœur de la croissance économique. Le centre est mondialisé. Les rares industries sont implantées dans ses environs, et l'on y achemine à grands frais l'eau et l'énergie à des prix subventionnés. Et comme c'est le seul lieu de création de l'emploi, c'est ce centre qui attire les migrations. Des villes satellitaires se développent à sa proximité, car l'immobilier du centre est par essence la source principale de la rente économique. Mais ces villes satellitaires sont rarement desservies par des transports en commun efficaces, et les services publics y sont souvent défaillants. Les infrastructures régionales de transport

privilégient la voiture ; elles émanent en étoile du centre. Cette centralisation à outrance n'était pas soutenable : pollution endémique, engorgement du trafic automobile, coupures des services d'eau potable et d'électricité, etc. Elle est de plus contraire à l'histoire sociale de ces pays, faite à l'image de l'Italie ou de l'Allemagne : un ensemble de cités-États ayant chacune sa spécialisation économique et son particularisme identitaire. La cohésion sociale du centre s'est ébranlée avec les derniers bouleversements.

L'exemple typique est le Liban, petit pays dense en population. Tout le développement s'est concentré à Beyrouth. Se rendre à Tripoli, la deuxième ville du pays, est une vraie aventure car il faut se dégager des gigantesques embouteillages de la circulation de la grande métropole. Aucun transport public entre les deux villes. Tripoli est délaissé par le développement ; son centre-ville est le lieu de l'irréidentisme religieux, alors que celui de Beyrouth offre l'image d'un Dubaï mondialisé.

Sortir de ce blocage économique, fait de gaspillage et d'inefficacité, et social, créant une instabilité chronique, constitue un vrai dilemme. Faut-il investir en priorité dans les réseaux de transports urbains dans les grandes métropoles ou bien créer des réseaux de transports interrégionaux efficaces, reliant non seulement les villes satellitaires aux métropoles, mais également ces villes satellitaires entre elles ? Comment passer d'un mode de gouvernance extrêmement centralisé, mais défaillant, à un mode plus coopératif donnant du pouvoir aux communautés locales pour définir leurs priorités ? Comment développer des activités régionales de production de biens et de services afin de réduire les inégalités qui s'expriment avant tout entre le centre et la périphérie à l'intérieur de chaque pays ? Comment opérer une décentralisation, aujourd'hui nécessaire, tout en gardant l'unité au sein de chaque pays ?

Ces dilemmes se posent avec encore plus d'acuité vue les bouleversements actuels. La période de transition en Égypte et en Tunisie a généré une explosion des constructions informelles. La moitié de la population syrienne déplacée par la guerre civile devra-t-elle

réintégrer, avec l'arrivée de la paix, les mêmes banlieues et villes informelles aujourd'hui détruites ?

## Changer de modèle de développement

Les bouleversements du « Printemps arabe » ont interpellé le modèle de développement économique que les pays arabes ont connu surtout ces deux dernières décennies. Un autre modèle est à réinventer dans un contexte social et politique instable pour une longue période.

La première priorité aujourd’hui est certainement d’œuvrer pour trouver des « emplois dignes », avec éventuellement des formations adéquates, pour les millions de jeunes hommes et femmes arrivant chaque année sur le marché de l’emploi. Sans cela, aucune stabilité politique ne peut être espérée à moyen terme, et le flux de réfugiés continuera à déverser ses bateaux sur la rive nord de la Méditerranée. Tout le monde s'accorde sur cette priorité, mais pas sur les politiques nécessaires pour y répondre.

Le cas de la Tunisie est exemplaire en cela, puisque les enjeux y sont les moins aigus. Les trois années qui ont suivi la « révolution » ont été marquées par une dégradation de la situation économique, et donc sociale. L’investissement privé a stagné. Pour leur part, les politiques publiques pendant la transition ont continué à afficher essentiellement une problématique ancienne systémique : comment alléger les dépenses publiques en matière de subvention des produits de première nécessité, dont les pétroliers, afin de libérer des moyens pour une politique publique d’investissement ? Cette focalisation, sur une réforme difficile à réaliser en période de récession économique, a détourné l’attention des autres dossiers permettant de créer des marges d’intervention pour les gouvernants. Ainsi, les secteurs rentiers, ayant permis aux anciens pouvoirs de maintenir leurs assises, n’ont pas été réellement réformés. Il s’agit essentiellement des télécommunications et de l’immobilier. Par ailleurs, les banques tunisiennes sont en difficulté, alourdies par des dettes non performantes – envers le secteur touristique en particulier. Ces dettes, et le secteur bancaire

dans sa globalité, doivent être restructurés afin de libérer des moyens pour l’intermédiation financière aussi bien envers le secteur privé que le secteur public. Cependant, ces deux dossiers sont déterminés par des considérations d’économie politique. Ils étaient difficiles à poser dans le cadre des négociations sur la nouvelle Constitution et le processus démocratique. Reste que la focalisation sur les subventions est d’autant plus sujette à controverse en l’absence de tactiques économiques même opportunistes pour profiter des « occasions » créées par les autres bouleversements arabes – par exemple en tenant compte du fait que la Tunisie est devenue un pays refuge pour les Libyens et leurs capitaux.

Peu d'aide extérieure est venue en appui au processus de transition. Les pays européens, bien que mesurant l'importance de la nécessité de faire réussir la transition démocratique en Tunisie, se sont montrés peu magnanimes. Il est vrai que les bouleversements tunisiens sont intervenus dans une période de crise économique en Europe. Mais faire la différence en Tunisie aurait engendré un coût beaucoup plus faible que l'assistance à la transition démocratique en Espagne et au Portugal, ou bien que le soutien actuel à une telle transition en Ukraine. Manifestement, l'Europe regarde toujours à l'Est, au lieu de se soucier de la rive sud de la Méditerranée. Les États-Unis et le Japon ont apporté un certain appui, notamment à travers des prêts à la Banque centrale. L'aide des pays du Golfe est restée faible.

Maintenant, à supposer que les moyens existent, quelles politiques publiques doivent être élaborées pour donner la primauté à l’emploi des jeunes ? Le cas de la transition espagnole vers la démocratie peut servir d'exemple. Deux axes majeurs en constituaient les piliers : l'aménagement du territoire à travers les grands projets d'infrastructures et la réforme des collectivités territoriales, permettant une décentralisation plus effective. Ils doivent constituer les priorités du développement futur.

L'aménagement du territoire est ce qui pourrait permettre une meilleure intégration de la population et de la production économique

(développement inclusif) en facilitant la mobilité géographique de l'emploi et des capitaux à l'intérieur de chaque pays. Les quartiers et les villes informelles doivent devenir de vrais lieux de vie, ou bien d'autres endroits de vie plus organisés doivent être développés. Mais ce grand chantier ne peut plus être élaboré aujourd'hui d'une manière extrêmement centralisée, comme depuis l'indépendance. Il ne peut être discuté et réalisé qu'en concertation et partenariat avec les sociétés et les acteurs locaux, qui doivent construire leurs propres structures de gouvernance locale et négocier leurs priorités. C'est l'un des principaux chaînons manquants du modèle de développement issu de l'indépendance.

Mais développer la décentralisation n'est pas chose facile en période de turbulences sociales et politiques. En Libye, en Syrie et au Yémen, des tendances séparatistes voient le jour, ainsi que des mouvements éradiquant les frontières. Elle ne peut être menée à bien que par un pouvoir central stable, basé sur un réel consensus social, assurant la cohésion du pays à travers les liens physiques des infrastructures.

Ainsi, la réforme de la décentralisation a été actée dans la nouvelle Constitution tunisienne. Cependant, elle continue à attendre la fin des tractations politiques à Tunis, la capitale. Le schéma d'aménagement du territoire attend lui aussi la stabilisation des institutions étatiques et... les ressources financières.

Enfin, il y a peu de chance que tout cela soit mis en œuvre sans une perspective d'intégration régionale stabilisante et mutuellement bénéfique. Or, les schémas d'intégration arabe, ou même de cohésion sous-régionale (comme l'Union du Maghreb arabe – UMA), sont plus bloqués que jamais. En outre, la différenciation se creuse entre les pays pétroliers du

Conseil de coopération du Golfe (CCG), qui sont pour leur part relativement intégrés, et les autres pays, beaucoup plus peuplés, souffrant des problèmes d'emploi et de développement. Comme si dans la région, capital et travail avaient été séparés. Il faudrait inventer de nouveaux modes pour les amener à se rejoindre.

L'intégration devrait également être repensée entre les deux rives de la Méditerranée. L'Europe a un intérêt vital à ce que la rive sud retourne à la stabilité. Or, en dix-neuf ans de partenariat euroméditerranéen, peu d'efforts ont été dédiés au marché du travail. Et force est de constater que ceux qui se sont focalisés sur les réformes institutionnelles souffrent aujourd'hui des effets du « printemps ». La politique dite « de voisinage » doit être repensée car des pays arabes et européens de la Méditerranée ne sont pas réellement juste des voisins, mais partagent une histoire commune. Une dimension doit être intégrée, favorisant la coopération sous-régionale dans le Sud, et le partenariat entre régions de pays différents. Car l'Europe est aussi une Europe des régions des pays qui la constituent. Et c'est dans ce cadre qu'il faudrait envisager des fonds d'aide structurels aidant la décentralisation, en concomitance avec l'aménagement du territoire. Aussi, l'Europe doit fusionner ces « partenariats » entre pays arabes du Golfe et les autres, dans cette même perspective.

Les pays arabes vivent aujourd'hui un tournant de leur histoire et de leur développement. Ce virage se matérialise par une crise sans précédent, qui n'a pas encore vu tous ses développements. Mais il constitue aussi une opportunité, y compris pour l'Europe. Le fossé ne peut se creuser davantage à travers la Méditerranée, ni entre la Méditerranée et le Golfe. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AITA S., 2008, *Employment and Labor Law in the Arab Mediterranean Countries and the Euromediterranean Partnership*, Madrid, Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga de Comisiones Obreras.
- AITA S., 2009, *Labor Market Policies and Institutions, with a Focus on Inclusion, Equal Opportunity and the Informal Economy in Syria*, Genève, ILO Study.
- AITA S., 2011, « Abattre le pouvoir pour libérer l'État », *Le Monde diplomatique*, avril.
- AITA S., 2011, *Les Travailleurs arabes hors-la-loi*, Paris, L'Harmattan, coll. « Histoire et perspectives méditerranéennes ».
- ALCARO R. et DESSI A., 2013, “The Uneasy Balance. Potential and Challenges of the West's Relations with the Gulf States”, *IAI Research Papers*, n° 8, avril.
- AMIN G. A., 1980, *The Modernization of Poverty: A Study in the Political Economy of Growth in Nine Arab Countries*, Leiden, Éditions Brill.
- BANK A. et KARADAG R., 2012, “The Political Economy of Regional Power: Turkey under AKP”, *GIGA Working Papers*, n° 204, septembre.
- BANQUE MONDIALE, 2008, *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BROWNLEE J., MASSOUD T. et REYNOLDS A., 2013, “Why the Modest Harvest? Tracking the ‘Arab Spring’”, *Journal of Democracy*, octobre, 24(4): 29-44.
- CHAOUL H.-J., 2013, “Enduring Value. Arab Youth Unemployment”, *Alkhabeer Capital*, 20 novembre.
- COURBAGE Y. et TODD E., 2007, *Le Rendez-Vous des civilisations*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des Idées ».
- EYLEMER S. et SEMSIT S., 2007, “Migration-Security Nexus in the Euromediterranean Relations”, *Perceptions*, été/automne, p. 49-70.
- FILIU J.-P., 2011, *The Arab Revolution. Ten Lessons from the Democratic Uprising*, Oxford, Oxford University Press.
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, 2011, “Towards a New Social Contract”, in *Regional Conference on Social Justice in North Africa and the Middle East*, 29-30 mars.
- GALAL A. et KANAAN T., 2010, “Financing Higher Education in Arab Countries”, *ERF Policy Research Report*, n° 34, juillet.
- GAUSE F. G., 2007, “Saudi Arabia, Iraq, Iran, the Regional Power Balance and the Sectarian Question”, *Strategic Insights*, 6(2), mars.
- HUNTINGTON S. M., 1993, *The Clash of Civilizations?* New York, Foreign Affairs.
- HUSSEIN J., 2013, “Work, Capital and the Arab Spring”, *Collateral Damage Magazine*, 1, novembre.
- KADRI A., 2012, “Proletarianisation in the Arab World under Neoliberalism”, *The Ideas Working Paper series*, n° 5.
- KHASHAN H., 2010, “The Curse of Underdevelopment and the Radicalization of the Arab City”, *The Brown Journal of World Affairs*, automne/hiver, 17(1): 7-18.
- LENART J., 2012, “‘Fortress Europe’: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, *Merkurios*, 28(75): 4-19.
- LEWIS B., 1993, “The Roots of Muslim Rage”, *The Atlantic*, 1, septembre.
- MIRKIN B., 2013, *Arab Spring: Demographics in a Region in Transition*, PNUD, Arab human development report.
- MULDERIG C., 2013, “An Uncertain Future: Youth Frustration and the Arab Spring”, *The Pardee Papers*, 16, avril.
- ONU-HABITAT, 2012, *The State of Arab Cities: Challenges of Urban Transition*, Nairobi, ONU-Habitat.
- PRÉSIDENCE DU GOUVERNEMENT, TUNISIE, 2014, « Note d'orientations stratégiques », Sommet « Investir en Tunisie : Start-up democracy », septembre.

# La Russie en quête d'un nouveau modèle de croissance

Oleg LUGOVY, économiste, Russie

Vladimir MAU, Académie présidentielle russe de l'économie nationale et de l'administration publique, Russie

**I**l faut considérer le développement durable de l'économie russe dans le cadre de la recherche d'un nouveau modèle de croissance, fondé sur la connaissance et les technologies. La croissance actuelle, tirée par les exportations de matières premières, a atteint ses limites et ne saurait répondre aux enjeux sociaux et environnementaux du développement à long terme. Tenir compte des risques liés aux changements climatiques est primordial dans la perspective d'une viabilité à long terme et s'inscrit dans le processus de transition vers un développement fondé sur l'innovation.

## Évolution du modèle fondé sur l'exportation des ressources naturelles

Depuis deux siècles, les ressources constituent l'élément essentiel et prédominant de la croissance économique russe [GAIDAR, 2012]. Jusqu'à la révolution de 1917, la Russie tsariste a été un important exportateur de céréales, tirant profit des richesses de son sol et d'une main-d'œuvre bon marché et abondante. Tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, l'essor économique de la Russie a reposé sur l'exploitation de ressources bon marché à des fins de modernisation. La main-d'œuvre des coopératives agricoles et le travail forcé ont représenté l'essentiel de ces ressources pendant la première moitié du siècle. Au cours de la seconde moitié sont apparues de nouvelles ressources : les matières premières énergétiques (pétrole et gaz).

L'exigence de réformes s'est accrue avec l'épuisement des ressources. Dans les années 1960, l'ancienne puissance agricole devient un importateur net de denrées alimentaires, phénomène qui encourage les réformes économiques. L'URSS ayant commencé à exporter du pétrole et du gaz dans les années 1970, les recettes contribuent toutefois à compenser, grâce aux importations, l'insuffisance de la production nationale d'aliments et de biens de consommation, cependant que le pays fait l'objet de vaines tentatives

de modernisation. Au cours de cette période, les réformes économiques connaissent d'abord un coup d'arrêt avant de reprendre à la fin des années 1980, parallèlement à la baisse des prix du pétrole. Ce sursaut trop tardif ne permet d'éviter ni l'effondrement de l'économie, ni la transformation radicale et révolutionnaire du système politique.

Les années 1990 sont marquées par de profonds changements institutionnels (parfois qualifiés de « réformes libérales »), à une époque où les recettes issues de l'exportation pétrolière, bien que peu élevées, jouent un rôle non négligeable. D'un côté, l'afflux de devises étrangères favorise l'acquisition de biens de consommation et atténue du même coup les tensions sociales. De l'autre, les importations accroissent la pression concurrentielle, alors même que l'appréciation du rouble fragilise la situation déjà précaire des producteurs nationaux, contribuant à une chute vertigineuse de la production. La dépendance vis-à-vis des exportations de matières premières rend l'économie vulnérable aux chocs extérieurs, comme l'effondrement des prix du pétrole en 1997, qui précipite la crise économique de grande ampleur de 1998.

Le xx<sup>e</sup> siècle s'ouvre sur une reprise économique rapide, soutenue par plusieurs facteurs<sup>1</sup>. D'abord, après des années de ralentissement spectaculaire des transformations, la Russie dispose d'une importante capacité productive inexploitée qu'elle va désormais réinvestir. Ensuite, les réformes mises en œuvre vont servir de tremplin pour de nouvelles activités. Enfin, la dévaluation par cinq du rouble érige une barrière face aux importations, rendant la production nationale plus compétitive. Ces éléments positifs en termes de reprise

1. Voir ENTOV et LUGOVY, 2013, concernant l'analyse des facteurs de croissance économique en Russie après 1998, parmi lesquels la reprise et les prix du pétrole.

économique et de croissance s'accompagnent d'une flambée des prix du pétrole, qui débouche sur un taux de croissance non négligeable, compris entre 4 % et 8 %, pendant près d'une décennie.

Il est symptomatique que pendant cette période de croissance spectaculaire, la modernisation des équipements de production ait été relativement modeste, exception faite de certains secteurs orientés vers l'exportation et de celui des biens non échangeables. La part des investissements dans le PIB est restée assez faible, le montant peu élevé des investissements privés étant en partie compensé par l'investissement public grâce à l'augmentation des recettes issues des exportations de pétrole et de gaz.

Les revers d'un secteur primaire florissant sont bien connus [AUTY, 1993 ; SACHS et WARNER, 1995]. C'est le principe de la « malédiction des matières premières », selon lequel les profits exceptionnels et l'augmentation des recettes à court terme s'accompagnent tout à la fois : d'un ralentissement de la croissance économique à long terme en raison d'une consommation plus importante ; d'un moindre potentiel d'augmentation de la productivité des services ; d'une appréciation de la devise nationale qui nuit à la compétitivité des biens exportables produits nationalement ; d'un retard, voire d'un recul, du renforcement institutionnel ; d'une inflation des dépenses publiques ; d'une administration publique inefficace ; de comportements visant à l'acquisition de rentes ; de risques macro-économiques élevés et d'une vulnérabilité aux chocs extérieurs en raison d'un déficit de contrôle de la part des autorités. L'économie russe subit tous ces effets, exponentiels jusqu'en 2008, moment où la crise financière planétaire culmine, la récession mondiale débute et les prix du pétrole chutent.

Alors que la Russie se heurte aux limites de sa croissance transformationnelle, conjuguées à l'écroulement des prix du pétrole et à la stagnation de son économie, le modèle d'une croissance tirée par l'exportation des ressources naturelles devient de moins en moins tenable. Au tournant des années 2010-2011, le président Vladimir Poutine exhorte la communauté des experts à concevoir des stratégies alternatives jusqu'à l'horizon 2020, puisqu'il est désormais évident que le « Concept de développement économique à long terme<sup>1</sup> » (le Concept), officiellement adopté en 2008,

n'a pas répondu aux difficultés rencontrées par l'économie pendant la crise.

## Modernisation de l'économie russe : problématiques et priorités

Contrairement au Concept ministériel élaboré en 2008, qui au lieu d'établir une feuille de route, ne faisait qu'énumérer un ensemble d'indicateurs et d'objectifs destiné à différents scénarios de croissance, la fameuse « Stratégie » [MAU et KUZMINOV (eds), 2013], élaborée en 2013 par de nombreux experts, définit un plan détaillé des réformes requises. Elle vise à jeter les bases de nouvelles sources de croissance à long terme et de développement durable jusqu'à l'horizon 2020 et au-delà.

La Stratégie privilégie une croissance qualitative plutôt que quantitative et reconnaît que l'économie ne peut plus reposer sur l'exportation des matières premières, dont l'amplification non seulement engendrerait de l'instabilité mais entretiendrait aussi un retard technologique et institutionnel. Le nouveau modèle de croissance instauré par la Stratégie vise au contraire à stimuler l'offre en améliorant le contexte commercial et en encourageant les investissements dans la recherche et le développement ainsi que dans le capital humain.

La piètre qualité de ses institutions économiques constitue le principal obstacle au développement futur de la Russie. Au cours de la première décennie des années 2000, le pays a connu d'importantes évolutions : le PNB a été multiplié par 1,7 et le revenu disponible des particuliers par 2,3, sans que la qualité des institutions s'améliore – elle se serait même dégradée à en juger par certains indicateurs (cf. repère 1). Dans ce contexte, le pays peut se retrouver pris au « piège du revenu intermédiaire<sup>2</sup> », les coûts du travail atteignant le même niveau que les pays à revenu intermédiaire alors que le renforcement institutionnel reste comparable à celui des pays à faible revenu. L'économie se retrouve pénalisée dans la course à l'investissement, à la fois par rapport aux pays à revenu intermédiaire et par rapport à ceux à faible revenu. En outre, la faible demande de main-d'œuvre qualifiée entraîne une « fuite des cerveaux » et une délocalisation vers d'autres pays des entreprises de haute technologie et des centres de profit<sup>3</sup>.

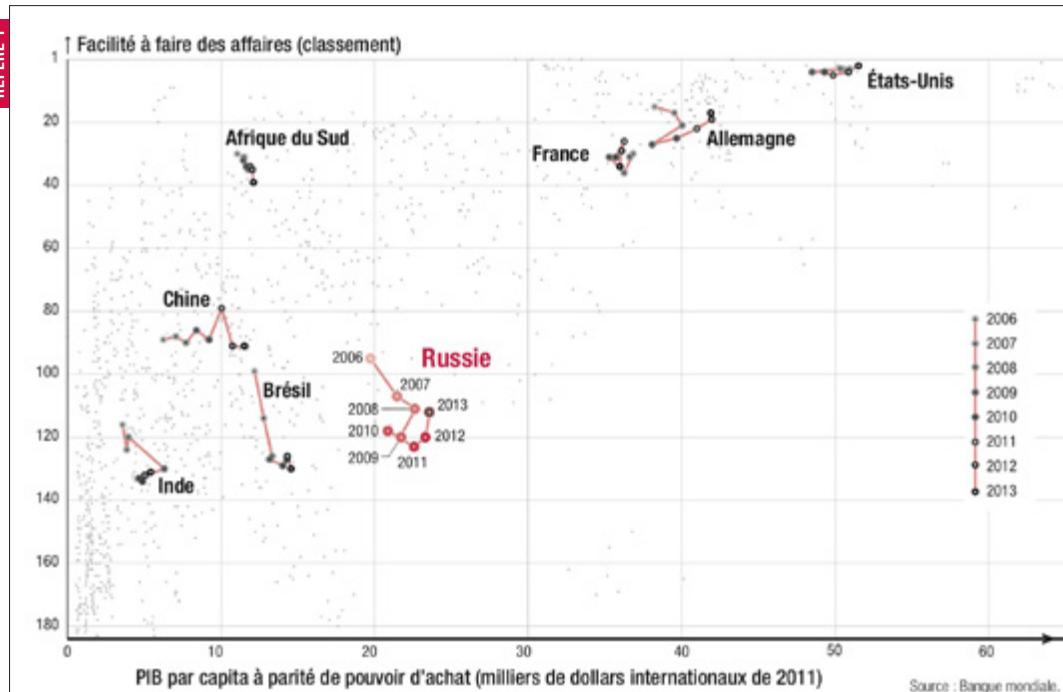
1. Disponible (en russe) sur : economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept/

2. Concernant l'économie russe, voir GILL *et al.*, 2007 ; EICHENGREEN, PARK et SHIN, 2011 ; EICHENGREEN, PARK et SHIN, 2013 ; MAU, 2012 ; MAU, 2013.

3. Pour une analyse plus détaillée, se reporter à MAU, 2013 et 2014.

## La Russie : un pays où faire des affaires ?

REPERE 1



L'attractivité de la Russie en termes de pays où il est « simple » de faire des affaires reste moyenne comparativement au reste du monde. Si elle a un temps paru légèrement s'améliorer, elle s'est récemment de nouveau détériorée.

La transition vers un nouveau modèle de croissance doit privilégier le renforcement des institutions et le développement du capital humain. Elle exige également une exploitation plus intense et plus efficace des ressources. La politique économique devrait également faire une place importante à l'efficacité énergétique et à l'environnement, qui peuvent contribuer à stimuler les innovations et apporter des améliorations en termes de santé et de niveau de vie. Cette approche peut générer un « double dividende », soit une résolution simultanée des problèmes socio-économiques et écologiques<sup>1</sup>. Il faudrait prévoir des mesures incitatives en faveur de la « croissance verte » (taxation des produits nocifs pour l'environnement et des carburants, définition de quotas, interdiction d'importer des techniques obsolètes...) et appuyer les programmes d'économie d'énergie, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables. Les impératifs environnementaux, associés à un cadre

institutionnel compétitif et de haute qualité, encourageront les solutions innovantes.

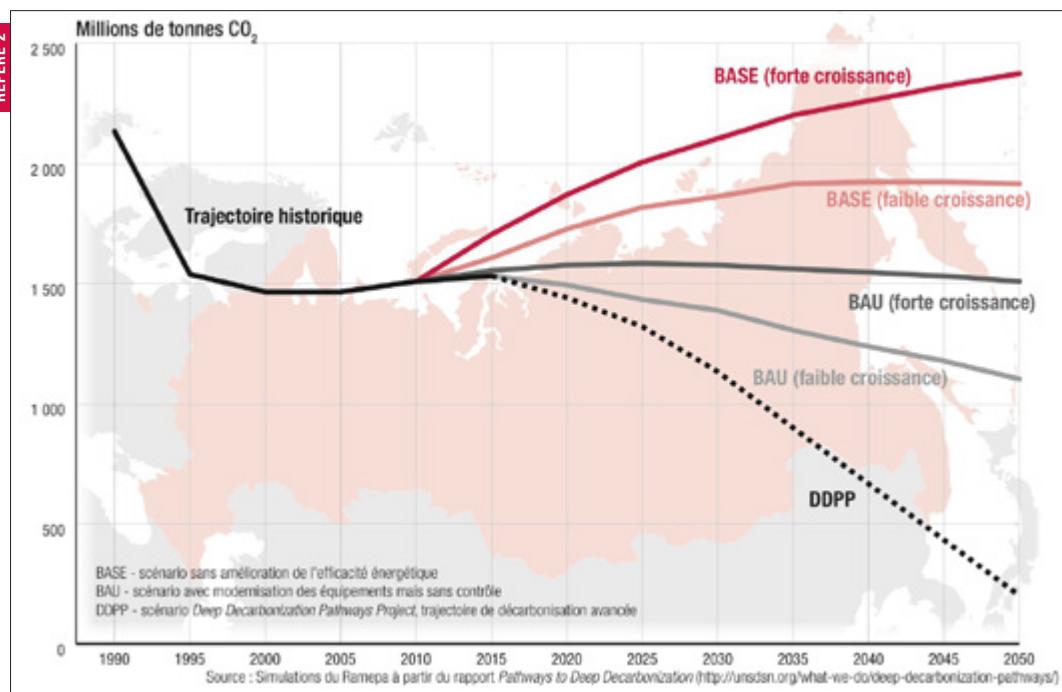
La faible augmentation de la demande énergétique et des émissions de CO<sub>2</sub> est une autre caractéristique de la croissance russe des années 2000. Les pronostics officiels et indépendants tablaient sur un bond significatif de la consommation d'énergie primaire et secondaire. Le doublement du PIB entre 1999 et 2012 s'est pourtant accompagné d'une augmentation de seulement 30 % de la consommation d'énergie primaire et de la demande d'électricité<sup>2</sup>. Cette dissociation entre croissance économique et consommation énergétique est la conséquence d'une modification de la structure économique, et plus particulièrement d'une diminution du nombre d'industries énergivores. Elle s'explique aussi par l'important potentiel d'économie d'énergie qui a commencé à être exploité. Selon plusieurs estimations<sup>3</sup>, les économies d'énergie pourraient permettre de réduire les dépenses

2. IEA, 2014, *Energy Balances of Non-OECD Countries*.

3. Voir par exemple SARGSYAN et GORBATENKO, 2008.

## Réduire les émissions de CO<sub>2</sub> : un objectif environnemental et économique

REPÈRE 2



La Russie dispose de vraies marges de réduction de ses émissions de CO<sub>2</sub>. Améliorer son efficacité énergétique et moderniser son appareil de production seraient par ailleurs bénéfiques pour toute son économie.

de 40 %. De nombreuses possibilités de réaliser des économies d'énergie sont jusqu'ici restées en grande partie inexploitées en raison de problèmes institutionnels : risque élevé lié à l'investissement, médiocrité du cadre institutionnel, planification à court terme et structure organisationnelle inefficace de certains secteurs économiques (déficit de mesures en faveur des économies d'énergie dans le domaine des services d'utilité publique – distribution d'eau et d'énergie, notamment).

La progression de la demande énergétique et des émissions de gaz à effet de serre dépendra désormais de la nature de la croissance économique et de la résolution des problèmes institutionnels. Selon plusieurs prévisions<sup>1</sup>, il ne faut pas s'attendre à une augmentation notable du taux de croissance, même dans l'éventualité d'une croissance économique de nature extensive. Le renouvellement naturel d'équipements obsolètes entraînerait d'importantes économies d'énergie, y compris

dans les secteurs énergivores. L'expérience internationale des dernières décennies montre de façon concrète que les impératifs énergétiques et écologiques ne constituent pas un réel obstacle au développement, mais encouragent au contraire des innovations qui le stimulent.

### Prix de l'énergie et accord sur les changements climatiques : leviers du changement ?

Au seuil de 2015, la Russie est enlisée dans un certain nombre de problèmes de fond non résolus qui retardent sa transition vers un nouveau modèle de croissance. La conscience de plus en plus aiguë de la nécessité d'une modernisation institutionnelle et technologique n'a pas encore abouti à des mesures concrètes. À dire vrai, on continue de privilégier un modèle de développement fondé sur les ressources ainsi que quelques industries et entreprises, plutôt que de mettre l'accent sur la création d'un environnement de haute qualité pour les entreprises.

La situation économique actuelle n'est pas sans rappeler la fin des années 1980, avec un faible niveau des prix du pétrole, un ralentissement économique et

1. Les autres prévisions concernant les émissions russes de gaz à effet de serre jusqu'en 2050 sont synthétisées in BASHMAKOV, 2014.

des risques macro-économiques élevés. Le passé nous enseigne que les réformes économiques dépendent grandement de la conjoncture des marchés internationaux de l'énergie. Le scénario le plus probable, qui plaide pour la modernisation et l'innovation, impliquerait un faible prix des ressources énergétiques primaires. La baisse actuelle des prix du pétrole pourrait constituer un tel facteur déclenchant.

L'adoption d'un nouvel accord international sur les changements climatiques pour succéder au Protocole de Kyoto faciliterait également la transition. L'Union européenne, les États-Unis, la Chine et plusieurs autres pays se sont d'ores et déjà engagés à consentir d'importants efforts pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Si l'accord de Kyoto a pu à un moment être perçu comme une contrainte limitant la croissance économique, de nombreux pays envisagent désormais les objectifs de réduction des émissions de carbone comme des moyens de modernisation et d'innovation. La Fédération de Russie a annoncé qu'à l'horizon 2020, ses émissions de gaz à effet de serre n'excéderaient pas 75 % de leur niveau de 1990, avec une stabilisation de la consommation énergétique et des émissions autour de 70 % à 75 % d'ici 2030<sup>1</sup>. Il s'agit là d'un pas incontestable

1. Disponible (en anglais) sur : [eng.state.kremlin.ru/face/23006](http://eng.state.kremlin.ru/face/23006)

vers la décarbonisation de l'économie, bien que l'augmentation nette perdure, les émissions actuelles étant inférieures de 35 % par rapport à 1990.

La Russie est fortement susceptible de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (cf. repère 2), notamment en améliorant son efficacité énergétique naturelle et en modernisant ses équipements (ce que suggère la différence entre les scénarios BAU et BASE du repère 2). En outre, les entreprises russes ont pleinement conscience des risques inhérents à l'inaction. Le gouvernement doit prendre les dispositions nécessaires pour réduire autant que possible les risques et permettre au pays de bénéficier d'une intervention rapide. L'important potentiel des énergies renouvelables (énergies marémotrice, géothermale, hydraulique et bioénergie) ne pourra se déployer sans une réglementation appropriée et une coopération internationale. La capitalisation de ces atouts s'inscrit dans la transition vers une croissance à long terme et durable.

L'adoption de mesures concrètes permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la participation aux nouveaux accords internationaux pourrait grandement renforcer la situation de la Russie dans la compétition mondiale pour l'investissement, à condition de favoriser la modernisation et de faciliter la coopération en faveur des énergies propres. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUTY R. M., 1993, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge.
- BASHMAKOV I., 2014, *Costs and Benefits of Low-Carbon Economy and Society Transformation in Russia. 2050 Perspective*, Moscou, CENEF.
- EICHENGREEN B., PARK D. et SHIN K., 2011, "When Fast-Growing Economies Slow down: International Evidence and Implications for China", *Asian Economic Papers*, vol. 11(1): 42-87.
- EICHENGREEN B., PARK D. et SHIN K., 2013, "Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap", *NBER Working Paper*, n° 18673.
- ENTOV R. et LUGOVY O., 2013, "Growth Trends in Russia after 1998", in ALEXEEV M. et WEBER S., 2013, *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- GAIDAR Y., 2012, *Russia: A Long View*, Cambridge (États-Unis), MIT Press.
- GILL I. et al., 2007, *East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington D. C., Banque mondiale.
- JORGENSEN D. W. et al., 2013, *Double Dividend: Environmental Taxes and Fiscal Reform in the United States*, Cambridge (États-Unis), MIT Press.
- MAU V. et KUZMINOV Y. (eds), 2013, *Strategy 2020: New Model of Growth – New Social Policy*, Moscou, RANEPA, vol. 1-2 (en russe).
- MAU V., 2012, "Economy and Policy in 2011: Global Crisis and Search for a New Model of Growth", *Voprosy Ekonomiki*, n° 2.
- MAU V., 2013, "Between Modernization and Stagnation: Economic Policy in 2012", *Voprosy Ekonomiki*, n° 2.
- MAU V., 2014, "Waiting for a New Model of Growth: Russia's Social and Economic Development in 2013", *Voprosy Ekonomiki*, n° 2.
- SACHS J. D. et WARNER A. M., 1995, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper n° 5398, Cambridge (États-Unis), National Bureau of Economic Research.
- SARGSYAN G. et GORBATENKO Y., 2008, *Energy Efficiency in Russia: Untapped Reserves*, Washington D. C., Banque mondiale.

# Chapitre 6

# Le Brésil veut-il d'un modèle de « croissance agricole durable » ?

**Stéphane GUÉNEAU**, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brésil

**Marcelo SAMPAIO CARNEIRO**, université fédérale du Maranhão, Brésil

**Fabiano TONI**, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brésil

Protéger la forêt amazonienne, en réponse aux exigences internationales et à celles des environnementalistes nationaux, a conduit à encadrer l'exploitation forestière mais aussi à rechercher un « modèle de croissance agricole durable », moins gourmand en conversion de terres, notamment. Ces avancées permettent-elles d'affirmer que le Brésil est sur la voie de la « durabilité » –, et de quelle « durabilité » s'agit-il exactement ?

**L**e modèle de développement agricole du Brésil a été marqué par de fortes ruptures depuis son indépendance. La question de la durabilité en constitue une, notamment depuis la tenue du Sommet de la terre à Rio en 1992. Depuis plus de vingt ans, des progrès significatifs ont été réalisés sur le plan environnemental et social. La baisse importante des taux de déforestation, l'élaboration d'une matrice énergétique diversifiée ou la réduction de la pauvreté sont autant de succès indéniables conquis par les acteurs publics et privés. Pour autant, ces avancées permettent-elles d'affirmer que le Brésil est sur la voie de la « durabilité » ? De quelle durabilité s'agit-il ?

Afin d'apporter quelques éléments de réponse, nous retracrons dans un premier temps les grandes évolutions du modèle

de développement brésilien. Ensuite, nous évoquons la manière dont le Brésil s'est saisi de la question épingleuse de la déforestation amazonienne, à travers une action publique efficace. Dans un troisième temps, nous analysons les conséquences du modèle de « croissance agro-industrielle durable » mis en œuvre par le Brésil, en mettant en avant les principaux défis auquel il doit faire face. Nous montrons ensuite que ce modèle ne constitue pas un acquis, tant sa pérennité est conditionnée par des tensions, s'exprimant au niveau national entre les forces socio-environnementales et les « ruralistes » ainsi qu'au niveau international entre le gouvernement brésilien et les pays développés. Enfin, nous concluons en signalant les limites de ce modèle et les transformations qui nous semblent nécessaires pour que

l'agriculture brésilienne s'engage véritablement dans la voie du développement durable.

### 1930-2000 : coloniser et développer l'Amazonie

Historiquement, le développement agricole du Brésil était largement fondé sur des politiques volontaristes d'occupation des espaces peu densément peuplés et l'exploitation de leurs riches ressources naturelles. À partir de la fin des années 1930, la « marche vers l'ouest » a été la ligne directrice du gouvernement Getulio Vargas, conduisant au *boom* de la culture de l'hévéa en Amazonie. Mais c'est véritablement à partir du milieu 1960, sous la présidence de Juscelino Kubitschek, que cette forte volonté de peuplement de l'espace s'est matérialisée, le symbole le plus marquant en étant la création de la capitale Brasília au cœur du Cerrado.

Avant les années 1960, l'Amazonie brésilienne était relativement bien protégée en raison de son isolement. Les colonies de peuplement de ce vaste territoire peu accessible, qui représente 40 % du Brésil, étaient peu développées, et l'exploitation du bois et l'agriculture se limitaient aux abords immédiats des cours d'eau navigables. Le projet de coloniser et de développer le nord du pays, et surtout d'asseoir la souveraineté du Brésil sur un territoire encore très convoité par les pays voisins, a conduit l'État brésilien à mettre en œuvre un vaste plan de construction d'infrastructures. Dès 1958, le lancement de la construction de la route reliant la ville portuaire de Belém à la nouvelle capitale Brasília, puis celle reliant Cuiabá, Rio Branco et Porto Velho, au sud du massif amazonien, l'édition de barrages hydroélectriques permettant d'alimenter la région en énergie, et enfin la construction des aéroports régionaux, ont progressivement eu pour effet de désenclaver le territoire forestier amazonien [KIRBY *et al.*, 2006].

À partir du milieu des années 1960, la volonté du gouvernement militaire d'occuper l'espace forestier amazonien pour des raisons essentiellement géostratégiques – une

politique célèbre pour son slogan « *Integrar para não entregar*<sup>1</sup> » [DE MELLO et THÉRY, 2003] – s'opère à travers la mise en œuvre de mesures économiques comme les exemptions fiscales et les prêts bonifiés accordés aux colons, l'attribution de parcelles de cent hectares aux familles, avec un titre provisoire de propriété, et la construction de nouvelles infrastructures. En 1967, la ville de Manaus, en plein cœur de la forêt, se voit attribuer le statut fiscal particulier de « zone franche ».

La colonisation est organisée par l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA), créé en 1970 dans le cadre de la réforme agraire. Avec le slogan « Une terre sans peuples pour un peuple sans terres », elle est soutenue par le régime militaire jusqu'en 1985 [ELOY *et al.*, 2009]. Dans les faits, la colonisation agricole de la forêt amazonienne peu habitée prend ainsi le pas sur une meilleure répartition des propriétés déjà attribuées, notamment les grandes propriétés agricoles [YOUNG, 1998].

Rapidement, les migrants affluent, principalement des paysans sans terre originaires du nord-est et du sud du Brésil où le processus d'industrialisation de l'agriculture a accru la pression foncière et a entraîné l'expulsion de la petite paysannerie. Vingt ans après sa construction, deux millions de colons s'étaient établis aux abords de la route Belém-Brasília [KIRBY *et al.*, 2006]. L'INCRA a réservé des espaces pour des projets privés de colonisation de ces petits agriculteurs peu ou pas capitalisés. Mais une grande partie de la colonisation s'est effectuée de manière non régulée, sans que les agriculteurs bénéficient d'un quelconque titre de propriété, ce qui a conduit l'INCRA, à partir du milieu des années 1990, à multiplier les projets d'*assentamentos*<sup>2</sup>. Entre 1994 et 2003, le nombre de familles ayant reçu des terres appartenant à l'État est passé d'un peu plus de 160 000 à plus de 750 000 [FEARNSIDE, 2005].

1. « Intégrer pour ne pas livrer. »

2. Terres situées sur le domaine foncier public ou sur des terrains expropriés et sur lesquels ont été installées des familles d'agriculteurs sans terres.

Au début du mouvement de colonisation, les déboisements étaient réalisés principalement autour des routes sur de petites surfaces afin d'implanter des cultures de subsistance. Mais l'occupation de l'espace forestier amazonien s'est rapidement prolongée par l'arrivée de colons plus riches qui n'hésitèrent pas à s'approprier de manière illégale les terres des premiers colons sans titres de propriété, à l'aide de pratiques très répandues connues sous le terme de « *grilagem*<sup>1</sup> ». Ces nouveaux exploitants ont coupé et brûlé la forêt sur de larges parcelles de plus de cent hectares afin de les convertir en pâturages [NEPSTAD *et al.*, 1999]. Une colonisation spontanée des terres par de grands propriétaires privés cultivateurs de soja a également changé le paysage sur le front pionnier amazonien. Entre 1990 et 1999, la superficie de soja plantée a augmenté de 129 % dans le nord du Mato Grosso, dépassant 1,8 million d'hectares en 2000 dans cet État. Ce mouvement est notamment lié à une spéculation foncière sur les terres peu chères d'Amazonie. Certaines villes comme Sinop et Alta Floresta sont nées de cette colonisation privée. Dès les années 1970, des changements radicaux d'occupation des sols ont eu lieu [FEARNSIDE, 2005]. En l'espace de trois décennies, une aire de forêt amazonienne brésilienne supérieure à celle du territoire français métropolitain avait disparu.

À partir des années 1990, les bas coûts de la terre, les travaux de recherche de l'EMBRAPA<sup>2</sup> qui ont permis de créer de nouvelles variétés plus adaptées aux conditions pédo-climatiques et les nouvelles incitations financières pour le développement d'une agro-industrie compétitive sont à l'origine d'une nouvelle phase de colonisation à grande échelle par des cultures de soja sur le front pionnier amazonien. La demande mondiale croissante et les prix rémunérateurs ont poussé les agriculteurs brésiliens

à rechercher de nouvelles terres à bas prix pour étendre cette culture [NEPSTAD *et al.*, 2006]. En règle générale, les cultivateurs de soja achètent des terres préalablement déboisées à de petits agriculteurs, lesquels se déplacent vers les villes ou vers les nouvelles frontières forestières afin d'établir des propriétés sur des terres publiques non revendiquées, qu'ils s'approprient souvent de manière illégale [KIRBY *et al.*, 2006].

Cette phase de colonisation récente en Amazonie brésilienne, largement tirée par la croissance des marchés mondiaux, s'appuie également sur des politiques publiques. Le plan gouvernemental Avança Brasil lancé au début des années 2000 a débloqué plus de 40 milliards de dollars afin de renforcer et de moderniser les infrastructures sur le territoire amazonien [FEARNSIDE, 2002] : goudronnage des routes existantes, construction de nouvelles, et développement de nouvelles sources d'énergie à travers l'exploitation du gaz et de nouveaux barrages hydroélectriques. L'extension du réseau routier a relié les ports des rivières amazoniennes aux grands centres de production agro-industriel, notamment le complexe de production de soja au sud du bassin amazonien. Pour les autorités brésiliennes, il ne s'agit plus comme dans les années 1970 d'occuper un territoire, mais d'en faire un véritable moteur de la croissance agricole du pays, à travers l'implantation d'activités agro-industrielles puissantes à vocation essentiellement exportatrices.

### Vingt ans de lutte contre la déforestation de l'Amazonie

Jusqu'à la fin de la dictature militaire, en 1985, les mesures de conservation de la forêt amazonienne provenaient essentiellement de considérations de contrôle de l'État sur le territoire et d'intégration des vastes espaces de faible densité démographique à la nation. Ce n'est qu'avec la démocratisation que de véritables mesures environnementales ont été appliquées. Celles-ci sont étroitement liées à la mobilisation des mouvements sociaux brésiliens et à l'activisme des ONG environnementales internationales qui, ensemble, formèrent

1. Les colons créent de faux documents de propriété pour revendre des terres à des agriculteurs qui pensent agir en toute légalité. Une pratique répandue consiste à imprimer un faux titre de propriété et à le mettre plusieurs semaines dans une boîte qui contient des grillons, de manière à vieillir le papier, d'où l'appellation de « *grilagem* ».

2. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, organisme de recherche publique brésilien sur les questions agricoles.

une large coalition pour lutter contre l'avancée du front pionnier agricole en Amazonie.

L'exemple le plus emblématique de l'influence de cette coalition non gouvernementale est le combat du leader brésilien des récolteurs de caoutchouc rassemblés au sein du Conseil national des *Seringueiros* (CNS), Chico Mendes [SMOUTS, 2001]. Celui-ci s'est rendu célèbre dans le monde entier pour sa lutte contre les grands propriétaires terriens qui tentaient de s'approprier les terres forestières occupées par les *Seringueiros* afin de les convertir en pâturages. Son assassinat en 1988 a soulevé une immense vague de protestation internationale. Les actions de la coalition non gouvernementale ont conduit le gouvernement brésilien à prendre des mesures de protection des populations traditionnelles et indigènes, dont la principale est la création d'un statut spécial de réserves d'extraction (RESEX), dont l'exploitation est assurée par des communautés locales. Au sein de la réforme agraire, les RESEX veulent résoudre un ensemble de problèmes liés à l'usage de la terre, à la réduction des inégalités sociales et à la durabilité environnementale. Elles s'inscrivent dans le paradigme « socio-environnementaliste » du Brésil qui promeut un mode de développement alternatif [SANTILLI, 2005].

Mais la principale mesure de protection de la forêt amazonienne a été la décision, en 1996, de réformer le Code forestier de 1965. Suite à l'annonce des chiffres de déforestation record de 29 000 km<sup>2</sup> en 1995, le président Fernando Henrique Cardoso a pris la décision de porter la réserve légale en Amazonie de 50 % à 80 %. La réserve légale désigne la part de la propriété sur laquelle chaque propriétaire privé est dans l'obligation de maintenir un couvert forestier. Cette mesure n'a eu qu'un effet ponctuel sur le rythme de la déforestation, qui s'est accru jusqu'à atteindre un nouveau pic de de plus de 27 000 km<sup>2</sup> de forêts perdues en 2004.

À partir de cette date, le gouvernement fédéral a intensifié sa protection de la forêt amazonienne avec le Plan d'action de prévention et de contrôle de la déforestation en Amazonie (PPCDAm). De nouvelles unités de conservation forestières ont été créées, portant

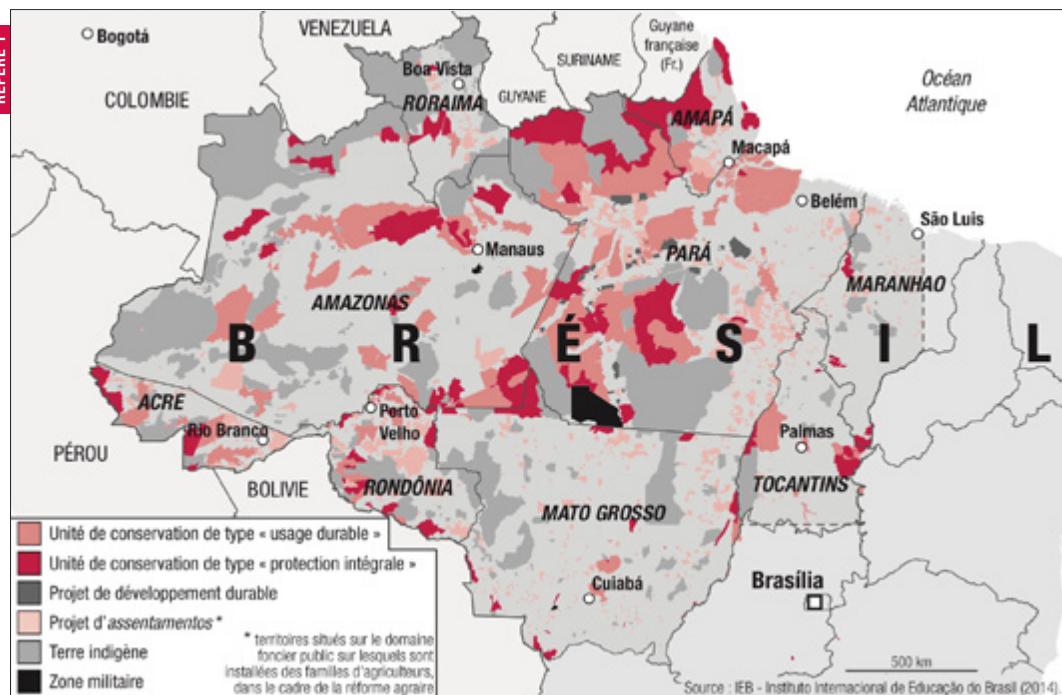
la totalité des zones forestières protégées à 2 millions de km<sup>2</sup>, soit 46 % du biome amazonien brésilien, ce qui correspond à plus de 50 % des forêts restantes [SOARES-FILHO *et al.*, 2010]. Parallèlement, le gouvernement fédéral a renforcé les mesures de contrôle, de régularisation foncière et de sanction. De nombreuses opérations policières contre les délits environnementaux ont conduit à l'emprisonnement de plusieurs centaines de personnes, y compris certains fonctionnaires de l'Institut brésilien de l'environnement (IBAMA), et à la saisie de plusieurs centaines de milliers de mètres cubes de bois exploité illégalement.

L'intervention des ONG, notamment contre le secteur du soja au milieu des années 2000, a également renforcé l'action publique en faveur de la préservation de la forêt amazonienne. Suite à des opérations coup-de-poing telles que le blocage du port de chargement du soja de Cargill à Santarém, dans l'État amazonien du Pará, et l'occupation de restaurants McDonald's en Europe, les écologistes ont fait plier les industriels de l'Association brésilienne des industries des huiles végétales (ABIOVE), qui regroupe les principaux groupes exportateurs de soja. Le 24 juillet 2006, ces derniers annonçaient un moratoire sur la commercialisation de soja planté à partir d'octobre 2006 qui proviendrait de parcelles déboisées de forêt amazonienne [GUÉNEAU, 2006].

La reprise à la hausse des taux de déforestation entre 2007 et 2008 a conduit le gouvernement fédéral à lancer une seconde phase du PPCDAm. S'appuyant sur les techniques d'information satellitaires, qui permettent d'obtenir des données précises en temps réel sur les lieux où les forêts sont converties en pâturages ou en cultures agricoles, le gouvernement peut réaliser des opérations de contrôle et sanctionner les opérateurs qui ne respectent pas la loi. En décembre 2007, le président Lula a émis un décret demandant au ministère de l'Environnement d'élaborer une liste annuelle des communes les plus touchées par la déforestation en Amazonie pour mieux cibler l'action publique. En 2008, une liste de 36 communes est spécifiquement visée par des mesures de contrôle renforcées de l'IBAMA.

## L'état de la conservation des sols au Brésil

REPÈRE 1



Vingt ans d'action publique contre la déforestation ont créé une mosaïque de statuts forestiers et agricoles, chacun avec des spécificités en termes de conservation, de modes d'exploitation ou de financement.

Ces opérations ont conduit à la fermeture d'unités de production de bois, à la confiscation de matériel de production (véhicules, etc.), à la saisie de 20 000 m<sup>3</sup> de bois et 3 000 têtes de bétail issus d'exploitations et élevages illégaux sur des aires protégées. Des unités de transformation ont été fermées, du matériel a été confisqué. En complément, le ministère public fédéral de l'État du Pará a procédé à l'arrestation de plusieurs dizaines d'éleveurs et responsables d'unités de transformation et de conditionnement de viande [ARIMA *et al.*, 2014].

En plus des actions répressives, le gouvernement fédéral a émis des mesures de restriction de l'accès au crédit pour les éleveurs des communes mises en accusation. Pour sortir de la liste noire de la déforestation, il faut notamment établir un cadastre environnemental des parcelles agricoles, qui mentionne clairement les zones de réserves légales. Le gouvernement

de l'État du Pará, où les producteurs étaient particulièrement touchés par cette mesure, a développé un programme de « communes vertes » (« *municípios verdes* ») visant à aider les communes touchées à se mettre en conformité avec la législation. Certaines ONG apportent un appui technique aux propriétaires pour la réalisation du cadastre environnemental. Ce programme a connu un certain succès dans certaines communes, comme celle de Paragominas, où la déforestation illégale aurait diminué de 80 % entre 2007 et 2010 [CARNEIRO, 2013], ouvrant la voie à sa réPLICATION à une échelle plus ample. Certains auteurs relativisent cependant l'effet de ces mesures, soulignant que le volume des crédits a fortement progressé entre 2007 et 2011 en Amazonie, avec un nombre constant de contrats de crédit [ARIMA *et al.*, 2014].

En plus des actions répressives, le ministère public fédéral et les grandes ONG

environnementales ont accentué leur pression sur les principales chaînes de distribution de viande. Greenpeace a lancé un appel au boycott du bœuf provenant des ranchs ne respectant pas la loi [GREENPEACE, 2009]. Le ministère public fédéral a conditionné le retrait des actions en justice envers les entreprises d'abattage et de conditionnement de viande à une obligation de vérification de leurs sources d'approvisionnement et à l'arrêt des approvisionnements en animaux provenant des unités de conditionnement incriminées.

Enfin, en 2009, le gouvernement fédéral s'est engagé à avoir réduit son taux de déforestation annuel de 80 % en 2020, par rapport à un scénario de référence de perte annuelle moyenne de 19 500 km<sup>2</sup> entre 1996 et 2005. Cet objectif s'inscrit aussi dans les débats internationaux sur la réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation forestière (REDD). En tant que premier contributeur à la perte de forêt mondiale, le Brésil était en effet particulièrement mis à l'index pour sa forte contribution aux émissions de carbone forestier.

Entre 2011 et 2012, 4 571 km<sup>2</sup> de forêt amazonienne ont été perdus – le niveau le plus bas depuis 1988, date du démarrage des mesures systématiques de la déforestation annuelle réalisées par l'Institut brésilien de recherches spatiales (INPE) au moyen de techniques de télédétection. La réduction de la déforestation entre 2004 et 2007 est certainement due en partie à la baisse généralisée des cours des produits agricoles, la corrélation entre l'évolution de la perte des forêts et celles des prix de la viande de bœuf et du soja étant assez forte [ARIMA *et al.*, 2014]. En revanche, la poursuite de la réduction des déboisements entre 2008 et 2012 semble indépendante de la chute des prix et, ainsi, davantage liée aux mesures publiques de conservation [ARIMA *et al.*, 2014 ; NEPSTAD *et al.*, 2014].

Après une reprise à la hausse du rythme de la déforestation entre 2012 et 2013 (+ 28 % par rapport à l'année précédente), celui-ci semble à nouveau repartir à la baisse (- 18 % entre 2013 et 2014), bien que les dernières estimations soient encore provisoires et

controversées<sup>1</sup>. En outre, près du quart des surfaces forestières perdues depuis la fin des années 1980 sont entrées dans une phase de reboisement plus ou moins avancée. En définitive, grâce au renforcement des politiques publiques depuis 2004, la déforestation amazonienne semble avoir atteint son « point de renversement » qui laisse présager d'une transition forestière entrant dans sa phase de reconquête (*cf. repère 1*).

### **Le modèle de croissance agro-industrielle et ses conséquences**

Le succès du Brésil dans la lutte contre la déforestation amazonienne est très encourageant. Néanmoins, afin d'atteindre l'objectif défini dans le cadre du Plan national de lutte contre le changement climatique, le Brésil doit encore intensifier ses efforts. En termes d'efficacité environnementale, la question qui se pose à l'avenir est celle de la pérennité et du renforcement des actions engagées depuis 2004 afin d'éradiquer la déforestation.

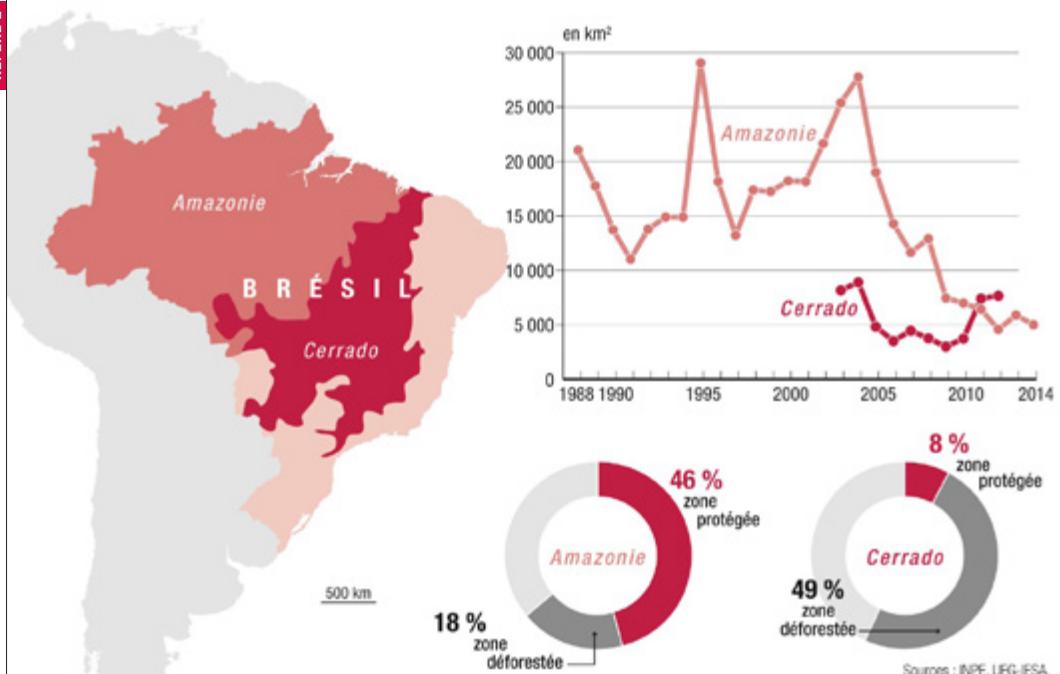
### **L'impact des politiques de lutte contre la déforestation amazonienne sur le Cerrado**

Pour accroître son offre de produits agricoles sans étendre davantage son emprise sur la forêt amazonienne, le Brésil devra miser sur les terres disponibles. Or, le Cerrado, vaste zone de savane arborée du centre du pays, sert depuis plusieurs années de « soupe » aux restrictions de déboisement appliquées en Amazonie [SAWYER, 2008]. Sa dégradation consécutive attire de plus en plus l'attention nationale et internationale. Ce biome, considéré par les biologistes de la conservation comme l'un des trente-quatre hotspots de biodiversité du globe [MITTERMEIER *et al.*, 1999], a subi de profondes modifications. La moitié de sa végétation originelle a été remplacée par des monocultures agricoles, des plantations d'arbres à croissance rapide et des pâturages

1. Les données collectées par l'INPE sont encore sujettes à certains ajustements, mais qui ne devraient pas modifier les résultats au-delà d'un écart de 10 %. Ces données sont en contradiction avec celles recueillies par l'ONG Imazon, qui révélait une hausse de 9 % de la déforestation à l'aide d'un système de collecte de données satellitaire différent.

## La déforestation en Amazonie et dans le Cerrado brésilien

REPÈRE 2



Si la déforestation amazonienne semble avoir atteint son point de retournement, d'autres fronts pionniers agricoles comme le Cerrado sont le lieu aujourd'hui de conversion des terres forestières.

[AUBERTIN et PINTON, 2013]. Alors que la déforestation diminue depuis 2004 en Amazonie, elle progresse dans le Cerrado : depuis 2011, les surfaces de forêts de ce biome converties à d'autres usages sont supérieures aux pertes en forêt amazonienne. En outre, si les aires protégées couvrent près de la moitié de l'Amazonie, elles ne représentent que 8 % du biome Cerrado. Au même titre que l'Amazonie il y a quelques années, le Cerrado devient un enjeu international<sup>1</sup>. Le Brésil s'est engagé à Copenhague en 2009 à réduire le taux de déforestation de ce biome de 40 % à l'horizon 2022, par rapport à la déforestation moyenne sur la période 1999-2005 (cf. repère 2).

### La nécessaire intensification de l'élevage

De vastes étendues sont encore exploitables au Brésil, notamment les pâturages dégradés abandonnés ou sous-utilisés, qui représenteraient environ 12 millions d'hectares. Selon certaines estimations, le quart de cette étendue suffirait à satisfaire la demande de viande jusqu'en 2022, sans contribuer davantage à la déforestation [BARRETO et SILVA, 2013]. Cela nécessiterait néanmoins d'adapter le modèle technique, en particulier en ce qui concerne l'élevage bovin.

Avec un cheptel d'environ 210 millions de têtes de bétail à l'heure actuelle [IBGE, 2014], l'élevage est considéré comme le principal responsable de la déforestation récente [WALKER et al., 2013]. Les pâturages couvrent environ 20 % de la superficie du pays, contre 7 % pour l'agriculture et les plantations forestières.

Les gains potentiels de productivité sont beaucoup plus importants dans la filière

1. Disponible sur : [epoca.globo.com/columnas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/10/bdesmatamento-do-cerradob-o-novo-vila-ambiental-do-brasil.html](http://epoca.globo.com/columnas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/10/bdesmatamento-do-cerradob-o-novo-vila-ambiental-do-brasil.html)

viande bovine que dans les filières agricoles hautement mécanisées telles que le soja. Avec environ un animal par hectare, l'élevage bovin reste encore à l'heure actuelle une activité essentiellement extensive, qui s'est développée historiquement par un accès facile et peu réglementé à la terre. Cette situation est en train d'évoluer avec la professionnalisation de l'ensemble de la filière, en amont (améliorations génétiques, nutrition, sécurité sanitaire...) et en aval (abattage, conservation, transformation, distribution...) [RUVIARO *et al.*, 2014]. Certains modèles montrent que la productivité des pâturages cultivés du Brésil n'atteint que 32 à 34 % de son potentiel, et qu'une augmentation de la productivité à 49-52 % de son potentiel permettrait de libérer suffisamment d'espace pour combler la demande (interne et à l'export) de viande, produits agricoles, bois de plantations et biocarburants, au moins jusqu'en 2040, sans besoin de conversion nouvelle d'espaces naturels [STRASSBURG *et al.*, 2014].

À travers la « déforestation évitée » rendue possible grâce à l'intensification des activités d'élevage, et via la récupération des pâturages dégradés, le Brésil entend poursuivre son modèle de développement agro-exportateur tout en répondant aux critiques des ONG environnementales. Certains travaux montrent qu'à l'horizon 2030, des politiques publiques ciblées sur le secteur de l'élevage, au moyen d'instruments tels que des taxes et des subventions, permettraient de réaliser des gains importants d'émissions de CO<sub>2</sub> [COHN *et al.*, 2014].

### **Se concentrer sur les grandes et moyennes exploitations : pragmatisme ou erreur stratégique ?**

Le « modèle agro-industriel durable » que le gouvernement brésilien entend promouvoir se concentre essentiellement sur les grandes et moyennes propriétés. Une telle focalisation n'est pas dénuée de sens dans la mesure où ces propriétés sont à l'origine de la majeure partie de la perte des forêts brésiliennes. Seuls 12 % de la déforestation durant la période 2004-2011 seraient imputables aux petits propriétaires possédant moins de 100 hectares [GODAR *et al.*,

2014]. Et des résultats positifs sont observés : selon les données de l'INPE, les parcelles déboisées de plus de 25 hectares représentaient 70 % de la déforestation en 2003 contre moins de 30 % en 2012. Autrement dit, la baisse des taux de déforestation a été beaucoup plus rapide dans les grandes propriétés les plus capitalisées que dans les petites propriétés rurales. Les zones où les petits projets de colonisation agraire sont dominants sont ainsi devenues au fil des ans celles où les taux de déforestation sont les plus élevés en Amazonie brésilienne [GODAR *et al.*, 2014].

L'avenir des petits agriculteurs familiaux reste à l'heure actuelle un sujet peu pris en compte dans les politiques de développement de l'Amazonie. Pourtant, ces acteurs jouent un rôle significatif dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable de l'Amazonie [POKORNY et PACHECO, 2014]. Les agricultures familiales se développent selon un mode opératoire désormais bien connu, qui consiste à brûler la forêt pour planter des cultures vivrières. Mais l'apport organique lié aux incendies étant limité dans le temps, la productivité des sols décroît rapidement, conduisant les agriculteurs à convertir ces parcelles en pâturages et à migrer vers de nouveaux espaces boisés qu'ils brûlent à leur tour. La législation brésilienne autorisant des défrichements sur des surfaces inférieures à 3 hectares par an, l'effet des 460 000 familles de petits agriculteurs présents en Amazonie sur la déforestation est donc potentiellement important. La conversion d'un seul hectare de forêt en terre cultivable pour chacune de ces familles impliquerait une déforestation de 4 600 km<sup>2</sup>, soit un niveau supérieur à celui que le Brésil s'est engagé unilatéralement à atteindre à l'horizon 2020 dans le cadre de son plan de lutte contre les changements climatiques [SIST *et al.*, 2012]. La prise en compte de ces agricultures familiales dans les stratégies de développement durable de la région s'avère donc nécessaire.

Des modèles techniques combinant agriculture, élevage et foresterie pourraient être mis en œuvre afin d'assurer la durabilité de la petite agriculture. Mais il convient également

d'observer l'évolution des équilibres ville-campagne découlant de la mise en place progressive du modèle de croissance agro-industrielle durable en Amazonie [SIST *et al.*, 2012]. Désormais, moins de 30 % de la population de la région nord vit en zone rurale, et les migrations des campagnes vers les villes sont de plus en plus fréquentes, en particulier en ce qui concerne les agriculteurs familiaux [LAPOLA *et al.*, 2014]. Pour le gouvernement brésilien, le développement urbain durable est donc également devenu un enjeu fondamental, y compris dans les régions les plus reculées d'Amazonie.

### Un modèle sous tension

La poursuite des efforts engagés en faveur de la préservation des forêts par les gouvernements successifs depuis plus d'une décennie repose toutefois sur un équilibre des rapports de force très fragile, à la fois interne et externe.

Les débats nationaux semblent tourner à l'avantage des « ruralistes », qui sont plus que jamais en position dominante<sup>1</sup> et qui détricotent progressivement l'ensemble des mesures environnementales tout en faisant pression auprès du gouvernement pour qu'il renforce son soutien au développement agro-industriel. S'appuyant sur la forte croissance de la demande nationale et internationale en produits agricoles brésiliens [GARRETT *et al.*, 2013] et la baisse du taux de croissance économique national, les partisans d'une ligne de développement productiviste « dure » tentent en effet de relancer une activité agro-industrielle fondée sur l'exploitation peu régulée des ressources naturelles du pays.

Suite aux élections récentes, ce front ruraliste est plus que jamais en majorité au Congrès et risque de peser pour une remise à plat des acquis socio-environnementaux. Le Programme d'accélération de la croissance (PAC), initié par la présidente Dilma Rousseff, prévoit des investissements pour la

construction d'infrastructures (routes, ports, barrages hydroélectriques...), qui faciliteront l'écoulement des produits agro-industriels amazoniens vers le sud du pays et l'extérieur. Les pressions pour réduire les unités de conservation et limiter les droits des populations indigènes se font également de plus en plus sentir [ARIMA *et al.*, 2014].

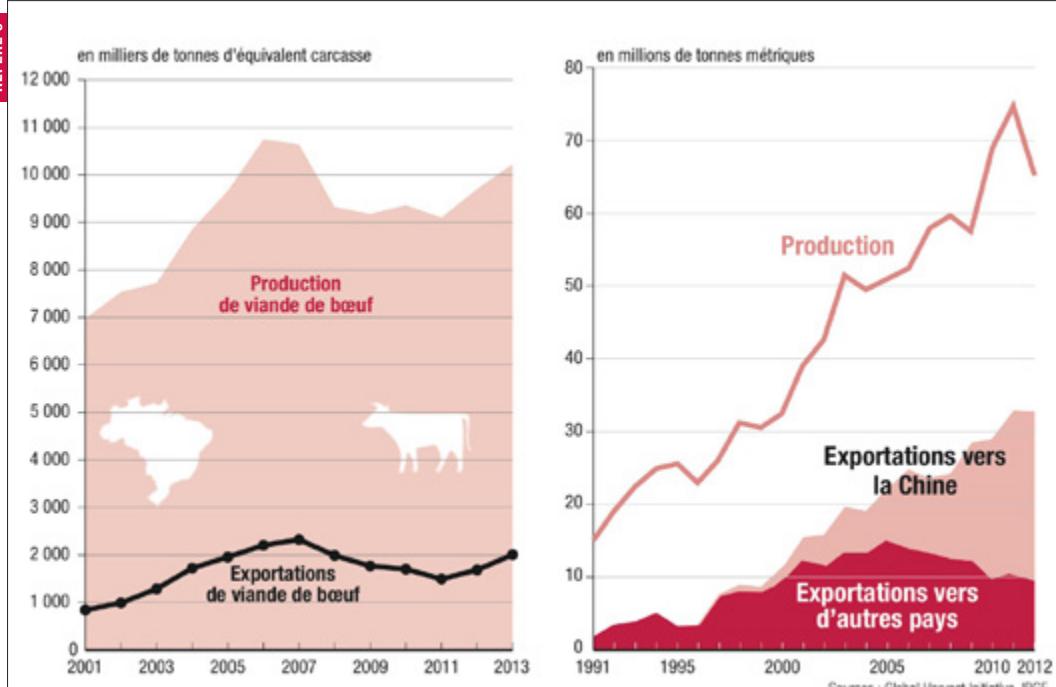
La réforme du Code forestier de 1965 est également dans la ligne de mire des ruralistes qui recherchent une application plus flexible des mesures de conservation de la forêt. Le non-respect constaté de l'interdiction du déboisement – en particulier dans les zones écologiquement sensibles comme les abords des cours d'eau ou les zones pentues – a permis de faire passer, en 2012, une réforme contenant l'amnistie des propriétaires ruraux dont les infractions sont antérieures au 22 juillet 2008. Autrement dit, la déforestation de la réserve légale et des aires de protection permanente est désormais autorisée si les propriétaires s'engagent à régulariser leur situation cadastrale et à restaurer les espaces dégradés. La compensation de cette dégradation, par exemple en conservant un pourcentage de forêts au-delà de ceux imposés par la loi sur d'autres propriétés rurales, est également possible. Avec cette « flexibilisation » du Code forestier, le gouvernement cherche à allier le maintien d'un modèle de développement agro-exportateur avec les réductions de la déforestation et des émissions de CO<sub>2</sub> qu'il s'est fixées (*cf. repère 3*).

Cette évolution préoccupe les ONG mais le Brésil n'entend pas se faire dicter son modèle de développement par les organisations non gouvernementales et les gouvernements étrangers. Au contraire, son statut de puissance émergente le place en position de force dans les discussions multilatérales. Il entend montrer que ses choix de développement sont judicieux, malgré les incertitudes qui planent encore sur sa capacité à réduire davantage la déforestation. La Fédération du Brésil a d'ailleurs refusé de signer l'accord adopté en septembre à New York à l'occasion du Sommet de l'ONU sur le climat par plus de cent trente gouvernements, entreprises et organisations

1. Les élections législatives de 2014 ont fortifié la *Bancada ruralista*, groupe de députés qui appuie le secteur de l'agro-négoce ; certains élus de ce groupe sont des responsables syndicaux et/ou de grands propriétaires et producteurs agricoles (disponible sur : agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2014/10/bancada-ruralista-sera-fortalecida-no-congresso-nacional-4615767.html).

## Une agriculture brésilienne toujours tournée vers l'exportation

REPERE 3



L'élevage bovin et la production de soja sont deux activités historiquement responsables de la déforestation au Brésil. Elles sont fortement tirées par les exportations, de manière croissante vers des marchés extérieurs plus dynamiques et moins sensibles aux questions environnementales que les marchés occidentaux.

de la société civile et des peuples autochtones, y compris certains États amazoniens de l'Union (Amapá, Acre et Amazonas). Cet accord, qui vise à réduire de moitié la déforestation d'ici à 2020 avant d'y mettre fin d'ici à 2030, ne comporte aucun engagement contraignant. Il s'agit d'une simple déclaration d'intention, que le gouvernement brésilien a pourtant rejetée au motif principal qu'il n'a pas été associé aux négociations ayant débouché sur le texte de l'accord. Ce refus provient également du fait que la législation brésilienne autorise un certain niveau de déforestation dans les propriétés privées, à partir du moment où les seuils de réserve légale sont respectés (en Amazonie, 50 à 80 % en fonction du zonage économique et écologique).

Les marges de manœuvre de la coopération internationale pour peser sur les choix de développement brésiliens sont de plus en

plus réduites. D'une part, parce que le Brésil ne compte plus sur les programmes de financement internationaux qui pourraient être débloqués à travers des dispositifs de type « réduction de la déforestation et de la dégradation forestière » (REDD) négociés dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux [AUBERTIN, 2012]. D'autre part, parce que les exportations de produits agricoles brésiliens sont de moins en moins dépendantes des pays européens et nord-américains, les plus sensibles aux questions environnementales. C'est particulièrement le cas des filières soja et viande bovine brésilienne, qui trouvent de plus en plus de débouchés dans les pays émergents (Chine pour le soja ; Russie et Moyen-Orient pour la viande).

Enfin, le discours des ruralistes dénonçant les interventions extérieures comme de nouvelles formes de colonialisme « vert » est

encore très influent. Cette position souverainiste, qui revient dans le débat interne à intervalles réguliers<sup>1</sup>, consiste à considérer les ONG environnementales comme des agents à la solde des gouvernements du Nord, tentant de « mettre sous cloche » le territoire amazonien afin de limiter les possibilités de croissance de l'offre de produits agricoles brésiliens qui concurrence directement les agricultures subventionnées des pays riches. C'est exactement en ces termes que le député fédéral Aldo Rebelo<sup>2</sup> s'exprime, en tant que rapporteur de la Commission parlementaire chargée d'examiner la pertinence d'une réforme du Code forestier [REBELO, 2010].

## Conclusion

Après la forte pression subie par le Brésil sur la question amazonienne, l'action publique mise en œuvre depuis plus d'une décennie est souvent présentée comme une *success story*. Il est vrai que le renforcement des politiques

publiques a permis de réduire fortement la perte de forêts amazoniennes depuis une dizaine d'années. Néanmoins, la relocalisation de la déforestation dans le Cerrado nuance ces résultats. La montée en puissance des forces ruralistes questionne également la capacité du Brésil à tenir ses engagements de baisse de la déforestation à moyen terme. En outre, le ralentissement de la croissance économique entraîne une baisse des recettes budgétaires dédiées aux opérations de contrôle de la déforestation.

Malgré ces incertitudes, le retour à des niveaux de déforestation proches de ceux de 2004 semble peu probable. En revanche, la consolidation et la poursuite des efforts réalisés jusqu'à présent demandent de véritables changements de stratégie, en particulier en ce qui concerne la prise en charge des acteurs ruraux les moins armés pour changer leurs pratiques. Les politiques publiques ont, jusqu'à présent, surtout visé à accommoder un modèle de développement reposant sur la croissance de l'agro-négoce, sans le remettre fondamentalement en question.

La véritable mutation du Brésil vers un développement durable devra s'appuyer aussi, et surtout, sur l'exploitation durable de sa riche biodiversité et sur la valorisation des services écosystémiques, deux éléments soutenus par les forces sociales et environnementales du pays. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARIMA E. Y., BARRETO P., ARAÚJO E. et SOARES-FILHO B., 2014, "Public Policies Can Reduce Tropical Deforestation: Lessons and Challenges from Brazil", *Land Use Policy*, 41: 465-473.
- AUBERTIN C. et PINTON F., 2013, « L'invention du biome Cerrado. Économie verte et sociobiodiversité », *Confins*, Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia.
- CARNEIRO M. S., 2013, *Crítica socioambiental e ação empresarial: Estudo da construção da certificação da carne bovina na Amazônia brasileira*, p. 114.
- COHN A. S., MOSNIER A., HAVLÍK P., VALIN H., HERRERO M., SCHMID E., O'HARE M. et OBERSTEINER M., 2014, "Cattle Ranching Intensification in Brazil Can Reduce Global Greenhouse Gas Emissions by Sparing Land from Deforestation", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, III: 7236-7241.
- ELOY L., TONNEAU J.-P. et SIDERSKY P., 2009, « Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil », *Géoconfluences*.
- GARRETT R. D., LAMBIN E. F. et NAYLOR R. L., 2013, "Land Institutions and Supply Chain Configurations as Determinants of Soybean Planted Area and Yields in Brazil", *Land Use Policy*, 3: 385-396.
- GODAR J., GARDNER T. A., TIZADO E. J. et PACHECO P., 2014, "Actor-Specific Contributions to the Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 201322825.
- GREENPEACE, 2009, *A Farra do Boi na Amazônia*, São Paulo, Greenpeace Brasil.
- IBGE, 2014, *Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA*, Instituto Brasileiro de Geografia

- e Estatística (disponible sur : [www.sidra.ibge.gov.br/](http://www.sidra.ibge.gov.br/), dernier accès le 21/03/2014).
- LAPOLA D. M., MARTINELLI L. A., PERES C. A., OMETTO J. P., FERREIRA M. E., NOBRE C. A., AGUIAR A. P. D., BUSTAMANTE M. M., CARDOSO M. F. et COSTA M. H., 2014, "Pervasive Transition of the Brazilian Land-Use System", *Nature Climate Change*, 4: 27-35.
- MITTERMEIER R. A., MYERS N., MITTERMEIER C. G. et ROBLES GIL P., 1999, *Hotspots: Earth's Biologically Richest and most Endangered Terrestrial Ecoregions*, CEMEX, SA, Agrupación Sierra Madre, SC.
- NEPSTAD D., MCGRATH D., STICKLER C., ALENCAR A., AZEVEDO A., SWETTE B., BEZERRA T., DiGIANO M., SHIMADA J. et DA MOTTA R. S., 2014, "Slowing Amazon Deforestation through Public Policy and Interventions in Beef and Soy Supply Chains", *Science*, 344: 1118-1123.
- POKORNY B. et PACHECO P., 2014, "Money from and for Forests: A Critical Reflection on the Feasibility of Market Approaches for the Conservation of Amazonian Forests", *Journal of Rural Studies*.
- RUVIARO C. F., BARCELLOS J. O. J. et DEWES H., 2014, "Market-Oriented Cattle Traceability in the Brazilian Legal Amazon", *Land Use Policy*, 38: 104-110.
- SAWYER D., 2008, "Climate Change, Biofuels and Eco-Social Impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado", *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Science*, 363: 1747-1752.
- SOARES-FILHO B., MOUTINHO P., NEPSTAD D., ANDERSON A., RODRIGUES H., GARCIA R., DIETZSCH L., MERRY F., BOWMAN M. et HISSA L., 2010, "Role of Brazilian Amazon Protected Areas in Climate Change Mitigation", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107: 10821-10826.
- STRASSBURG B. B., LATAWIEC A. E., BARIONI L. G., NOBRE C. A., DA SILVA V. P., VALENTIM J. F., VIANNA M. et ASSAD E. D., 2014, "When enough should Be enough: Improving the Use of Current Agricultural Lands Could Meet Production Demands and Spare Natural Habitats in Brazil", *Global Environmental Change*, 28: 84-97.
- WALKER N. F., PATEL S. A. et KALIF K. A., 2013, "From Amazon Pasture to the High Street: Deforestation and the Brazilian Cattle Product Supply Chain", *Tropical Conservation Science*, 6: 446-467.

# Réinventer la coopération internationale pour la santé : l'enjeu africain

Dominique KERUEDAN, Institut d'études politiques de Paris, France

**L**e moment 2015 se caractérise par le fait que le « développement durable » devient le paradigme de la coopération internationale. Pour la première fois, les objectifs s'appliqueront à tous les pays de la planète. Plusieurs incertitudes préoccupent les acteurs de santé publique dans les pays en développement : (i) après l'attention politique portée sur les questions de santé – la lutte contre le sida surtout – dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, quel statut leur sera consacré après 2015 ? ; (ii) comment les situations sanitaires spécifiques des pays pauvres, notamment des populations africaines, pourront-elles connaître un format universel ?

Ces questions sont d'autant plus aiguës qu'il ne semble pas y avoir d'études prospectives permettant aux décideurs politiques des pays du continent ou des organisations de coopération internationale d'appréhender et anticiper quels pourront être, dans les années qui viennent, les effets sur la santé des transformations économiques et sociales spectaculaires que traverse l'Afrique sous l'effet de cette double transition – démographique et épidémiologique – où la croissance démographique est la plus rapide qu'aït connue l'histoire de l'humanité (*cf. repère 1*). Le devenir de l'Afrique de l'Ouest et centrale est crucial : cette région, qui connaît le plus de retard à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), est aussi la plus instable politiquement : les pays basculent dans le conflit armé les uns après les autres (Côte d'Ivoire, Mali, République centrafricaine, Nigeria, etc.) ou s'installent pour une longue durée dans des situations mixtes de post conflit et de développement (République démocratique du Congo).

## La santé, la sécurité, la pauvreté

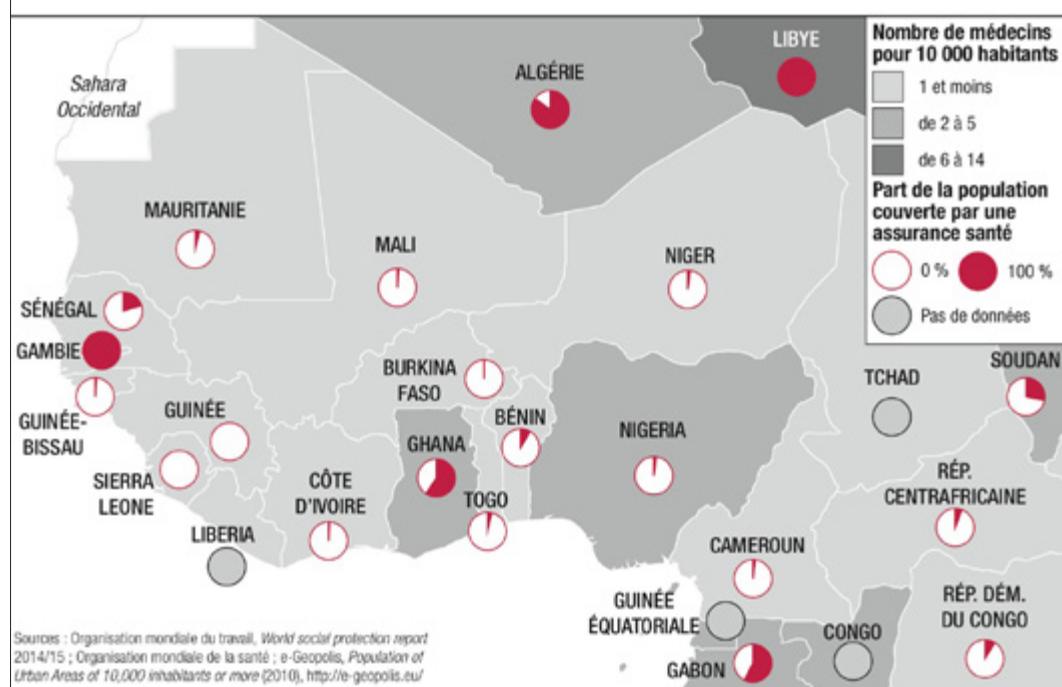
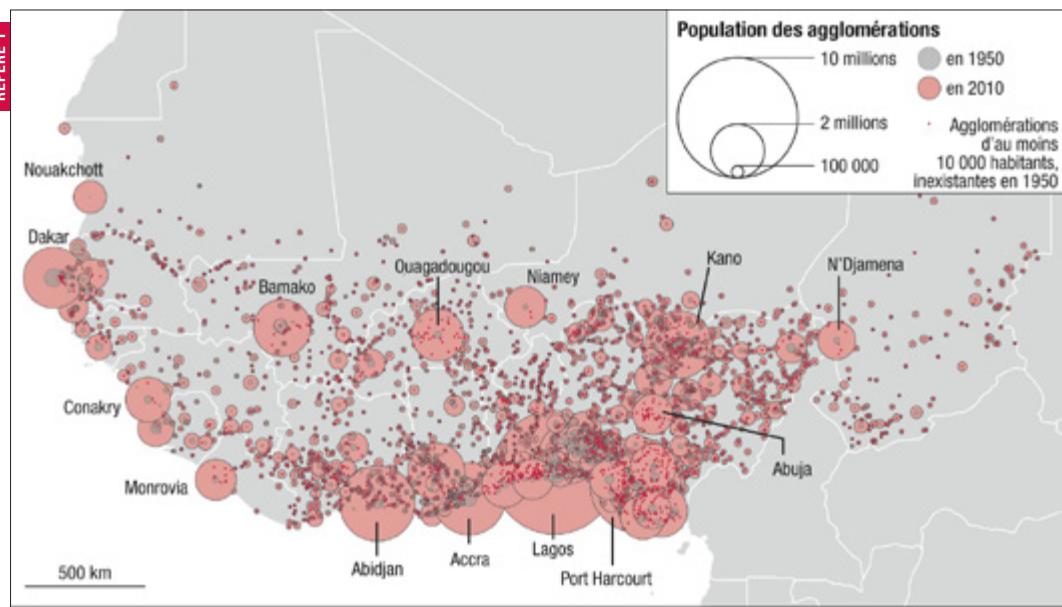
C'est la lutte contre le sida, plutôt que les stratégies sanitaires dans leur ensemble, qui bénéficie, dès le début des années 2000, des volumes de financements les plus

importants, octroyés au travers du Fonds mondial et du President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) du gouvernement américain. Si le sida est inscrit à l'ordre du jour des réunions du Conseil de sécurité en janvier 2000 pour la première fois de son histoire, c'est parce que la pandémie africaine est alors perçue par le gouvernement américain comme une menace pour la sécurité nationale, voire mondiale, discours relayé par le secrétaire général Kofi Annan lors des Sommets du G8 de Gênes et d'Okinawa [KERUEDAN, 2013]. Lors de la création des initiatives mondiales ou des mécanismes innovants de financement tels que UNITAID, les associations de malades et les entreprises pharmaceutiques se constituent en une sorte d'oxymore pour revendiquer respectivement l'accès aux traitements et la création d'un marché solvable rassurant pour l'industrie. Ce plaidoyer public-privé perpétue et exporte d'autant plus volontiers un modèle curatif de santé que c'est le modèle dominant des secteurs de la santé des pays riches, accordant une attention un peu méprisante ou découragée à la prévention en matière de santé publique.

En 2011, les débats de l'Assemblée générale des Nations unies sur les maladies chroniques ne seront suivis d'aucune promesse de financement de la part de la communauté internationale. Précisément parce qu'ils ne sont pas transmissibles, ces fléaux du monde moderne n'induisent pas de réponse d'envergure à l'échelle mondiale, bien que les pays à revenus faibles ou intermédiaires supportent plus de 80 % de la charge imputable à ces maladies [OMS, 2010]. À l'AG en 2011, il n'y sera pas question de l'abus d'alcool, qui figure au rang de l'un des facteurs de risque de cancer les plus redoutables. D'autres lobbies industriels sont en action. Ainsi, à l'échelle globale, la volonté de financer la santé est-elle directement liée au risque pandémique, ou à la perception d'une menace sanitaire, ainsi que nous avons pu l'observer lors de l'émergence des épisodes de SARS,

## Les défis africains de l'accès à la santé

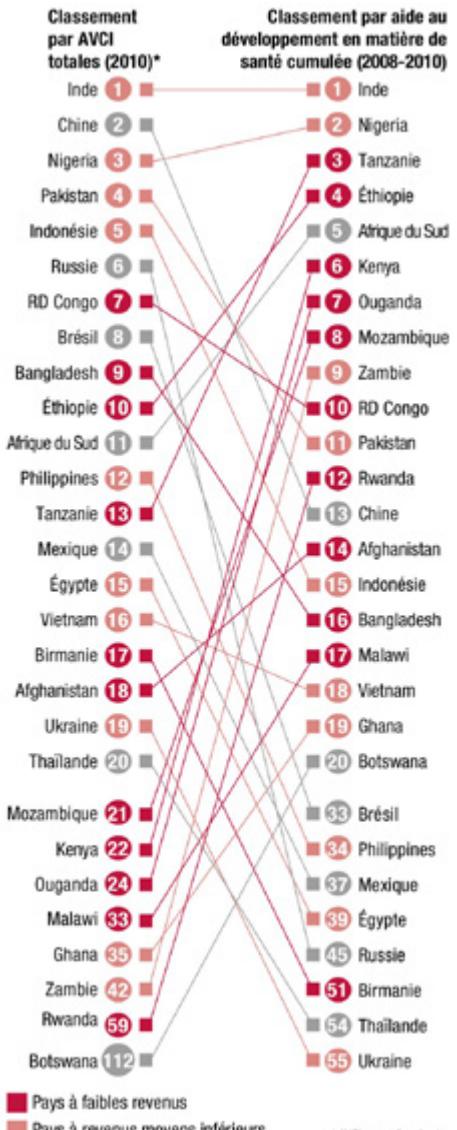
REPÈRE 1



Une urbanisation rapide et incontrôlée, un manque cruel de personnels de santé, une couverture des coûts médicaux encore balbutiante... L'Afrique de l'Ouest a besoin d'interventions spécifiques pour répondre durablement aux besoins de ses populations.

## Une aide internationale inadaptée

REPÈRE 2



Sources : IHME, Base de données sur l'APD en matière de santé (Pays et régions, 2012) et Global Burden of Disease Study, 2010.

L'aide au développement n'est que rarement en adéquation avec les besoins sanitaires des pays en développement. Les pays les plus aidés ne sont pas les pays où le poids des traitements sanitaires, exprimés en années de vie en pleine santé perdues, se fait le plus cruellement sentir.

H5N1 et H1N1, ou de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014. Ces phénomènes, appréhendés comme potentiellement déstabilisateurs en termes politique et sécuritaire, sont à l'origine du concept de « santé mondiale » tel qu'il apparaît pour la première fois en 1997 dans une publication de l'Institute of Medicine aux États-Unis : « *The world's nations, the US included, now have too much in common to consider health as a merely as national issue. Instead, a new concept of "global health" is required to deal with health problems that transcend national boundaries, that may be influenced by circumstances and experiences in other countries, and that are best addressed by cooperative actions and solutions [...]. The risks are being transferred too, HIV is by far the most important of the new infections, both globally and in the United States<sup>1</sup>.* »

### Pour un modèle alternatif de « santé durable »

Cette perspective sanitaire globale est relativement récente. Depuis les origines de la notion de développement<sup>2</sup>, c'est l'argument économique, puis de lutte contre la pauvreté, qui sous-tend le concept de « santé et développement », dimension des politiques de développement plutôt que de développement durable, qui a longtemps privilégié les questions environnementales, « *la recommandation de justice sociale étant quant à elle oubliée des discours* » [Le Monde, 2013]. Le défi du développement durable après 2015 est de tenir la promesse de prêter un intérêt politique égal aux trois piliers, dont celui de la justice sociale, tant du point de vue thématique que géographique. La Résolution issue du Sommet de Rio en 2012 affirme que « *la santé est à la fois une condition préalable, le résultat et un indicateur des trois volets du développement durable* » [AG/ONU, 2012]. La santé figure bien parmi les objectifs énumérés de développement durable après 2015 : « *Ensure healthy life and promote well-being for all at all ages<sup>3</sup>.* » Néanmoins, les enjeux sont de taille

1. INSTITUTE OF MEDICINE, 1997, chap. 2 : « La mondialisation de la santé : Problèmes communs, besoins communs ».

2. Que fonde le président américain Harry Truman en prononçant son discours d'investiture en 1949 : « *Il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et notre progrès industriel au service de l'amélioration de la croissance des régions sous-développées. Plus de la moitié des gens dans le monde vivent dans des conditions voisines de la misère. Ils n'ont pas assez à manger. Ils sont victimes de maladies. Leur pauvreté constitue un handicap et une menace, tant pour eux que pour les régions les plus prospères.* »

3. Disponible sur : <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

et les arbitrages incertains, entre priorités, entre pays. Les inégalités sociales et sanitaires ont des sources politiques et structurelles [COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE FOR HEALTH, 2014]. La croissance économique africaine ne s'accompagne pas d'une réduction de la pauvreté ou d'une création d'emplois [ARMA, 2013 ; RAMACHANDRAN, 2014]. Les pays les plus pauvres sont aussi les pays orphelins de l'aide [KEROUEDAN, 2014] (cf. repère 2). Il est des problèmes de santé qui ne sont pas communs tant du point de vue de leur ampleur que de leur nature : le développement intellectuel et mental des enfants malnutris ou impaludés, la mort de femmes enceintes, toutes les formes de violences perpétrées à l'encontre des fillettes et des femmes, la sécurité des populations civiles et des personnels soignants dans les régions en guerre, la mort devant les hôpitaux en l'absence d'assurance-maladie, l'iniquité de la répartition de l'aide mondiale, les inégalités de santé qui se transmettent sur plusieurs générations, etc. Ces situations singulières appellent des réponses spécifiques.

La Couverture sanitaire universelle (CSU) apparaît alors comme une solution dans un monde anticipé

comme « convergent » du point de vue de la santé [THE LANCET COMMISSION ON INVESTING IN HEALTH, 2013]. Si la CSU peut contribuer à réduire la pauvreté, l'amélioration de la santé passe davantage par des politiques qui valorisent, plutôt qu'elles ne contre-courent, le droit à la santé et une vision de la vie et du monde instaurant un modèle de « santé durable », inspirant un débat démocratique de personnes et de malades réunis autour de « la santé que nous voulons ». Amartya Sen nous y invitait déjà à la fin des années 1990 : « *Le public ne doit pas se considérer comme un simple patient, mais bien comme un acteur du changement. Le prix à payer pour l'inaction et l'apathie, ce peut être la maladie ou la mort* » [SEN, 2000]. En recentrant la réflexion sur la politique de santé des personnes, en cessant de la réduire inlassablement à celle du financement des systèmes ou du secteur, les sociétés se prépareront, non pas à prendre en charge de plus en plus de malades, mais à bâtir des sociétés fabriquant moins de malades. Figure peut-être ici le seul point commun possible, et nous l'espérons, universellement partagé : celui de préserver durablement la santé. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AG/ONU, 2012, *Le Futur que nous voulons*, Résolution 66/288, 27 juillet.
- ARMA B., 2013, “Making Sense of Africa’s Priorities for the Post-2015 Agenda for Development”, *Development*, 56(1): 114-122.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE FOR HEALTH, 2014, “The Political Origins of Health Inequity: Prospects for Change”, *The Lancet*, vol. 383, 15 février, p. 630-667.
- INSTITUTE OF MEDICINE, 1997, *America’s Vital Interest in Global Health: Protecting our People, Enhancing our Economy, and Advancing our International Interests*, Washington D. C., Institute of Medicine.
- KEROUEDAN D., 2013, *Géopolitique de la santé mondiale*, Paris, Fayard, coll. « Leçons inaugurales du Collège de France ».
- KEROUEDAN D., 2014, « Objectifs 2015-2030. Négociations pour le programme de développement après 2015 : Perspectives africaines », *Diploweb*, 20 novembre (disponible sur : [www.diploweb.com/Objectifs-pour-2015-2030.html](http://www.diploweb.com/Objectifs-pour-2015-2030.html)).
- Le Monde, 2013, Dossiers et Documents, avril.
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, 2010, *Rapport sur la situation mondiale des maladies non transmissibles*, Genève, Éditions de l’OMS.
- OPEN WORKING GROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, 2015, *Outcome Document*, New York, 19 juillet (disponible sur : [sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html](http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html)).
- RAMACHANDRAN V., 2014, *Why Don’t African Firms Create more Jobs?*, Washington D. C., Center for Global Development, 2 mars (disponible sur : [www.cgdev.org/blog/why-don-t-african-firms-create-more-jobs](http://www.cgdev.org/blog/why-don-t-african-firms-create-more-jobs)).
- SEN A., 2000, « Santé et développement », *Bulletin de l’OMS*, Recueil d’articles n° 2.
- THE LANCET COMMISSION ON INVESTING IN HEALTH, 2013, “Global Health 2035: A World Converging within a Generation”, *The Lancet*, décembre.

# Chapitre 7

# Californie : une trajectoire climatique pour 2050

**Louise BEDSWORTH**, Cabinet du gouverneur Edmund G. Brown, États-Unis

La Californie est un État précurseur tant en termes de protection de l'environnement que d'actions spécifiques en faveur du climat et d'une économie verte. Ses choix sont même devenus un levier d'inflexion des politiques nationales et régionales en la matière. L'administration Brown au pouvoir actuellement s'emploie à définir et mettre en place une trajectoire climatique pour 2050, dont l'influence devrait dépasser les frontières de l'État.

**L**a Californie joue un rôle moteur en matière de protection de l'environnement depuis les années 1960, époque où cet État a adopté la toute première réglementation visant à limiter les émissions des véhicules automobiles afin de lutter contre ses problèmes de pollution atmosphérique. Dans les années 1970, la Californie a été le premier État de l'Union à prendre des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique. Elle a depuis toujours conservé sa longueur d'avance et continue de mettre à profit son expérience pour lutter contre les changements climatiques mondiaux. Alors qu'elle endosse ce rôle de précurseur, la Californie poursuit une croissance dont elle récolte les fruits sur les plans économique et environnemental.

Face aux changements climatiques, l'État californien adopte une approche globale, impulsant des initiatives pour réduire les

émissions de gaz à effet de serre (GES), anticiper leurs répercussions inévitables sur le climat, financer la recherche sur les changements climatiques, réfléchir aux moyens de réduire les émissions et préserver l'État des conséquences climatiques qui se font déjà sentir dans toute la Californie. Ce rôle de chef de file a également conduit à la mise en place de plusieurs accords de coopération, d'échelle interétatique et internationale, en matière de changements climatiques. La Californie s'emploie à démontrer l'importance que revêtent l'intervention des entités infranationales et son incidence significative face aux changements climatiques mondiaux.

Ce chapitre présente l'évolution du programme de la Californie en matière de changements climatiques, les progrès accomplis à ce jour et les prochaines mesures qu'elle devra prendre si elle veut réduire massivement les émissions d'ici le milieu du siècle.

## La Californie : moteur historique en matière d'environnement

La Californie joue depuis de nombreuses années un rôle moteur en matière d'environnement et se distingue notamment dans deux domaines : l'amélioration de la qualité de l'air et l'augmentation de l'efficacité énergétique. Le travail accompli depuis plusieurs décennies a porté ses fruits, tout en servant de socle aux initiatives de lutte contre les changements climatiques.

### Lutter contre la pollution atmosphérique

En 1960, la Californie institue un comité chargé de tester et d'homologuer les dispositifs visant à limiter les émissions des véhicules à moteur afin de lutter contre les graves problèmes de pollution atmosphérique que connaît la région de Los Angeles, avec des conséquences néfastes sur la santé. Dans la foulée, elle instaure une série d'obligations technologiques pour les véhicules ainsi qu'une réglementation concernant les gaz d'échappement. Ces dispositions réglementaires ont précédé de plusieurs années la moindre initiative fédérale. La première loi fédérale de lutte contre la pollution atmosphérique (*Clean Air Act*) finit par reconnaître ce rôle précurseur en autorisant la Californie à fixer ses propres normes, plus contraignantes, concernant la limitation des émissions des véhicules de tourisme. Le *Clean Air Act* permet également aux autres États d'appliquer s'ils le souhaitent les normes californiennes plutôt que les normes fédérales – choix que de nombreux États, notamment du Nord-Est, ont fait. Ce régime particulier est accordé à la Californie en raison de ses problèmes « très spécifiques » de qualité de l'air et de ses « initiatives pionnières » [*Clean Air Act* de 1967, cité par HANEMANN, 2008]. Chaque fois que la Californie instaure de nouvelles normes d'émissions pour les véhicules, l'Environmental Protection Agency (EPA) lui accorde la dérogation permettant leur application.

Forte de cet aval, la Californie a élaboré des règles de plus en plus draconiennes afin de réduire les émissions responsables du *smog*, en s'appuyant sur des techniques de limitation des émissions et des technologies

automobiles de pointe. L'État a notamment établi des normes et des obligations strictes pour les pots d'échappement afin de limiter les émissions par évaporation. Dans le cadre de son programme en faveur des véhicules à faibles émissions, la Californie a également adopté un volet concernant les véhicules à émissions nulles (*Zero Emission Vehicles*, ZEV). Tout récemment, l'État californien a combiné les deux aspects dans un programme intitulé *Advanced Clean Cars*, qui vise à réduire les émissions responsables du *smog* et les émissions de GES des véhicules de tourisme, tout en généralisant la diffusion et l'adoption de technologies automobiles de pointe.

### Améliorer l'efficacité énergétique

Lors de la crise énergétique des années 1970, la Californie a été la première à instaurer des normes d'efficacité énergétique applicables aux bâtiments et aux appareils. Grâce à ces mesures, la consommation d'électricité par personne est quasi stable depuis 1975 et se situe bien en deçà de la moyenne nationale depuis 1990. Une étude a estimé que les économies d'énergie résultant des politiques en faveur de l'efficacité énergétique ont injecté 40 milliards de dollars entre 1972 et 2007 dans l'économie [ROLAND-HOLST, 2008] (cf. repère 1).

Les efforts constants de la Californie en faveur de l'efficacité énergétique se traduisent par son ordre de charge, autrement dit l'ordre selon lequel l'État achemine les ressources pour répondre à la demande en électricité. L'ordre de charge fait de l'efficacité énergétique la première des priorités. Autrement dit, on priviliege les mesures en faveur de l'efficacité énergétique, dont l'application de normes d'efficacité et la régulation de la demande, pour répondre à une demande croissante. Viennent ensuite les sources d'électricité renouvelables, puis le gaz naturel propre. L'ordre de charge, principe en place depuis plusieurs décennies, a été réaffirmé par l'*Energy Action Plan* (*Plan d'action énergie*) de 2003 [ÉTAT DE CALIFORNIE, 2003].

Afin de favoriser l'efficacité énergétique, la structure de la tarification de l'électricité a également bénéficié du « découplage », qui

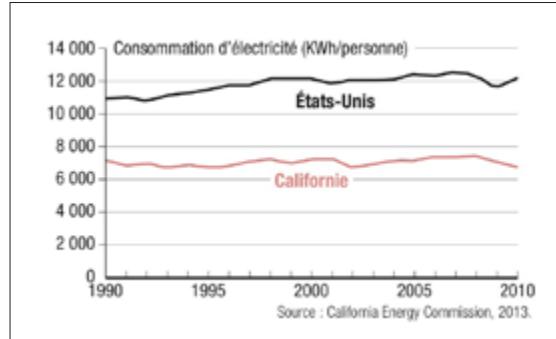
permet de contrebalancer les réticences des compagnies d'électricité à l'égard de l'efficacité énergétique. Dans le cadre de cette structure, les bénéfices de la compagnie ne dépendent pas de la quantité d'électricité vendue : les tarifs sont plutôt ajustés en fonction d'objectifs de recettes précis. Ces objectifs sont fixés pour permettre aux compagnies de couvrir leurs frais fixes et sont révisés régulièrement pour garantir le recouvrement des coûts [pour plus d'informations sur le découplage, se reporter à NARUC, 2007]. De tous les États de l'Union, la Californie dispose de la plus longue expérience en matière de découplage, principe qu'elle a adopté au début des années 1980.

### Lutter contre les changements climatiques

La question des changements climatiques est inscrite dans le paysage politique californien depuis la fin des années 1980, époque à laquelle le Parlement californien a commandé la première évaluation de l'incidence des changements climatiques sur l'État ainsi qu'un diagnostic des moyens de réduire les émissions de GES [FRANCO *et al.*, 2008]. La publication de deux rapports, en 1989 et 1991, s'est ensuivie : tous deux présentaient les répercussions des changements climatiques ainsi que les solutions pour réduire les émissions de GES [*ibid.*]. Il a cependant fallu attendre plusieurs années avant que l'État californien intervienne officiellement pour lutter contre les changements climatiques.

Le programme de la Californie en matière de climat s'est d'abord décliné en programmes de réduction des émissions propres à chaque secteur, pour aboutir à la politique climatique globale désormais en vigueur. Pour ce faire, l'État s'est d'abord appuyé sur son expérience pionnière en matière de transport et d'énergie [HANEMANN, 2008]. La politique de l'État a ensuite évolué et s'est affinée pour aboutir à une réglementation plus stricte visant à réduire les émissions et à des investissements plus importants dans la recherche pour appuyer les politiques climatiques. Fort de ces succès circonscrits, l'État californien s'est ensuite fixé un objectif global de réduction des émissions de GES applicable à l'ensemble de l'économie.

## La Californie : pionnier des économies d'électricité



Depuis plus de vingt ans, la consommation d'électricité par personne en Californie est stable et représente moins de la moitié de la consommation moyenne par habitant des États-Unis.

### Limiter les émissions des véhicules

En 2002, la Californie a adopté le projet de loi (*Assembly Bill, AB*) n° 1493 : elle accorde au California Air Resources Board (CARB) le pouvoir de définir les normes en matière de gaz d'échappement pour limiter les émissions de GES des véhicules de tourisme [ASSEMBLÉE DE L'ÉTAT DE CALIFORNIE, 2002].

Ces dispositions réglementaires ont été les premières du genre dans le monde. Elles ont imposé au parc de voitures de tourisme et de camionnettes des normes moyennes à compter de 2009. Ces normes sont conçues pour être appliquées progressivement et devenir de plus en plus contraignantes, en vue d'atteindre une réduction de 30 % des émissions de GES des véhicules neufs à l'horizon 2016. Malgré le procès intenté par l'industrie automobile et le retard pris par l'EPA dans l'octroi de la dérogation nécessaire à la mise en œuvre des normes, la réglementation a été adoptée par de nombreux autres États.

Les normes fixées par la Californie pour les émissions des véhicules à moteur attestent de la portée considérable d'une telle impulsion environnementale. Si le *Clean Air Act* n'accorde une autorisation spéciale qu'à la seule Californie, d'autres États peuvent choisir de suivre les normes qu'elle prescrit en matière de véhicules plutôt que celles édictées par l'État fédéral. Peu de temps après son adoption, suffisamment d'États ont fait le choix d'appliquer

la réglementation californienne (y compris les normes concernant les GES) pour qu'elle concerne environ un tiers du marché automobile américain. Le gouvernement fédéral a fini par imposer aux véhicules neufs des normes de consommation de carburant correspondant aux règles californiennes, et la totalité des véhicules neufs vendus aux États-Unis répond désormais aux objectifs d'émissions de GES définis par la Californie.

### Organiser un marché des énergies renouvelables

La Californie ne s'est pas contentée de préconiser une meilleure efficacité énergétique, elle a également mis sur pied un programme visant à encourager la production de sources d'électricité non polluantes et renouvelables. En 2002, la Californie a adopté sa première norme de portefeuille d'énergie renouvelable (*Renewable Portfolio Standard*, RPS). La RPS exige que 20 % de l'électricité fournie par l'ensemble des entreprises privées de services collectifs, des fournisseurs de services électriques et des groupements d'achat municipaux provienne de sources renouvelables d'ici 2020. Le *State Energy Action Plan* de 2003 a raccourci cette échéance à 2010 [STATE OF CALIFORNIA, 2003]. Cet objectif plus ambitieux a été inscrit dans la loi en 2006 [STATE OF CALIFORNIA SENATE, 2006a]. Plus récemment, l'État californien a adopté des objectifs plus fermes, présentés ci-après.

En même temps que ses objectifs d'énergie renouvelable, la Californie a également instauré une norme de performance en matière d'émissions pour les contrats à long terme de fourniture d'électricité de base [STATE OF CALIFORNIA SENATE, 2006b]. Selon ces règles, les entreprises de services collectifs ne peuvent passer de contrats avec des entités qui dépassent ces normes. Le niveau des recommandations permettra à terme de réduire l'électricité produite à partir du charbon [CALIFORNIA ENERGY COMMISSION, 2014].

La Californie a également adopté une démarche globale multipartite en vue d'implanter de grands projets d'énergie renouvelable dans ses régions désertiques. Le *Desert*

*Renewable Energy Conservation Plan* (DRECP) associe les autorités californiennes, fédérales et locales ainsi que les associations de protection de la nature. Le Plan a recensé des zones pour le développement des énergies renouvelables ainsi que des périmètres prioritaires pour la préservation des espèces et de l'habitat naturel. L'objectif de ce Plan est de valoriser et de rétablir les écosystèmes naturels, tout en proposant aux promoteurs des énergies renouvelables un calendrier et des coûts plus prévisibles et plus fiables [DRECP, 2014].

### Adopter un objectif en termes d'émissions de GES

Les politiques californiennes concernant les véhicules et l'énergie ont préparé le terrain pour l'adoption d'un programme global d'atténuation des changements climatiques. En 2005, Arnold Schwarzenegger, le gouverneur de l'époque, annonce que la Californie prendra des mesures pour réduire les émissions de GES dans tous les secteurs de l'économie. Le gouverneur Schwarzenegger établit par ordonnance (*Executive Order*, EO S-03-05) des objectifs de réduction des émissions à l'échelle de son État. Une directive prévoit de réduire les émissions de GES au niveau de 1990 d'ici 2020 et à 80 % du niveau de 1990 d'ici 2050 (EO S-03-05)<sup>1</sup>. Cette réduction drastique des émissions d'ici le milieu du siècle correspond à ce que l'on estime nécessaire pour parvenir à stabiliser le climat et à limiter les répercussions du réchauffement climatique.

### Le *Global Warming Solutions Act* de 2006

En 2006, la Californie inscrit dans la loi les objectifs de réduction des émissions pour 2020. L'AB n° 32, le *Global Warming Solutions Act* de 2006, fixe comme objectif de parvenir en 2020 à une réduction des émissions de GES au niveau de 1990. Le projet de loi confie la responsabilité et le pouvoir d'application de l'AB 32 au California Air Resources Board (CARB), l'agence qui a piloté les efforts de la Californie pour lutter contre la pollution

1. Le texte de l'ordonnance est disponible (en anglais) sur : <http://gov.ca.gov/news.php?id=1861>

atmosphérique. Le projet prévoit également une « soupape de sécurité », qui accorde un délai pour la réalisation des objectifs dans certaines circonstances. Cette clause a été ajoutée lors des négociations sur la rédaction du texte [HANEMANN, 2008]. Une autre clause prévoit que l'État peut recourir aux mécanismes du marché (système de plafonnement et d'échange ou taxe carbone) pour réduire les émissions. La loi enjoint le CARB de concevoir un Plan de cadrage (*Scoping Plan*), précisant les modalités pour atteindre l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2020 [CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, 2006].

Le CARB a adopté un premier Plan de cadrage en 2008, présentant les programmes mis en œuvre pour atteindre l'objectif de 2020. La réduction des émissions s'appuie sur les programmes éprouvés mis en place par l'État (normes concernant les émissions des véhicules, norme de portefeuille d'énergie renouvelable et mesures en faveur de l'efficacité énergétique). Figurent également dans le Plan de cadrage plusieurs nouveaux programmes, dont une norme de carburant à faible teneur en carbone pour le secteur des transports, des programmes de réduction des émissions de GES des véhicules utilitaires moyens et lourds ainsi que des programmes de réduction des gaz à fort potentiel de réchauffement planétaire. Le Plan de cadrage préconise également la conception et la mise en œuvre d'un système de plafonnement et d'échange pour réduire une partie des émissions de GES [CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2008].

Suite à l'adoption de l'AB 32, le CARB a entériné une série de dispositions visant à limiter les émissions de GES. Plusieurs nouvelles lois ont été édictées pour réduire les émissions de GES provenant de différentes sources.

### Aménagement du territoire et transports

En 2008, la Californie a adopté une loi imposant la réduction des émissions de GES par personne grâce à une harmonisation de l'aménagement du territoire et de l'organisation des transports à l'échelle régionale. Le Projet de loi du Sénat (*Senate Bill, SB*) n° 375 enjoint le CARB de fixer des objectifs régionaux de

réduction des émissions de GES [CALIFORNIA STATE SENATE, 2008]. Les régions ont affiché leur volonté de respecter ces objectifs en élaborant des stratégies collectives durables. Parmi ces stratégies figurent des mesures visant à réduire les véhicules-kilomètres parcourus en combinant aménagement du territoire efficace et investissements dans les transports en commun ainsi que dans les alternatives à l'utilisation de la voiture, telles que le vélo et la marche.

### Énergie renouvelable

Lors de sa prise de fonction en 2010, le gouverneur E. G. Brown réaffirme la volonté de l'État de Californie de réduire les émissions de GES et adopte plusieurs lois et objectifs supplémentaires pour atteindre ce but, parmi lesquels un projet de loi qui porte à 33 % la norme de portefeuille d'énergie renouvelable d'ici 2020. Le Gouverneur fixe également un objectif d'accroissement du nombre de ZEV en circulation, avec l'ambition d'atteindre 1,5 million de véhicules d'ici 2025 [EO B-16-2012 : pour de plus amples détails, se reporter à GOVERNOR'S OFFICE, 2013]. Des objectifs en matière de production décentralisée (panneaux photovoltaïques et petits systèmes utilisant les énergies renouvelables) et de production combinée de chaleur et d'électricité sont également fixés. L'État entend aussi accroître l'efficacité énergétique des nouveaux bâtiments afin d'atteindre la norme bilan énergétique nul en 2020 dans les immeubles à usage d'habitation et en 2030 dans les bâtiments à usage commercial [CALIFORNIA ENERGY COMMISSION, 2007], ambition réaffirmée dans les derniers travaux de planification énergétique.

Alors que l'État compte de plus en plus sur les sources d'électricité renouvelables intermittentes, il met sur pied un programme pour acquérir et installer des systèmes de stockage de l'énergie. La California Public Utilities Commission (CPUC) a été chargée de fixer les objectifs de stockage [CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, 2010]. En 2013, la CPUC impose aux trois distributeurs privés de l'État de Californie d'acquérir 1 325 mégawatts de stockage d'énergie d'ici 2020. Les installations de stockage

devront être en place d'ici 2024 [CPUC, 2013]. Le Plan californien pour le stockage de l'énergie est le premier du genre aux États-Unis.

### **Plafonnement et échange**

L'AB 32 a autorisé le CARB à avoir recours aux mécanismes du marché pour réduire les émissions de GES. La Californie a ainsi conçu un programme de plafonnement et d'échange qui concerne près de 85 % des émissions de l'État et contribue à hauteur de 15 % aux réductions d'émissions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par l'AB 32. Le plafonnement des émissions a été défini en 2013 et le seuil baisse chaque année depuis lors. Le Programme a débuté par l'attribution gratuite de permis d'émission, les permis suivants devant être acquis aux enchères. L'État a organisé sa première vente aux enchères de quotas d'émission en 2012. Les deux premières années, le Programme s'adresse aux compagnies d'électricité et aux gros clients industriels. En 2015, le système de plafonnement s'étendra aux carburants utilisés dans les transports [CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2011].

Les recettes provenant de la vente aux enchères des permis servent à financer les programmes de réduction des émissions de GES. Afin de déterminer les domaines dans lesquels ces bénéfices pourraient être investis, l'État de Californie a conçu un plan d'investissement. Les sommes provenant de la vente aux enchères doivent être investies dans des projets visant à réduire de manière concrète les émissions de GES. La législation californienne exige en outre que 25 % du montant soit investi dans des projets destinés aux populations défavorisées et que 10 % soit réservé à des projets situés dans des collectivités défavorisées [CALIFORNIA STATE SENATE, 2012].

### **Engagement interétatique et international**

La Californie s'est depuis longtemps rapprochée d'autres États de l'Union et d'autres pays pour partager des informations, coordonner des programmes et progresser dans la réalisation des objectifs environnementaux : les changements climatiques n'ont pas fait exception. Ces accords couvrent une vaste zone

géographique et comprennent une série de volets. Un des accords les plus récents et les plus complexes a été conclu entre la Californie et la province canadienne du Québec. En janvier 2014, la Californie et le Québec ont harmonisé leurs systèmes de plafonnement et d'échange, ouvrant ainsi la possibilité d'utiliser les permis issus des deux pays dans l'un ou l'autre programme. Les deux gouvernements ont organisé leur première vente aux enchères commune en 2014.

En outre, la Californie a conclu des accords avec plusieurs autres États de l'Union et avec des provinces canadiennes dans le cadre du Pacific Coast Collaborative. Au travers de ce Protocole, les États de Washington, de l'Oregon et de la Californie, ainsi que la province canadienne de la Colombie-Britannique, se sont engagés à rendre compte du coût de la pollution au carbone et à adopter et garantir des normes de carburant à faible teneur en carbone. Lorsque cela est possible et s'il y a lieu, les signataires coordonneront leurs programmes.

La Californie a également conclu des accords avec plusieurs administrations publiques chinoises, comme le ministère du Commerce, le ministère de la Protection de l'environnement, les provinces de Jiangsu et de Guangdong et le ministère de la Protection de l'environnement de Pékin. Les protocoles d'accords portent sur la coopération en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, sur le développement sobre en carbone, sur les transports propres, et sur l'investissement en faveur des technologies de production d'énergies non polluantes.

Des accords sur l'énergie, les changements climatiques, la pollution atmosphérique et la tarification du carbone lient aussi la Californie au gouvernement du Mexique depuis juillet 2014. La Californie a passé des accords avec plusieurs autres États et régions du monde, dont plusieurs pays d'Amérique du Sud, l'Inde, le Japon et Israël<sup>1</sup>.

---

1. On peut consulter (en anglais) la liste complète des protocoles d'accord en cours sur le site : [http://climatechange.ca.gov/climate\\_action\\_team/intergovernmental.html](http://climatechange.ca.gov/climate_action_team/intergovernmental.html)

## L'opposition à l'AB 32

En 2006, au moment de l'adoption de la loi, l'économie californienne est florissante, avec un taux de chômage faible (au-dessous de 5 %) et un marché immobilier stable bien que ralenti [CALIFORNIA DEPARTMENT OF FINANCE, 2006]. Toutes les grandes associations de défense de l'environnement soutiennent l'AB 32, ainsi que de nombreuses collectivités locales, des responsables industriels, plusieurs syndicats et délégués de la Californie au Congrès (les sénatrices Barbara Boxer et Dianne Feinstein notamment). La loi reçoit également l'appui des rédactions des grands journaux californiens et du *New York Times*. Ses principaux adversaires sont le plus souvent ceux qui ont le plus à perdre, c'est-à-dire les compagnies pétrolières<sup>1</sup>. Certaines entreprises, que le projet de loi pénalise, comme la Pacific Gas and Electric, une des plus grandes compagnies privées de distribution d'énergie, soutiennent pourtant l'adoption de l'AB 32.

L'opposition à l'AB 32 s'exprime de différentes manières. La plus connue étant la tenue d'un référendum en 2010, qui propose de retarder la mise en œuvre de l'AB 32 jusqu'à ce que le taux de chômage de la Californie se stabilise à 5,5 %, ou en dessous, pendant quatre semestres consécutifs. Cette proposition, soutenue par deux grandes compagnies pétrolières et plusieurs personnalités, équivaut pour la majorité de la population à suspendre la loi *sine die*. Elle est résolument rejetée par 62 % des électeurs.

De nombreuses compagnies pétrolières, sous la houlette de la Western States Petroleum Association (WSPA), continuent de faire inlassablement campagne contre l'AB 32 et plusieurs aspects de son application. Les compagnies pétrolières ont ainsi financé une étude économique analysant les conséquences de l'AB 32 sur le marché des carburants. Réalisée par le Boston Consulting Group (BCG), l'étude a cristallisé l'attention des adversaires de la loi. Elle affirme que l'AB 32 entraînera une augmentation des prix du carburant, la

fermeture de raffineries, des licenciements et un important transfert de richesses [BOSTON CONSULTING GROUP, 2012]. En 2013, la WSPA, le Rockefeller Brothers Fund et l'Alliance of Automobile Manufacturers ont demandé à l'université de Californie à Davis d'examiner l'étude du BCG. L'évaluation collégiale, menée par des universitaires spécialisés en économie, en politique climatique et en raffineries, a conclu que le rapport s'appuie sur une série d'hypothèses et de scénarios peu probables, mais que les responsables politiques doivent rester attentifs aux signaux trahissant le coût excessif du respect de la loi [UC DAVIS POLICY INSTITUTE FOR ENERGY, ENVIRONMENT AND THE ECONOMY, 2013].

Il est évident que ce débat n'est pas clos : il se poursuivra tout au long de la mise en œuvre de l'AB 32 et de l'application des mesures prises par la Californie pour réduire les émissions de GES après 2020. La controverse fait rage depuis que l'État a pris la décision d'étendre aux carburants utilisés dans les transports son programme de plafonnement et d'échange, et ce à compter de janvier 2015. Le débat ne restera vraisemblablement pas cantonné à la politique californienne, mais se déroulera à l'échelle planétaire. Parvenir à une réduction d'ampleur des émissions nécessite de repenser radicalement l'approvisionnement énergétique mondial, dans la perspective d'un abandon progressif des sources d'énergie à haute teneur en carbone. Les entreprises qui refuseront de s'engager sur cette voie risquent fort d'être perdantes.

Néanmoins, et alors que le débat se poursuit, la Californie met en œuvre l'AB 32 et enregistre des avancées dans plusieurs domaines, notamment la progression du nombre d'entreprises et d'emplois liés aux énergies non polluantes.

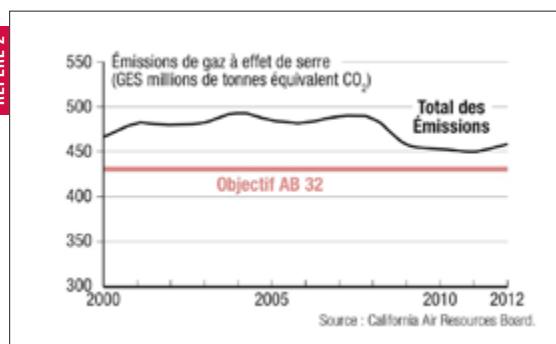
## État d'avancement : application du *Global Warming Solutions Act* (AB 32)

Depuis l'adoption par la Californie de l'AB 32, l'État a rénové ses politiques et réalisé d'importants progrès. Le Plan de cadrage actualisé, mis en œuvre en 2014, montre que l'État est en voie de réaliser les objectifs fixés pour 2020 [CARB, 2014]. Les émissions de l'État ont baissé et

1. La liste des défenseurs et des adversaires de la loi est disponible sur : <http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billAnalysisClient.xhtml>

## Pionnier en limitation des émissions de GES

REPÈRE 2



Les émissions de GES en Californie ont diminué depuis 2000 et se rapprochent des niveaux de 1990 tout en restant supérieures aux objectifs fixés par l'AB 32 et aux émissions de nombreux pays au niveau de vie similaire.

l'économie a connu un rebond, tandis que des progrès étaient enregistrés dans des domaines tels que les énergies renouvelables et l'investissement en faveur des énergies non polluantes.

### Les émissions de GES en Californie

L'AB 32 a fixé comme objectif de revenir d'ici 2020 au niveau d'émissions de 1990. D'importants progrès ont été accomplis sur ce front : les émissions de GES de la Californie sont aujourd'hui en dessous du niveau de 2000 et se rapprochent des chiffres de 1990 (*cf. repère 2*). Le secteur des transports, responsable de 37 % des émissions en 2012, demeure la principale source de réduction des émissions dans l'État.

Les émissions de GES par personne ont également baissé au cours de la même période et se situent en deçà de la moyenne nationale. Elles restent cependant supérieures à celles de pays au niveau de vie similaire (*cf. repère 3*).

### Énergie renouvelable, transports non polluants et efficacité énergétique

En 2013, près de 23 % de l'électricité acquise par les trois plus importantes compagnies privées de distribution d'énergie provenaient de sources renouvelables [CALIFORNIA PUBLIC UTILITIES COMMISSION, 2014], et ces sources représentent une part de plus en plus importante du bouquet énergétique de la Californie. Ces dix dernières années, la Californie a doublé sa capacité de production électrique

à partir d'énergies renouvelables. À la fin de l'année 2013, une capacité de production de plus de 8 000 mégawatts (mW) provenant de sources renouvelables était disponible sur le marché<sup>1</sup>. Les compagnies de distribution d'énergie indiquent qu'elles sont en bonne voie de réaliser l'objectif de 33 % fixé par la NPEN pour 2020 et l'État étudie sérieusement quels objectifs fixer pour l'après-2020.

Des progrès importants ont également été accomplis concernant la mise en place de systèmes décentralisés de production d'énergie renouvelable. La California Solar Initiative, entamée en 2007, vise à généraliser l'installation de panneaux solaires en toiture, notamment par des incitations financières. Le programme rencontre un succès retentissant, qui se traduit par le nombre de systèmes installés, l'augmentation de la capacité de production et la diminution des coûts d'exploitation. La Californie figure au premier rang des États-Unis avec 240 000 systèmes solaires installés, représentant une capacité de près de 2 300 mW. Depuis 2007, les coûts d'exploitation ont baissé de moitié, passant de près de 11 dollars/Watt à un peu plus de 5 dollars/Watt [toutes les données proviennent de *California Solar Statistics*, 2014].

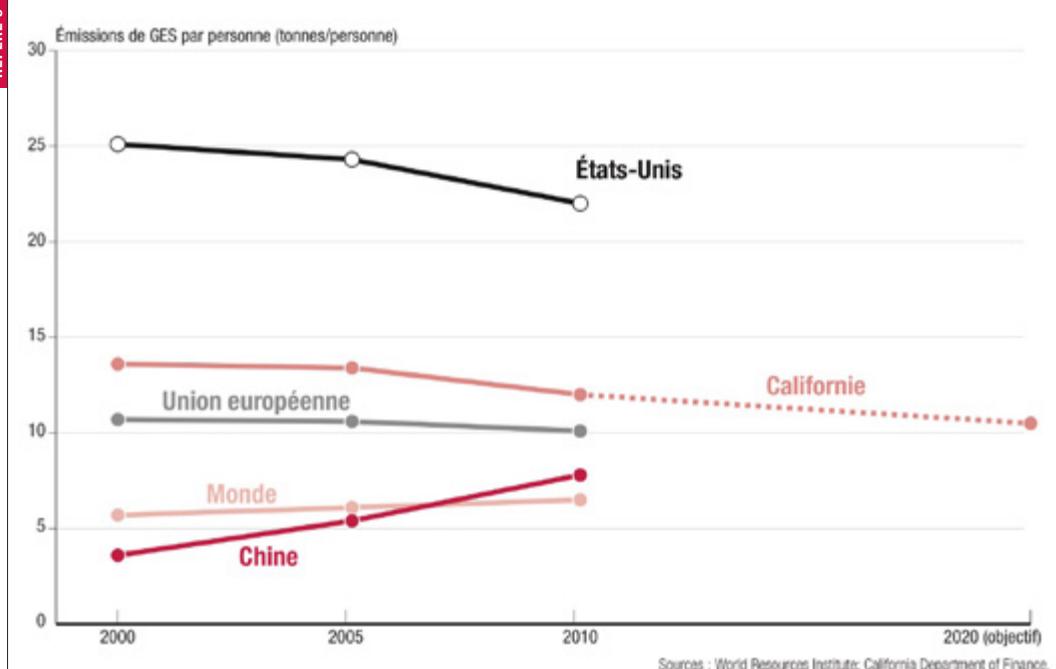
### Répercussions économiques : innovation et investissement

En raison notamment de son statut de chef de file en matière d'environnement, la Californie reste la première destination des investissements privés en faveur des énergies propres, aux États-Unis et dans le monde, avec un nombre de brevets technologiques deux fois supérieur à celui du deuxième État le plus innovant [NEXTIO, 2014]. L'économie non polluante, qui englobe les emplois du secteur privé dans les domaines de l'énergie propre, a connu à elle seule une croissance plus rapide que l'économie dans son ensemble, le nombre d'emplois bondissant de 20 % entre

1. Capacité de production provenant de sources renouvelables, California Public Utilities Commission, disponible sur (en anglais) : [www.cpuc.ca.gov/NR/rdonlyres/384E3432-6EAB-4492-BF88-992874A7B978/0/2013\\_Q1RPSReportFINAL.pdf](http://www.cpuc.ca.gov/NR/rdonlyres/384E3432-6EAB-4492-BF88-992874A7B978/0/2013_Q1RPSReportFINAL.pdf)

## La Californie dans la course internationale en faveur du climat

REPÈRE 3



Les ambitions californiennes sont de ramener les émissions de GES de l'État au niveau de celles de l'Union européenne d'ici 2020.

janvier 2002 et janvier 2012 [NEXTIO, 2014]. Si les définitions et les méthodologies diffèrent, toutes les analyses montrent que la Californie compte le plus grand nombre d'emplois liés à l'économie non polluante du pays [NEXTIO, 2014 ; BROOKINGS, 2010 ; PEW CHARITABLE TRUSTS, 2009].

### Poursuivre les efforts

La Californie est en bonne voie pour atteindre son objectif de 2020 en matière d'émission de GES, simple étape vers la réduction massive des émissions d'ici la moitié du siècle. Les scientifiques estiment qu'il faudrait ramener les émissions à un niveau compris entre 80 % et 90 % de celui de 1990 pour parvenir à une stabilisation du climat et réduire au maximum les dérèglements causés par les émissions dans l'atmosphère.

Des réductions de cette envergure sont nécessaires dans le monde développé, à l'échelle planétaire, mais elles ne suffiront pas

à enrayer les déjà nombreuses répercussions provoquées par les changements climatiques, qui sont inévitables et irréversibles.

### Parvenir à une réduction massive des émissions en Californie

La Californie s'est déjà dotée de nombreux programmes en vue d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2050 : ramener ses émissions à 80 % de leur niveau de 1990. Il lui faudra cependant intensifier l'application des mesures et accélérer leur rythme. L'État de Californie devra persévérer dans la réduction des émissions liées aux transports et à la production d'électricité et accroître l'efficacité énergétique. Il devra en outre adopter une gestion des systèmes naturels qui permette de maximiser le potentiel de stockage du carbone des forêts, des zones humides et des autres milieux naturels.

Afin de réduire davantage les émissions de GES, l'État de Californie se doit de décarboniser

l'approvisionnement en électricité. Cela implique d'accroître le nombre de sources d'énergie non polluantes et renouvelables et de réduire de façon drastique le recours aux carburants fossiles responsables des émissions de carbone. Parallèlement, l'État devra faire baisser la demande énergétique par l'intermédiaire de mesures d'efficacité énergétique et en privilégiant le plus rapidement possible et autant que faire se peut l'usage de l'électricité au détriment des combustibles fossiles. Cela implique d'opérer une transition vers les véhicules électriques et les piles à hydrogène alimentés par des sources à faible teneur en carbone. Si l'État de Californie veut atteindre son objectif à long terme en matière de GES, il devra produire près des trois-quarts de son électricité à partir de sources non émettrices de GES ; autrement dit, son électricité devra provenir des énergies renouvelables ou, éventuellement, de l'énergie nucléaire ou des carburants fossiles associés à la capture et à la séquestration du carbone [WILLIAMS *et al.*, 2012].

Des mesures massives et systématiques en faveur de l'efficacité énergétique – représentant 1,3 % par an – seront également indispensables pour transformer les réseaux d'énergie et de transport en vue d'atteindre l'objectif à long terme [*ibid.*]. L'amélioration de l'efficacité énergétique s'avère particulièrement nécessaire dans le parc immobilier existant et dans ce qui relève de la consommation d'eau, puisque près de 20 % de la consommation d'électricité californienne est consacrée à l'utilisation de l'eau<sup>1</sup>. Ces réductions contribueront aussi grandement à renforcer la résilience de la Californie face aux changements climatiques.

La prise en compte de l'efficacité énergétique dans les infrastructures de transport et dans l'aménagement du territoire sera également déterminante pour réduire les émissions. Il est nécessaire d'investir dans les transports en commun et dans le cadre de vie pour proposer des alternatives viables à la voiture. Proposer une organisation de l'espace diversifiée, concevoir des quartiers propices à la marche, rapprocher lieux de vie et lieux de travail :

autant d'initiatives qui ont des conséquences importantes sur les habitudes de déplacement et peuvent contribuer à réduire le nombre de kilomètres parcourus en voiture [EWING et CERVERO, 2001]. En sus de bâtir des quartiers qui encouragent les habitants à abandonner l'utilisation individuelle de la voiture au profit d'autres modes de déplacement, il est nécessaire d'investir massivement dans la réflexion sur les déplacements interrégionaux au sein de l'État. L'investissement dans un réseau ferré à grande vitesse, associé aux progrès techniques automobiles et à l'efficacité énergétique, limitera les répercussions du réseau de transports sur l'environnement. Le réseau ferré à grande vitesse reliera les différentes régions de Californie, offrant une alternative à l'autoroute et aux trajets en avion. Ces investissements présenteront un maximum d'avantages pour l'environnement dès lors qu'ils seront associés à des réseaux locaux de transport fiables. Cela dépendra néanmoins des moyens mis en œuvre afin de garantir la production d'une électricité non polluante pour alimenter le réseau ferré à grande vitesse [CHESTER et HOVARTH, 2012].

L'ordre dans lequel l'État effectue de tels investissements et transforme les réseaux d'énergie et de transports est déterminant du point de vue de l'économie et de l'environnement. Il est donc indispensable que la Californie s'emploie à poursuivre cette transition et définisse les orientations des investissements et des programmes à venir. Fixer des objectifs pour une utilisation plus rationnelle de l'énergie et de l'eau permettra d'éviter un investissement excessif dans la production supplémentaire d'électricité non polluante pour répondre à la demande. Dépolluer le bouquet énergétique est indispensable si l'on veut éviter que l'électrification accrue, notamment dans le secteur des transports, ne conduise à une augmentation des émissions de GES ou de la pollution atmosphérique.

### Tracer la voie à suivre jusqu'en 2050

Atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES en 2050 nécessite d'adopter un rythme de réduction d'environ 11,4 millions de tonnes

1. Voir (en anglais) : [www.energy.ca.gov/research/iaw/water.html](http://www.energy.ca.gov/research/iaw/water.html)

d'équivalent CO<sub>2</sub> par an, soit une cadence près de deux fois et demie plus rapide que celle requise pour atteindre l'objectif fixé par l'AB 32. Pour le dire autrement, suivre une trajectoire rectiligne vers l'objectif de 2050 nécessite une réduction constante de 5,2 % par an entre 2020 et 2050, soit un rythme cinq fois plus rapide que celui requis pour réaliser l'objectif de 2020 [CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2014].

La Californie s'est engagée à parvenir à ce niveau de réduction des émissions, et ce de la manière la plus économiquement rationnelle possible. S'engager sur cette voie, c'est l'assurance de relancer les débats et les discussions quant aux inconvénients et avantages liés à cette transition et à ses répercussions sur l'économie californienne. Comme évoqué plus haut, les compagnies pétrolières sont des adversaires farouches et virulentes de ces politiques de réduction des émissions de GES, et elles ne sont

pas près de baisser les bras. Dans l'ensemble, les électeurs californiens soutiennent largement la loi AB 32 et ses politiques connexes. On ne sait cependant pas dans quelle mesure ce soutien résistera à l'épreuve des faits, lorsque la population se collettera avec les avantages et inconvénients des mesures de réduction des émissions. L'État de Californie devra prendre en compte ces aspects à mesure qu'il progressera dans la lutte contre les changements climatiques. Cela fait partie de sa réflexion stratégique, qui implique aussi de travailler avec les autres régions et pays du monde. En renforçant son action, la Californie montre que les initiatives infranationales peuvent grandement contribuer à la lutte contre les changements climatiques mondiaux et à la promotion d'un développement sobre en carbone, et inciter la communauté internationale à adopter une attitude tout aussi offensive. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOSTON CONSULTING GROUP, 2012, *Understanding the Impact of AB 32*, 19 juin (disponible sur : [http://cafuefacts.com/wp-content/uploads/2012/07/BCG\\_report.pdf](http://cafuefacts.com/wp-content/uploads/2012/07/BCG_report.pdf)).
- CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2008, *Climate Change Scoping Plan: A Framework for Change*, Sacramento, CA.
- CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2011, *Overview of ARB Cap and Trade Emissions Program*, octobre, Sacramento (disponible sur : [www.arb.ca.gov/newsrel/2011/cap\\_trade\\_overview.pdf](http://www.arb.ca.gov/newsrel/2011/cap_trade_overview.pdf)).
- CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2014, *First Update to the Climate Change Scoping Plan: Building on the Framework Pursuant to AB 32*, Sacramento.
- CALIFORNIA DEPARTMENT OF FINANCE, 2006, *California Economic Indicators, November-December 2006: 2006 Ends on a Good Note* (disponible sur : [www.dof.ca.gov/html/fs\\_data/indicatr/2006\\_CEI/CEL\\_Nov-Dec\\_2006.pdf](http://www.dof.ca.gov/html/fs_data/indicatr/2006_CEI/CEL_Nov-Dec_2006.pdf)).
- CALIFORNIA ENERGY COMMISSION, 2014, *SB 1368 Emission Performance Standards* (disponible sur : [www.energy.ca.gov/emission\\_normes](http://www.energy.ca.gov/emission_normes)).
- CALIFORNIA PUBLIC UTILITIES COMMISSION, 2013, *Decision Adopting Energy Storage Procurement Framework and Design Program*, Decision 13-10-040, 17 octobre (disponible sur : <http://docs.cpuc.ca.gov/PublishedDocs/Published/G000/M079/K533/79533378.PDF>).
- California Solar Statistics, 2014 (disponible sur : <http://californiasolarstatistics.ca.gov/>).
- CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, 2002, *Assembly Bill 1493* (disponible sur : [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=200120020AB1493&search\\_keywords=](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=200120020AB1493&search_keywords=)).
- CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, 2006, *Assembly Bill 32: Global Warming Solutions Act of 2006* (disponible sur : [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=200520060AB32&search\\_keywords=](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=200520060AB32&search_keywords=)).
- CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, 2010, *Assembly Bill 2514* (disponible sur : [www.leginfo.ca.gov/pub/09-10/bill/asm/ab\\_2501-2550/ab\\_2514\\_bill\\_20100929\\_chaptered.html](http://www.leginfo.ca.gov/pub/09-10/bill/asm/ab_2501-2550/ab_2514_bill_20100929_chaptered.html)).
- CALIFORNIA STATE SENATE, 2006a, *Senate Bill 107* (disponible sur : [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=200520060SB107&search\\_keywords=renewable+energy](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=200520060SB107&search_keywords=renewable+energy)).
- CALIFORNIA STATE SENATE, 2006b, *Senate Bill 1368* (disponible sur : [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=200520060SB107&search\\_keywords=renewable+energy](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=200520060SB107&search_keywords=renewable+energy)).
- CALIFORNIA STATE SENATE, 2008, *Senate Bill 375* (disponible sur : [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=200720080SB375&search\\_keywords=](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=200720080SB375&search_keywords=)).
- CALIFORNIA STATE SENATE, 2012, *Senate Bill 535* (disponible sur : [www.leginfo.ca.gov/pub/11-12/bill/sen/sb\\_0501-0550/sb\\_535\\_bill\\_20120930\\_chaptered.html](http://www.leginfo.ca.gov/pub/11-12/bill/sen/sb_0501-0550/sb_535_bill_20120930_chaptered.html)).
- CHESTER M. et HOVARTH A., 2012, "High-Speed Rail with Emerging Automobiles and Aircraft Can Reduce Environmental Impacts in California's Future", *Environmental Research Letters*, 7: 1-11.
- DRECP, 2014, *Desert Renewable Energy Conservation Plan* (disponible sur : [www.drecp.org](http://www.drecp.org), consulté le 22 octobre 2014).

- EWING R. et CERVERO R., 2001, "Travel and the Built Environment: A Synthesis", *Transportation Research Record*, 1780: 87-114.
- FRANCO G., CAYAN D., LUERS A., HANEMANN M. et CROES B., 2008, "Linking Climate Change Science with Policy in California", *Climatic Change*, 87: S7-S20.
- GELLER H., HARRINGTON P., ROSENFIELD A. H., TANISHIMA S. et UNANDER F., 2006, "Policies for Increasing Energy Efficiency: Thirty Years of Experience in OECD Countries", *Energy Policy*, 34: 556-573.
- HANEMANN M., 2008, "California's New Greenhouse Gas Laws", *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(1): 114-129.
- MURO M., ROTHWELL J. et SAHA D., 2011, *Sizing the Clean Economy: A National and Regional Green Jobs Assessment*, Washington D. C., The Brookings Institution.
- OFFICE OF GOVERNOR EDMUND G. BROWN, 2013, *2013 ZEV Action Plan* (disponible sur : [http://opr.ca.gov/docs/Governors\\_Office\\_ZEV\\_Action\\_Plan\\_\(02-13\).pdf](http://opr.ca.gov/docs/Governors_Office_ZEV_Action_Plan_(02-13).pdf)).
- PEW CHARITABLE TRUSTS, 2009, *The Clean Energy Economy: Repowering Jobs, Businesses, and Investments across America*, Washington D. C.
- ROLAND-HOLST D., 2008, *Energy Efficiency, Innovation, and Job Creation in California. Center for Energy, Resources, and Economic Sustainability*, Berkeley, University of California.
- UC DAVIS POLICY INSTITUTE FOR ENERGY, ENVIRONMENT AND THE ECONOMY, 2013, *Expert Evaluation of the Report "Understanding the Impacts of AB 32"*, mai (disponible sur : [http://policyinstitute.ucdavis.edu/files/general/pdf/2013-05-09\\_Expert-Evaluation-of-BCG-Report.pdf](http://policyinstitute.ucdavis.edu/files/general/pdf/2013-05-09_Expert-Evaluation-of-BCG-Report.pdf)).
- WILLIAM J., DE BENEDICTIS A., GHANADAN R., MAHONE A., MOORE J., MORROW W. R., PRICE S. et TORN M. S., 2012, "The Technology Path to Deep Greenhouse Gas Emissions Cuts to 2050: The Pivotal Role of Electricity", *Science*, 335(6064): 53-59.

# L'inclusion sociale : un objectif majeur pour les villes

Anne ODIC, Agence française de développement, France

**L**e 7<sup>e</sup> Forum urbain mondial (FUM) qui s'est tenu à Medellín en Colombie en avril 2014 a permis de faire rayonner les enjeux sociaux du développement urbain dans un agenda international de rencontres urbaines particulièrement riche, qui culminera en 2016 avec la 3<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III). Le FUM s'est déroulé dans une ville qui a fait de « l'urbanisme social » la ligne directrice de sa planification urbaine. Cette vision novatrice a permis à Medellín, confrontée à une fragmentation croissante de son territoire, de sortir de deux décennies noires qui l'avaient placée parmi les villes les plus dangereuses du monde.

Les nombreux acteurs présents au FUM partagent la conviction que des villes accessibles à tous et favorisant la cohésion sociale sont une nécessité pour permettre un développement durable au cours des prochaines décennies dans un contexte d'urbanisation croissante. Les projections d'ONU-Habitat montrent en effet que les villes compteront 2,5 milliards d'habitants supplémentaires d'ici 2050, dont 90 % en Asie et en Afrique. Cette tendance traduit l'attractivité des villes de la part de populations aspirant à y trouver un emploi et de meilleures conditions de vie.

Comment alors concilier dans ces villes croissance rapide de la population et inclusion sociale ?

## Johannesburg : la régénération du centre-ville comme moteur de développement urbain...

L'exemple de Medellín, désormais mondialement connu, montre qu'une politique sociale ambitieuse placée au cœur de la stratégie du développement urbain peut constituer un des moteurs d'attractivité. Il témoigne également du fait que la fragmentation urbaine n'est pas inéluctable et qu'elle peut être, sinon supprimée, du moins amoindrie.

D'autres villes relèvent ce défi et font des priorités sociales le moteur de leur stratégie de développement :

Johannesburg en est un exemple. Avec 4,4 millions d'habitants, la ville est le cœur économique de l'Afrique du Sud ainsi qu'un pôle d'attraction pour le reste de la sous-région. C'est aussi historiquement l'une des villes les plus inégalitaires du monde en termes de répartition des revenus. La ségrégation spatiale, consolidée par l'*apartheid*, s'est accompagnée dès les années 1960 d'un large phénomène d'expansion urbaine, reposant sur un modèle nord-américain du tout automobile. Ce phénomène a par la suite été aggravé par le développement de nouveaux pôles économiques à partir des années 1970 et par la politique post-*apartheid* de construction massive de logements en accession sociale dans des lotissements monofonctionnels de faible qualité en grande périphérie. Aujourd'hui, ces grands quartiers sociaux, isolés et enclavés, côtoient des *gated communities*, bouclées et sécurisées, sans aucune transition entre les différents espaces. À l'exception du centre-ville, les espaces publics sont en effet presque exclusivement des espaces de transit. Soweto fonctionne par exemple comme un isolat au cœur de la métropole. L'étalement et la fragmentation spatiale de la ville ont contribué à maintenir les différentes formes d'exclusion.

Depuis 1994, de nombreux logements ont été construits : plus de 2,7 millions d'unités produites pour près de 15 % des ménages sud-africains. Cette politique n'a cependant pas permis d'absorber le stock croissant de demandes, estimé à 2,1 millions de logements. Par ailleurs, la moitié de la population de la ville se trouve dans un logement insalubre, dont près de la moitié en quartier précaire. Les populations les plus marginalisées ont donc aujourd'hui trois options pour se loger : 1. les programmes d'accession sociale à la propriété en très grande périphérie de la ville, où le foncier est disponible et peu cher mais avec un coût de transport très élevé (plus du tiers du budget) ; 2. les logements informels dans les quartiers précaires ou en arrière-cour des townships ;

3. les « *hijacked buildings* », immeubles du centre-ville squattés par des chefs de gangs qui louent, à prix prohibitif et dans des conditions sanitaires et de sécurité désastreuses, des espaces réduits à peine privatisés.

Les tentatives successives des autorités locales pour régénérer le centre-ville n'ont pas toujours eu le succès escompté, mais ont permis le lancement d'initiatives privées comme celles d'opérateurs de logements, associatifs ou privés, participant à l'effort de restructuration du centre-ville. L'Affordable Housing Company (AFHCO), opérateur de logement social privé gérant un parc de plus de 4 000 appartements et de locaux commerciaux, en fait partie. Ses premières opérations ont été réalisées en 1996, alors que le centre-ville était un haut lieu de criminalité et que de nombreux propriétaires cherchaient à vendre à tout prix. L'approche innovante d'AFHCO lui a permis de produire des logements sociaux à une échelle importante : elle consiste en une réhabilitation progressive d'immeubles de bureaux désaffectés tout en favorisant la mixité fonctionnelle de ces quartiers réhabilités. AFCHO propose en effet quasi systématiquement des commerces en pied d'immeuble et favorise la réhabilitation d'équipements publics dans les quartiers restructurés, soit directement (construction et gestion d'écoles, de crèches, de parcs), soit par son action auprès de la municipalité.

L'Agence française de développement (AFD) accompagne AFHCO par le financement de deux projets de *communal housing* récemment livrés en centre-ville (plus de 2 000 locataires). Ces logements locatifs sociaux avec partage de chambres et de sanitaires visent une population précarisée d'employés peu qualifiés éligibles au logement social (soit environ 85 % de la population sud-africaine). Cette population peut ainsi accéder à des logements sécurisés et de qualité situés à proximité des quartiers d'emplois.

### **... intégrée à une stratégie de long terme plus globale pour un développement durable**

Au-delà de ces initiatives, la ville de Johannesburg construit une ambitieuse stratégie de long terme, la Growth and Development Strategy 2040 (GDS). Son objectif premier est l'éradication de la pauvreté par une meilleure intégration des populations précarisées à la ville (accès aux services, au logement, à l'emploi, développement des compétences, etc.). En outre, cette stratégie vise, pour la première fois de l'histoire de la ville, à relever le défi de sa transformation spatiale vers

une ville plus compacte, soutenue par une économie plus compétitive, inclusive et moins consommatrice de ressources naturelles.

L'ensemble de ces objectifs pourrait paraître ambitieux tant la précarité des populations est importante et le défi à relever pour permettre sa restructuration est grand. Pourtant, les deux initiatives qui structurent cette stratégie, l'*« Inner city roadmap »* (régénération du centre-ville) et les *« Corridors of freedom »* (densification autour des axes de transport en commun), démontrent la volonté de la ville et les moyens dont elle souhaite se doter pour y parvenir. Elles visent en effet à concentrer l'évolution de la ville (priorisation de l'investissement municipal en matière de transports, d'infrastructures, d'équipements et de services publics, de logement sociaux) sur un périmètre clairement défini, dont le centre-ville sera le cœur et qui s'étendra jusqu'aux townships de Soweto et d'Alexandra – soit à eux deux près de la moitié de la population de la ville et plus des deux-tiers de la population pauvre (cf. repère 1).

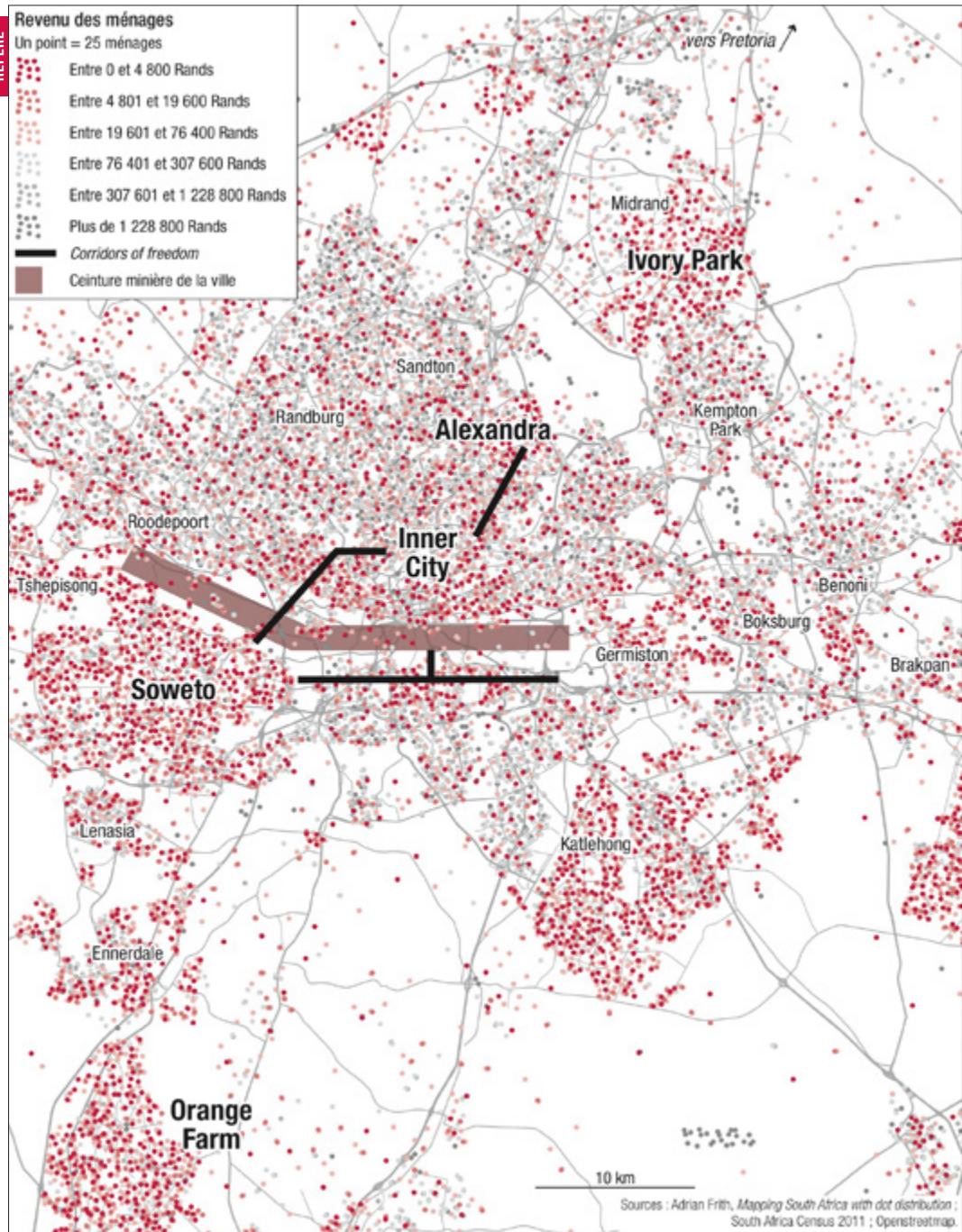
La double stratégie de régénération du centre-ville et de densification des transports en commun veut lutter contre la ségrégation spatiale persistante à Johannesburg. Les investissements en infrastructures visent ainsi l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres. Au-delà des priorités sociales qui en sont le cœur, l'intérêt de la stratégie de restructuration urbaine de Johannesburg est qu'elle s'inscrit plus globalement dans une ambition de sobriété, par la réduction de la consommation en ressources naturelles et de l'empreinte carbone de cette ville très émissive, estimée à 6,4 t CO<sub>2</sub> par habitant (à titre de comparaison, l'émission de CO<sub>2</sub> par habitant est de 4,2 pour Barcelone, 4,9 pour Tokyo, 10,5 pour New York, 1,4 pour São Paulo, ou encore 1,5 pour New Delhi). Cette stratégie présente l'intérêt de concilier des politiques publiques locales ciblant priorités sociales et réduction des émissions.

La promotion des transports en communs (*Bus Rapid Transit*) et la stratégie de densification de noeuds urbains le long des corridors de transports visent en effet à faciliter la mobilité des populations défavorisées, mais aussi à limiter les déplacements en véhicules individuels ou semi-collectifs, et donc à réduire les émissions.

Face à la ségrégation spatiale persistante, Johannesburg développe prioritairement des axes de transports vers les quartiers les plus pauvres. ▶

## Johannesburg : cibler les investissements en fonction des revenus des ménages

REPÈRE



Elle est articulée à une politique d'offre de logement, notamment social, et d'activités ciblant la mixité fonctionnelle de ces nœuds urbains.

Les projets de régénération de centre-ville, comme celui mené par AFHCO, peuvent également avoir un impact réel sur les émissions de GES en rapprochant les habitants de leurs lieux d'emploi et en limitant les déplacements. Ils participent à la reconstruction de la ville sur elle-même, alternative à l'étalement urbain ; d'autant qu'à travers son action diversifiée renforçant la mixité fonctionnelle, l'opérateur dynamise les quartiers. D'autres opérateurs associatifs ou publics, dont la filiale de logement social de la ville – Johannesburg Social Housing Company (JOSCHO) –, mènent, à des échelles variées, des actions similaires.

### Plusieurs défis pour que les villes restent des lieux d'opportunités

Le défi que doit aujourd'hui relever la ville de Johannesburg est donc d'intégrer et de coordonner sur une échelle de temps longue ces différentes initiatives, déclinées sur plusieurs sites distincts, à sa stratégie globale de transformation spatiale. Il lui faut également traduire son ambition générale à l'échelle opérationnelle du quartier : la cohérence des différentes interventions sera fondamentale pour assurer un véritable effet à l'échelle de la ville. La difficulté est ici de fédérer les importants investissements publics envisagés, les cibler pour ne pas les diluer et leur donner un véritable effet de levier sur les actions privées. Ce n'est qu'à ces conditions qu'elle pourra véritablement « recoudre » certains morceaux de son territoire, à partir de quartiers « catalyseurs » enclenchant une dynamique qui permettra à la ville de basculer vers une morphologie urbaine optimisée.

C'est à cet objectif que s'attache l'appui de l'AFD à la ville. Pour cela, son financement sera adossé à l'organisation d'échanges avec des villes françaises ayant mené à bien une transformation de cette ampleur (mise en relation avec des élus locaux, des partenaires privés et publics tels les agences d'urbanisme, les sociétés d'aménagement, les établissements publics fonciers, etc.).

Comme Medellín et Johannesburg, d'autres villes émergentes et en développement relèvent aujourd'hui le défi d'une transformation spatiale replaçant l'habitant au cœur d'une ville plus durable : Porto Novo, Antananarivo, Casablanca ou Izmir sont également pionnières de ce cheminement vers une trajectoire de développement plus sobre et intégrant les populations précarisées.

De nombreuses expériences montrent que la densification et la restructuration urbaines, alliées à des projets efficaces de transport en commun et à une politique favorable à l'habitat social, sont à la fois porteuses d'inclusion sociale et d'un développement urbain moins émissif et plus durable.

L'AFD est convaincue que priorités sociales et enjeux climatiques doivent être conjugués dans le cadre d'une approche intégrée du développement urbain. À travers la multiplication des financements de projets conciliant ces deux objectifs (c'est-à-dire transports publics donnant accès aux bassins d'emplois aux populations défavorisées, logements sociaux intégrés à une stratégie de restructuration urbaine, etc.), l'AFD souhaite capitaliser sur ces expériences et enrichir le débat en montrant que des projets à finalité d'abord sociale produisent aussi des co-bénéfices pour le climat. Elle met ce principe en pratique en soutenant, aujourd'hui à Johannesburg, demain certainement dans d'autres villes, des projets de transformation spatiale apportant compacité et mixité. ■

# Chapitre 8

# Le Japon : de la production frugale à un régime anthropogénétique

**Robert BOYER**, Institut des Amériques, Paris

Le Japon, depuis deux décennies, cherche des réponses à des questions qu'un nombre croissant de pays européens se posent en termes de croissance économique, de choix énergétiques ou d'adaptation à une société vieillissante. Le Japon, en 2030, s'imagine anthropogénétique, faisant se croiser des réponses aux besoins sociaux, aux innovations et à l'éducation.

**L**a présente décennie a été marquée par l'émergence de nouvelles interrogations. L'Union européenne ne risque-t-elle pas de s'enfoncer dans la déflation et une longue période de quasi-stagnation ? Une économie sans croissance est-elle compatible avec une ère de prospérité dans laquelle l'amélioration du bien-être serait l'objectif central des gouvernements ? Que signifierait l'abandon complet du nucléaire en termes de réorganisation du système énergétique ? Accélération de la transition en faveur des énergies renouvelables ou retour aux techniques du passé contribuant au réchauffement climatique ? Le vieillissement des populations va-t-il précipiter la crise des finances publiques et tarir les sources d'innovation, et, par là même, hypothéquer durablement la croissance ? L'inégalité des revenus, du patrimoine

et des capacités d'influence sur les décisions publiques est-elle une fatalité ?

Depuis plus de deux décennies, la société nipponne a livré nombre d'intuitions, si ce n'est de réponses, à ces diverses questions. Le présent chapitre propose quelques grandes leçons que l'on peut tirer de l'analyse d'une trajectoire hier considérée comme tout à fait atypique, mais aujourd'hui éclairante pour nombre de pays. Alors que dans les années 1980, le Japon a servi de référence en matière de nouveaux modèles industriels, il est éclairant à bien d'autres titres, aux premiers rangs desquels l'exploration d'un régime socio-économique plus respectueux des relations avec la nature et prenant en compte la préservation du lien social – auquel contribuent tout particulièrement l'éducation, la culture et la santé. Ce régime, que l'on peut qualifier d'"anthropogénétique", n'est pas

le résultat de la mise en œuvre d'un modèle théorique mais la conséquence d'une série d'ajustements en réponse aux évolutions économiques, sociales et démographiques internes, mais aussi aux transformations de l'économie mondiale au fil des décennies depuis la Seconde Guerre mondiale. Le propos est d'expliquer les principales étapes de son émergence en mettant en évidence les composantes de ce régime. Mais il importe alors de discuter la capacité de diffusion de la configuration nippone et d'examiner la possibilité selon laquelle le régime anthropogénétique constitue l'une des voies de recomposition des modèles de développement.

### **Une modernisation accélérée pose de façon précoce la question écologique**

Après la Seconde Guerre mondiale, les autorités japonaises engagent le pays dans un processus de rattrapage qui vise à l'importation puis à l'hybridation des techniques de la production de masse. C'est aussi l'époque d'une grande transformation de la société japonaise [SABOURET, 2004]. Or, la rapidité de la croissance se manifeste par de considérables dégâts écologiques, d'autant plus préjudiciables qu'est exigu le territoire national devant organiser la coexistence entre les établissements industriels et les cités. C'est dans ce contexte que survient, en 1953, la découverte de la maladie de Minamata qui provient d'une intoxication par le plomb, déclenchant une dégénérescence du système nerveux : par son caractère spectaculaire – bien que limité géographiquement –, ce désastre écologique a joué un rôle déterminant dans la prise de conscience précoce des relations entre activité humaine et environnement. De même, la démonstration du lien entre l'accroissement des maladies asthmatiques et la pollution de l'air déclenche dès 1968 une loi protectrice.

Un mouvement équivalent s'observe dans d'autres pays, mais les spécificités de l'environnement géographique et l'impact d'une conception du monde articulant processus humains et environnementaux conduisent à prendre au sérieux la menace correspondante, comme en témoigne la création d'un institut,

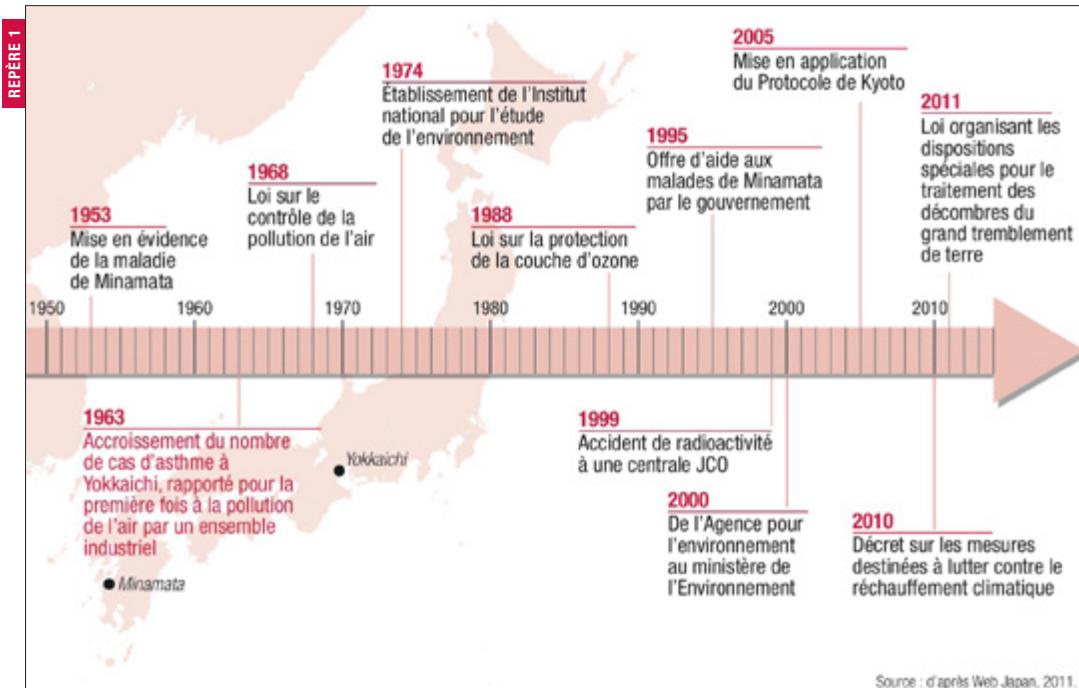
d'une agence puis d'un ministère en charge de l'Environnement. Les autorités japonaises prennent aussi conscience des interdépendances régionales, voire mondiales en la matière, comme en témoigne la négociation du Protocole de Kyoto [OKUMA, 2013]. Enfin, des accidents liés à la radioactivité contribuent aussi à cette prise de conscience, sans oublier le tsunami puis l'accident de Fukushima, lesquels mettent au premier plan la question des risques environnementaux (*cf. repère 1*).

### **La pauvreté en ressources naturelles : incitation à la frugalité énergétique et à l'innovation technologique**

Une seconde étape dans l'évolution de l'économie japonaise intervient en réponse aux deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. D'une part, à l'échelle mondiale, l'analyse du Club de Rome pointe avec vigueur l'incompatibilité de long terme entre la finitude des ressources naturelles et la possibilité d'une croissance illimitée. Le message prend tout son sens au Japon puisque le pays ne dispose quasiment pas de ressources énergétiques ni de matières premières. D'autre part, les autorités publiques nippones en tirent la conclusion qu'il importe de réorienter le changement technique dans la direction d'une plus grande frugalité et c'est de cette époque que datent les efforts persévérandrs d'économie des ressources naturelles et de recyclage. Au plan macroéconomique, il importe donc de viser un fort excédent du commerce extérieur en produits industriels afin de compenser un déficit structurel sur les produits énergétiques et les matières premières. Pour faire image, l'économie nippone est aux antipodes des régimes rentiers qui sont non seulement producteurs mais aussi consommateurs d'énergie, car son prix est maintenu bas, ce qui contribue à contracter la base productive industrielle de ces pays. Le Japon a fait le pari inverse, et c'est ce qui a orienté l'ensemble de sa stratégie de croissance.

En conséquence, compte tenu de son niveau de vie élevé, le Japon est parmi les pays les plus économies en matière d'intensité énergétique [OCDE, 2014]. Ce faisant, il contribue aussi à réduire l'empreinte technologique sur tout

## La prise de conscience et la politique écologique japonaises



un ensemble de composantes : les dégâts environnementaux (émissions de gaz à effet de serre ou déchets) croissent significativement moins vite que la production.

On enregistre ainsi une complémentarité entre innovation, politique énergétique et limitation des dommages infligés à la nature. S'esquiscent ainsi les linéaments d'une inflexion par rapport au modèle de la production et consommation de masse de type américain. Les spécialistes de l'organisation industrielle diagnostiquèrent alors l'émergence d'un modèle productif original, qualifié de « frugal » dans la mesure où il se fondait sur la recherche permanente d'économies sur l'ensemble des coûts [WOMACK *et al.*, 1993]. Il correspondait aussi à une configuration de l'entreprise manufacturière originale, tant en matière d'incitation et de rémunération que de circulation de l'information et de prises de décision [AOKI, 1988]. C'est à cette époque que le Japon est supposé explorer une trajectoire alternative à celle d'un approfondissement

du fordisme. Ce qui avait été la conséquence d'une série d'ajustements pragmatiques devint un modèle, que nombre d'autres pays tentèrent d'imiter. Rétrospectivement, plusieurs modèles productifs coexistaient au sein même du Japon ; par ailleurs, leur diversité est une caractéristique durable de l'histoire industrielle [BOYER et FREYSSENET, 2000]. Cette conclusion mérite d'être rappelée car elle vaut sans doute aussi pour les modèles de développements émergents.

### La financiarisation débouche sur une crise majeure puis une longue stagnation

Cet engouement fut de courte durée. En effet, face à l'accumulation de forts excédents commerciaux, les autorités japonaises furent contraintes d'ouvrir leur économie et de libéraliser le système financier. Ainsi, la libéralisation et l'ouverture financière internationale des années 1980 précipitent une bulle spéculative sur l'immobilier [AVELINE, 1995] et la

Bourse, d'une ampleur telle que l'économie connaît une crise majeure liée à l'excès de crédit qui ne peut se résorber qu'à travers une longue période de restructuration des bilans des banques et des entreprises [Koo, 2009]. Elle résulte aussi de la perte de compétence et de légitimité du gouvernement japonais qui bloque une rapide sortie de crise par recapitalisation et restructuration du système bancaire et financier [BOYER et YAMADA, 2000] ; de plus, l'hétérogénéité productive croissante de l'économie nipponne rend difficile l'émergence de nouveaux mécanismes de coordination [LECHEVALIER, 2011].

Les années 1990 livrent ainsi deux enseignements concernant de possibles successeurs au régime de croissance de l'après-Seconde Guerre mondiale. En premier lieu, elles soulignent le caractère corrosif de la libéralisation financière qui, en relevant la possibilité d'endettement, crée une succession de bulles spéculatives parvenant à déstabiliser un régime aussi dynamique que celui du Japon. En second lieu, le désarroi des autorités en charge de la politique économique, tout comme l'ampleur des déséquilibres accumulés durant la période d'expansion, peuvent déboucher sur une longue période de quasi-stagnation. Le Japon est le premier des pays de vieille industrialisation à explorer *nolens volens* une économie sans croissance. Depuis plus de deux décennies, les acteurs de la société et de l'économie ont développé une configuration originale qui, en un sens, réalise le passage vers une économie de la prospérité.

### Croissance lente mais préservation du lien social

Dans la logique du modèle de l'après-Seconde Guerre mondiale, la généralisation de l'accès à l'éducation et l'extension de la couverture sociale étaient perçues comme la conséquence du dynamisme de croissance, dont les dividendes pouvaient être distribués entre salaire direct et contribution au financement des services et biens collectifs. De fait, lorsque s'est considérablement ralenti la croissance, sont apparus des déficits du budget public et des comptes de la couverture sociale qui se sont

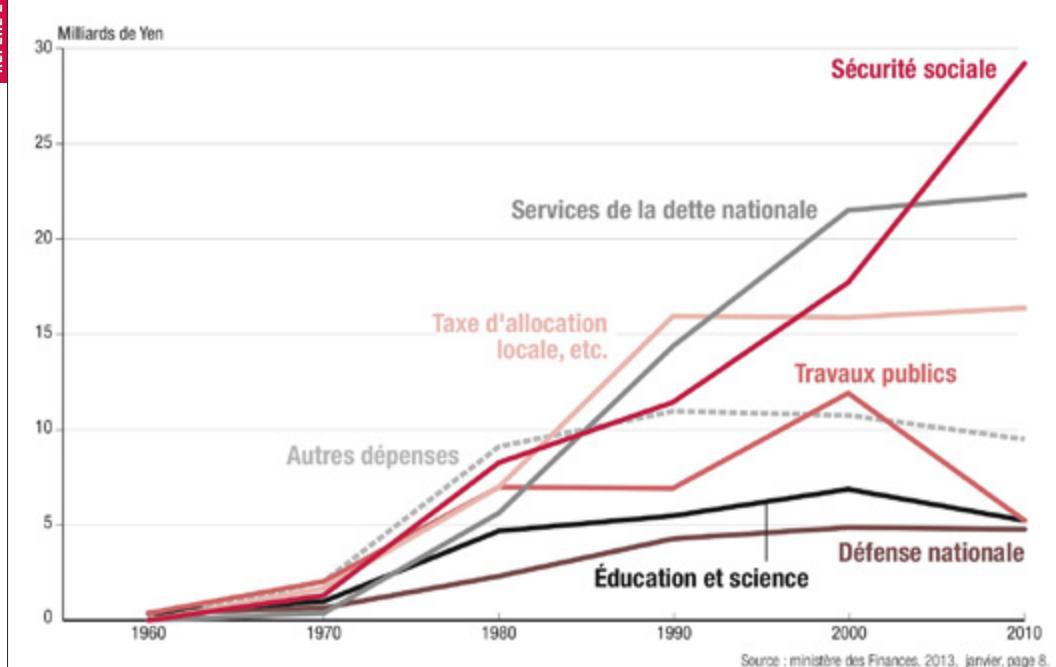
cumulés jusqu'à la période contemporaine. L'une des spécificités de la trajectoire japonaise est que la croissance cumulative de l'endettement public rapporté au PIB a été acceptée comme conséquence d'une stratégie fondée sur deux piliers. D'un côté, la continuité de l'effort d'innovation des entreprises est favorisée par la puissance publique car c'est la condition d'une insertion durable dans l'économie mondiale sans baisse du niveau de vie, définition la plus satisfaisante du concept de compétitivité. D'un autre côté, il importe de répondre aux besoins de la société, d'abord à travers une éducation très largement accessible. De fait, le Japon est très bien placé dans le classement international des compétences des étudiants, non seulement en moyenne mais aussi grâce au nombre réduit des étudiants dont les performances sont médiocres [OCDE, 2013]. Ensuite grâce à l'essor des dépenses de santé, de retraite et, plus récemment, celles liées à la dépendance. Il est remarquable que ce soient ces dernières qui ne cessent de représenter une part croissante des dépenses publiques totales (cf. repère 2).

En outre, le lien social est préservé grâce à l'originalité du rapport salarial japonais. En effet, les grandes entreprises exposées à la concurrence internationale maintiennent la stabilité de la relation d'emploi : face à une réduction de leurs carnets de commande, elles réduisent les embauches, la durée du travail, les primes, et finalement le salaire de base, le licenciement n'étant que l'instrument de dernière instance. Par ailleurs, le secteur des services met en œuvre une grande variété de contrats de travail, y compris à temps partiel et à durée déterminée, mais la flexibilité correspondante évite l'explosion d'un chômage de masse. Cette configuration est aux antipodes du modèle de type américain dans lequel, au contraire, la réduction des effectifs est le premier des instruments de défense de la rentabilité et de la survie de l'entreprise.

Depuis les années 1990, les inégalités ont significativement augmenté au Japon, suscitant nombre d'analyses des chercheurs et l'inquiétude du public [TACHIBANAKI, 2009]. Pourtant, en comparaisons internationales,

## Éducation, science et couverture sociale : les priorités japonaises

REPERE 2



Le gouvernement japonais a continué de s'endetter pour assurer l'accès à une éducation de qualité, l'investissement dans la recherche et une couverture sociale étendue, notamment envers les personnes âgées.

le Japon est, avec les pays nordiques, l'endroit dans lequel l'explosion des inégalités a été contenue [PIKETTY, 2013], ne serait-ce que parce que la rémunération du capital et l'essor du patrimoine sont loin de constituer la source majeure d'augmentation des inégalités, même si cela est une menace pour l'avenir [HAYASHI, 2014]. Ainsi, tout au long de ces années, le budget public manifeste une double priorité : de fortes incitations à l'innovation pour garantir la compétitivité et une constante croissance des dépenses sociales pour préserver le bien-être d'une population vieillissante. Une qualité de la vie peut ainsi être maintenue en dépit de l'absence de croissance, à la condition bien sûr que le déficit public soit financé par l'épargne, essentiellement domestique, qui accepte une faible rémunération. Cependant, cette incapacité à enrayer la croissance de l'endettement public fragilise la viabilité à long terme de ce régime original. Ainsi s'explique

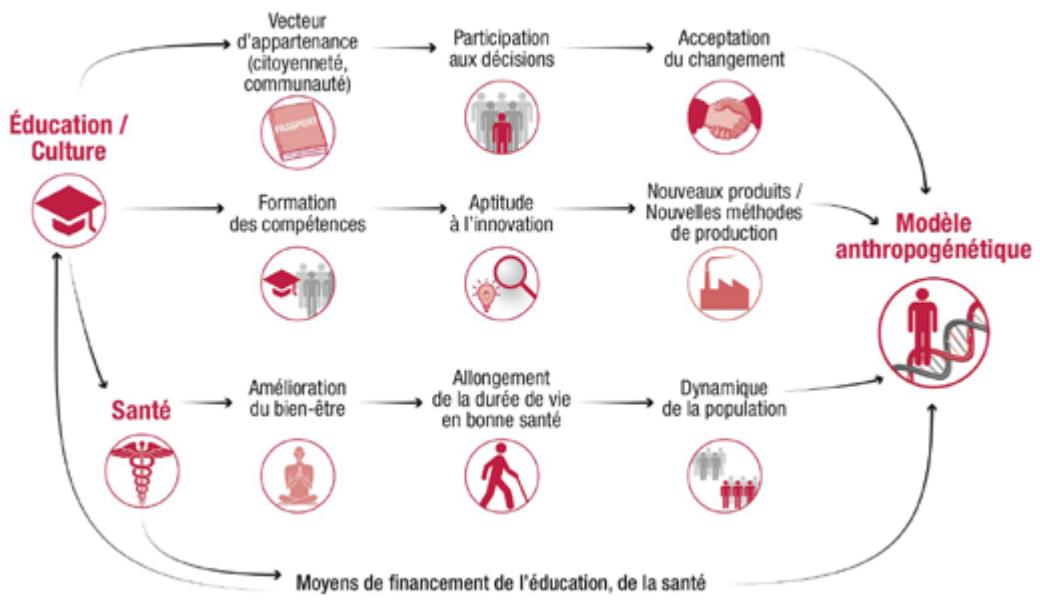
que le gouvernement du Premier ministre Shinzō Abe tente de relancer l'économie pour mieux assurer le financement de la couverture sociale. Cela peut s'interpréter comme la défense d'un régime socio-économique qui privilie le bien-être par rapport à l'orthodoxie économique [WOLF, 2013].

### De la synergie entre innovation et logique anthropogénétique

La configuration actuelle du Japon définit-elle un régime transitoire propre à ce pays ou s'inscrit-elle dans un mouvement général visant à rendre compte du caractère historique du régime de croissance de l'après-Seconde Guerre mondiale et des indicateurs destinés à mesurer la performance de chaque économie ? Nombre d'indices plaident en faveur de la généralité de cette transformation des représentations et la reconnaissance de régimes économiques émergents fondés

## Santé, éducation et culture au cœur du modèle de développement anthropogénétique

REPERE 3



Le système anthropogénétique s'appuie sur les synergies entre éducation, culture et santé pour soutenir l'innovation qui, elle-même, stimule la production et la mobilisation des ressources financières nécessaires.

sur une meilleure intégration des objectifs de bien-être. L'amélioration de la santé et l'effort de généralisation de l'éducation sont de plus en plus analysés comme des vecteurs du développement et non plus simplement leur conséquence, d'autant que les analyses en termes de capital humain ont été dépassées par des approches assimilant développement économique et développement des capacités, à travers la fourniture des biens fondamentaux que sont l'accès à l'éducation et la santé [SEN, 1999]. Les indicateurs du développement humain, régulièrement publiés par les organisations internationales [PNUD, 2014], dont la Banque mondiale, témoignent de cet *aggiornamento*. Ce ne sont plus simplement des résultats du succès dans l'accélération de la croissance : ils peuvent être les conditions d'une meilleure qualité du développement. Ce changement de paradigme ne vaut pas seulement pour les pays émergents ; il s'applique

tout autant, si ce n'est mieux encore, aux pays les plus avancés, pour lesquels la recherche de la prospérité pourrait progressivement se substituer à celle de la croissance [CASSIERS, 2011].

Conceptuellement, ces considérations peuvent servir de base à une représentation nouvelle du circuit économique dans les sociétés contemporaines : ne devraient-elles pas viser la mobilisation des capacités humaines afin de les porter à un plus haut niveau de développement, selon un processus récurrent et cumulatif ? Ressources naturelles, techniques, produits, services, capital et crédit, à savoir les notions centrales de la discipline économique, ne constituaient que des intermédiaires dans ce processus permanent de création et de régénération des sociétés modernes. Pour mettre en évidence son originalité, à savoir la création de l'humanité par le travail humain, il a été proposé de qualifier d'« anthropogénétique » une telle logique [BOYER, 2002], à la suite

de l'intuition fondatrice de Bruno Théret qui l'avait nommée « anthroponomique ».

De façon plus analytique, on peut aussi montrer que l'économie de l'innovation est elle-même une composante des processus correspondants, que ceux-ci incorporent logiquement les phénomènes démographiques et qu'ils mettent en évidence la synergie entre éducation, culture et santé. La prise en compte de l'innovation est importante puisqu'elle stimule la production et permet le financement des services publics et de la couverture sociale – qui sont à la base du modèle (*cf. repère 3*). Son succès ne se mesure plus à l'aune du taux de croissance du PIB mais à la constatation d'une amélioration du bien-être tel que perçue par les membres de la société. Il ne préjuge ni de la fin de la croissance ni de la nécessité de la décroissance : ce sera le résultat d'une configuration institutionnelle précise.

### **Un changement de société et d'époque**

Dans le cas du Japon, le contexte se caractérise par un vieillissement de la population, l'amorce de sa lente réduction et une croissance économique quasiment étale. En conséquence, la plupart des formes institutionnelles et des politiques ont à s'adapter [MATSUTANI, 2006]. Dans le passé, les dividendes de la croissance furent assez également répartis et, si la protection sociale était relativement réduite, les travaux publics d'infrastructures permettaient d'homogénéiser l'évolution des différentes régions – et par voie de conséquence des divers groupes sociaux – : c'était ainsi que s'exprimait la solidarité. La décennie 2000 marque une rupture, le recours aux travaux publics décroît alors que s'accélèrent les dépenses de couverture sociale (*cf. repère 2*). Une époque est aujourd'hui révolue pour toute une série des raisons.

« *Le PIB du Japon ne sera plus en lui-même le fondement capable de maintenir le sens de l'unité nationale [...]. Cependant, même en l'absence de croissance économique, le Japon disposera d'un autre actif en quantité croissante. Cet actif est le temps de loisirs. [...] Ce surcroît de loisirs donnera plus d'occasions aux individus pour poursuivre leurs intérêts et un nouvel individualisme va émerger. Alors*

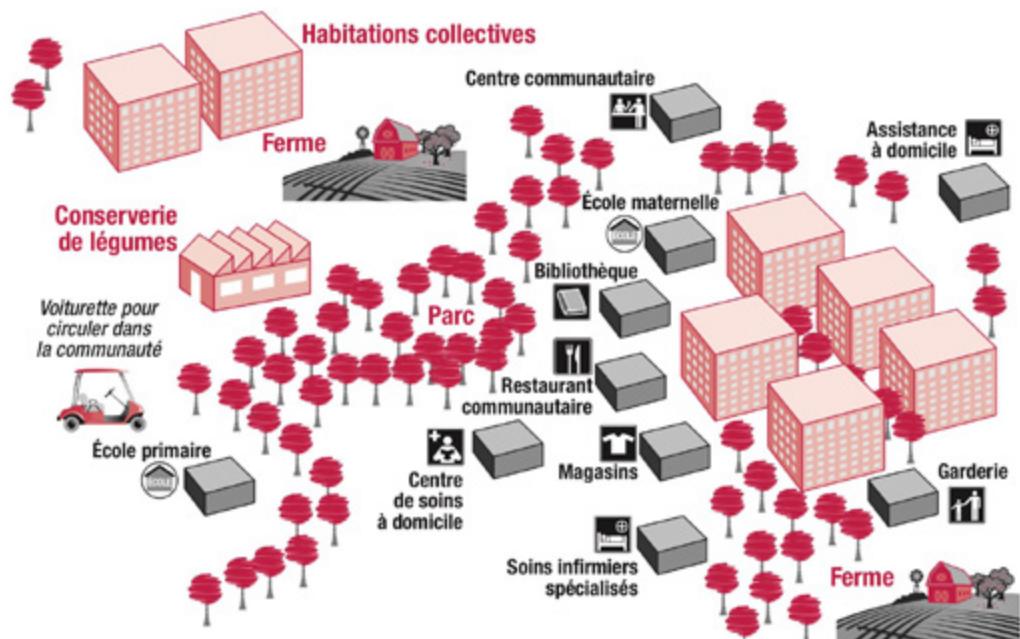
*que la poursuite commune de la croissance économique impliquait des valeurs partagées, le plaisir lié aux loisirs développera une plus grande diversité de valeurs. La référence au "moi" remplacera la perspective "Nous les Japonais". Les individus commenceront à se percevoir plus comme membres de leur communauté que comme citoyens d'une nation. [...] Maximiser les bénéfices de loisirs accrus va requérir l'organisation d'espaces adaptés. Non seulement des parcs d'attractions et de distraction, mais des parcs, des places et des espaces où les individus peuvent se rencontrer librement à divers propos et sans frais. [...] La planification urbaine devra tenir compte de la culture et des traditions locales et des divers types de loisirs. [...] La réduction de la population japonaise ouvre une intéressante promesse de vies plus riches et épanouissantes »* [MATSUTANI, 2006, 186-187].

Cette vision est déjà à l'œuvre dans certaines expérimentations locales, par exemple dans le quartier de Toyoshikidai dans la ville de Kashiba de la préfecture de Chiba [TECHNOLOGY.ORG, 2013]. Elle aspire à l'organisation d'une communauté conçue pour les seniors, intégrant non seulement des services médicaux et de soins, mais aussi des postes de travail pour eux, tout en veillant à la rencontre des diverses générations de résidents, par exemple par l'intermédiaire d'un restaurant communautaire (*cf. repère 4*). L'Institut de gérontologie de l'université de Tokyo qui supervise ce projet a ainsi lancé en 2009 un consortium sur la gérontologie, rassemblant université et industrie, auquel participent la plupart des grandes compagnies appartenant à tous les secteurs de l'économie nipponne. Ces compagnies perçoivent la société du grand âge comme une occasion pour mettre en place de nouvelles activités, et elles anticipent que le savoir-faire acquis au Japon pourra s'exporter vers d'autres pays asiatiques – lesquels vont connaître leur propre période de vieillissement accéléré un peu plus tard que le Japon.

Cet exemple souligne trois particularités de ce régime émergent. Il n'implique pas seulement des coûts pour le budget public et la couverture sociale puisque ce peut être l'occasion

## Concevoir une ville anthropogénétique

REPERE 4



Source : A Large-Scale Social Experiment For A Highly-Aged Society In Japan For 2030, sur <http://www.technology.org/>

La matrice anthropogénétique amène à concevoir la ville comme un lieu de rencontre des diverses générations de résidents, tout en développant des services spécifiques aux seniors.

de nouvelles sources d'innovation en direction des biotechnologies et de la santé, mais aussi de l'ensemble des autres secteurs (domotique, transport, urbanisme, loisirs). Ensuite, il porte en germe l'intégration au niveau local de politiques antérieurement conçues comme autant d'actions sectorielles décidées par un gouvernement central, dont les interdépendances pouvaient se manifester sur le terrain comme autant de dysfonctionnements. Enfin, en cherchant à intégrer les différentes activités (travail, consommation et loisirs) au niveau local, cette stratégie peut s'avérer économique en matière d'énergie et d'empreinte écologique. La logique anthropologique n'est pas contradictoire avec la recherche d'une soutenabilité écologique. Ainsi le Japon, souvent blâmé pour son retard en matière de politique économique de sortie de crise, pourrait bien explorer l'une des voies du futur [SABOURET, 2011].

### D'une série d'adaptations à un effort de réflexivité : quels sont les porteurs de ce modèle émergent ?

L'analyse des transformations de la société japonaise depuis la Seconde Guerre mondiale a fait ressortir en creux une réorganisation d'ensemble qui l'éloigne du modèle typiquement industrialiste qu'était le toyotisme. Dans l'esprit du théoricien, ces transformations sont susceptibles de faire système et de définir un régime socio-économique original. Qu'en est-il pour les acteurs collectifs et les individus qui façonnent au jour le jour la transformation des formes d'organisation : adhèrent-ils à un tel projet et adaptent-ils en conséquence leurs comportements et stratégies ?

S'il en adopte la vision d'une société sans notables tensions sociales, dans laquelle la plupart des individus se reconnaissent comme appartenant à une vaste classe moyenne qui

fait confiance à l'élite politique et économique, le pilotage d'une telle transition est *a priori* facile, puisque ce serait la réitération des stratégies de modernisation de l'après-Seconde Guerre mondiale. En fait, leur succès même a progressivement transformé la structure sociale du Japon, dans lequel l'intérêt des divers groupes sociaux n'est plus nécessairement convergent.

Compte tenu du ralentissement économique et des créations d'emplois, il est plus difficile pour les jeunes générations d'accéder au statut salarial/social de leurs parents : le système universitaire livre plus de diplômés que le secteur des grandes entreprises ne peut recruter selon le statut privilégié de *salarymen*. La multiplication des emplois atypiques organise une fragmentation des salariés et dans certains cas, les rares laissés-pour-compte du système éducatif rejettent le statut d'emploi salarié. *A priori*, cela va à l'encontre du modèle anthropogénétique, mais la composante culturelle de ce modèle introduit un correctif puisque la partie de la jeunesse repoussant l'ancien modèle peut être le vecteur du nouveau dans tous les secteurs liés à la culture (*design*, édition, musique, spectacle vivant, gastronomie). On fait ici référence au succès de la diffusion de quelques-unes des innovations japonaises (mangas, karaoké, cinéma...).

Le statut des femmes constitue un second obstacle majeur. En effet, la société nipponne se prive de leurs talents puisque, en dépit d'études universitaires plus brillantes que celles de leurs collègues masculins, la norme sociale l'emporte sur l'égalité formelle homme/femme, pourtant garantie par le droit. En effet, nombre de femmes ont à choisir entre poursuite d'une activité professionnelle et éducation de leurs enfants. La pauvreté des systèmes collectifs d'accueil des jeunes enfants et la modestie des fonds consacrés à la politique familiale expliquent largement la très faible fécondité nipponne – de l'ordre de 1,3 enfant par femme. Réduction et vieillissement de la population vont de pair, de sorte qu'au sens strict, c'est la composante purement démographique du modèle anthropogénétique qui fait problème.

Les retraités sont *a priori* les bénéficiaires de la prise en compte du cycle de vie dans l'organisation de la couverture sociale. Une conception confucéenne du respect dû à l'âge et le poids qu'a la population des campagnes dans les processus électoraux sont aussi des facteurs favorables. Pourtant, d'autres facteurs sont des freins : compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, l'âge de la retraite doit être relevé et la modestie des retraites implique que certains doivent continuer à travailler tandis que d'autres tombent dans la pauvreté dès lors qu'ils n'ont pas connu une carrière de *salarymen*. Comme au-delà d'un certain seuil les dépenses de santé croissent très rapidement avec l'âge, les responsables de la politique économique redoutent que le vieillissement accentue encore la dérive des finances publiques.

Les grandes entreprises nipponnes spécialisées dans la production de biens manufacturés typiques du mode de vie moderne continuent à jouer un rôle déterminant dans le régime macroéconomique : l'excédent de la balance commerciale qu'elles permettent assure le financement de l'importation des ressources naturelles et des produits agricoles – dépendance que l'arrêt des centrales nucléaires accentue. Dès lors, la montée en régime de la couverture sociale doit aller de pair avec la préservation d'un secteur exportateur, structurellement compétitif au-delà des évolutions de courte période du taux de change. Ce secteur peut continuer à bénéficier des retombées du dynamisme de l'innovation favorisée par l'adaptation du système scolaire et universitaire dans les industries mûres, mais il peut aussi s'étendre aux innovations qu'il implique l'établissement du modèle anthropogénétique (biotechnologies, domotique, urbanisme, organisation en réseau des services de soins). Il s'agit en quelque sorte de diffuser et généraliser les expériences mentionnées précédemment (*cf. repère 3*) et de faire advenir un système d'innovation et de production cohérent avec une couverture sociale étendue. Telle est semble-t-il la recette du succès des sociétés sociales-démocratiques [BOYER, 2015].

La tâche des chercheurs est de démêler les multiples causalités qui traversent ce nouveau régime ; mais l'essentiel tient à la capacité de la politique d'arbitrer entre ses intérêts contradictoires et de tenter de dégager un consensus par rapport auquel se réorientent les stratégies des acteurs et des groupes sociaux.

### La dynamique des solidarités locales face à la perte de confiance en les politiques

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'aux années 1980, le Japon était réputé pour la qualité de pilotage qu'assurait le triangle formé par une bureaucratie compétente, la stabilité politique assurée par la permanence au pouvoir d'un même parti et de puissants groupes industriels porteurs de la modernisation technologique. L'opinion publique, au vu des remarquables résultats économiques obtenus, était en général persuadée que ces élites travaillaient pour le bien de la majorité de la population japonaise. Si tel était encore le cas, il suffirait d'actualiser cette configuration pour que s'établisse un nouveau mode de développement encore embryonnaire.

Les recherches sur les mouvements sociaux au Japon livrent une image quelque peu différente : au niveau local émergent périodiquement de nouvelles revendications, qui ont été très inégalement satisfaites au cours du temps [BUISSOU, 1997 et 2012 ; CHAN, 2008]. Elles débouchent aujourd'hui sur une perte de confiance particulièrement marquée concernant l'aptitude des gouvernements à répondre aux attentes des citoyens.

Une première brèche intervient lorsqu'éclate en 1990 la bulle financière immobilière : non seulement les citoyens mettent en doute la compétence des autorités publiques à surmonter la crise, mais ils soupçonnent que la connivence entre les banques et le gouvernement a eu un rôle déterminant dans la genèse de cette crise. En 1995, le tremblement de terre de Kôbé met dramatiquement en évidence l'inorganisation des pouvoirs publics, puisque l'essentiel des secours est assuré par un mouvement de solidarité au niveau local. La promptitude à

passer des lois favorisant la solvabilité des compagnies d'assurances et la lenteur de la reconstruction laissent à penser que le gouvernement n'a pas défendu l'intérêt général de la population. En mars 2011, les accidents nucléaires de Fukushima révèlent à nouveau la faiblesse du contrôle du gouvernement sur les grandes compagnies de production d'électricité, ainsi que la difficulté à définir et financer un programme de reconstruction à la hauteur des enjeux. *A contrario*, cette faille gouvernementale relance un mouvement anti-nucléaire d'une ampleur sans précédent, qui lui-même s'inscrit dans une longue histoire.

Les enquêtes d'opinion enregistrent un effondrement de la crédibilité des porte-parole du gouvernement, encore plus important que celui frappant les médias ou les compagnies productrices d'énergie. Les comparaisons internationales montrent que ce mouvement est général dans la plupart des pays, mais il est spécialement marqué au Japon [EDELMAN, 2014 ; WORLD VALUE SURVEY, 2014]. C'est bien sûr un handicap dans l'exploration d'un mode de développement qui suppose une coordination autour d'anticipations partagées par un grand nombre d'acteurs.

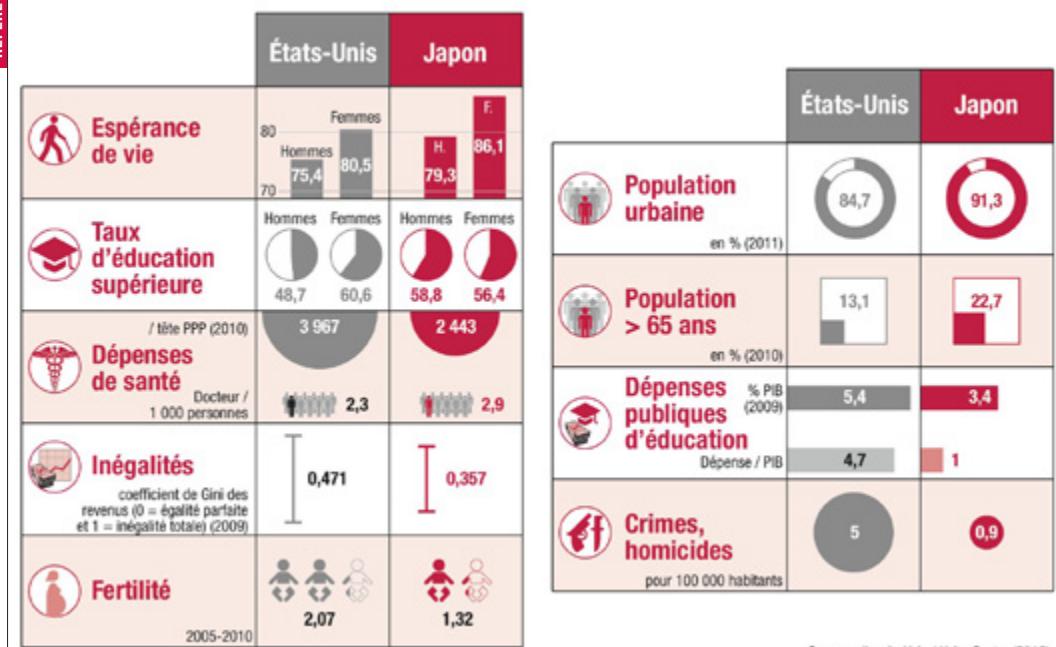
En revanche, les analyses sociologiques confirment la résilience d'un haut degré de confiance et de solidarité au niveau local ou sectoriel, ce qui autorise des expérimentations au plus près des demandes et des aspirations des citoyens. Elles sont pour l'instant difficiles à convertir en une stratégie nationale, mais elles constituent l'une des deux composantes des processus qui, par le passé, ont permis l'émergence de nouveaux modes de développement [BOYER, 2014].

### Du bon usage des modèles

La trajectoire japonaise est-elle générale ? *A priori*, elle se rapproche de la conception que mettent en œuvre les économies nordiques de type social-démocrate, puisque, de longue date, la couverture sociale est analysée comme une possible contribution à un régime de croissance rendant compatibles équité et efficacité [VISSER et HEMERIJCK, 1997]. De fait, les analyses statistiques confirment cette

## Le régime anthropogénétique : le Japon mieux que les États-Unis

REPÈRE 5



Les résultats du Japon en matière de bien-être sont bien meilleurs que ceux des États-Unis pour des coûts inférieurs.

proximité : le Japon et les pays nordiques sont les plus avancés en matière écologique et manifestent aussi de moindres inégalités économiques et sociales [ARTUS, 2009]. Pourtant, une analyse de type institutionnaliste confirme qu'ils n'appartiennent pas à la même variante de capitalisme [AMABLE, 2004 ; HARADA et TOHYAMA, 2011]. En quelque sorte, il n'est pas de configuration canonique des régimes anthropogénétiques. Cette hypothèse est-elle remise en cause si l'on prend en compte les États-Unis ? En effet, ce pays n'est-il pas à la frontière technologique dans la plupart des domaines – système éducatif et université, santé et industrie des loisirs ? La réponse est largement négative (cf. repère 5).

L'espérance de vie des Japonais est significativement supérieure en moyenne à celle des Américains ; les dépenses de santé apparaissent inférieures de près de 40 % par rapport à celles des États-Unis, alors même que la proportion de la population âgée est

bien plus importante. La part des dépenses publiques d'éducation est inférieure mais l'accès à l'enseignement supérieur est meilleur au Japon qu'aux États-Unis. Si l'on en juge par la fréquence des crimes et des homicides, la société nipponne est plus pacifiée que celle des États-Unis. Enfin, les inégalités sont bien inférieures. Seule ombre au tableau, mais elle est importante, comme il a été souligné, le bas taux de fertilité nippon implique un vieillissement et une réduction de la population. Cette évolution dérive très largement de l'inégalité du statut économique entre hommes et femmes [LECHEVALIER et ARAI, 2005], et les mouvements féministes ne sont pas parvenus à l'éradiquer [FUJIMURA et KAMEDA, 1995]. C'est donc l'une des faiblesses de cette version d'un modèle anthropogénétique. Cependant, puisque le retour à une croissance rapide semble hors de portée, pourquoi ne pas organiser une économie de la prospérité, centrée sur la recherche de la qualité de la vie ? Il

se pourrait que cette stratégie corresponde à l'état présent et futur du vieux continent. Mais il faut se souvenir des déboires que rencontraient ceux qui, dans les années 1980, tentèrent d'importer le modèle productif japonais. La difficulté est plus grande encore

concernant un régime socio-économique aussi complexe, qui doit s'inscrire dans chaque trajectoire nationale, car il suppose la reconfiguration d'un grand nombre des institutions et des formes d'organisation héritées d'un passé aujourd'hui révolu. ■

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMABLE B., 2004, *The Diversity of Modern Capitalisms*, Oxford, Oxford University Press.
- AOKI M., 1988, *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge (États-Unis), Cambridge University Press.
- AOKI M., 2001, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge (États-Unis), MIT Press.
- ARAI M. et LECHEVALIER S., 2005, « L'inégalité homme-femme au cœur de la segmentation du marché du travail japonais ? Une prise en compte du genre dans l'analyse du rapport salarial toyotiste », *Le Mouvement social*, n° 210, 1, p. 121-152.
- ARTUS P., 2009, « Emprunt d'État Français : Priorités stratégiques et opportunités d'investissement », *Flash Économie*, n° 549, 16 décembre.
- AVELINE N., 1995, *La Bulle foncière au Japon*, Paris, ADEF.
- AZRA J.-L., 2011, *Les Japonais sont-ils différents ?* Paris, Éditions Sciences humaines et sociales.
- BOYER R. et FREYSSENET M., 2000, *Les Modèles productifs*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- BOYER R. et YAMADA T. (eds), 2000, *The Japanese Capitalism in Crisis*, Londres, Routledge.
- BOYER R., 2002, *La Croissance, début du siècle. De l'octet au gène*, Paris, Albin Michel.
- BOYER R., 2014, « Quel nouveau modèle économique pour le xxie siècle ? », in PAUN F. (dir.), *J'innoxe donc je suis*, Paris, L'Harmattan.
- BOYER R., 2015, « The Welfare-Innovation Institutional Complementarity: Making Sense of Scandinavian History », in BORRAS S. et SEEBROOKE L. (eds), *National Institutional Competitiveness. Sense-Making and Institutional Change*, Londres, Routledge.
- BUISSOU J.-M., 1997, « Un nouveau Japon ? Regards sur les mouvements alternatifs », *Les Études du CERII*, n° 30, juillet.
- BUISSOU J.-M., 2012, « Fukushima, un an après », *Les Études du CERII*.
- CASSIERS I. (dir.), 2011, *Redéfinir la prospérité. Jalons pour un débat*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- CHAN J., 2008, *Another Japan is Possible: New Social Movements and Global Citizenship Education*, Palo Alto, Stanford University Press.
- CHANCEL L., 2014, *Le Japon face à la croissance faible : quelles transformations du contrat social japonais et quels enseignements pour l'Europe ? Note de cadrage de la séance 5 du Séminaire « Croissance et Prospérité »*, mardi 27 mai.
- EDELMAN, 2014, *The State of Trust Barometer* (disponible sur : [www.edelman.com/insights/intellectual-property/2012-edelman-trust-barometer/the-state-of-trust/japan-and-the-fragility-of-trust/](http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2012-edelman-trust-barometer/the-state-of-trust/japan-and-the-fragility-of-trust/)).
- FUJIMURA-FANSELLOW K. et KAMEDA A., 1995, *Japanese Women: New Feminist Perspectives on the Past, Present and Future*, New York, Feminist Press at the City University of New York.
- HARADA Y. et TOHYAMA H., 2011, « Asian Capitalisms: Institutional Configurations and Firm Heterogeneity », in BOYER R., UEMURA H. et ISOGAI A. (eds), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, chap. 13, Londres, Routledge.
- HAYASHI Y., 2014, « Piketty on Japan: Wealth Gap Likely to Rise », *Wall Street Journal*, 13 mai.
- KEIZAI KOHO CENTER, 2013, *Japan in Comparative Perspective*, Tokyo.
- KOO R. C., 2009, *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*, Singapour, Wiley.
- LECHEVALIER S. et ARAI M., 2011, *La Grande Transformation du capitalisme japonais (1980-2010)*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MATSUTANI A., 2006, *Shrinking Population Economics: Lessons from Japan*, Tokyo, International House of Japan.
- MINISTRY OF FINANCE, 2013, *Current Japanese Fiscal Conditions*, Tokyo.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2014, *Études économiques de l'OCDE : Le Japon 2013*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2010, *Environmental Performance Review, Japan*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, *Programme for International Student Assessment (PISA), Results from Pisa 2012*, Paris, OCDE.
- OKUMA K., 2013, *The Environment-Growth Regimes in Japan and International Environment Governance*, in Yokohama International Seminar “Diversity of Capitalisms and International Governance: Europe and Asia”, 10 février.
- PEW, 2014, *Research Global Attitude Project* (disponible sur : [www.pewglobal.org/2014/10/16/middle-easterners-see-religious-and-ethnic-hatred-as-top-global-threat/dangers-4/](http://www.pewglobal.org/2014/10/16/middle-easterners-see-religious-and-ethnic-hatred-as-top-global-threat/dangers-4/)).
- PIKETTY T., 2013, *Le Capital au xxie siècle*, Paris, Le Seuil.

- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, 2014, *Rapport sur le développement humain 2013. L'essor du Sud : Le progrès humain dans un monde diversifié*, New York, PNUD.
- SABOURET J.-F., 2008, *La Dynamique du Japon : de 1854 à nos jours*, Paris, Éditions du CNRS.
- SABOURET J.-F., 2011, *Japon. La fabrique des futurs*, Paris, Éditions du CNRS.
- SEN A., 1999, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- STIGLITZ J., SEN A. et FITOUSSI J.-P., 2009, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* (disponible sur : [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)).
- TACHIBANAKI T., 2009, *Confronting Income Inequality in Japan, A Comparative Analysis of Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge (États-Unis), MIT Press.
- TECHNOLOGIE.ORG, 2013, *A Large Scale Social Experiment for a Highly-Aged Society in Japan for 2030* (disponible sur : [www.technology.org/2013/09/13/large-scale-social-experiment-highly-aged-society-japan-2030](http://www.technology.org/2013/09/13/large-scale-social-experiment-highly-aged-society-japan-2030)).
- THÉRET B., 2011, "The Place of National Systems of Social Protection and Political Representation in Socio-Economic Regulation: A Morphogenetic Structuralist View on Institutional Change in Comparative Perspective with Special References to Japan and France", *Economics Papers from University Paris Dauphine*.
- VISSEUR J. et HEMERIJCK A., 1997, "A Dutch Miracle": *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WEB JAPAN, 2011, *Environmental Issues* (disponible sur : [web-japan.org/factsheet/en/pdf/e45\\_environment.pdf](http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e45_environment.pdf)).
- WOLF M., 2013, "Japan can put people before profits", *Financial Times*, 6 février.
- WOMACK J. P., JONES D. T. et ROOS D., 1993, *Le Système qui va changer le monde*, Paris, Dunod.
- WORLD VALUE SURVEY, 2014 (disponible sur : [variousyears-longitudinal.rti.org/rdata\\_v\\_2014\\_06\\_17\\_Beta](http://variousyears-longitudinal.rti.org/rdata_v_2014_06_17_Beta)).

# Corée du Sud : la croissance verte comme stratégie

Jae-Seung LEE, université de Corée, Corée du Sud

**D**epuis 2008, la Corée du Sud met en œuvre un ambitieux plan de croissance verte, impulsé par la forte dynamique d'une initiative présidentielle. La Stratégie pour une croissance verte a pour objectif de changer de modèle de développement national en passant d'une croissance dépendant des énergies fossiles à une croissance plus respectueuse de l'environnement, utilisant des ressources énergétiques à faible teneur en carbone et renouvelables. La Corée du Sud a ainsi tenté d'assurer sa sécurité énergétique en augmentant ses ressources énergétiques à faible teneur en carbone, y compris l'énergie nucléaire, et en relançant l'industrie des énergies vertes. Tout en soulignant les synergies entre mesures faibles en carbone et compétitivité économique, les Stratégies de croissance verte ont déclenché un fort boom industriel du secteur des énergies renouvelables.

Cependant, la Stratégie pour la croissance verte de la Corée du Sud est aussi confrontée à un certain nombre de défis. Les stratégies « descendantes » de la croissance verte ont dû être réajustées au gré des changements d'administrations et de priorités politiques. En outre, passer d'une vision stratégique à la mise en œuvre des politiques proprement dite a également été source de défis, pour le gouvernement comme pour les industries concernées. L'énergie nucléaire, l'une des sources privilégiées par la Corée du Sud pour diminuer ses émissions de carbone, a commencé à faire l'objet de plus de circonspection dans la nouvelle atmosphère sociopolitique de l'ère post-Fukushima.

Ce chapitre étudie l'évolution des politiques de croissance verte de la Corée du Sud depuis 2008 et examine les défis et chantiers de sa mise en œuvre. Il explore également le « Deuxième Plan quinquennal pour la croissance verte (2014-2018) » annoncé récemment et conclut avec des perspectives pour une mise en œuvre plus cohérente de la Stratégie pour une croissance verte de la Corée du Sud.

## Évolution de la Stratégie pour une croissance verte (2008-2013)

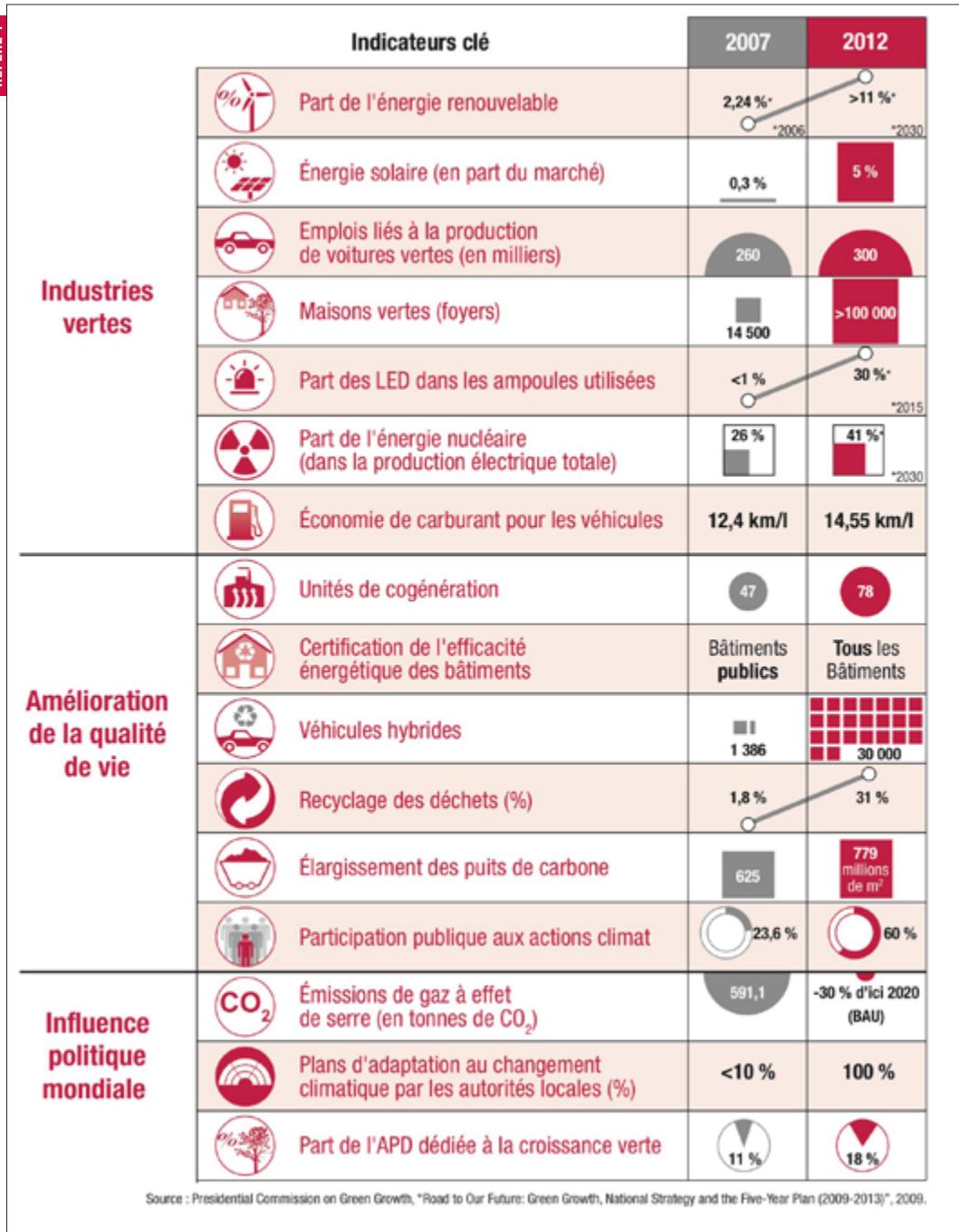
La Stratégie pour une croissance verte de la Corée du Sud comporte des objectifs politiques multiples pour répondre aux problèmes du changement climatique, de la dépendance vis-à-vis des importations d'énergie, de l'épuisement des énergies fossiles et du ralentissement de l'économie mondiale (*cf. repère 1*). Elle a également été conçue comme un modèle de développement pour créer un nouveau moteur de croissance économique au-delà de l'industrie des Technologies de l'information et de la communication (TIC), grâce aux technologies vertes et à l'énergie renouvelable. La transition vers une économie à faible émission de carbone implique la transformation de secteurs économiques clés, le déploiement de nouvelles technologies, de même que des changements de mode de vie pour l'ensemble de la société [LEE, 2013b]. Conformément au nouveau modèle de croissance verte, le gouvernement a également annoncé un « *New Deal* » vert, plan de relance économique visant à faire face à la crise financière mondiale en utilisant les technologies vertes et en investissant dans les industries environnementales [LEE, 2013a]<sup>1</sup>.

Portée par une initiative politique forte, la Stratégie pour une croissance verte de la Corée a connu des avancées notables en matière juridique et institutionnelle. La loi-cadre sur une croissance verte faible en carbone a fourni une base légale globale, tandis que de nouvelles agences gouvernementales, à l'instar du Comité présidentiel pour la croissance verte (Presidential Committee on Green Growth, PCGG), ont permis l'élaboration de politiques de croissance verte plus systématiques. Pour ce qui concerne le paquet

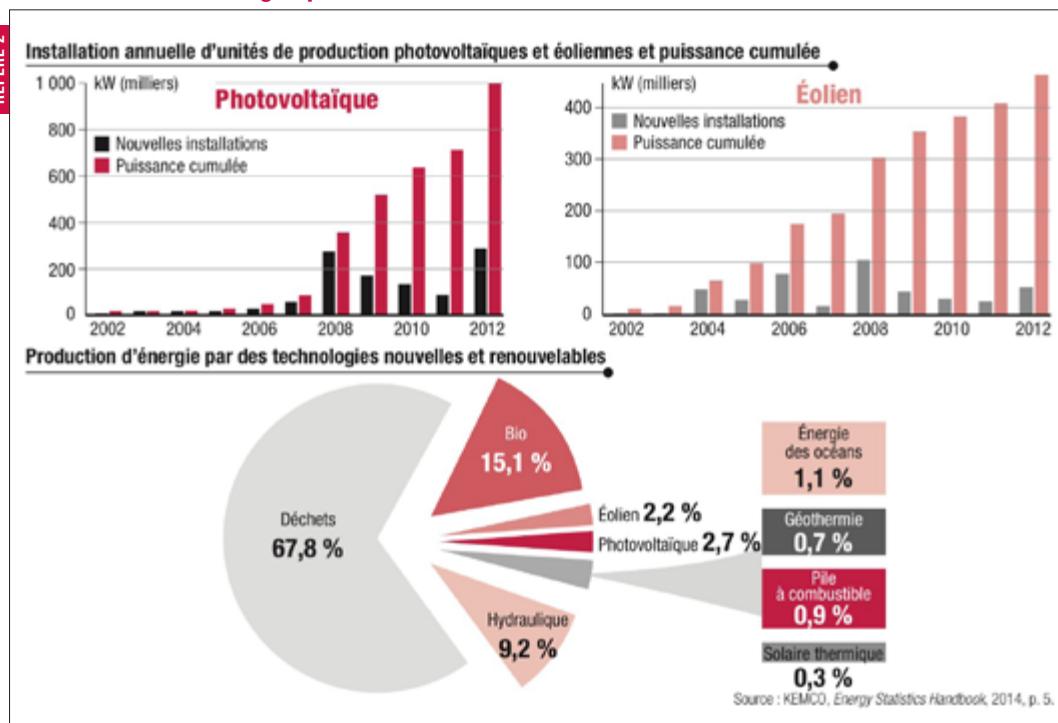
1. Projet de « *New Deal* » vert visant la création de 956 420 emplois. Commission présidentielle sur la croissance verte, 2008-2009 *Progress Report* [Rapport d'étape 2008-2009], p. 9.

## La Stratégie coréenne de croissance verte

REPÈRE 1



## Une diversification énergétique en cours



La Stratégie de croissance verte a permis un développement important des énergies renouvelables en Corée mais sans changer totalement le paysage énergétique du pays.

énergétique, le premier Plan national des énergies de base (*New Basic Energy Plan*, NBEP, 2008), a défini un objectif de 11 % d'énergies renouvelables pour l'approvisionnement en énergie primaire d'ici 2030, une forte augmentation comparé à l'objectif initial de 2,14 % fixé en 2006 [LEE et YU, 2012 ; LEE, 2013b]. Dans le second NBEP (2013), cet objectif de 11 % d'énergies renouvelables reste inchangé pour le nouveau programme à l'horizon 2035 [MOTIE, 2014] (cf. repère 2).

En 2012, le gouvernement a introduit un instrument clé pour le développement des énergies renouvelables en établissant un quota en matière d'énergies renouvelables (*Renewable Portfolio Standard*, RPS), qui remplace le système existant de tarif de rachat<sup>1</sup>. L'objectif de 2 % du RPS en 2012 pourrait passer à 10 %

d'ici 2020. Il est supposé fournir un cadre stable pour l'expansion du marché domestique, aux côtés d'un certain nombre de politiques de croissance verte comme le système d'échanges de quotas d'émissions (SEQE), le projet maison verte, etc.

Le bon développement des infrastructures industrielles du pays a été considéré comme un avantage, susceptible d'alimenter les industries de l'énergie verte. Les principales entreprises de l'industrie lourde sud-coréennes ont investi le secteur éolien, tandis que les entreprises d'électronique annonçaient leur participation dans l'industrie des cellules photovoltaïques (PV). Par ailleurs, les capacités avancées de la Corée du Sud en matière de technologies de l'information et d'électronique ont permis de galvaniser les projets dans le domaine des réseaux intelligents. En outre, le programme d'investissement du gouvernement pour la recherche et le développement (R&D) a dû jouer un rôle important pour combler le fossé technologique entre la

1. Le RPS sud-coréen impose aux producteurs d'électricité de plus de 500 mW la production d'une certaine quantité d'électricité à partir de sources d'énergie nouvelles et renouvelables.

## Croissance verte : le Deuxième Plan quinquennal

REPÈRE 3

Orientation stratégique	Éléments clé			
 <b>Réduire réellement les émissions de gaz à effet de serre (GES)</b>	Atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES (30% de réduction d'ici 2020 par rapport à un scénario sans changement) en mettant en œuvre la stratégie nationale de réduction des GES	Construire une infrastructure de réduction des GES pour mettre en œuvre et établir un système efficace d'échange des droits à émettre	Concevoir un objectif de long terme pour la réduction des GES après 2020	Garantir le fonctionnement des puits de carbone dans les forêts nationales et dans l'océan
 <b>Construire en système énergétique durable</b>	Renforcer la gestion de la demande en énergie par une taxation de l'énergie, une révision des prix de l'électricité et le recours à des mécanismes avancés de marché de réponse à la demande	Renforcer l'offre en énergies renouvelables grâce à des mandats renouvelables et un ensemble d'institutions adaptées	Construire un système de production décentralisé	Assurer la sécurité des infrastructures énergétiques
 <b>Construire un éco-système d'industries vertes créatives</b>	Développer et commercialiser des technologies vertes adaptées au changement climatique	Promouvoir des industries vertes et créatives en encourageant la création de start-ups et de marchés fondés sur des technologies vertes	Établir une structure économique pour le recyclage de la ressource en créant des villages fonctionnant à l'énergie verte	
 <b>Créer une société verte durable</b>	Renforcer les capacités d'adaptation en construisant un système industriel résilient aux changements climatiques	Soutenir des modes de vie durables en encourageant la consommation verte et des pratiques peu émettrices en carbone	Créer un espace rural vert grâce à un système de gestion des terres prenant en compte l'environnement	Assurer une gouvernance coopérative verte des différents groupes sociaux
 <b>Renforcer la coopération verte à l'échelle mondiale</b>	Concevoir un mécanisme efficace de réponse au changement climatique après 2020	Renforcer la coopération régionale et mondiale en termes de croissance verte	Accroître la coopération avec les pays en développement par une APD verte	Soutenir l'établissement d'un Fonds mondial pour le climat et accroître la coopération entre le Fonds, le GTC et le GGGI

Source : Commission on Green Growth (2014).

Adopté en juillet 2014, le Deuxième Plan quinquennal pour la croissance verte coréen vise de trois objectifs : décarboner l'économie et la société ; stimuler la convergence entre technologie verte et TIC ; et créer des conditions de vie propres et résiliences au changement climatique.

Corée du Sud et les pays leaders mondiaux en matière d'énergie verte [LEE et YU, 2012]<sup>1</sup>.

Dans le cadre de sa contribution nationale à la lutte contre le changement climatique en vue de la Conférence des Parties (COP) de Copenhague en 2009, le gouvernement sud-coréen a confirmé un engagement de croissance verte pauvre en carbone en annonçant un objectif à mi-parcours de 30 % de réduction des émissions de GES d'ici 2020 (selon un scénario de maintien du *statu quo* [MSQ]). En outre, des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES ont été établis pour des secteurs spécifiques, dont les transports (26,7 %), le bâtiment (26,9 %) et les secteurs générateurs

d'énergie (34,3 %) – toujours en vue de 2020, selon un scenario MSQ –, tandis que le secteur de l'industrie dans son ensemble se voyait attribuer une obligation de 18,2 % de réduction [LEE et YU, 2012].

L'énergie photovoltaïque solaire et éolienne s'est développée de façon importante en Corée du Sud depuis l'introduction de la croissance verte. Néanmoins, la contribution de ces types d'énergie n'est pas encore significative, avec 2,2 % (éolien), 2,7 % (solaire photovoltaïque) et 0,3 % (solaire thermique) du total de l'approvisionnement en énergie nouvelle et renouvelable [KEMCO, 2014].

### Les défis de la Stratégie pour une croissance verte dans un environnement incertain

La Stratégie pour une croissance verte a largement évolué vers une nouvelle vision et un nouveau modèle politique. En tant qu'initiative descendante forte, l'idée de croissance verte est rapidement devenue une doctrine politique « sacrosainte », devenant le symbole

1. Les technologies clés de croissance verte comprennent : énergies nouvelles et renouvelables (PV, vent, piles à combustible, *Integrated Gasification Combined Cycle* – IGCC –, agrocarburants) ; technologies de réduction des émissions de carbone et d'efficacité énergétique (carburants propres, stockage d'énergie, éclairage efficace, voitures vertes, bâtiments à faible consommation énergétique, pompes à chaleur) ; et électricité/nucléaire (nucléaire, réseau intelligent, énergie thermique propre) [LEE et YU, 2012].

de l'administration de Lee Myung Bak. Les projets faibles en carbone et la promotion d'énergie propre et renouvelable sont désormais largement considérés comme les meilleures pratiques au sein du gouvernement, des entreprises et de la société civile. En outre, une enveloppe budgétaire généreuse a élargi la plateforme de R&D et les débats politiques. La Stratégie de croissance verte a également permis la création de l'Institut mondial pour la croissance verte (Global Green Growth Institute, GGGI) et du Centre de technologie verte (Green Technology Center, GTC), et la Corée du Sud a hébergé le Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund, GCF) – ces organismes étant tous considérés comme des réalisations institutionnelles majeures au niveau mondial.

Cependant, la Stratégie pour une croissance verte de la Corée du Sud a aussi été confrontée à des défis croissants, en particulier après la fin de l'administration Lee Myung Bak. Ces derniers résident dans la gestion de la transition d'une structure énergétique basée sur des combustibles fossiles vers une structure plus verte, qui a généralement un coût économique et social considérable. Une série de variables extérieures, comme la crise économique mondiale et une récession générale des industries liées aux énergies renouvelables dans le monde, ont aussi affecté les progrès de la croissance verte en Corée du Sud.

Une grande partie des critiques ont été centrées sur les attentes exagérées quant aux résultats. Par exemple, le Projet d'aménagement des quatre fleuves, auquel la majeure partie du budget du « New Deal » vert a été allouée<sup>1</sup>, a souvent été critiqué pour ses impacts négatifs sur l'environnement. En outre, si l'énergie nucléaire est l'une des principales mesures pour de faibles émissions de carbone dans la Stratégie pour une croissance verte, l'engagement du gouvernement pour l'expansion nucléaire est désormais confronté à des défis croissants en termes de sécurité, au lendemain de l'accident nucléaire de Fukushima. D'un point de vue industriel, la structure de l'économie sud-coréenne n'est toujours pas favorable à une croissance faible en carbone, les principaux secteurs industriels du pays étant énergivores et orientés vers l'export. Il faut ajouter à cela des préoccupations quant à l'efficacité du système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) et le boom des gaz de schistes en Amérique du Nord, qui obligent les secteurs des énergies renouvelables

à entrer en compétition avec l'utilisation croissante des gaz naturels. Il semble qu'avancer sur la voie verte ne sera pas aussi facile que nous aurions pu l'espérer.

### Redessiner le cadre de la voie verte

L'administration de Park Geun Hye a réaffirmé à plusieurs reprises son soutien continu au modèle de croissance verte de la Corée du Sud. Le gouvernement a adopté son Deuxième Plan quinquennal pour la croissance verte (2014-2018) en juillet 2014, annonçant trois objectifs politiques : 1. établir une structure économique et sociale à faibles émissions de carbone ; 2. mettre en place une économie créative via la convergence de technologie verte et de TIC ; et 3. créer des conditions de vie propres et résilientes au changement climatique. Les principaux éléments du Deuxième Plan quinquennal sont résumés dans le repère 3. En outre, il est prévu d'introduire les systèmes d'échange de quotas d'émissions en janvier 2015.

Cependant, l'élan pour des politiques de croissance verte semble avoir diminué, et le gouvernement semble avoir mitigé les ambitions de l'administration précédente. L'agence gouvernementale en charge de la croissance verte a été transférée depuis le PCGG vers le bureau du Premier ministre. Dans le même temps, pour certains responsables politiques, la croissance verte, initialement doctrine sacrosainte, est devenue implicitement un tabou politique. La politisation exagérée du cadre pour la croissance verte a eu des impacts négatifs, la remobilisation des acteurs politiques, industriels et sociaux étant, pour le moment du moins, devenue une nouvelle priorité pour la poursuite de la mise en œuvre de la Stratégie pour une croissance verte.

Les incertitudes liées aux négociations internationales sur le changement climatique présentent un autre défi extérieur. La Corée du Sud a adopté une démarche proactive dans les discussions sur le mécanisme du protocole post-Kyoto. Dans son allocution au Sommet des Nations unies sur le changement climatique en septembre 2014, la présidente Park a annoncé une contribution de la Corée du Sud de 100 millions de dollars au GCF et souligné le rôle actif du pays dans la coopération internationale pour lutter contre le changement climatique. Cependant, les objectifs et modalités spécifiques de la participation de la Corée du Sud au régime climatique post-2020 n'ont pas encore été fixés, et la position du pays sera sensiblement modifiée par les positions d'autres grands pays industrialisés.

1. Le projet d'aménagement des quatre principaux bassins fluviaux représente 28,9 % du budget total du « New Deal » vert.

La Stratégie pour une croissance verte de la Corée du Sud est encore en phase de consolidation et, à ce stade, il est trop tôt pour dire s'il s'agit, globalement, d'un succès ou d'un échec. En termes de changement de modèle, l'idée de croissance verte a certainement construit une plateforme solide pour un nouveau modèle de croissance dans la société sud-coréenne. Face au double défi d'une dépendance élevée aux combustibles fossiles et d'émissions croissantes de GES, la Stratégie pour une croissance verte demeure

un cadre politique valide. La réussite de la Stratégie dépendra de la reconfirmation du consensus social et de l'élan politique nécessaires à la mise en œuvre des plans d'action du Deuxième Plan quinquennal. Tandis que la Stratégie pour une croissance verte de la Corée du Sud traverse un moment de vérité, avec une reformulation de son contenu et de ses objectifs pour aller vers un programme national plus durable à long terme, les attentes politiquement exagérées des années précédentes sont revues à la baisse. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- COMMISSION PRÉSIDENTIELLE SUR LA CROISSANCE VERTE, 2009, *Road to Our Future: Green Growth, National Strategy and the Five-Year Plan (2009-2013)* (disponible sur : [www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Road\\_to\\_Our\\_Future\\_GG\\_Publication\\_of\\_Korea.pdf](http://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Road_to_Our_Future_GG_Publication_of_Korea.pdf)).
- COMMISSION PRÉSIDENTIELLE SUR LA CROISSANCE VERTE, 2014, *The Second Five-Year Plan for Green Growth*.
- KOREA ENERGY MANAGEMENT CORPORATION (KEMCO), 2014, *Energy Statistics Handbook* (disponible sur : [www.kemco.or.kr/](http://www.kemco.or.kr/)).
- LEE J.-S. et YU J., 2012, "The Economic Opportunities and Constraints of Green Growth: The Case of South Korea", *Asie Visions*, n° 50, février.

LEE J.-S., 2013a, "Low-Carbon Green Growth and South Korea's Governance of Climate Change", in HELD D., ROGER C. et NAG E.-M. (eds), *Climate Governance in the Developing World*, Londres, Polity Press.

LEE J.-S., 2013b, "Towards Green Energy Cooperation in Northeast Asia: Implications from European Experiences", *Asia Europe Journal*, 11(3), août.

MINISTÈRE DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'ÉNERGIE (MOTIE), 2014, *The Second National Basic Energy Plan* (disponible sur : [www.motie.gov.kr/](http://www.motie.gov.kr/)).



# Chapitre 9

# Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015

**Tancrède VOITURIEZ**, Institut du développement durable et des relations internationales et Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

**Thierry GIORDANO**, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

**Noura BAKKOUR**, Institut du développement durable et des relations internationales, France

**Matthieu BOUSSICHAS**, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, France

Le financement du développement durable est un des sujets majeurs de négociation dans l'agenda « post-2015 » et une clé de sa mise en œuvre. Les options techniques les plus couramment proposées sont ici présentées, et leur pertinence discutée au regard des contraintes propres à certains secteurs et certains pays – en particulier les pays les moins avancés.

L'Assemblée générale des Nations unies devrait proposer en septembre 2015 un nouveau cadre de coopération pour le développement et arrêter une liste d'Objectifs de développement durable universels (ODD) à l'horizon 2030. Cet événement a la particularité de mettre les défis environnementaux au cœur d'un agenda universel de transformation des modèles de développement. Il offre l'opportunité de ré-ouvrir les débats sur les trajectoires socio-économiques des pays ainsi que sur leurs impacts environnementaux.

Les ODD vont considérablement transformer l'agenda de l'aide internationale. Les thématiques abordées sont plus nombreuses qu'elles ne l'étaient à l'époque où ont été énoncés les objectifs du Millénaire pour le

développement (OMD). Les buts sont plus ambitieux – citons par exemple les objectifs de « zéro pauvreté » et « zéro faim » –, inscrits de surcroît dans une perspective d'universalité. L'élargissement et l'approfondissement de l'agenda du développement soulèvent des questions spécifiques de mise en œuvre, et en particulier de financement.

Instruite par un comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable (CIEFDD), la question du financement du développement a fait l'objet d'un Rapport autonome [ONU, 2014] dressant un état des lieux des besoins et des sources de financement, et esquissant dans sa dernière partie des options pour une stratégie intégrée. Relativement consensuel, le rapport du CIEFDD clôt un cycle de discussions que

nous pourrions qualifier de « techniques » entre experts. S'ouvre en 2015 un cycle d'une autre nature – cycle politique, ponctué par la Conférence d'Addis-Abeba de juillet 2015, mais aussi par les discussions sur le financement des politiques climatiques en amont de la COP21 à Paris, ainsi que par la finalisation de la liste des ODD et des moyens exigés en regard de ceux-ci.

Dans la période charnière actuelle, le but de cet article est de présenter les éléments « techniques » qui composent les grands rapports sur le financement du développement, et de les inscrire dans une perspective politique pertinente pour les différents bailleurs dans la programmation de leur aide publique au développement.

### La formulation du problème

Le rapport du CIEFDD s'entend comme une base de travail commune à partir de laquelle il est attendu de l'ensemble des acteurs de la coopération des propositions concrètes en matière de mobilisation et d'utilisation efficaces des ressources financières. Dans la perspective de l'adoption d'ODD et de la Conférence d'Addis-Abeba, les travaux du Comité ont draîné dans leur sillage un ensemble de productions intellectuelles, si bien que la discussion s'est enrichie au fil des mois de rapports et ouvrages complémentaires. Citons notamment ceux de l'OCDE (*Mobiliser les ressources au service du développement*, 2014), du Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (*Financing for Sustainable Development Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, à paraître), du Rapport européen sur le développement (*Financing and other Means of Implementation in the post-2015 Context*, à paraître) ou encore de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi) (*Financing Sustainable Development by Addressing Vulnerabilities*, à paraître).

Tous ces rapports soulignent que la question du financement ne se limite pas à l'évaluation quantitative des besoins et des ressources disponibles ou potentielles. La plupart des grands

rapports ne résiste cependant pas à l'exercice, tentant et pourtant périlleux, d'une telle quantification (cf. repère 1), ce à quoi beaucoup répondent que la question n'est pas tant celle du « combien » ou du « pour quoi » mais du « comment ».

La plupart procèdent par recensement des ressources – et distinguent quatre familles selon qu'elles sont publiques ou privées, locales ou extérieures – dont ils analysent le potentiel pour le développement ainsi que les facteurs de mobilisation.

Les rapports précités insistent notamment sur la mobilisation et l'utilisation des ressources publiques domestiques en identifiant des besoins spécifiques en matière d'efficacité (renforcement des capacités des administrations fiscales, lutte contre la corruption) et/ou d'assiette (le CIEFDD encourage notamment la taxation des émissions de CO<sub>2</sub>). L'accent est alors mis sur le renforcement des administrations fiscales locales et sur la lutte contre les sorties de capitaux illicites.

Ces ressources doivent permettre aux pouvoirs publics locaux d'accroître la mobilisation des ressources privées pour le financement du développement durable à long terme, notamment par l'amélioration de l'accès aux services financiers et la promotion des prêts aux PME. La complexité ne tient pas tant dans les « recettes » préconisées que dans les conditions d'application à des environnements difficiles. Dans les pays les moins bancarisés, une solution consiste notamment à favoriser le développement des systèmes de paiement innovants comme le *mobile banking* [GUILLAUMONT-JEANNENEY/KPODAR, *in* FERDI, *op. cit.*, à paraître].

Il en va de même pour les ressources extérieures privées, notamment les investissements directs étrangers, la question centrale étant de savoir comment orienter ces fonds vers le financement du développement durable. À défaut de véritable réponse, les différents rapports recensent les conditions nécessaires, ainsi que les sources potentielles de financement du développement durable et des biens publics mondiaux : fonds de pensions, assureurs, fonds souverains [OCDE, 2014], ou

FMI pour financer le Fonds vert pour le climat par la création annuelle d'actifs de réserve sous la forme de droits de tirage spéciaux (DTS) additionnels [GIRAUD, in FERDI, *op. cit.*, à paraître]. Les transferts de fonds des migrants sont quant à eux souvent mentionnés comme une source sous-exploitée, que la coopération internationale devrait promouvoir en jouant sur les coûts de transferts et en proposant des innovations financières adaptées pour les orienter utilement.

Le rôle premier des financements extérieurs publics est ainsi identifié : promouvoir les conditions d'établissement des sources et outils de financement là où le marché est encore réticent à offrir des solutions, notamment de long terme. Le rôle et le volume de l'aide publique au développement sont alors largement discutés : la plupart des rapports lui reconnaissent un rôle encore important, pour autant que les ressources publiques concessionnelles soient utilisées là où les besoins s'en font le plus vivement sentir, notamment en faveur des pays les moins avancés ; par exemple, l'OCDE propose de cibler les pays les moins avancés (PMA) et les États fragiles à hauteur de 0,25 % du PIB de chaque bailleur ; Serge Tomasi propose d'allouer de 50 % à 70 % de l'aide publique au développement (APD) aux pays les plus pauvres [FERDI, *op. cit.*, à paraître]. En même temps se pose naturellement la question d'une juste répartition de l'effort de financement entre acteurs publics. Si la plupart des rapports ne font que mentionner une « nécessaire prise de responsabilité de tous les acteurs » dans le financement des ODD, l'OCDE (2014) propose de porter l'effort de chaque pays à 2 % du PIB (APD incluse) et le SDSN suggère une formule de répartition des contributions visant à lutter contre le changement climatique [SACHS et SCHMIDT-TRAUB, à paraître].

Au-delà des volumes, le débat sur le financement du développement offre une opportunité de voir progresser le chantier de l'efficacité de la coopération internationale, notamment Sud-Sud et triangulaire. Si le CIEFDD rappelle l'invitation faite par les Nations unies à son Secrétaire général de prendre « des mesures concrètes » pour renforcer ce type de

collaboration, les différences de conception de la coopération internationale entre donneurs traditionnels et émergents peuvent être un obstacle : tandis que les premiers coopèrent selon des règles communes aux membres du CAD, sorte de « *gentlemen's agreement* » du développement, les seconds voient la coopération internationale à travers le prisme des avantages comparatifs de chaque partenaire [LIN, in FERDI, *op. cit.*, à paraître].

Très loin de rendre compte de manière exhaustive du contenu de ces rapports, ce qui précède montre l'étendue des sujets sur la table des négociations. Après un retour sur l'approche comptable du problème du financement du développement, nous mettons l'accent dans les sections suivantes sur des instruments précis de financement mis en avant par les différents rapports – instrument que sont le « *blending* » ou mixage au sens public/privé mais aussi prêts/dons pour lesquels la France dispose d'une expertise de premier rang.

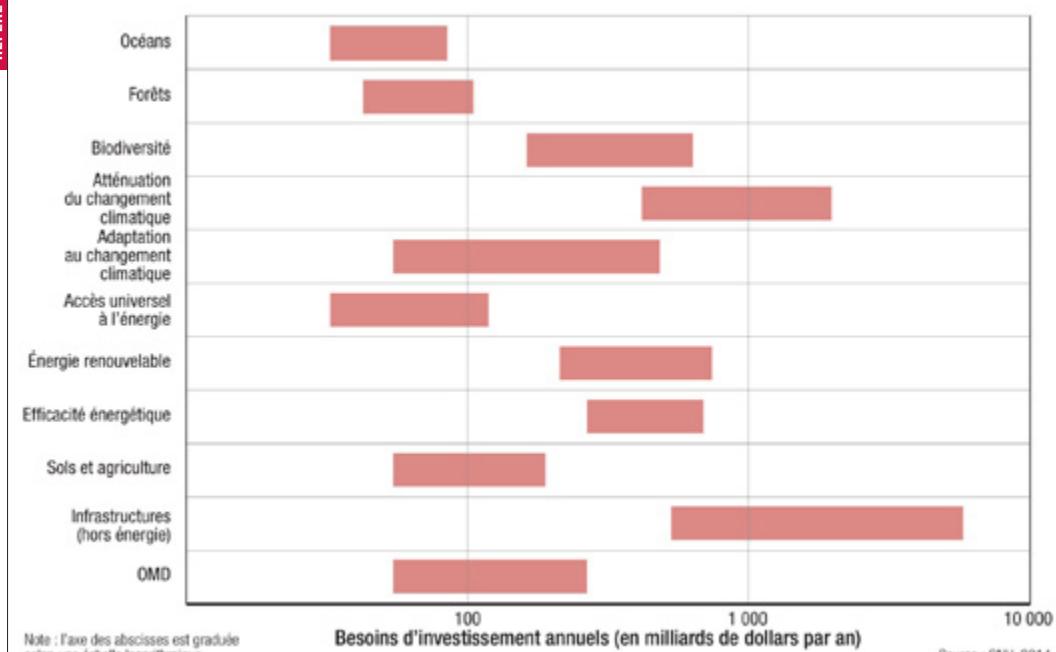
### L'équation comptable et ses limites

Le CIEFDD évalue les besoins de financement entre 135 et 195 milliards de dollars par an pour l'éradication de l'extrême pauvreté, entre 5 et 7 trillions pour couvrir les besoins d'investissement dans les infrastructures, auxquels viennent s'ajouter 2,5 à 3,5 trillions pour le développement des petites et moyennes entreprises [ONU, 2014, p. 10].

Ceci soulève au moins trois types de questions : 1. Quelle est la valeur scientifique de la mesure de ces « besoins » ? Quel calcul, quelle rationalité économiques leurs sont-ils sous-jacents ? Mesurer des besoins de financement – pour des routes, des écoles, des vaccins, des salaires, des primes de risque, pour le dire vite, des choux et des carottes – à un niveau global a-t-il une quelconque pertinence ? 2. À supposer qu'une telle mesure « dise » des choses pertinentes et utiles, comment mobiliser une telle manne financière et la canaliser vers des projets ou politiques de réduction de la pauvreté, d'accès au soin, de croissance économique soutenable, pour ne citer que quelques-uns des ODD dont la négociation se poursuit – projets et politiques dont le rendement social est élevé

## Les besoins d'investissement associés à l'agenda post-2015

REPÈRE 1



L'estimation des besoins de financement pour quelques grands objectifs ou secteurs soulève de nombreuses difficultés conceptuelles et méthodologiques. Les ordres de grandeur proposés ici sont tirés du rapport des experts du CIEFDD sur la base d'une revue de la littérature des institutions ou organismes ayant mené cet exercice d'estimation pour un secteur ou thème particulier (Agence internationale de l'énergie, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, revue *The Lancet*...)

mais le rendement privé faible et incertain ?  
 3. Enfin, comment garantir une utilisation de ces fonds axée sur un développement soutenable à long terme ?

L'utilité de telles évaluations est discutable. D'un point de vue scientifique d'abord. Les méthodologies sont peu claires, voire approximatives, fondées sur des hypothèses inscrivant le futur dans la poursuite du présent alors même que les crises récentes montrent combien des ruptures de tendance sont probables et imprévisibles tout en même temps. D'un point de vue politique, les résultats sont vus par certains comme contre-productifs tant les sommes mentionnées sont colossales. Pour d'autres, ils permettent au contraire de remettre en perspective les marges de manœuvre et les changements nécessaires, ainsi que les clefs d'allocation entre prêts et dons, et financement public et privé selon l'ampleur des biens

publics locaux ou globaux composant chaque panier de besoins (cf. repère 1).

L'ordre de grandeur des besoins annuels estimés dans la littérature et compilés par le CIEFDD est au bas mot vingt fois supérieur aux montants annuels de l'APD qui, avec 134 milliards de dollars, ont atteint en 2013 un niveau record. Or, cette aide augmentera peu – en raison des contraintes fortes qui pèsent et pèsent sur les finances publiques des pays donateurs – et jamais dans des proportions équivalentes aux besoins de financement pris au sens large (cf. repère 2). L'effet de mobilisation ou de sursaut que pourrait provoquer l'énoncé de nouveaux objectifs est certes plausible – cet effet a bien existé dans la période 2000-2005 après l'énoncé des OMD et la mise en œuvre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée –, mais il ne provoquera probablement pas une bifurcation,

un changement profond de la tendance de long terme de l'APD nette, très rectiligne.

Une des options pour augmenter le montant des financements publics internationaux reste le recours aux mécanismes de financement innovant centrés sur la fiscalité internationale, qui, s'ils reviennent fréquemment dans les débats, n'ont pas encore connu de développements substantiels. La taxe sur les billets d'avion – qui reste nationale mais à laquelle participent plusieurs pays – va dans ce sens, mais son ampleur reste limitée. De même, la taxe sur les transactions financières proposée par la Commission européenne, qui doit entrer en vigueur en janvier 2016 et dont une partie des recettes doit être allouée à l'aide, a encore perdu de son ambition lors d'une récente réunion des ministres des Finances des onze pays européens soutenant l'initiative. Les recettes générées seront ainsi limitées, comme sans doute la part allouée à l'aide.

L'essentiel des fonds supplémentaires requis pour couvrir les besoins de financement de l'agenda post-2015 doit donc provenir d'autres sources de financement de long terme – fonds de pension, compagnies d'assurance, fonds souverains, notamment. Le CIEFDD rappelle que l'épargne publique et privée s'élève à 22 trillions de dollars et les actifs financiers à 218 trillions : une réallocation d'une fraction de ces montants permettrait en théorie de couvrir l'ensemble des besoins estimés [ONU, 2014, p. 11]. À nouveau, on peut s'interroger sur le changement que provoqueront les ODD – leur énoncé contribuera-t-il à réorienter une proportion somme toute faible de cette épargne disponible ? Et si oui, pourquoi ? Les ODD peuvent-ils servir de *guideline* crédible aux décideurs pour que les politiques publiques de chaque pays promeuvent des mécanismes d'allocation plus efficace (dans une perspective de développement durable) ? Quels sont ou quels seraient ces mécanismes ?

L'ONU estime que les investisseurs institutionnels détiennent à eux seuls entre 75 et 85 trillions de dollars d'actifs financiers. Les fonds de pension, les compagnies d'assurance-vie et les fonds souverains (60 trillions

d'actifs) disposent d'outils financiers (*long-term liabilities*) compatibles avec l'horizon de long terme requis pour certains investissements de l'agenda post-2015 [UNGA, 2014]. Comme le souligne le Rapport de l'ONU sur la mise en œuvre du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Doha [UNGA, 2014], « *ces investisseurs de long terme aujourd'hui n'investissent pas suffisamment dans les investissements directs de long terme nécessaires au développement durable, à la fois dans les pays en développement et dans les pays riches – et ce indépendamment du cadre institutionnel et réglementaire. À titre d'exemple, l'investissement global en infrastructure représente moins de 3 % des actifs des fonds de pension* » [UNGA, 2014, p. 7, tableau 1].

Les obstacles sont bien connus et analysés – faiblesse des cadres réglementaires et institutionnels locaux, manque de données, partage et transfert des risques inappropriés, etc. [OCDE, 2013 ; BANQUE MONDIALE, 2014b]. En revanche, les solutions pour les surmonter relèvent davantage des grands principes que de la mise en œuvre. Nous y reviendrons plus loin.

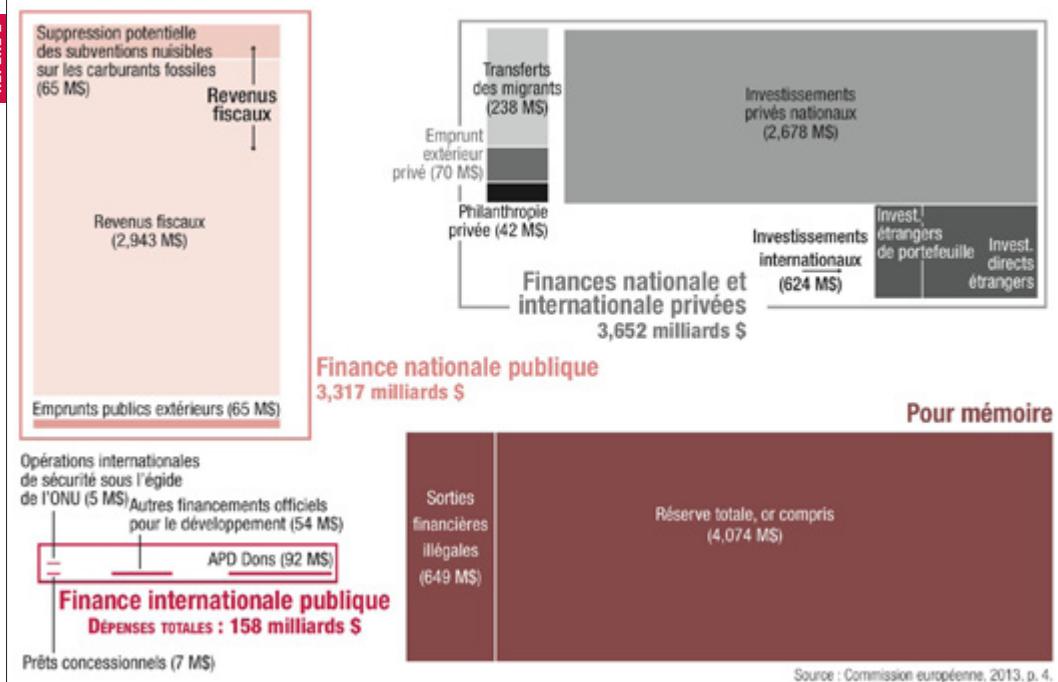
Il convient cependant de rappeler que les montants domestiques mobilisés dans les PED excèdent actuellement les financements internationaux [COMMISSION EUROPÉENNE, 2013]. Selon les données rassemblées par la Commission européenne, le rapport entre ressources domestiques et ressources internationales publiques s'inscrit dans un rapport de 20 : 1. Dans leur grande masse, les financements publics internationaux à destination des PED ne représentent que 2 % des financements disponibles dans ces pays. Les sources de financement domestique restent très hétérogènes entre pays (cf. repère 2). La mobilisation des ressources domestiques n'est pas un agenda rhétorique ou un faux-fuyant pour bailleur international désargenté ; elle correspond bien à la proximité des ressources les plus immédiatement accessibles.

### Le problème dynamique

La vision comptable que nous avons adoptée dans la section précédente montre que l'afflux

## Financements publics domestiques dans les PED

REPRISE 2



Les flux d'aide publique au développement représentent en moyenne un quart des sources de financement des PMA, à part égale avec les financements domestiques privés, contre seulement 1 % dans les pays à revenu intermédiaire où la capacité de financement national (publique et privée) est très sensiblement supérieure.

de capitaux privés sous forme de dons ou d'investissements vers les ODD ne peut être acquise (1) au regard de ce que l'on a pu observer par le passé et en particulier depuis l'avènement des OMD, (2) des partenariats publics privés en cours, qui démontrent qu'un tel afflux est certes possible, mais que son ampleur dépend de multiples facteurs, au premier rang desquels l'objet/secteur même de l'investissement et les institutions du pays récipiendaire : face aux capitaux disponibles, les ODD et les pays ne seront pas égaux entre eux.

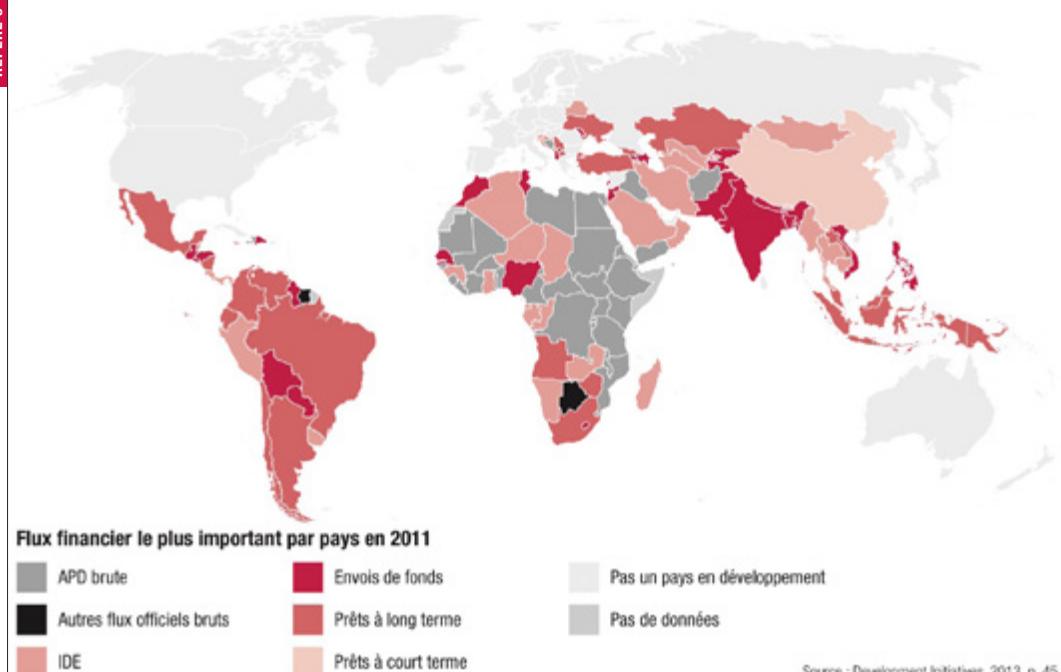
L'approche comptable souffre par ailleurs de quelques lacunes. Elle est peu prescriptive compte tenu de l'état des connaissances des besoins exacts associés par pays aux différents ODD. L'ignorance de ceux-ci conduit les pays donateurs à adopter une position prudente consistant à dire que les ODD, pas plus que les OMD, ne « s'achètent ». L'approche comptable,

en procédant par grandes masses, complique plus qu'elle ne facilite la discussion politique, confinant celle-ci à des injonctions humbles à l'endroit des détenteurs de fonds. Enfin, elle conduit un peu rapidement, par raccourci, à identifier problèmes de mise en œuvre et problèmes de financement et passe outre l'épineuse question du « comment ». En somme, une fois qu'on a l'argent, comment fait-on ?

Face aux difficultés comptables d'équilibrer besoins et offres de financement, l'impératif d'une diversification des sources brouille la distinction entre sources publiques ou privées – distinction qui constitue la référence essentielle de l'APD depuis 1972 [OCDE, 2008]. Dans une perspective dynamique, ce qui importe davantage est la nature du financement et la question de savoir si un retour financier sur investissement est attendu ou non, et suivant quel rendement. Poussée

## Cartographier les ressources financières

REPÈRE 3



Flux financier le plus important par pays en 2011

APD brute	Envois de fonds	Pas un pays en développement
Autres flux officiels bruts	Prêts à long terme	Pas de données
IDE	Prêts à court terme	

Cette carte montre l'affectation prioritaire des financements internationaux. Elle se lit ainsi : les transferts de migrants sont la première source de financement extérieur du Nigeria, l'APD est la première source de financement extérieur du Bénin ou du Mali. L'APD est la première source de financement extérieur de l'Afrique continentale, les financements extérieurs privés restant prédominants en Amérique latine et en Asie.

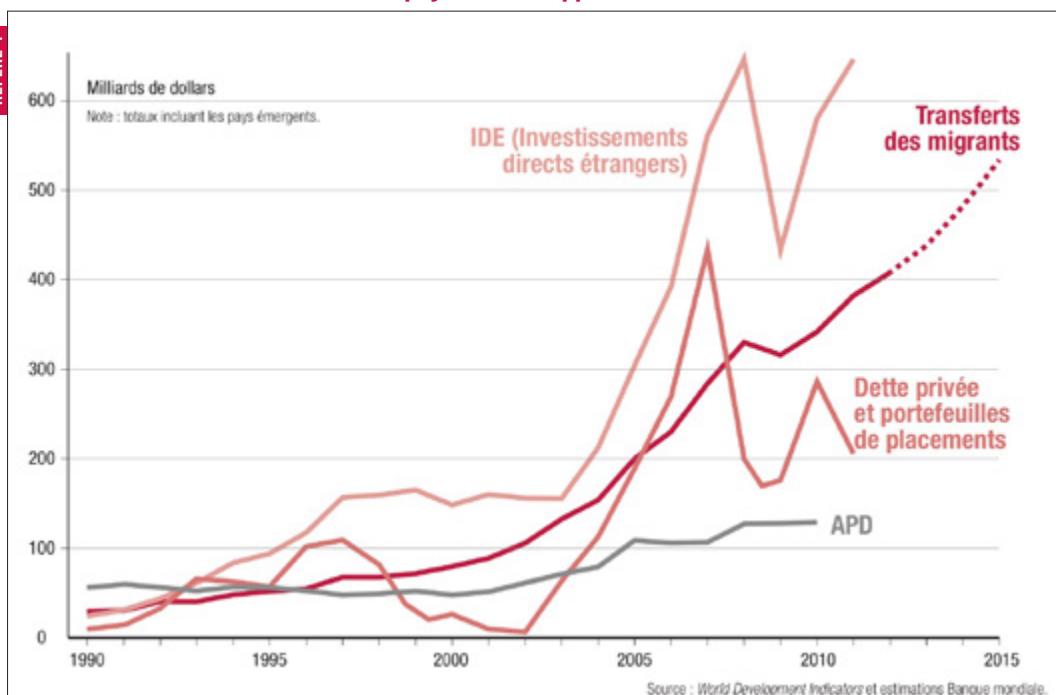
à son extrême, cette distinction de nature oblige à répondre à la question de qui paye *in fine* : le contribuable ou l'usager, lesquels, comme des poupées russes, contiennent d'autres questions, le contribuable du Nord ou du Sud, l'usager riche ou l'usager pauvre... Le financement des ODD sur le long terme est assimilable à l'émission d'une dette dont les souscripteurs et l'échéancier doivent être précisés d'emblée.

Les discussions sur le financement du développement ne sont pas nouvelles. Les derniers engagements de la communauté internationale datent de la Conférence de Monterrey en 2001, dans la foulée des OMD. Pour rappel, les débats étaient alors axés autour de six moyens d'action : 1. la mobilisation des ressources financières domestiques, publiques et privées ; 2. la mobilisation des financements privés internationaux ; 3. le

rôle du commerce ; 4. l'APD et autres sources innovantes de financements publics internationaux ; 5. la gestion des dettes extérieures ; 6. la gouvernance financière internationale. Les OMD ont sans aucun doute conduit à un recentrage de l'aide sur certaines priorités, mais ils n'ont pas eu l'effet escompté sur la mobilisation globale des ressources et sur leur allocation géographique – très fortement corrélée au revenu national, exception faite de l'APD (cf. repère 1) [NUNNENKAMP et THIELE, 2013 ; UNGA, 2014]. Un des paradoxes de la situation actuelle est que l'APD n'a semble-t-il jamais paru aussi démunie face à l'ampleur des enjeux et des possibles contributions privées, et jamais aussi indispensable compte tenu des difficultés de conception et de mise en œuvre de modalités de financements alternatives et autonomes – les financements innovants inclus (cf. repère 3).

## La nature des flux financiers vers les pays en développement

REPERE 4



Considérés dans leur ensemble, les pays en développement sont les destinataires de flux internationaux de financement avant tout privés. L'aide publique au développement ne constitue qu'une petite fraction de ces flux.

C'est dans ce contexte d'une aide tout à la fois modeste et cruciale que se tiendra la prochaine Conférence sur le financement du développement prévue en juillet 2015 à Addis-Abeba (Éthiopie).

### Les rôles de l'APD dans l'écosystème du financement du développement

Comment réorienter une épargne abondante vers des investissements de long terme [GLACHANT, LORENZI, QUINET et TRAINAR, 2010] ? Ce défi universel est particulièrement délicat pour les pays en développement, pour plusieurs raisons : 1. la quasi-totalité de cette épargne est située dans les pays développés et émergents ; 2. la compétition sur le marché de l'épargne mondiale entre pays développés et émergents renforce la probabilité d'une exclusion déjà réelle des pays les plus pauvres – selon le paradoxe mis en lumière par Robert Lucas en 1990. Le capital mondial n'afflue pas

dans les secteurs et régions où il est le plus rare et où, en théorie, pour cette raison, son rendement marginal devrait être le plus élevé. Au cœur du paradoxe de Lucas, on trouve le risque, ou plutôt l'incertitude : trop de risques non assurables écarteront les investisseurs de secteurs ou régions sous-dotés en capital. Autrement dit, l'argent va à l'argent – c'est sous des atours plus ou moins raffinés et élégants que, de R. Lucas à Th. Piketty, les économistes documentent la concentration des richesses indépendamment ou presque du mérite et des besoins au fil du temps.

L'APD peut-elle contrevenir à cette loi funeste du capitalisme, réduire le risque et rapprocher le rendement espéré du capital de son rendement théorique ? Quelles actions doivent être financées à cette fin – puisque l'on comprend bien qu'il ne s'agit pas ici pour les subsides publiques de se substituer au capital privé – dans le but d'accroître les

flux privés, majoritaires dans les volumes bruts dirigés vers les pays en développement (cf. repère 4) ? Quel effet multiplicateur peut être attendu ?

À titre d'exemple, il est souvent suggéré de financer par l'argent public les études de faisabilité des projets d'infrastructure afin de faciliter l'investissement privé, ce qui représente généralement 5 à 10 % du coût global d'un projet. L'effet multiplicateur peut alors atteindre 1 : 20 si le projet est ensuite entièrement financé par le privé – ce qui est colossal. Les expériences de *blended finance* de l'Union européenne laissent augurer d'alléchants ratios (1 : 30) mais diminuant drastiquement selon la méthode de calcul utilisée (1 : 8) [BILAL et KRÄTKE, 2013]. D'autres cas d'étude, présentés par le World Economic Forum comme des succès exemplaires de partenariat public-privé, suggèrent qu'un tel ratio est exceptionnellement élevé et ne peut être généralisé à tous les secteurs [WEF, 2013]. Le Rapport du World Economic Forum donne quelques ordres de grandeur tirés de projets d'infrastructure photovoltaïque (Inde), de traitement des eaux (Jordanie), ainsi que de développement agricole (Tanzanie) : le ratio est très élevé dans le premier cas (1 : 44), mais il tombe à 1 : 13 dans le deuxième et à 1 : 1,6 dans le dernier [WEF, 2013].

Dès lors, il est possible de distinguer au moins deux rôles pour l'APD. Le premier serait de chercher à favoriser directement l'afflux de capitaux vers les pays en développement en s'attaquant aux défaillances qui affectent le cycle des projets – asymétrie d'information, aléa moral, manque de garanties, etc. Il peut alors s'agir soit de réduire directement les risques liés au développement du projet (financement de tout ou partie de la R&D, des études de faisabilité ou des projets pilote), soit de répondre aux défaillances de marchés (prêts concessionnels, offre de garantie, etc.) et créer les conditions indispensables à l'afflux de capitaux, en s'attaquant aux éléments explicatifs du paradoxe de Lucas : disponibilité du capital humain complémentaire à l'afflux de capital physique, qualité des institutions, rôle des politiques macroéconomiques, etc.

Dans cette perspective, le renforcement des institutions ou le financement des politiques publiques sont indispensables, quoiqu'ils constituent des cibles difficiles à atteindre par l'APD [TREYER *et al.*, 2014 ; VOITURIEZ *et al.*, à paraître].

Le second rôle serait de peser sur la mobilisation directe des fonds disponibles en inscrivant les agences de développement au cœur de l'intermédiation et l'innovation financière [TOMASI, 2013, voir également le graphique 7]. Dans la pratique, ceci consiste pour les agences d'aide à acheter des titres émis par les entreprises et à en produire d'autres à destination des épargnants, tout en assurant un meilleur partage des risques longs entre souscripteurs. Nous en donnons ici quelques illustrations.

Les obligations vertes (*Green Bonds*) émises par la Banque mondiale ou la Banque européenne d'investissement s'inscrivent dans ce registre. Toutefois, leur volume reste limité bien qu'en forte croissance la Banque mondiale a émis 6,4 milliards de dollars d'obligations vertes depuis 2008, dont 3 milliards en 2013/2014 – et, surtout, ces obligations n'ont financé jusqu'à présent que des projets dans des pays à revenus intermédiaire (PRI) [BANQUE MONDIALE, 2014a]. En septembre 2014, l'Agence française de développement (AFD) a émis ses premières obligations climat à hauteur d'un milliard d'euros pour une échéance à dix ans.

Dans le domaine de la santé a été créée en 2006 la Facilité financière internationale pour la vaccination (International Finance Facility for Immunisation, IFFIm), qui se différencie des obligations climat dans la mesure où il s'agit d'un mécanisme de préfinancement. Elle émet des obligations qui permettent de financer l'Alliance du vaccin GAVI, les obligations étant garanties par les engagements futurs des donateurs. Elle est née de l'hypothèse que le coût financier des emprunts sur les marchés des capitaux reste inférieur aux bénéfices liés à l'obtention de la totalité des montants promis en début de période et à la déductibilité de l'aide [BARDER et YEH, 2006]. Si GAVI est présenté comme un partenariat public-privé classique, il s'en démarque dans les faits parce que le risque est porté non pas

par le secteur privé, mais bien par le secteur public. Par conséquent, la capacité d'IFFIm à lever des fonds dépend *in fine* de la solvabilité des États donateurs : IFFIm a été notée AAA par les agences de notation, ce qui explique sa réussite. Une dégradation de sa note, à la suite de la dégradation de celle de ses contributeurs, pourrait remettre en cause l'initiative. Répliquer cette action sur d'autres secteurs (climat, infrastructure ou encore éducation) n'est pas trivial [KETKAR, 2014] : d'une part, l'intérêt de disposer en avance de l'ensemble des promesses de dons doit être démontré pour d'autres secteurs que la santé ; d'autre part, la crédibilité des promesses des donateurs pourrait s'éroder à mesure que celles-ci se multiplieront pour couvrir les différents ODD.

Cette initiative a conduit à étendre les mécanismes de préfinancement par le privé à partir de garanties soit publiques (donateurs ou pays récipiendaire) soit d'organismes privés à but non lucratif (fondations) : les *Development Impact Bonds* (DIB) [CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT & SOCIAL FINANCE, 2013]. Ils s'accompagnent d'objectifs de résultats mesurables sur le modèle des *Social Impact Bonds* (SIB). Il existe des SIB pilotes dans le domaine de la santé, du logement, de l'éducation ou encore des services de justice. Une première expérience de SIB a été lancée récemment dans le secteur éducatif en Inde.

Il est juste de dire que de nombreuses innovations ont vu le jour ces dernières années en matière de financement du développement. Spécifiques à certains secteurs ou problèmes, elles sont loin d'être transposables à d'autres. Sans constituer une recette – on pense en particulier aux fonds thématiques –, elles ont eu cette vertu de conduire les donateurs à se remettre en question, sans pour autant conduire à une révision profonde des

objectifs, moyens et pratiques qui permettraient aujourd'hui de répondre aux besoins faramineux que soulèvent les ODD.

## Conclusion

L'APD paraît indispensable à la mise en œuvre de l'agenda post-2015, pour financer directement des projets, programmes et politiques, pour attirer des financements, ou encore pour faire en sorte que les financements, quelle que soit leur origine, « produisent » du développement. On a vu également que l'ADP reste trop faible par rapport aux besoins ; aussi convient-il (non exclusivement) : 1. soit de l'augmenter (versions britannique et suédoise) ; 2. soit d'en faire un véhicule de mobilisation, avec des exemples probants à mettre en avant. La France dispose d'une expérience unique en matière de *blended finance* dans le sens particulier de financement combinant des prêts et des dons.

Des questions demeurent au terme de notre tour d'horizon. On peut se demander à titre d'exemple si la *blended finance* et les partenariats public-privé (PPP) trouvent ou trouveront des opportunités dans les PMA, et si oui, dans quels secteurs et à quelles fins. Enfin, renforcer la capacité collective de prospective dans un paysage du financement du développement en évolution rapide est une recommandation que pourrait également appuyer la France. La capacité des acteurs du développement à soutenir la construction de politiques publiques sur une discussion explicite des visions de la transformation des secteurs, dans une logique d'apprentissage et de dialogues de politique, mériterait d'être considérablement accrue et soutenue, et ce, dans tous les pays en développement, y compris les PMA, afin de faciliter le travail de clarification des enjeux de mise en œuvre et de financement. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (UNGA), 2014, *Follow-Up to and Implementation of the Monterrey Consensus and Doha Declaration on Financing for Development*, New York, UNGA.
- AZEMAR C. et DESBORDES R., 2013, "Has The Lucas Paradox Been fully Explained?", *Economics Letters*, 121(2): 183-187.
- BANQUE MONDIALE, 2014a, *Green Bond: Sixth Annual Investor update 2014*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE, 2014b, *Practical Solutions and Models for Addressing Obstacles to Institutional Investment in Infrastructure in Developing Countries*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BARDER O. et YEH E., 2006, "The Costs and Benefits of Front-Loading and Predictability of Immunization", *Working Paper*, n° 80, Washington D. C., Center for Global Development.
- BILAL S. et KRÄTKE F., 2013, "Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix For the EU?", *ECDPM Briefing*, note 55, Maastricht, ECDPM.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT & SOCIAL FINANCE, 2013, *Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds. The Report of the Development Impact Bond Working Group*, Washington, Center for Global Development & Social Finance.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2013, *Beyond 2015: Toward an Integrated and Comprehensive Approach to Financing Poverty Eradication and Sustainable Development*, Commission Staff Working Document, vol. I, 531 Final, Bruxelles.
- DALBERG GROUP, 2014, *Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes*.
- EUROPEAN THINK TANKS GROUP, à paraître, *Rapport européen sur le développement / Financing And Other Means Of Implementation in the post-2015 Context*.
- FERDI, à paraître, *Financing Sustainable Development by Addressing Vulnerabilities*.
- INDEPENDANT EVALUATION GROUP, 2012, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY 02-12*, Washington D. C., IEG.
- KETKAR S., 2014, "Aid Securitisation: Beyond IFFIm", *International Journal of Public Policy*, 10(1-3): 84-99.
- NUNNENKAMP P. et THIELE R., 2013, "Financing for Development: The Gap between Words and Deeds since Monterrey", *Development Policy Review*, 31(1): 75-98.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, "The Role of Banks, Equity Markets and Institutional Investors in Long-Term Financing for Growth and Development", Réunion des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales du G20, 15-16 février, Moscou.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2014, *Development Cooperation Report: Mobilising Resources for Sustainable Development*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2014, *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*, document final, New York, ONU.
- REINHARDT D., RICCI L. A. et TRESSEL T., 2013, "International Capital Flows and Development: Financial Openness Matters", *Journal of International Economics*, 91(2): 235-251.
- SACHS D. et SCHMIDT-TRAUB G., à paraître, *Financing for Sustainable Development Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, New York, SDSN.
- TOMASI S., 2013, "Proposal for a New Journey", *External Financing for Development*, Paris, OCDE.
- TREYER S., VOITURIEZ T., GIORDANO T., GABAS J. J., RIBIER V. et BOUSSICHAS M., 2014, "Changing Agricultural Models in the post-2015 Development Agenda: Implications for Official Development Assistance (ODA)", *Policy Brief*, n° 8/14.
- VOITURIEZ T., GIORDANO T. et BAKKOUR N., à paraître, « L'aide publique au développement française et la mise en œuvre de l'agenda post-2015 du développement : quelles priorités de recherche et d'actions en matière de santé ? », *Policy Brief*.
- WORLD ECONOMIC FORUM, 2013, *Financing Green Growth in a Resource-Constrained World: Partnerships for Triggering Private Finance at Scale*, Genève, WEF.

# Financer le développement durable au-delà de l'aide publique

**Pascal CANFIN**, World Resources Institute, États-Unis, université Paris I-Panthéon-Sorbonne, France

Le financement du nouvel agenda du développement et de la lutte contre le changement climatique semble bien improbable. L'aide publique au développement (APD) plaferne autour de 0,3 % du PIB des pays donateurs, bien loin des engagements pris à Monterrey en 2002. Par ailleurs, six ans après leur promesse d'accorder 100 milliards par an en 2020 pour la lutte contre le changement climatique au Sud, les pays « développés » sont toujours incapables de montrer concrètement comment ils vont tenir leur promesse. Enfin, les pistes prometteuses des financements dits « innovants », comme la taxe sur les transactions financières, sur les conteneurs ou sur les billets d'avions, sont quasiment au point mort. L'Union européenne a adopté au printemps une taxe sur les transactions financières qui, parce qu'elle exclut l'essentiel des produits dérivés, ne rapportera que quelques milliards d'euros par an, bien loin des 57 milliards prévus par la Commission européenne. Ce n'est donc pas, en l'état, sur ce levier que les pays du Sud pourront compter. On pourrait continuer la liste des mauvaises nouvelles. Et il faut bien entendu les avoir en tête, à la fois pour comprendre le peu de confiance qu'accordent les pays les plus pauvres dans ces négociations, mais aussi pour ne pas exonérer les responsables politiques des pays riches de leur bilan en la matière.

Mais l'avenir du financement du développement et de la lutte contre le changement climatique, les deux grands rendez-vous de 2015, ne peut pas être le simple copier-coller du passé (*cf. repère 1*).

## La nouvelle carte des bailleurs

Tout d'abord, la carte des bailleurs évolue à très grande vitesse. Un pays, africain par exemple, a aujourd'hui le choix entre trois financeurs pour concrétiser des projets d'infrastructures, y compris de très grande envergure : le système des banques multilatérales et bilatérales, souvent réunies dans un même tour de table, les pays

du Golfe et la Chine. Par ailleurs, cette dernière passe dans de nombreuses organisations onusiennes du statut de pays récipiendaire à celui de pays donateur. Et si la New Development Bank (NDB), la « banque des BRICS », lancée politiquement pendant l'été 2014, voit réellement le jour sur un plan opérationnel, l'évolution de la carte des bailleurs va encore s'accélérer puisque cette banque prévoit un capital de 100 milliards de dollars, quand celui de la Banque mondiale est aujourd'hui de 223 milliards<sup>1</sup>.

Pourtant, il est très difficile de mesurer finement cette évolution car aucun des nouveaux pays donateurs n'est soumis aux règles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui ne regroupe que les donateurs traditionnels. Cela signifie bien sûr qu'ils n'assurent pas le *reporting* de leur aide dans les mêmes conditions que le CAD et qu'ils ne sont pas assujettis à ses principes, comme par exemple la non-liaison de l'aide aux intérêts économiques. Sans aller jusqu'à une extension des principes du CAD aux nouveaux donateurs, perspective qui semble aujourd'hui assez largement utopique, avancer vers un système commun de mesure de l'aide est clairement un des enjeux majeurs du financement du développement pour la décennie 2015-2025.

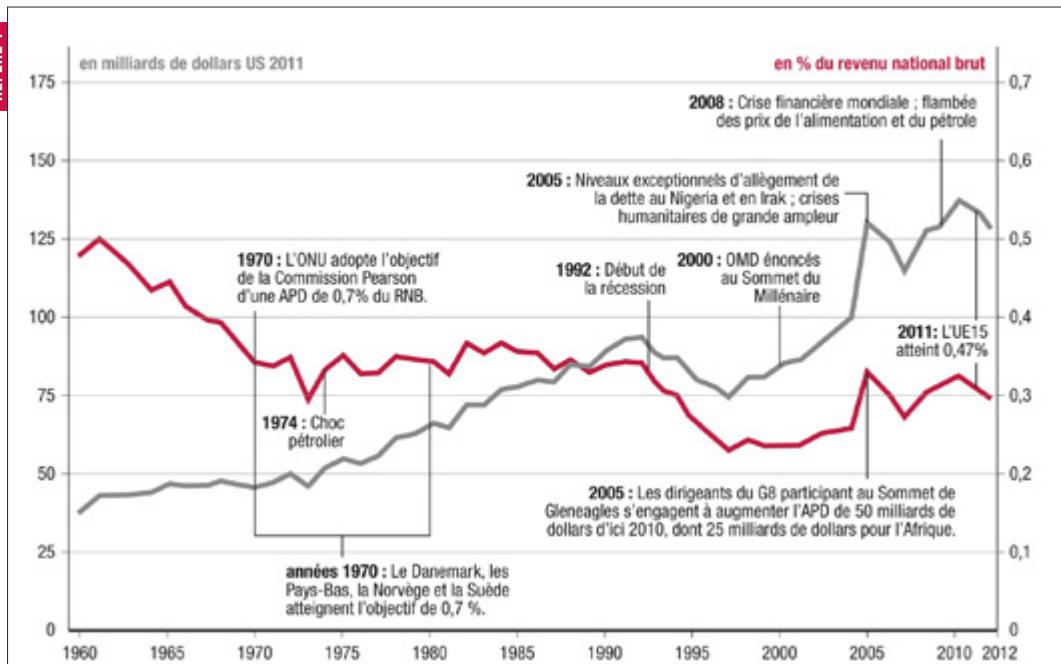
## La lutte contre l'évasion fiscale, un enjeu de l'agenda post-2015

Le deuxième enjeu à souligner est l'importance extrême de ce qu'il est convenu d'appeler « la mobilisation des ressources domestiques ». Car s'il n'y a pas de développement sans investissements privés ni entrepreneurs, il n'y a pas non plus de développement sans État. Et il n'y a pas d'État sans impôts ! Alors que la moyenne des prélèvements obligatoires (*cf. repère 2*) est de 35 % dans les pays de l'OCDE, elle est d'environ 15 % dans les pays d'Afrique subsaharienne [OECD, 2015]. Et selon l'ONG

1. Il s'agit du capital déboursé et du capital appelable par la Banque.

## Évolution globale de l'aide publique au développement depuis 1960

REPÈRE 1



Malgré des décennies d'engagements renouvelés, l'APD plafonne autour de 0,3 % du PIB des pays donneurs, entretenant un manque de confiance des pays pauvres dans les négociations internationales.

Global Financial Integrity, les flux financiers illicites qui sortent des pays du Sud représentent 8 à 10 fois le montant de l'APD [KAR et LE BLANC, 2013] (cf. repère 3). Or, autant les transferts financiers du Nord vers le Sud souffrent de la crise des économies développées, autant cette même crise a considérablement renforcé la volonté politique de lutter contre l'évasion fiscale réalisée par les multinationales. Car il faut faire rentrer l'argent dans les caisses de l'État, et l'évasion est d'autant plus insupportable que les impôts augmentent pour les ménages. Or, les pays en développement sont les premières victimes de l'optimisation fiscale des multinationales qui opèrent sur leur sol, notamment en exploitant leurs ressources naturelles, car ils n'ont pas de recettes de substitution et l'impôt sur les sociétés est bien souvent leur première ressource budgétaire.

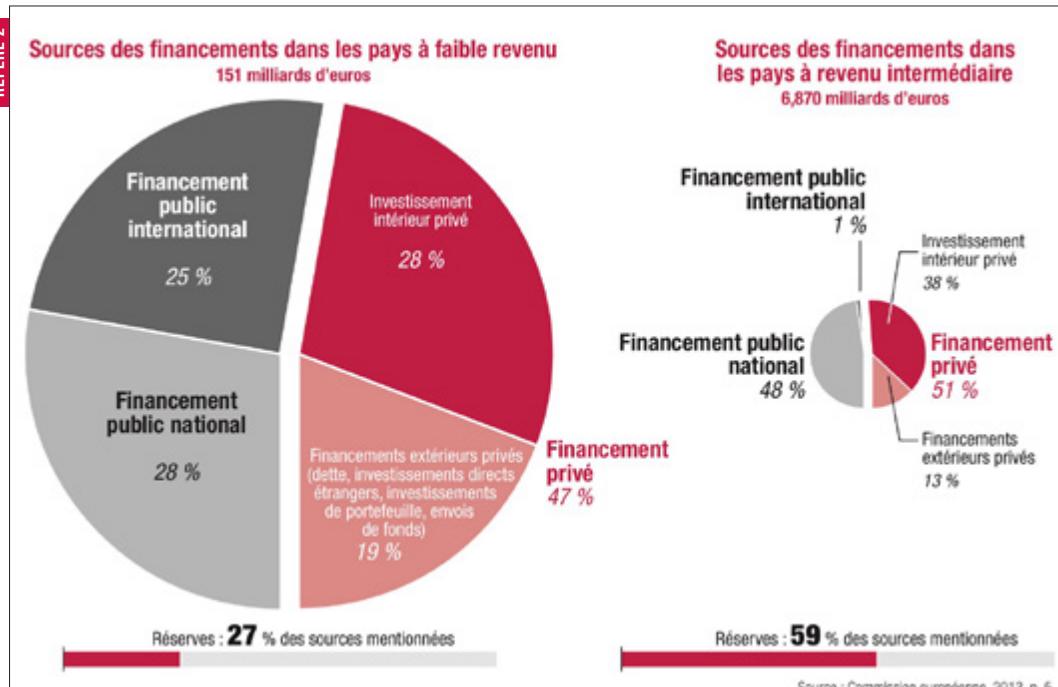
Permettre aux États des pays du Sud de collecter les impôts qui leur reviennent en mettant fin, par exemple, aux prix de transferts abusifs qui localisent la valeur dans les pays à très faible fiscalité est un agenda qui avance bien plus que l'on pouvait l'imaginer il y a encore trois

ou quatre ans [SHARPLES, JONES et MARTIN, 2014]. Voilà pourquoi la question de la transparence des comptes pays par pays doit trouver toute sa place dans les cibles de la négociation en cours de l'agenda post-2015 [EUROPEAN COMMISSION, 2011 ; FLETCHER, 2014].

### Comment résoudre l'équation financière de la COP21 ?

Un troisième enjeu est la question spécifique de la finance climat dans la perspective de la prochaine Conférence des Parties (COP21) qui se tiendra en décembre 2015 à Paris pour trouver l'accord international sur le climat dont nous avons tant besoin. Les enjeux financiers à Paris sont, à mes yeux, de trois ordres. Le premier est de montrer un chemin crédible pour atteindre les fameux « 100 milliards de Copenhague ». Il est en effet totalement illusoire de penser qu'il sera possible de trouver un accord à Paris sans montrer aux pays du Sud comment ces 100 milliards de dollars seront atteints en 2020. Je crois qu'un compromis est possible autour des principes suivants : ces 100 milliards seront constitués

## Le financement des pays aux revenus faibles ou intermédiaires



Les pays les moins avancés (PMA) et les pays à revenus intermédiaires (PRI) n'ont pas la même capacité de mobiliser les ressources domestiques, publiques comme privées. Celles-ci représentent 86 % des financements des PRI, contre 53 % pour les PMA.

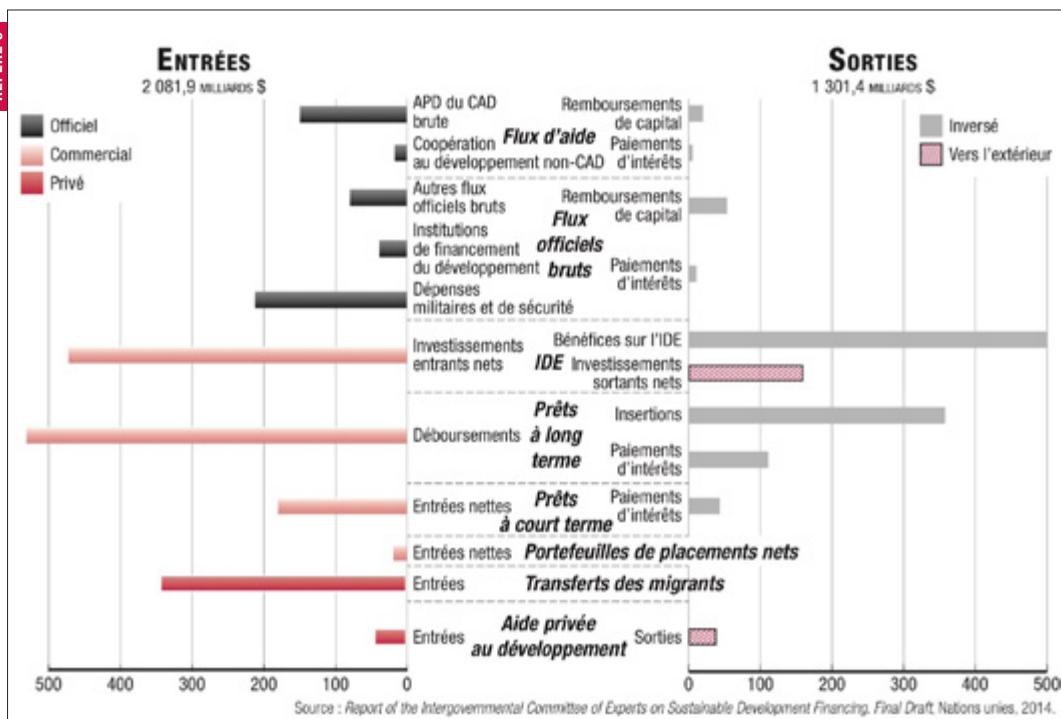
d'argent public et d'argent privé « mobilisés » par l'argent public<sup>1</sup>; ils ne pourront être atteints qu'avec de l'argent public additionnel, mais aussi en comptabilisant la partie de l'actuelle API qui contient un fort enjeu carbone comme dans le domaine des transports, de l'énergie ou de l'urbanisme. Il ne s'agit en aucun cas de transférer des fonds de la santé ou de l'éducation vers la lutte contre le changement climatique – cela serait tout à fait inacceptable – mais de « verdir » l'argent déjà utilisé pour financer les infrastructures. Car il est peu probable que les pays du Nord paient une fois pour financer des infrastructures fortement émettrices de CO<sub>2</sub>, puis paient une seconde fois pour atténuer l'impact de ces émissions sur le climat ! C'est le sens même de l'Agenda post-2015 que de mettre en cohérence la recherche du développement et celui de la soutenabilité globale.

Le deuxième sujet financier de Paris est de définir la nouvelle architecture post-2020 qui précisément prendra le relais des 100 milliards. Ses contours sont encore très flous et il ne fait aucun doute que là va se jouer une bataille entre ceux qui voudront revenir à une nouvelle promesse financière prolongeant et amplifiant les 100 milliards en 2020, et ceux qui expliqueront que l'enjeu est d'abord de faire évoluer dans un sens plus favorable à la lutte contre le changement climatique l'ensemble du système financier – qui mobilise non pas des centaines de milliards mais des centaines de milliers de milliards de dollars ! C'est bien là le troisième enjeu financier de Paris. Le rapport sur la New Climate Economy a montré que le total des investissements à financer dans le monde pour revenir sur une trajectoire d'émissions compatible avec le respect de l'objectif des 2 degrés n'est que de 5 % supérieur au scénario « business as usual » qui nous emmène dans un monde à + 4 degrés. Comment financer cela, aussi bien au Nord qu'au Sud, voilà un enjeu clé du financement du développement durable.

1. Par « mobilisés », j'entends l'argent privé qui ne se serait pas investi sans le levier qu'a consisté l'argent public sous forme de dons, de garanties, de bonifications.

## Une mosaïque de flux financiers

REPÈRE 3



Les flux financiers vers les pays en développement sont toujours accompagnés de flux inverses (« sortants ») : paiement d'intérêts, remboursement du capital, sorties légales ou illégales de capitaux. La mesure exacte de tous ces flux, et en partie des flux sortants illégaux, prend une place croissante dans l'agenda du financement du développement.

On le voit, la conception même du financement du développement ne peut se réduire au chiffre « magique » de l'APD qui ne comprend, par exemple, ni les flux des nouveaux donateurs hors OCDE ni les gains pour les pays du Sud liés à la lutte contre l'évasion fiscale. Le nouvel agenda du financement

du développement devrait être l'occasion de dépasser la seule APD pour aller vers un concept à la fois plus ambitieux et plus conforme aux évolutions du xxie siècle, celui du « financement du développement durable ». Cela se jouera à Addis-Abeba en juillet 2015 et à Paris en décembre 2015. ■

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

EUROPEAN COMMISSION, 2011, *Transfer Pricing and Developing Countries*, PwC Report commissioned by the European Commission within the framework of its Tax and Development policy agenda with support of the European Parliament.

FLETCHER M., 2014, “The Transfer Pricing Labyrinth”, *Global Financial Integrity*, 26 juin.

KAR D. et LE BLANC B., 2013, “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011”, *Global Financial Integrity Report*, décembre.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2015, *African Economic Outlook*, Paris, OCDE.

SHARPLES N., JONES T. et MARTIN C., 2014, *Honest Accounts? The True Story of Africa's Billion Dollar Losses*, Report by Health Poverty Action, Jubilee Debt Campaign, World Development Movement, African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), Friends of the Earth Africa, Tax Justice Network, People's Health Movement Kenya, Zimbabwe and UK, War on Want, Community Working Group on Health Zimbabwe, Medact, Healthworkers4All Coalition, groundWork, Friends of the Earth South Africa, JA! Justica Ambiental/Friends of the Earth Mozambique.



# Chapitre 10

# Le choc carbone : prendre en compte les coûts réels du changement climatique\*

**Mark SCHAPIRO**, Middlebury Institute of International Studies à Monterey et UC Berkeley Graduate School of Journalism, États-Unis

La consommation des énergies fossiles est l'équivalent d'un fardeau fiscal : il va nous falloir en effet ponctionner dans le budget des États pour faire face aux conséquences du changement climatique durant les prochaines décennies. Comme rendre visible ce fardeau « caché » ? Le principe pollueur-payeur suggère de « taxer le carbone » au sein des industries à forte intensité de combustibles fossiles. Avec quel succès ?

**S**ous les pressions causées par le changement climatique, le monde naturel se caractérise par le chaos et l'incertitude. Les régimes habituels de précipitations, de températures et de conditions climatiques extrêmes évoluent si rapidement que les références passées sont de moins en moins pertinentes.

Les scientifiques appellent cette mutation la « fin de la stationnarité ». Nous ne pouvons plus nous baser sur les événements passés pour prédire les probabilités futures.

Et il apparaît clairement que la volatilité de notre monde naturel transforme également notre monde financier. Le passé offre de moins

en moins d'indices pour prédire l'avenir. De nouveaux risques entrent dans l'équation, et de nouveaux coûts se glissent dans les bilans des grandes entreprises et des nations. Le coût insaisissable du carbone, payé sous tant de formes différentes – notamment celle d'un nouveau produit financier mondial des plus insolites – est en passe de devenir le plus grand perturbateur économique du xxie siècle.

Ce n'est pas comme si le carbone n'avait pas toujours eu un coût ; il se trouve que, jusqu'à présent, ce coût a été la plupart du temps invisible. L'ordre économique actuel n'en tient pas compte. Tout comme une illusion d'optique peut déjouer l'œil et lui faire voir quelque chose qui n'est pas là, la comptabilité traditionnelle détourne notre attention des coûts invisibles ; nous ne voyons que les profits. Et notre

\* Adaptation de l'ouvrage de SCHAPIRO Mark, 2014, *Carbon Shock: A Tale of Risk and Calculus on the Front Lines of the Disrupted Global Economy*, White River Junction, Chelsea Green Publishing.

croissance économique a eu besoin que ces coûts restent un mystère. Les entreprises profitent d'un faux livre de comptes dans lequel les impacts néfastes sur l'environnement de l'énergie utilisée pour fabriquer, distribuer et éliminer tout ce qui est produit sont considérablement sous-estimés. Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE, United Nations Environment Programme – UNEP), les 3 000 plus grandes entreprises mondiales occasionnent des coûts environnementaux annuels s'élevant à 2,15 billions de dollars [UNEP FINANCE INITIATIVE, 2011].

La plupart de ces coûts sont liés aux gaz à effet de serre (GES) émis par la consommation de combustibles fossiles, dont découlent 82 % de l'énergie utilisée dans le monde [AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, 2013]. En 2011, le gouverneur de Californie Jerry Brown faisait part de ses craintes concernant le changement climatique à l'Académie des sciences naturelles de San Francisco. En se référant à Thomas Hobbes, politologue du XVII<sup>e</sup> siècle qui considérait le gouvernement comme un instrument permettant de contrôler l'intérêt personnel « brutal » de l'humanité, J. Brown déclarait vouloir « éviter une situation hobbesienne, cette brutalité qui émerge quand la situation devient tendue » [CALIFORNIA ACADEMY OF SCIENCES, 2011]. La principale crainte de J. Brown concernait les milliards de dollars qu'il allait falloir ponctionner dans le budget de l'État pour faire face à l'accélération des conséquences du changement climatique, et les affrontements susceptibles de se produire entre les nombreux intérêts puissants (pour plus de détails sur la Californie, voir chapitre 7).

À l'échelle mondiale, il n'est pas difficile de retrouver T. Hobbes dans notre monde perturbé par le climat – nous payons déjà ce qui équivaut à un impôt sur les combustibles fossiles dans toutes les actions du secteur public visant à combler le vide financier créé par le changement climatique. Ces coûts nous frappent sporadiquement dans divers endroits et à des moments différents : c'est pourquoi ils ne sont pas perçus comme un

« impôt ». Mais chaque fois que nous utilisons des combustibles fossiles, nous alourdissons notre fardeau fiscal, lequel se déploie comme une série de portes dérobées, tout comme le changement climatique lui-même.

Les deux plus grandes économies du monde, les États-Unis et l'UE, estiment que les coûts des vagues de chaleur, des inondations et du flot accéléré de réfugiés fuyant des terres sur lesquelles ils ne pourront plus subvenir à leurs besoins s'élèveront à des centaines de milliards de dollars. Ces deux économies considèrent le changement climatique comme un défi majeur pour la stabilité politique. Le Forum économique mondial (World Economic Forum, WEF) estime que l'irrégularité de l'approvisionnement en eau est l'un des principaux défis pour la stabilité économique [FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL, 2014]. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) prédit une hausse des prix alimentaires à mesure que la situation se rapprochera des conditions de « tempête parfaite » – moins de précipitations dans les zones déjà arides, et plus de pluies torrentielles dans les zones déjà humides. Ne serait-ce qu'aux États-Unis, les efforts de relèvement après les ouragans de 2012 – dont la gravité a été attribuée, au moins en partie, au changement climatique – se sont élevés à plus de 40 milliards de dollars. Le Council of Economic Advisers du président Barak Obama prévoit que les coûts du changement climatique augmenteront de 40 % pour chaque décennie qui verra le niveau d'émissions de GES continuer sur la trajectoire actuelle.

## La géopolitique du climat et le prix du carbone

Pour mieux évaluer nos options, la seule solution est peut-être de considérer les changements climatiques à travers le prisme de leurs coûts. Nous favorisons la production utilisant les combustibles fossiles en raison d'une comptabilité trompeuse et parce qu'environ 500 milliards de dollars de subventions annuelles sont accordées dans le monde aux industries des combustibles fossiles [AGENCE

INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, 2014]. Le fait que des fonds publics soient utilisés pour subventionner la source de carburant qui nuit aux conditions de la vie sur Terre défie toute logique, pour ne pas mentionner les principes du libre marché. La dissimulation des coûts réels des combustibles fossiles, associée à l'effet de distorsion du marché des subventions, mènent à penser que les combustibles fossiles constituent la forme d'énergie la plus économiquement viable. Dans un monde sous contrainte carbone, les risques de cette approche économique trompeuse du développement sont de plus en plus évidents.

### Perception des risques et révélation des externalités

Nos cerveaux sont généralement programmés pour voir les risques se trouvant juste en face de nous ; nous percevons les menaces qui stimulent l'instinct de lutte ou de fuite. Mais la menace du changement climatique est d'un autre ordre – elle est kaléidoscopique, se produit sous des formes dramatiques et subtiles, simultanément sur toute la planète. « Nos modèles de gestion des risques sont encore programmés pour chercher des lions dans le Serengeti », explique Mark Trexler, directeur général de *The Climatographers*, un cabinet de conseil sur les risques climatiques.

« Voir le lion – courir. C'est encore ce que nous faisons dans l'espace climatique<sup>1</sup>. »

Mais les lions dans le désert ne sont pas la menace. Le Serengeti lui-même, berceau de la vie humaine qui représente la planète, est en pleine transformation. Les régimes que nous traversons aujourd'hui sont inédits.

Ce que nous appelons « empreinte carbone » peut aussi être considéré comme l'incarnation du risque financier. En 2013, l'Association de Genève, une association de recherche de l'industrie de l'assurance, a appelé à un nouveau paradigme pour évaluer le risque, car les changements météorologiques et de températures dépassent les calculs actuariels classiques. Dans un Rapport sur les risques climatiques, la Lloyds of London concluait ainsi : « Nous prévoyons la possibilité croissante d'attribuer les pertes liées aux conditions météorologiques à des facteurs du changement climatique d'origine anthropique. » Ajoutez à cela les risques de perturbation des chaînes de production et d'approvisionnement ; les répercussions en termes de réputation du fait que consommateurs et investisseurs prennent conscience des conditions environnementales dans lesquelles leurs produits préférés ont été fabriqués ; ainsi que les initiatives réglementaires des gouvernements, qui

1. Tiré d'un entretien avec l'auteur, 19 novembre 2013.

### Le ballon jaune de l'Agence danoise de l'énergie

Au cours des négociations sur le climat de Copenhague en 2009, l'Agence danoise de l'énergie a utilement installé un énorme ballon jaune sur la place principale de la ville, affichant : « Ceci est la taille d'une tonne de CO<sub>2</sub>. » L'installation était immense – l'équivalent d'un bloc d'immeubles de deux étages, la taille d'une montgolfière pouvant vous emmener dans l'atmosphère. Il faudrait 50 milliards de ces ballons – remplis des gaz émis principalement par les services collectifs et les raffineries de pétrole, les industries alimentées au charbon, le transport, l'agriculture et les arbres en décomposition – pour représenter la menace réelle des GES. Les ballons pendent, invisibles, au-dessus de nos têtes, modifiant l'équilibre atmosphérique et

donc l'équilibre de la vie sur Terre. Et chaque année, il y a davantage de ballons. Ces ballons remplis de CO<sub>2</sub> pourraient tout aussi bien contenir de l'argent, puisé dans les coffres du monde à chaque nouvelle tonne émise. Et voilà les ballons, gorgés d'argent, qui s'envolent.

Ces coûts sont pris en charge. Les économistes les appellent des « coûts externalisés » – les coûts supportés non pas par le producteur ou le consommateur immédiat, mais par la société. Leur principale caractéristique est le risque asymétrique – les entreprises de combustibles fossiles recueillent les profits tandis que le public et les institutions publiques (le gouvernement) supportent les risques financiers.

instaurent des sanctions sur les émissions de GES, par à-coups mais de plus en plus – et les risques montent d'un cran. Pourtant, il n'est pas obligatoire de signaler la plupart de ces facteurs aux investisseurs potentiels, bien que tous pourraient sérieusement miner la valeur financière des entreprises dépendant des combustibles fossiles.

Mais ces coûts, pour la plupart, ne figurent pas dans la comptabilité officielle des entreprises qui en portent la responsabilité car c'est le public qui les paie. « *Regardez les contradictions des déclarations financières* », commente Pavak Sukhdev, ancien conseiller spécial à l'Initiative pour une économie verte (IEV) du PNUE et haut responsable de la Deutsche Bank, aujourd'hui chef de la direction du cabinet de conseil GIST basé à New Delhi, travaillant avec l'ONU et d'autres clients sur l'identification des risques et des coûts environnementaux.

« *Les entreprises doivent publier des informations telles que les éventuelles contestations judiciaires, les bonus des directeurs, les nouveaux règlements, qui sont susceptibles de représenter des millions de dollars de passifs. Mais il reste des milliards de dollars d'externalités dont elles n'ont pas à rendre compte parce que personne ne leur demande de le faire. Et elles peuvent s'élever à des milliards de dollars... Les externalités représentent le plus grand avantage gratuit de l'histoire du monde*<sup>1</sup>.

## L'économie du carbone et le « dilemme de la tasse »

Depuis près de deux décennies, des négociateurs tentent de remédier au déséquilibre entre ceux qui créent le risque et ceux qui en règlent le coût en établissant un prix reflétant la responsabilité pour les dommages sur l'écosystème mondial causés par les GES, qui soit assez lourd pour faire abandonner l'énergie à base de combustibles fossiles. Mais le retrait des États-Unis du processus de Kyoto en 2001 a obligé le monde à improviser un prix du carbone. Au lieu d'un prix, nous avons eu des variations sauvages de prix et un écart

grandissant entre les pays qui ont au moins un prix minimum pour le carbone et ceux qui n'en ont pas.

En même temps, les réponses variées apportées au changement climatique ont secoué l'ordre géopolitique, tout comme il est en train de bouleverser l'ordre naturel et économique. De nouvelles puissances émergent et d'autres perdent leur pouvoir.

Si l'action sur le changement climatique s'est concentrée en Europe ces dix dernières années, elle s'étend aujourd'hui à de nouveaux centres comme le Brésil et la Chine, deux pays en développement à croissance rapide, dont l'expansion économique devance celle des États-Unis et de l'Europe.

En 2010, le Brésil était le pays en développement leader incontesté de la politique climatique. Ses nombreuses ressources sobres en carbone, en eau, en arbres et en bio-déchets agricoles faisaient apparaître le pays comme un précurseur environnemental ; plus de 80 % de l'énergie brésilienne provient de sources renouvelables, dont l'hydroélectricité, le thermique et l'éolien, et seulement environ 15 % de combustibles fossiles.

Cette même année, Biancha Bastos Americano, l'une des principales négociatrices climat du gouvernement pendant la présidence de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), m'a expliqué la façon dont le Brésil s'en sortirait dans un monde dans lequel le carbone aurait un prix.

En montrant une tasse à café en céramique, elle remarqua :

« *Voyez cette tasse. Dans un monde où un prix du carbone serait défini, le Brésil battrait n'importe quel autre pays. Y compris la Chine ! L'énergie nécessaire au traitement de l'argile de cette tasse a été obtenue à partir de barrages hydroélectriques alimentés par l'eau de l'Amazonie. La tasse a été fabriquée dans une usine de céramique alimentée par de la biomasse. Elle a été transportée ici par un camion fonctionnant au biodiesel.* »

La tasse en question était une tasse à expresso blanche typique, comparable à toute autre tasse utilisée dans le monde entier. Sauf que la plupart de ces tasses sont fabriquées en Chine, et que celle-ci avait été faite au Brésil.

1. Tiré d'un entretien avec l'auteur, 22 mai 2013.

Elle coûtait un tout petit peu plus cher que les tasses à café bon marché importées de Chine, en provenance d'usines probablement alimentées au charbon.

L'idée que cette tasse brésilienne blanche ordinaire deviendrait relativement moins chère que son homologue chinoise importée si celle-ci prenait en compte le prix de l'énergie utilisée pour la produire semblait résumer la question financière centrale posée par le dilemme climatique : comment une tasse à café fabriquée avec plus d'énergie renouvelable pourrait-elle devenir au moins aussi compétitive que des tasses fabriquées à partir de sources d'énergie destructrices ? Ce « dilemme de la tasse » est à petite échelle le défi qui tourmente le monde depuis deux décennies. Et les Brésiliens ont été surpris quand, trois ans plus tard, une réponse à ce dilemme économique est venue d'un des lieux les plus inattendus.

### **L'action des BRIC**

En 2013 à Rio de Janeiro, un groupe de responsables du Brésil, d'Amérique latine et d'autres pays en développement se sont réunis pour une Conférence sur le climat coparrainée par la Banque mondiale et l'État de Rio de Janeiro. À cette occasion, Wu Delin, le vice-maire de la ville chinoise de Shenzhen, a prononcé un discours qui a secoué l'assistance. Il a annoncé que le gouvernement de Pékin avait décidé de commencer à pénaliser les producteurs de combustibles fossiles, invitant les provinces les plus industrialisées du pays à créer leurs propres systèmes de plafonnement et d'échange (*cf. repère 1*).

W. Delin a expliqué que l'objectif de Shenzhen était d'être la première province exigeant que les industries à forte intensité de combustibles fossiles achètent des quotas d'émissions de GES. Sa ville s'était positionnée pour tester ce qui allait devenir un programme national. Parmi les plus grands émetteurs de la province, deux cents seraient soumis à des plafonds d'émissions, et ils seraient censés acheter des quotas sur le nouveau marché du carbone créé à Shenzhen. L'objectif était de réduire l'intensité de carbone de l'industrie du Guangdong de 25 % d'ici 2015.

« *Nous avons été stupéfaits<sup>1</sup>* », explique Walter Figueiredo de Simoni, secrétaire de l'Environnement de l'État de Rio de Janeiro. Économiste de formation, W. De Simoni avait passé l'année précédente à négocier avec les entreprises de son État pour essayer de lancer un marché ou mettre en œuvre une taxe carbone minimale. Mais il avait été contrecarré par l'opposition de l'industrie. Les entreprises affirmaient qu'une telle mesure nuirait à leur compétitivité par rapport à leurs concurrents mondiaux, à savoir la Chine. Et soudain, la Chine annonçait qu'elle allait unilatéralement accomplir ce que W. de Simoni avait essayé de faire, sans succès, depuis plus d'une année. « *Regardez les deux pays* », dit-il :

« *Le Brésil est considéré comme le plus écologique, mais nous ne sommes pas aussi prêts à agir. La Chine est considérée comme le pays le plus sale, mais ce pays se prépare de façon beaucoup plus aggressive à cette économie plus verte.* »

D'autres marchés ont été lancés en 2014, dans les provinces de Shanghai, Pékin, Chongqing et Tianjin. Le premier producteur et utilisateur de combustibles fossiles mondial commençait à donner un prix au carbone. Pour la première fois, les industries de ces provinces allaient devoir tenir un inventaire permanent (pas encore accessible au public) de leurs émissions de GES. Pratiquement du jour au lendemain, le marché du carbone chinois est devenu le deuxième au monde après le Système d'échange européen. Les consommateurs du monde entier commencent à payer ce prix, aussi petit soit-il, dans leurs importations chinoises.

L'initiative chinoise a vu le jour quelques mois seulement après que l'Académie chinoise de planification environnementale ait proclamé que le coût de la dégradation de l'environnement pour l'économie chinoise avait en 2010 été multiplié par 3 par rapport à 2004, pour atteindre environ 3 % du PIB national. Et si les marchés du carbone peinent encore à obtenir un prix suffisamment élevé pour encourager les investissements à grande

1. Tiré d'un entretien avec l'auteur, 17 octobre 2013.

## Les marchés du carbone chinois

REPERE 1



Sept marchés locaux chinois du carbone ont vu le jour depuis fin 2013, tests grandeur nature pour un éventuel marché national à venir. Ils représentent ensemble le deuxième marché mondial après l'Union européenne et contribuent à intégrer la valeur du carbone dans les produits exportés.

échelle dans les énergies renouvelables, ils commencent à lever le voile sur les tours de passe-passe comptables qui ont longtemps masqué les coûts réels des combustibles fossiles.

Le Brésil, quant à lui, est devenu le moteur de la promotion des énergies renouvelables en Amérique latine et en Afrique lusophone. Le président Lula s'est engagé à réduire ses émissions de 39,1 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 – un objectif réalisé en grande partie par des réductions significatives des taux de déforestation, même si elles ont été partiellement compensées par une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub>, notamment dans le secteur des transports, alors que le gouvernement lançait un plan de développement économique dynamique sous Dilma Rousseff. Le pays a commandé son propre « mini-Rapport Stern », qui a conclu que si les tendances climatiques actuelles continuaient,

le PIB du pays pourrait chuter à hauteur de 500 à 2 000 milliards de dollars d'ici 2050.

Enfin, le changement climatique était présenté dans la langue que les politiciens et les industriels comprennent : l'argent. Tandis que notre connaissance des coûts économiques du changement climatique s'améliore, la danse codifiée, suivant laquelle chaque côté se comporte de façon prévisible suivant des lignes établies de longue date, n'est plus respectée – comme le suggère l'accord historique signé en 2014 entre les États-Unis et la Chine.

### Responsabilité des GES et principe pollueur-payeur

Mais cette nouvelle ouverture s'accompagne d'un nouvel ensemble de défis (surmontables). Le principe pollueur-payeur au cœur de l'approche soulève une question fondamentale dans une économie mondiale où les biens sont produits dans un endroit

et consommés ailleurs : est-ce le producteur ou le consommateur qui est responsable des émissions de GES associées à cette production ?

« Vous ne pouvez pas dissocier la production de la consommation », explique Cindy Isenhour, professeure agrégée d'études environnementales au Climate Change Institute de l'université du Maine aux États-Unis<sup>1</sup>. La Terre peut être « plate » quand il s'agit de la production, mais elle est certainement ronde quand il s'agit des GES – et le cercle se referme sur les consommateurs du monde entier (*cf. repère 2*).

Un bref portrait de trois villes-clés de cette dynamique émergente offre un aperçu des différentes façons d'envisager la responsabilité des GES.

### Qui est responsable ?

La ville de Pittsburgh, en Pennsylvanie, est au cœur de l'histoire industrielle des États-Unis. Longtemps centre de la production industrielle américaine, Pittsburgh a produit l'acier qui est devenu l'épine dorsale de la puissance industrielle de l'Amérique du xx<sup>e</sup> siècle.

Puis, dans les années 1980 et au début des années 1990, l'acier a commencé à partir. Aujourd'hui, Pittsburgh est devenue un autre symbole – celui de la ville « verte » moderne. Les brochures municipales présentent un centre-ville à la silhouette étincelante, avec une des plus fortes concentrations de « bâtiments verts » des États-Unis. Le long de la rivière Allegheny, une ancienne ligne de tramway, transportant autrefois les travailleurs dans les usines, est devenue une « promenade verte » bordée d'arbres pour les piétons. À quelques blocs de cette promenade, les carcasses des aciéries sont encore visibles. Elles aussi ont été transformées : en copropriétés avec vue sur la rivière, restaurants gastronomiques, clubs de musique et boutiques. Là où vivaient des générations de familles dépendant du forgeage de métaux lourds se trouve maintenant une classe intellectuelle et créative proposant ses innovations aux industries high-tech et biomédicales en plein essor de la ville, s'appuyant

sur une ensemble d'universités de calibre international.

Une coalition composée d'hommes et de femmes d'affaires, d'urbanistes et d'ingénieurs de l'environnement a conçu un plan de développement faisant de Pittsburgh une plaque tournante de l'innovation dans le domaine du design écologique. Les 2 à 3 millions d'habitants du « grand » Pittsburgh se sont avérés responsables du dégagement dans l'atmosphère de 6,8 millions de tonnes métriques de GES, soit environ 2,3 tonnes par habitant. En 2013, la ville était en bonne voie pour atteindre son objectif de réduire ses émissions de 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2005, et vise des baisses progressivement plus importantes à l'avenir. Pittsburgh est l'une des premières villes innovatrices en climatologie urbaine.

Dans le centre-ville, les fenêtres des gratte-ciel sont inclinées pour maximiser la lumière naturelle, la chaleur est acheminée depuis des bassins thermaux souterrains profonds, et des panneaux solaires tapissent les toits. Le transport en commun s'est développé, des subventions pour l'énergie solaire et thermique ont favorisé une expansion de l'énergie renouvelable à petite et à grande échelle pour les résidents et les entreprises, et les services d'élimination des déchets ont été améliorés, renforçant le recyclage et les mesures d'économie d'énergie. Les grands promoteurs immobiliers ont convenu de réduire de moitié leur empreinte carbone de 2003 d'ici 2050 ; la ville compte désormais la plus forte concentration de bâtiments certifiés LEED dans le pays. Même les US Steelworkers, l'un des premiers syndicats industriels du pays, font aujourd'hui la promotion des « emplois verts ». La transformation de la ville a été si complète que le G20 y a tenu sa conférence annuelle en 2012, soulignant que la stratégie « verte » de la ville était un modèle postindustriel. Pittsburgh, autrefois le siège des empires industriels d'Andrew Carnegie et Andrew Mellon, est aujourd'hui l'une des villes de taille moyenne d'Amérique les plus « vertes », selon le *Green City Index* de *The Economist* [ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2011].

Court Gould, directeur exécutif de Sustainable Pittsburgh, une coalition qui a

1. Tiré d'un entretien avec l'auteur, 3 janvier 2013.

contribué à la transformation de la ville, a fait remarquer qu'autrefois, « *un père emmenait son fils dans leur cour, regardait les usines et la fumée qui s'en échappait, et lui disait : "Regarde ça, c'est mon travail. Cette fumée-là, c'est de l'argent." Plus maintenant. La pollution n'a plus l'odeur de l'argent. Maintenant, elle a l'odeur des coûts. C'est un signe d'inefficacité.* »

Les émissions de GES de Pittsburgh ont chuté. La ville a perdu sa base manufacturière et est devenue un endroit bien plus agréable à vivre. Elle s'est dotée de nouveaux outils d'efficacité, a écarté les sous-produits manufacturiers nocifs et s'est remodelée en ville bien plus dépendante des cerveaux que des muscles. Qu'est-il donc arrivé à tous ces polluants autrefois rejetés par Pittsburgh ? Où sont passés les GES ?

### Les producteurs

Sur la côte sud de la Chine, Guangzhou est une ville de 10 millions d'habitants. Les cargos qui viennent dans les ports ici et dans la province environnante du Guangdong sont chargés d'un conteneur par seconde environ – quelque 40 millions de caisses de marchandises exporées chaque année dans le monde entier. Les conglomérats industriels de la province abritent plus d'un millier d'entreprises de fabrication et de distribution d'acier. Celles-ci produisent les poutres de gratte-ciel, les pièces automobiles, les appareils électroménagers, les navires, les réfrigérateurs, et même les ponts américains – tous ces produits en acier autrefois fabriqués à Pittsburgh et dans d'autres villes du Midwest.

Guangdong est également, selon les estimations de l'ONU, l'une des dix provinces les plus émettrices de carbone d'un pays lui-même premier émetteur mondial. À quelque 13 000 kilomètres de Pittsburgh, le CO<sub>2</sub> qui venait de cette ville s'échappe aujourd'hui dans l'atmosphère de Guangzhou. En même temps que les industries, leurs émissions de GES ont migré. Les fabricants chinois produisent les émissions qui auraient autrement été produites à Pittsburgh et, plus largement, par toutes ces usines qui soit ont externalisé leur production hors des États-Unis, soit ont été écrasées par la

concurrence chinoise. Entre 1990 et 2010, rapporte le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), les émissions liées aux produits importés par les pays développés en provenance des pays en développement – c'est-à-dire essentiellement la Chine – ont augmenté en moyenne de 10 % chaque année.

La Banque mondiale estime qu'environ un quart de l'ensemble de la production de la province de Guangdong, et même de toute la Chine, est destiné à l'exportation vers les États-Unis, l'Europe et le Japon. Les émissions de GES qui en résultent sont appelées par les économistes « émissions intermédiaires ». Elles sont la pollution cachée derrière les biens que nous consommons.

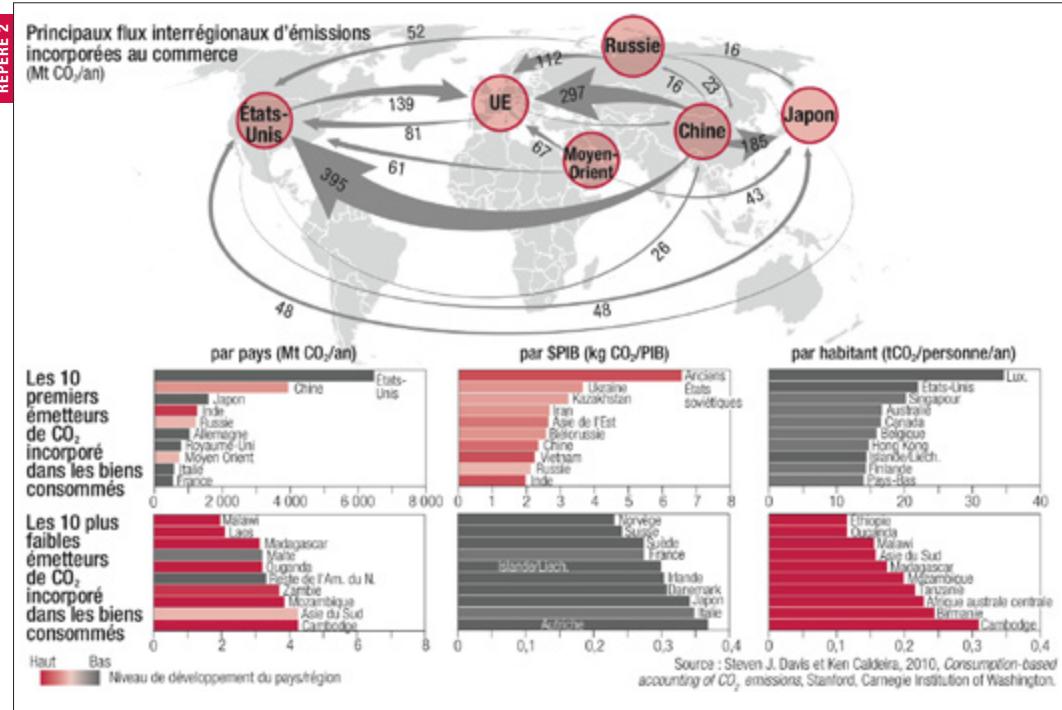
Les résidents du Guangdong ont une empreinte annuelle par habitant de 7,8 tonnes [WANG, ZHANG *et al.*, 2012] – un peu plus que celle d'un habitant de Pittsburgh. Mais alors que seulement 6 % des émissions de Pittsburgh proviennent de sources industrielles, le secteur industriel chinois est responsable de 56 % des émissions en Chine – près de 10 fois plus, en pourcentage du total, que celles de Pittsburgh.

L'écart entre les émissions industrielles de Pittsburgh et Guangzhou, qui a commencé à remplacer le premier en tant que centre de production d'acier dans les années 1980, suggère que les choix de vie des habitants de Pittsburgh n'ont pas changé quand le système économique, fondé sur la production à fortes émissions de GES, se modifiait autour d'eux. Les citadins chinois, dont certains ont littéralement remplacé les sidérurgistes américains, ont une empreinte personnelle beaucoup plus faible, en pourcentage du total, que leurs homologues de Pittsburgh. En bref, les Chinois produisent des GES pour notre compte.

La Fondation Carnegie estime que l'empreinte par habitant des Américains augmenterait de 2,4 tonnes par an si leur consommation – essentiellement de produits fabriqués en Chine – était prise en compte. Pratiquement tous les pays développés, selon l'Institut pour l'environnement de Stockholm, ont sérieusement sous-estimé leurs émissions

## Le carbone compris dans le commerce international

REPRE 2



Les échanges de biens comptent pour 20 % des émissions de carbone mondiales. La part des pays développés et émergents, tous très engagés dans le commerce international, est très importante dans ces émissions « cachées ».

de 20 à 30 % parce qu'ils n'ont pas pris en compte l'augmentation de la consommation.

La mondialisation a modifié le calcul de la responsabilité des GES. L'urbaniste Richard Felson, basé à San Francisco, a travaillé avec la branche américaine du Conseil international pour les initiatives écologiques locales (International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI) pour concevoir un ensemble de protocoles de réduction des émissions. Ces derniers, qui ont été adoptés par les villes américaines en 2012, visent plus de 200 villes à travers le monde. R. Felson explique que l'inclusion de la consommation dans les calculs de GES a été la question la plus controversée pendant les trois années nécessaires pour identifier les sources de GES primaires dans les villes américaines, car la limite est floue entre notre contribution en tant que consommateurs et la contribution des industries en tant que producteurs. Cette

question donne une nouvelle signification au caractère « vert » des villes.

« *Imaginons que Pittsburgh ait gardé sa base industrielle, et que son acier soit utilisé dans une ville comme San Francisco* », souligne R. Felson. « *Eh bien, il serait injuste de dire que San Francisco, en vertu de ce scénario, est une ville plus verte que Pittsburgh.* » La même équation, explique-t-il, s'applique à Pittsburgh et Guangzhou – ou, disons, aux États-Unis ou à l'Europe, conjointement les plus gros consommateurs mondiaux, et à la Chine, le plus grand producteur mondial. Cela signifie également qu'en refaisant les calculs, les États-Unis passent du deuxième au premier rang des émetteurs de GES ; l'Europe, du troisième au deuxième ; et la Chine bascule de la première à la troisième place.

Les citadins représenteront 70 % de la population mondiale d'ici 2020 : réduire les

émissions des villes est donc l'un des défis fondamentaux de l'élaboration d'un nouveau système énergétique qui maintienne les GES à des niveaux au moins vivables. Le fait que les émissions ne se produisent pas dans notre cour ne veut pas dire qu'elles ne sont pas les nôtres. C'est là une réalité qu'au moins une ville dans le monde prend en considération.

### Tenir compte des consommateurs

Bienvenu à Manchester, berceau de la révolution industrielle. Cette ville a connu une trajectoire semblable à celle de Pittsburgh. Les textiles étaient pour Manchester ce que l'acier était pour Pittsburgh. Tout comme Pittsburgh, après avoir été l'un des principaux émetteurs de GES de son pays, Manchester est devenu un centre d'innovation dans la haute technologie, et héberge un pôle universitaire menant des recherches de pointe sur les énergies renouvelables. Les héritages de ces deux villes sont étroitement liés à l'évolution des émissions de GES et leur contribution au changement climatique.

Ville de la première usine à charbon du monde, Manchester figure en première place dans la répartition historique des responsabilités des GES. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, cette énergie au charbon était mise au service du traitement des grandes quantités de coton que l'Angleterre importait de ses colonies en Asie et en Afrique du Nord. En 1850, Manchester était largement considérée comme un modèle de ville industrielle moderne.

« C'est au milieu de ce cloaque infect », écrivait Alexis de Tocqueville après avoir visité Manchester, peu de temps avant son incursion légendaire aux États-Unis, « que le plus grand fleuve de l'industrie humaine prend sa source et va féconder l'univers. De cet égout immonde, l'or pur s'écoule ».

Aujourd'hui, les entreprises textiles ont disparu depuis longtemps – plusieurs sont retournées en Inde et en Chine. Dans les années 1990, la ville connaissait une flambée du chômage. Toute une génération de travailleurs était contrainte de vivre de l'assistance de l'État ou de quitter Manchester. Les émissions de GES s'en sont allées avec eux. Puis, en 1996, l'IRA

commettait un attentat à la bombe, blessant plus de 200 personnes et détruisant le quartier du centre-ville. C'est alors, selon Sarah Davies, chef de stratégies environnementales pour le Greater Manchester Combined Authority, que la ville a dû choisir la façon dont elle voulait se reconstruire.

Il y a eu un « *changement d'état d'esprit* », estime-t-elle. Manchester allait retrouver son rôle de centre d'innovation technologique, mais cette fois, cette innovation serait adaptée à la vision émergente d'une nouvelle économie sobre en carbone. « Nous avions créé une économie énergivore », dit-elle. « Nous portions désormais en partie la responsabilité d'en trouver la sortie. »

L'histoire industrielle de Pittsburgh et de Manchester peut être similaire, mais la façon dont les deux villes comptabilisent leurs émissions de GES ne l'est pas. Le *Pittsburgh's Climate Inventory*, plan de réduction des émissions de la ville, précise :

« Les émissions résultant d'activités et décisions personnelles et liées aux entreprises qui pourraient être évaluées dans un inventaire individuel, de type empreinte carbone, sont exclues de l'approche d'inventaire des émissions de GES au niveau de la ville. »

En d'autres termes, la ville ne compte pas le carbone incorporé dans les biens et services que ses résidents consomment, ou génèrent par leurs déplacements.

En revanche, le plan à long terme publié par le conseil de la ville de Manchester appelle à comptabiliser et à réduire les émissions des résidents de la ville « partout où ces émissions se produisent ». Ces émissions intermédiaires comprennent l'énergie nécessaire à la production et au transport de la nourriture ; l'extraction et la transformation du pétrole utilisé par les voitures et les usines de la ville ; les émissions générées par la fabrication des appareils électriques ; et des estimations des émissions du transport aérien. L'ajout de ces émissions basées sur la consommation augmente d'environ 30 % la contribution en GES de chaque citoyen, selon une estimation de 2012 réalisée par le Greater Manchester Combined Authority.

Cette autorité, qui représente quelque trois millions d'habitants de la ville et des collectivités environnantes, a lancé une initiative visant à réduire l'empreinte écologique de la ville non seulement sur place, mais aussi dans les pays produisant les biens consommés par ses habitants. Sa marge de manœuvre est limitée ; les villes n'ont généralement pas de politique étrangère. Mais dans cet espace limité, les politiques d'approvisionnement de Manchester favorisent les marchandises importées aux incidences plus faibles en termes de GES que leurs concurrents, et la ville s'est engagée dans un effort de sensibilisation des employeurs et des propriétaires de logements sur l'importance d'acheter des biens plus près de chez eux et de réduire leur consommation d'énergie, pour l'économie de la ville ainsi que pour la planète.

Le bureau de S. Davies parraine le *Carbon Literacy Project*, un projet visant à sensibiliser les habitants de la ville sur les raisons pour lesquelles la réduction des émissions de carbone a un sens pour l'économie et pour l'environnement. « *Gagner plus, payer moins, avoir une qualité de vie décente, voilà ce à quoi les gens aspirent* », explique-t-elle. « *Alors la sensibilisation au carbone doit se faire par ces canaux. Il faut que les gens considèrent la "prospérité" comme étant "verte".* » L'objectif à long terme de Manchester est de réduire ses émissions de 41 % par rapport aux niveaux de 2005.

« *Cette cible nous rend plus attractifs pour les investisseurs* », explique S. Davies. Les entreprises européennes, japonaises et autres ont poursuivi une R&D « verte » – s'inspirant du riche bassin de talents des universités locales – et les entreprises textiles sont incitées à revenir dans la ville, attirées par les nouvelles technologies économies en énergie. Cela crée des emplois et réduit les coûts de transport à fortes émissions de GES. Entre 2007 et 2012, le secteur « vert » de l'économie de la ville a vu la création de 37 000 nouveaux emplois, ce qui représente 7,5 milliards de dollars transitant par Manchester, qui auraient autrement été ailleurs – un « ailleurs » qui aurait probablement utilisé beaucoup moins de technologies économies en énergie. L'économie du Greater Manchester a progressé de 4 % en 2012,

alimentée en grande partie par l'injection d'investissements verts d'après S. Davies, à un moment où la croissance stagnait au Royaume-Uni.

Bien entendu, les villes, tout comme les pays, sont limités dans leur capacité à influencer les pratiques de production des autres pays : les gouvernements sont habitués à agir dans les limites traditionnelles de leur juridiction nationale.

Mais si le changement climatique est en train de modifier les conditions fondamentales sur la Terre, il est également en train de changer notre sens des limites de ces concepts traditionnels. Pittsburgh et Manchester sont signataires d'un engagement à réduire leurs émissions de GES, lequel a été signé par plus de trois cents villes du monde. L'action de ces deux villes est peu connue, mais Manchester tente de tirer parti de son influence limitée pour s'assurer que les industries polluantes à forte intensité de GES ne soient pas simplement déplacées pour être implantées ailleurs. Son approche propose une voie à suivre, alors que les zones urbaines dans le monde se débattent avec les injustices qui se cachent derrière la lutte pour limiter leurs émissions de GES.

## Un prix du carbone pour une économie responsable

En fin de compte, le changement climatique est le révélateur le plus efficace de la façon dont nous sommes connectés à l'échelle mondiale : les effets dévastateurs du changement climatique nous unissent au-delà des frontières nationales, tout comme la lutte pour ralentir le rythme du changement. Obligez les industries à forte intensité de combustibles fossiles à inclure leurs coûts énergétiques réels, et vous créerez des règles du jeu bien plus équitables, où les énergies renouvelables pourront rivaliser. Un prix du carbone uniforme permettrait à des villes comme Manchester de ne plus être des cas isolés. Cela pourrait aussi permettre aux grands centres de production d'en bénéficier ; les énergies solaire et éolienne en Chine et en Inde devraient représenter pas moins de deux tiers des nouvelles capacités d'énergie d'ici 2030 [BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE, 2014].

La Banque mondiale estime que près de 25 % des émissions de GES dans le monde sont désormais soumises à un prix du carbone – entre les signataires du Protocole de Kyoto, plusieurs États américains, deux provinces canadiennes, la Corée, le Mexique et les sept provinces industrialisées de la Chine, ainsi que diverses formes de taxation du carbone en Suède ou encore dans la province canadienne de Colombie-Britannique. Cette répartition diversifiée montre que la pollution des GES a désormais un prix. Celui-ci est loin d'être suffisant pour générer les fonds nécessaires

pour faciliter l'élimination des combustibles fossiles et réorienter les schémas d'investissement. Mais nous pouvons vraisemblablement le considérer comme le point de départ d'une tendance qui permettra de nous débarrasser de la falsification des comptes ayant dominé jusqu'à présent. Des questions demeurent quant à l'enjeu central : qui paie ? Et comment pouvons-nous nous assurer que ces coûts soient pris en charge par les entreprises de combustibles fossiles et non par la société qui en a porté le fardeau ces deux cents dernières années ? ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, 2013, *World Energy Outlook 2013 Factsheet* (disponible sur : [www.iea.org/media/files/WEO2013\\_factsheets.pdf](http://www.iea.org/media/files/WEO2013_factsheets.pdf)).
- AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, 2014, *World Energy Outlook: Energy Subsidies* (disponible sur : [www.iea.org/publications/worldenergyoutlook/resources/energysubsidies](http://www.iea.org/publications/worldenergyoutlook/resources/energysubsidies)).
- BANQUE MONDIALE, 2014, *The State and Trends of Carbon Pricing 2014*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE, 2013, *2030 Market Outlook*.
- CALIFORNIA ACADEMY OF SCIENCES, 2011, *The Governor's Conference on Extreme Climate Risks and California's Future*, San Francisco, 15 décembre.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2011, *US and Canada Green City Index: Assessing the Environmental Performance of 27 Major US and Canadian Cities*, étude parrainée par Siemens, Munich.
- FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL, 2014, *Global Risks 2014*, 9<sup>e</sup> édition, Genève, Forum économique mondial.
- THE GENEVA ASSOCIATION, 2013, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, Genève/Bâle, The Geneva Association.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM FINANCE INITIATIVE, 2011, *Universal Ownership: Why Environmental Externalities Matter to Institutional Investors*, New York, ONU.
- WANG H., ZHANG R. et al., 2012, "The Carbon Emissions of Chinese Cities", *Atmospheric Chemistry and Physics*, vol. 12.

# La finance climat, au-delà de l'enjeu climatique

Jean-Charles HOURCADE, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement, France

**L**e défi de la prochaine Conférence des parties de la Convention climat (COP21) est de sortir la communauté internationale du cercle de défiance construit autour de l'affaire climatique et de répondre à l'appel de Cancún (COP16) pour un « *paradigm shift* » pour « *building a low-carbon society that [...] ensures continued high growth and [...] an equitable access to sustainable development* ».

En langage onusien, cela signifie abandonner le cadrage des négociations qui a dominé de Berlin (1995) à Copenhague (2009) en passant par Kyoto (1997)<sup>1</sup>. Polarisé sur la question du partage d'un budget global d'émissions, ce cadrage a fait perdre de vue les avantages de la coopération et l'esprit de Rio (1992) qui inscrit les politiques climatiques dans la perspective d'un développement soutenable<sup>2</sup>.

Mais un nouvel enclenchement du cercle de défiance menace. On a suscité à Copenhague (2009) des attentes de transferts financiers *via* le Fonds vert pour le climat (100 gigadollars par an). Ces espoirs pourraient être déçus dans un contexte de crise financière, de budgets publics tendus, de « fatigue fiscale », lorsque de surcroît certains pays bénéficiaires sont perçus comme des concurrents dotés d'une classe de nouveaux riches.

Ce texte part de l'idée qu'on ne peut en sortir qu'en traitant la finance climat non pas comme un département marginal de la finance globale mais comme un outil de réforme du système financier, et la transition bas carbone en tant que levier de transformation du type de globalisation économique qui a conduit à la crise de 2008.

1. Même si on pouvait faire une autre adaptation de Kyoto, voir GUESNERIE et TULKENS, 2009 ; HOURCADE, 2000 ; HOURCADE, TUBIANA et LE TREUT, 2010.

2. Rio reprenait le compromis de Stockholm (1972) : pour obtenir la pleine participation des pays du Sud aux politiques environnementales, il faut que celles-ci ne soient pas un obstacle à leur développement.

## Pourquoi, vraiment, une « finance climat » ?

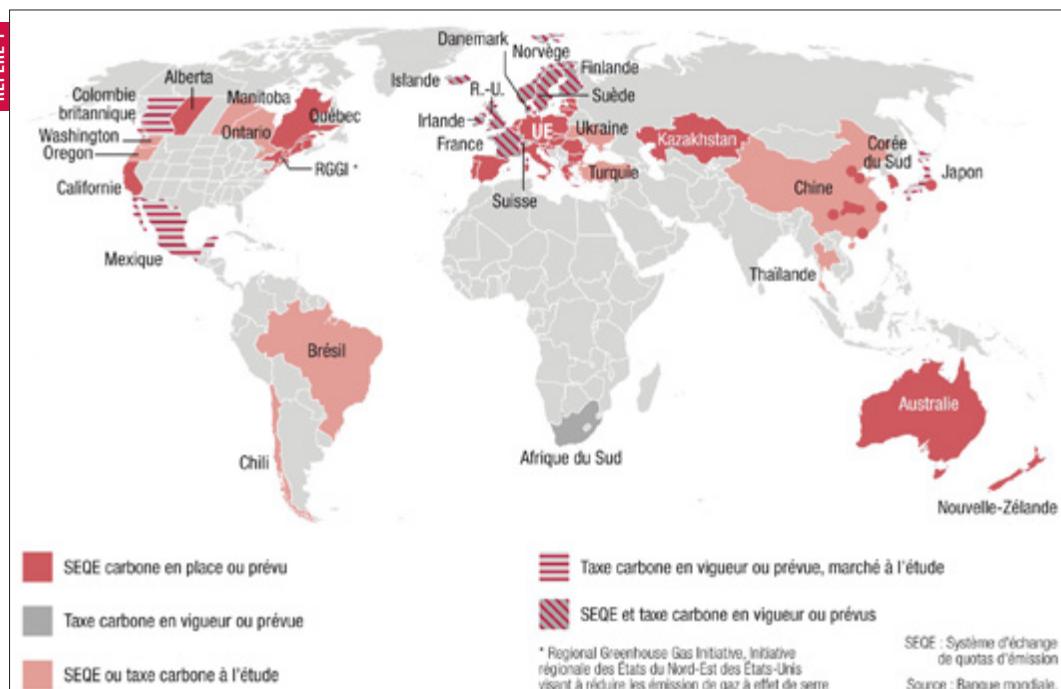
Ce n'est que très récemment que la littérature économique sur le climat a abordé la question financière. L'économie de Kyoto était une allocation par pays du budget global d'émission, une efficacité assurée par un prix unique du carbone *via* un marché mondial du carbone et une équité assurée par une allocation généreuse des droits d'émission au bénéfice des pays à bas revenus.

Passons ici sur l'obstacle de l'allocation des droits d'émission. Les pays émergents sont dans une phase de développement où le recours aux industries lourdes est nécessaire. Ils seront fortement pénalisés par tout prix du carbone significatif et nos pays vont hésiter à leur transférer, en compensation, plus de 1 % de leur PIB aujourd'hui, eux qui n'ont jamais tenu l'objectif des 0,7 % du PIB affectés à l'aide pendant les Trente Glorieuses.

Insistons sur l'autre obstacle, le fait qu'un prix du carbone est un signal trop incomplet, couvert par les bruits venant d'autres signaux (volatilité du prix des énergies fossiles, prix de l'immobilier, régulations mouvantes du secteur électrique). De plus, les prix du carbone améliorent la rentabilité des investissements bas carbone « si tout va bien », mais ils ne répondent pas au fait que les technologies sont souvent très capitalistiques et que, en cas de dépassement des coûts d'investissement, les entreprises sont susceptibles d'être perçues comme trop risquées, peuvent voir leur valeur capitaliste menacée et leurs emprunts complémentaires devenir très coûteux.

C'est ce blocage que doit lever la finance climat en réduisant les risques des investissements bas carbone en fonction de la valeur sociale des émissions évitées. Elle doit le faire d'urgence parce les pays émergeants construisent à un rythme rapide des infrastructures qui détermineront l'essentiel des émissions de gaz à effet

## Les marchés carbone du monde



Parallèlement aux négociations climatiques, différents pays ou régions ont mis en place des taxes carbone et des marchés d'échange de quotas d'émission afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre – ou envisagent de le faire. Ces instruments restent insuffisants pour créer le changement nécessaire.

de serre (GES) du siècle. L'enjeu est de réorienter les choix de développement de pays sous la double pression de couches moyennes accédant à un niveau de vie décent et des risques d'enfermement de trois milliards d'hommes dans une trappe à pauvreté. La fenêtre d'opportunité pour ce faire se referme très rapidement.

### Une finance climat dans un contexte défavorable ?

Saisir cette fenêtre paraît impossible vu l'état des budgets publics et la fragilité du système bancaire. Mais on peut retourner la question : parce qu'elle nécessite la redirection des investissements dans 40 % de la formation brute de capital fixe (énergie, bâtiment, transport, transformation des matériaux et production alimentaire), une forte décarbonation des économies répond à l'appel du dernier rapport du Fonds monétaire international (FMI) pour une relance des investissements d'infrastructure – appel

qui traduit une vraie inquiétude vis-à-vis d'une reprise économique durable de l'économie mondiale.

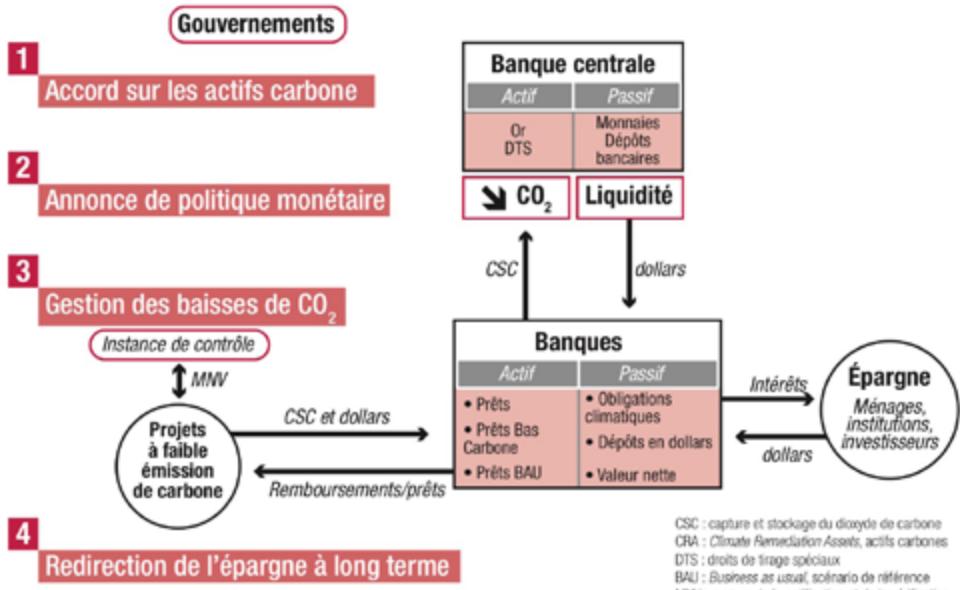
Les surcoûts d'investissements d'une transition bas carbone sont modérés, moins de 1 % du PIB d'ici 2035. On n'est donc pas bloqués par un déficit d'épargne mais, comme pour les autres investissements productifs, par une intermédiation financière qui préfère les actifs liquides aux investissements de long terme. Combiné à un régime de gestion des entreprises très sensible à la valeur immédiate de la firme, ce comportement nourrit, étant donné les risques pris dans l'investissement productif, une orientation de l'épargne vers des placements spéculatifs, en particulier l'immobilier<sup>1</sup>.

Si la transition bas carbone pouvait briser ce cercle vicieux et accélérer la transformation d'une épargne abondante en investissement productif, elle aurait

1. Voir sur l'épargne et la finance stérile, DEMBINSKI, 2014.

## Une architecture financière pro-climat

REPÈRE 2



La mise en place d'un nouvel actif « carbone » donnant une valeur aux émissions de CO<sub>2</sub> évitées permettrait d'inciter tous les acteurs à investir dans des technologies ou des comportements plus propres tout en dégageant les financements nécessaires.

alors un effet net positif sur la croissance à court et moyen terme. Elle l'aurait d'autant plus qu'elle repose à 75 % sur un meilleur emploi des techniques existantes et de la main-d'œuvre locale, et concerne des activités peu soumises à concurrence internationale. Encore faut-il qu'il y ait un *business context* qui y soit favorable.

On connaît le débat international autour des politiques économiques et monétaires : rigueur budgétaire *versus* émission de monnaie. Mais un crédit plus facile peut très bien réanimer le mode de croissance qui nous a menés dans l'impasse : consommation financée par l'endettement, compétition par les salaires, spéculation immobilière, désindustrialisation de nombreuses régions, modernisation agricole allant de pair avec la fragilisation du monde rural, choix technologiques faisant peu de cas de notre capital naturel, coûteuses importations d'hydrocarbures et sécurité énergétique fragile. L'idée de *Project Bonds* elle-même, d'obligations dédiées au financement de projets d'infrastructures, peut

conduire à libérer un jeu de *lobbying* autour de grands projets arbitraires sans cohérence d'ensemble. C'est ici que le climato-agnostique peut voir un intérêt dans une intermédiation financière fondée sur un actif carbone.

### Vers la création d'actifs carbone<sup>1</sup>

Supposons que les gouvernements s'accordent sur une valeur sociale du carbone non émis (VSC) et un volume de réduction d'émissions accessibles par des projets évitant des rejets de GES. On peut alors définir un nouvel actif réel, un Climate Remediation Asset (CRA). Les banques centrales pourraient alors ouvrir des lignes de crédits d'un montant égal au produit de la VSC et du volume de CRA ; elles en accepteraient le remboursement sous forme de certificats-carbone (CC) validés

1. Pour un développement plus complet, voir HOURCADE, PERRISSIN FABERT et ROZENBERG, 2012. Une étude d'ensemble est consultable sur : [www.cired.fr](http://www.cired.fr)

par une autorité similaire à celle du mécanisme de développement propre. Ces banques pourraient accorder des crédits à des investissements bas carbone pour partie remboursables en CC et non en liquide, donc moins risqués, et dont la profitabilité serait augmentée par un moindre service des intérêts. Des fonds d'investissement spécialisés pourraient alors émettre des obligations attractives pour des investisseurs institutionnels et des épargnants individuels.

À la fin du processus, les banques centrales transformeraient les certificats-carbone en des CRA inscrits à leur actif aux côtés de l'or et des devises. On n'aurait pas d'injection aveugle de liquidités ; la montée des réserves carbone serait corrélée à une production de richesse dûment contrôlée et on distrairait l'épargne privée des produits spéculatifs par le biais des produits financiers dédiés au climat bénéficiant d'une forte garantie (cf. repère 1).

Un tel système ne frappe pas le capital existant, contrairement à un prix du carbone, mais oriente les choix pour la construction du capital futur. Ainsi, après une phase d'apprentissage, on pourra éléver le niveau de la VSC bien plus rapidement que celui d'un prix du carbone, avec de moindres coûts de transaction. Un autre avantage est d'éviter les discussions sur les pénalités à infliger à un pays ne respectant pas des engagements légalement contraignants ; un tel pays serait simplement privé de l'accès aux financements disponibles au sein du système. Enfin les États, par simple souci de bonne gestion des comptes

publics, auront intérêt à lancer des politiques climatiques, y compris via des taxes carbone, pour renforcer l'attractivité des investissements bas carbone.

## Conclusion

On peut penser qu'il y a quelque danger à encombrer le processus de la Convention climat d'enjeux monétaires sensibles qui se joueront dans d'autres instances de la gouvernance économique mondiale. En fait, la Convention climat serait dans son rôle en fournissant des points d'accroche dont se saisiraient des acteurs climat-agnostiques – et avec lesquels l'alliance est nécessaire. Il y a aujourd'hui une opportunité à saisir, dont, d'ailleurs, des pays émergeants semblent conscients, comme le montre une soumission du Brésil à Lima<sup>1</sup>.

La défiance s'installerait avec un accord *a minima* accompagné de mises en scène d'initiatives diverses masquant mal une fragmentation de l'action, ce que J. Jacoby appelle une « *favella approach* ». Il faut avoir l'audace d'intéresser très vite des acteurs extérieurs à l'affaire climat et préoccupés par d'autres urgences. Sinon, il faudra attendre dix ans pour rebâtir un processus de négociation et on dériverait vers la *terra incognita* d'une hausse de 3° C ou 4° C. ■

1. Cette soumission appelle à reconnaître “the social value of mitigation activities [...] in line with the notion of environmental services [...] and to create a consistent, coherent and long-term system of results-based payment through attribution of a financial value to verified mitigation”.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- DEMBINSKI P. H., 2014, « L'épargne peut-elle échapper à la finance stérile ? », *Projet*, n° 343, décembre.
- GUESNERIE R. et TULKENS H. (eds), 2009, *The Design of Climate Policy*, vol. I., Cambridge, The MIT Press.
- HOURCADE J.-C., PERRISSIN FABERT B. et ROZENBERG J., 2012, “Venturing into Uncharted Financial Waters: An Essay on Climate-Friendly Finance”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 12(2).
- HOURCADE J.-C., 2000, « Le climat est-il une marchandise ? », *Études*, septembre.
- HOURCADE J.-C., TUBIANA L. et LE TREUT H., 2010, « L'affaire climatique, au-delà des contes et légendes », *Projet*, n° 316, mars.

# Chapitre 11

# Réinventer la civilisation

**Michael ALBERT**, journaliste, essayiste, coéditeur de Znet, coéditeur et cofondateur de *Z Magazine*, États-Unis

Face aux crises multiples auxquelles nous faisons face, les changements à la marge sont sans doute insuffisants. Une civilisation capable de changer radicalement les modes de fonctionnement établis et de s'adapter aux enjeux doit mettre en avant de nouvelles valeurs et institutions.

**Q**u'est-ce qu'une crise ? Qu'est-ce qui permet de résoudre une crise ? Ces questions simples cachent un problème complexe. L'esclavagisme américain était-il une crise ? Pour les esclaves, oui. Pour les propriétaires d'esclaves, non. Question de point de vue.

La plupart des observateurs ont un point de vue élitiste. Quand ils parlent de « crise », ils entendent une déviation douloureuse par rapport aux normes établies, nuisible pour eux et leurs électeurs. Les élites jugent donc les marées montantes, les vents violents, la flambée de l'immigration, et, bien sûr, les crises boursières précisément selon qu'elles vivent près de la mer, essuient les ouragans, craignent les immigrés ou endurent des pertes de portefeuille – ou si elles redoutent des contestations susceptibles de nuire à leurs agendas. Douloureux pour eux. Inconnu. Donc « crises ». Toutefois, la douleur endurée par les autres ne leur importe qu'en termes purement rhétoriques.

Nous le savons car pour faire face aux crises, les élites adoptent des politiques qui les protègent, les confortent, les enrichissent et leur attribuent du pouvoir, tout en essayant de préserver un tissu de relations sociales qui

soit à leur avantage, même si cela aggrave la vie des autres. Pour ceux qui ne sont pas riches, les choses sont différentes. La « crise » actuelle est une perturbation qui s'ajoute à « ce qui était », c'est-à-dire une crise permanente. Celui qui n'est pas riche comprend la crise comme un grand écart par rapport à ce qui devrait être, pas ce qui était.

Si l'on désire le changement et la recherche de ce qui devrait être, au lieu de préférer le *statu quo* et la préservation de ce qui était, alors il convient de rechercher de nouvelles relations qui soient en accord avec la véritable civilisation. Mais que peut être une véritable civilisation ? Et pourquoi y parvenir permettrait-il de mettre fin aux crises actuelles ? Et que devons-nous faire, aujourd'hui, pour atteindre cette véritable civilisation ?

## Les valeurs de la véritable civilisation

Les valeurs fondamentales minimales d'une société civilisée, qui, si elles sont atteintes, auraient des répercussions maximales, sont les suivantes.

## L'autogestion

Chacun doit avoir un pouvoir de décision proportionnel à l'impact que cette décision

aura sur lui ou elle. Différentes méthodes de délibération et de vote peuvent permettre de se rapprocher de cette autogestion dans différentes situations.

Parfois, la règle de majorité une personne/ un vote peut faire un excellent travail. Parfois, un consensus est préférable. De temps en temps, plus de réflexion et de débats aident à faire avancer l'autogestion, d'autres fois, nous pourrions nous en passer. Parfois, une personne seule doit prendre une décision sur un point – par exemple, j'ai décidé d'écrire cette phrase. D'autres fois, un groupe concerné par un enjeu doit décider en priorité, dans le cadre de décisions plus importantes prises par des groupes plus larges, fixant des limites en fonction des effets que ces décisions auront sur eux. Une équipe de travail définit ses propres tâches et l'entreprise décide des niveaux de production, mais en tenant compte des préférences de la société tout entière.

L'autogestion signifie qu'aucune voix ne compte plus qu'une autre, homme ou femme, gay ou hétéro, quel que soit le statut économique ou l'affiliation culturelle, et ainsi de suite.

La critique de l'autogestion la plus courante consiste à dire que certaines personnes prendront des décisions ; alors pourquoi se passer de leurs connaissances ? Voici quelques éléments de réponse.

Tout d'abord, c'est ignorer les avantages sociaux et personnels découlant de la possibilité de s'exprimer, même si cela doit aboutir à des choix moins éclairés. Ensuite, cela ne tient pas compte du fait que nous sommes tous les meilleurs experts de nos propres préférences et que nous devons exprimer nos préférences personnelles, étant les mieux placés pour savoir ce que nous voulons. Fondamentalement, cela masque également le fait que l'autogestion n'entend pas se passer de l'expertise, car le bien-être personnel et collectif exige de porter une grande attention aux conseils d'experts. Je décide de subir ou non une opération, mais seulement après qu'un médecin m'en ait expliqué la nécessité et les implications. L'expertise du médecin doit éclairer ma décision. Mais le médecin ne doit pas décider pour moi.

Qui préfère privilégier les préférences de certains par rapport aux autres, en subordonnant ces derniers à la volonté des premiers ? Les élitistes se moqueront de l'autogestion – mais nous pouvons l'adopter temporairement comme valeur, jugeant de sa pertinence à mesure que nous discernerons son impact.

### L'équité

Qu'est-ce qui est juste ? Les philosophes débattent. Les électeurs se battent. Nous savons que la société produit des choses qui exigent des efforts. Nous savons que profiter de ce qui est produit comporte des avantages et que les conditions dans lesquelles nous travaillons nous affectent. La question est : comment répartir tout cela ?

Supposons que nous additionnions les avantages et désavantages de chaque personne, tirés de leur production et de leur consommation, en tant qu'individus et socialement. Pourquoi une personne devrait-elle avoir plus d'avantages que de désavantages qu'une autre personne ? Pourquoi tous les gens ne devraient-ils pas avoir une part équitable d'avantages et assumer une part égale du fardeau ?

À titre d'exemple, en termes de participation économique, ce type d'équité implique que nous recevions chacun des droits de consommation pour profiter des biens en fonction de la durée, de l'intensité et de la pénibilité du travail socialement valorisé auquel nous avons contribué pour générer les biens – à moins, bien sûr, que nous ne soyons pas en état de travailler pour des raisons de santé, auquel cas l'humanité exige que nous obtenions une quote-part intégrale, en plus d'une prise en charge des soins médicaux.

Tout le monde fait ainsi l'objet du même traitement. Si vous travaillez plus longtemps, plus dur, ou dans des conditions plus difficiles, vous obtenez plus. Si vous travaillez moins longtemps, moins dur, ou dans de meilleures conditions, vous obtenez moins.

Tout le monde doit ainsi contribuer aux avantages sociaux, et reçoit en échange la possibilité de consommer le produit social. En tenant compte de la production et de la consommation, la rémunération doit être la

## La véritable civilisation

REPÈRE

Les valeurs civilisées	Les institutions civilisées
<i>L'autogestion</i> 	 Conseils de producteurs et de consommateurs et assemblées de quartier et de régions
 <i>L'équité</i>	 Une vie équilibrée entre travail et loisirs
 <i>La solidarité</i>	 Répartition équitable des avantages et désavantages
 <i>La diversité</i>	
 <i>La sagesse écologique</i>	 La planification participative et l'autogestion généralisée

Source : compilation des auteurs.

Fonder une « véritable civilisation », en rupture avec celle dans laquelle nous vivons et capable de faire face aux crises, demande une nouvelle hiérarchie de valeurs et la mise en place de nouvelles institutions participatives, décentralisées et équitables.

même pour tous. C'est l'équité, et ce principe peut de la même façon s'appliquer aux ménages, aux écoles, ou encore aux conditions de litige.

On pourrait hésiter à opter pour l'équité en arguant que l'iniquité crée la motivation nécessaire pour exceller, sans quoi la production totale diminuerait. Il s'agit là d'un mythe absurde. Les incitations rationnelles ne dépendent pas, n'exigent pas, et ne bénéficient même pas de l'iniquité. Nous avons certainement besoin d'incitations pour travailler plus longtemps, plus dur, ou dans des conditions plus difficiles – c'est ce que reflète la rémunération équitable. Il n'y a pas de raison de recevoir plus parce que nous sommes génétiquement mieux dotés, ou produisons quelque chose de mieux valorisé, ou que nous utilisons un meilleur équipement, et encore moins parce que nous possédons beaucoup de choses.

### La solidarité

Une autre valeur importante est la solidarité, pas seulement au niveau familial ou au sein des petites (ou grandes) tribus, mais aussi plus largement envers l'humanité. Les circonstances et les options ne doivent pas entraîner de course effrénée à somme nulle où les pertes de notre voisin, local ou distant, deviendraient nos gains. Mon bien-être et votre bien-être doivent au contraire être étroitement liés, avec un sentiment d'empathie et d'aide mutuelle au bénéfice de tous. Qui préférerait l'antisocialité comme valeur ?

### La diversité

Une autre valeur non controversée est la diversité. Nous ne devons pas mettre tous nos œufs dans le même panier. Ne serait-ce que pour ne pas tous les perdre en même temps. Si nous ne pouvons faire que ce que nous savons faire, nous pouvons toutefois tous bénéficier par

procuration de ce que les autres savent faire. La variété, c'est le sel de la vie. Qui préférerait l'uniformité sociale et l'homogénéité à la diversité ?

### La sagesse écologique

Enfin, nous voulons vivre sur la planète sans la souiller et compromettre davantage notre survie. Avant de décider si quelque chose vaut la peine, il convient d'en évaluer les conséquences pour l'environnement – et donc pour la vie –, immédiatement et dans le futur. Qui préférerait favoriser la non-durabilité ?

### Des institutions civilisées

Si nous considérons qu'il s'agit là de bonnes valeurs, en attendant la preuve du contraire, quelles institutions pourraient les concrétiser dans la vie quotidienne ?

### Conseils de producteurs et de consommateurs et assemblées de quartier et de régions

Si l'on veut que chaque citoyen vivant dans une société, ou chaque travailleur ou consommateur d'une économie, puisse influencer les décisions qui l'affectent, encore faut-il un endroit pour le faire.

Dans les lieux de travail, nous optons pour des conseils, divisions ou équipes de producteurs. Et pour les questions générales dont la portée dépasse les lieux de travail individuels, chaque conseil local fait partie d'un conseil d'industrie, la somme de ces derniers représentant les travailleurs dans toute une économie.

En ce qui concerne la consommation, chaque personne consomme en tant qu'individu, mais aussi dans le cadre d'une famille, d'une unité de vie, d'un quartier, d'une région ou d'un pays, et des conseils de consommateurs sont créés pour chacune de ces unités.

C'est la même chose en politique, mais cette fois les lieux de décisions sont géographiques, avec, par exemple, des assemblées de quartier, de département, de ville, d'État et de pays.

Les structures et logiques de chaque conseil ou assemblée sont similaires. Les acteurs expriment leurs préférences au niveau approprié, délibèrent et débattent, et enfin décomptent leurs préférences répondant, autant que

possible, à la gestion collective et coopérative ainsi qu'à l'autogestion.

### Conditions de vie équilibrées

Viennent ensuite l'organisation et la répartition des tâches. Nous voulons qu'elles soient justes, et que chacun fasse ce qu'il est capable de bien faire et qui en vaut la peine. Toutefois, une question subtile, mais primordiale, se pose.

Ce que nous faisons affecte la façon dont nous nous sentons et ce que nous sommes, mais aussi ce que nous sommes capables de faire.

Si nous passons la majeure partie de notre temps à pratiquer des activités apportant confiance, connaissances, compétences, liens sociaux et permettant de prendre des décisions, cela nous préparera à être créatifs et à lancer des initiatives. Mais si nous passons notre temps à faire des choses qui nous dévalorisent, nous ennient, limitent notre connaissance, nous isolent et minent notre confiance, alors nous serons mal préparés pour la participation créative.

En prenant l'économie comme exemple, si notre travail est extrêmement déresponsabilisant, c'est-à-dire si nous répétons chaque jour machinalement un nombre limité de tâches, puis la même chose quand nous ne sommes pas au travail, nous ne serons préparés qu'à obéir aux ordres. Par contre, si notre travail est extrêmement responsabilisant, alors nous serons prêts à prendre des initiatives et à exercer une certaine influence, au travail mais aussi hors du travail.

C'est une observation importante. Dans une économie, supposons que nous appelions « coordinateurs » ceux qui font essentiellement un travail responsabilisant, et « travailleurs » ceux qui font presque exclusivement des tâches déresponsabilisantes. Cela crée une différence de classe réelle et tenace. Non seulement la classe de coordinateurs dominera la classe de travailleurs – établir les programmes, déterminer les options, etc. –, mais encore, étonnamment, tout le monde, au moins en surface, aura tendance à penser que la situation est juste. Les coordonnateurs apparaîtront préparés et

capables, confiants et plein d'initiatives. Les travailleurs sembleront incapables, manquant de confiance, obéissants. Il apparaîtra donc naturel que les coordonnateurs règlent et que les travailleurs obéissent, même si, en fait, une telle hiérarchie n'est pas naturelle mais bien un produit de relations sociales conditionnelles qui rendent certaines personnes plus confiantes et préparées, et d'autres moins.

Cela montre que les différences de classe dans l'économie, ainsi que celles de position dans le reste de la société, qui établissent et semblent même justifier les hiérarchies rigides, peuvent découler non seulement des rapports de propriété, mais aussi des types de tâches que nous faisons pendant la plus grande partie de notre vie éveillée. Ainsi, ce n'est pas seulement le fait de posséder ou non les moyens de production qui peut réduire certaines personnes à diriger et d'autres à obéir, mais également le fait de monopoliser les tâches permettant d'acquérir un certain pouvoir ou au contraire de faire la plupart des besognes automatiques et ingrates.

En économie, nous appelons la solution à cette division de classe un ensemble équilibré de tâches. C'est-à-dire que nous définissons les tâches de façon à ce que chacun ait à effectuer une part équitable de tâches qui responsabilisent et déresponsabilisent. Et nous pouvons appliquer cette même logique, à quelques variations près, à tous les domaines.

Il faut toutefois admettre que tant que nous n'aurons pas tous fait l'expérience de l'absence de classes à grande échelle, certains diront que modifier la division du travail pour instaurer des ensembles équilibrés de tâches n'a pas de sens. Ils diront que certaines personnes méritent d'être médecins, avocats, ingénieurs, décideurs, etc. – tandis que d'autres doivent être subordonnées parce qu'elles ne peuvent pas prendre de bonnes décisions et se sentiraient même opprimées si on leur demandait de le faire.

Bien sûr, c'est précisément ce que les sexistes et les racistes prétendent au sujet des femmes et des minorités. Les dominateurs estiment que les dominés sont subordonnés parce qu'ils sont inférieurs et qu'il serait préjudiciable de leur

en demander plus. Ils confondent, dans leur propre intérêt, effets et causes des structures oppressives.

En bref, lorsque certains prétendent que les ensembles équilibrés de tâches et de rôles quotidiens sont contre-nature, ils devraient avoir honte d'avoir une telle vision de classes, comme d'autres devraient avoir honte de leurs opinions racistes ou sexistes. Nous pouvons tous, à quelques très rares exceptions médicales près, assumer une part équitable des responsabilités créatives et décisionnelles. Si nous voulons une société sans classes – et qui admettra ne pas le vouloir ? –, les ensembles équilibrés de tâches et de rôles quotidiens sont essentiels. L'alternative, déséquilibrée, crée une domination par ceux qui ont structurellement le pouvoir.

### **Répartition équitable des avantages et désavantages**

Quand la valeur d'équité est inscrite dans les institutions, la répartition des responsabilités et des offres de la société se fait de telle façon que chaque membre reçoit une enveloppe globale juste.

Dans l'économie par exemple, cela signifie que nous devrions recevoir un droit de consommation du produit social reflétant la durée, l'intensité et la pénibilité du travail ayant contribué au produit social.

Pour s'opposer à cette proposition innovante, on peut arguer qu'un tel régime de rémunération paralyserait la production. Qui voudra être médecin, même dans un ensemble équilibré de tâches, sans forte récompense ? Cette conviction est quasi universelle, mais néanmoins tout à fait absurde.

Toutes choses égales par ailleurs, préfériez-vous vraiment ne pas aller à l'université, ne pas étudier la médecine et ne pas être médecin (ou une autre position de pouvoir) pour aller directement du collège à la mine de charbon ou aux cuisines de McDonald's ? Préféreriez-vous vraiment faire cuire des hamburgers plutôt qu'aller à l'université, à tel point qu'il faudrait vous payer vingt, voire cinquante fois plus pendant quarante ans, chaque année, pour que vous soyez prêt à endurer l'université

et un travail avec responsabilités ? Choisiriez-vous un travail machinal répétitif plutôt qu'un rôle à responsabilités si le salaire d'un travailleur répétitif était la moitié (plutôt qu'une petite fraction) de celui dont le travail est plus stimulant ? Et si le salaire était identique ? Et s'il était plus élevé pour le travail répétitif ? La vérité – demandez aux étudiants – est que si vous donnez au médecin un salaire décent, personne ne choisira un travail répétitif, même pour un salaire beaucoup plus élevé que celui du médecin, de l'avocat ou de l'ingénieur.

Mais bien sûr, avec les institutions que nous proposons, cette question ne se pose pas. Chaque travailleur accomplit une part de travail gratifiant à responsabilités et une part de travail plus ingrat et sans responsabilités, et sa rémunération est équitable pour l'ensemble de ces tâches. Cet arrangement incite chacun à travailler de façon compétente et utile, aussi longtemps que nécessaire, pour le bien-être, la durée et l'intensité du travail définissant la rémunération.

### **La planification participative et l'autogestion généralisée**

L'innovation institutionnelle derrière un contexte social et économique civilisé repose sur l'idée que la répartition des énergies, des ressources, de la main-d'œuvre et des avantages découlant de leur utilisation doit être décidée, à nouveau, de façon compatible avec l'autogestion collective, coopérative, de manière à ce que les tâches soient effectuées en harmonie avec les besoins et les désirs de chacun.

Dans les économies actuelles, l'allocation se fait par voie de marché ou de planification centrale. Ces institutions sont cependant des outils très imparfaits, et cela reste vrai même sans propriété privée des moyens de production. Concurrence impitoyable et irrationnelle, autoritarisme, catastrophes écologiques, crises financières, motivations personnelles antisociales et division de classe sont intrinsèquement promus pour que les bénéfices reviennent aux plus puissants et aux plus riches.

Aussi, pour promouvoir les valeurs que nous avons choisies, de nouvelles structures de répartition sont nécessaires, notamment

de nouvelles structures de prise de décision locale, de rémunération et de division du travail. En effet, les marchés et la planification centrale nuisiraient, de par leur fonctionnement, aux choix institutionnels mentionnés plus haut et à l'ensemble des valeurs que nous avons proposées.

La planification participative est une solution répondant aux critères souhaités. L'idée de base est simple, même si une analyse complète prendrait plus de place que nous n'en disposons ici.

Nous avons décrit l'idée de conseils de producteurs et de consommateurs. La production et la consommation ont lieu. La tâche de répartition est la suivante : chaque lieu de travail planifie les ressources nécessaires en provenance des autres lieux de travail, ainsi que son travail et sa production générée pour qui en voudra. De même, chaque consommateur individuel, quartier, ville, etc. doit parvenir à planifier ce qu'il/elle recevra pour sa consommation, ce que les autres produiront et lui fourniront.

Bien sûr, il existe certaines exigences.

Les décisions prises au niveau de chaque lieu de travail, consommateur individuel et consommateur collectif participant doivent à peu près correspondre pour éviter les pénuries ou la surproduction. Par ailleurs, il est essentiel que les choix tiennent compte des coûts et des avantages personnels, sociaux et écologiques pour que soient choisies les options globalement positives, tout en évitant celles qui sont globalement négatives. Enfin, nous voulons aussi que les processus d'allocation favorisent les valeurs que nous privilégions et facilitent les relations que nous désirons, et non le contraire.

En réalisant que nous parlons de millions de participants négociant les prix et la distribution de vastes quantités de biens et de services, nous comprenons qu'il s'agit là d'un ensemble important de contraintes sur un problème extrêmement complexe. Alors, que faire ?

La réponse habituelle consiste à mettre en place des marchés ou une planification centrale, ou la combinaison des deux. Le problème est que les marchés et la planification centrale,

quelle qu'en soit la combinaison, échouent lamentablement sur chacune des caractéristiques recherchées définies plus haut.

Nous proposons donc, à la place, une planification participative. Chaque conseil de producteurs, et par agrégation les conseils supérieurs, et chaque consommateur individuel et collectif, tiennent compte de l'activité de l'année précédente et des changements prévus pour l'année en cours pour proposer leurs choix d'actions économiques. Ces dernières ne correspondront pas toutes immédiatement, mais seront réajustées en fonction des propositions et préférences des autres participants. Si les nouvelles propositions ne correspondent toujours pas, on s'approche toutefois d'un accord. Cela se reproduira peut-être cinq fois, à l'aide de mécanismes facilitant l'accord.

Il s'agit là d'un processus coopératif, dans lequel les acteurs modifient leurs demandes et leurs offres en fonction de leurs propres désirs et de ceux des autres, ainsi que des coûts et des avantages sociaux et écologiques pour la société.

Sans entrer dans les détails, l'économie participative prétend qu'une telle planification peut exister, sans concurrence, sans planificateur situé au-dessus des autres, et peut aboutir à un plan privilégiant l'autogestion collective, tout en encourageant les autres caractéristiques recherchées pour la société, notamment des emplois équilibrés, une rémunération équitable et des conseils autogérés – et donc, sans hiérarchie de classe et sans règles.

Il ne faut pas lire ce qui précède et se dire : très bien, j'adhère à ces valeurs, je veux une société sans classes, donc je suis pour la planification participative et l'économie participative. Il faut plutôt penser : si une telle chose peut exister, alors je dois l'encourager et considérer plus en détail la logique et les caractéristiques de cette idée avant de décider. En attendant, nous pouvons, ici au moins, en considérer certaines conséquences comme si l'économie participative était une réalité.

### Sortir des crises

Pourquoi les modestes institutions citées plus haut – conseils d'autogestion, ensemble

équilibré de tâches, rémunération équitable et planification participative – permettraient-elles d'éviter les crises que nous connaissons actuellement, et aussi de nombreux autres types de crises ?

En bref, la réponse est : parce que ces nouvelles institutions ne produiront pas intrinsèquement les résultats redoutés, de par leur logique même. En effet, ces nouvelles structures conduiront leurs participants dans des directions pratiquement opposées.

Qu'en est-il des fléaux, des épidémies de drogue, des problèmes endémiques d'immigration, des guerres et des situations dans lesquelles la valeur des avoirs des uns s'effondre, les lieux de travail sont en sous-production (ou en surproduction), le réchauffement climatique et les catastrophes écologiques prolifèrent ?

Une société participative n'exclut pas qu'une maladie puisse se développer et se diffuser. Mais elle assure un changement radical dans la façon d'aborder les problèmes. Au lieu d'être gouvernées par leurs bénéfices potentiels, les énergies intellectuelles consacrées aux tâches sanitaires seront – comme toutes les décisions – dirigées par les meilleures estimations de leur impact sur le bien-être et le développement. Les erreurs resteront possibles, bien sûr, mais pas les violations systématiques des règles sanitaires – comme c'est le cas aujourd'hui partout dans le monde.

Prenez Ebola. En raison des risques majeurs que le virus représente, un vaccin aurait été développé depuis bien longtemps dans un monde civilisé. Si une nouvelle maladie apparaissait sans crier gare, les soins médicaux et les confinements seraient rapides et efficaces. La couverture médiatique des risques serait juste, et ne sème pas la terreur à des fins commerciales. Actuellement, les risques sanitaires découlant de l'escalade de la peur d'Ebola aux États-Unis dépassent les dangers de la maladie elle-même. Et quand les dangers sont réels et sérieux – et ils peuvent très bien l'être –, l'hystérie médiatique mal informée empêche réellement les mesures de précaution.

De façon plus générale, en termes de santé, il n'y aurait dans une économie civilisée aucune

incitation pour que quelques-uns accumulent les profits, tout en ignorant ou même en aggravant les conditions qui rendent un travail dangereux, un environnement toxique, ou qui nécessitent une bonne assurance. Et, plus important encore, il n'y aurait pas de pauvreté débilitante, de malnutrition, de famine généralisée, etc.

De même, une bonne société éliminerait toute incitation à produire et à distribuer des drogues ou aliments addictifs, en rendant impossible de gagner une fortune et de profiter d'une richesse reposant sur ces activités. Ce dernier point est évident, quoique frappant, une fois soulevé.

Dans l'économie participative, le revenu dépend de la durée, de l'intensité et de la pénibilité du travail réalisé dans le contexte d'un conseil de producteurs d'une industrie qui a été considérée comme bonne en raison des désirs exprimés pour son produit. Supposons maintenant que certains cartels, ou une entreprise, décident de tenter de s'enrichir en vendant une drogue – crack, cigarettes, colle à sniffer, pilules pour maigrir, ou autre – par la création d'un gigantesque marché. Comment pourraient-ils tirer profit de leurs actions ?

Une telle activité n'engrangera pas de ressources via le système de planification participative. Et même si des trafiquants débrouillards trouvaient un moyen de dépasser cet obstacle et parvenaient temporairement à amasser des revenus faramineux (ce qui serait également impossible, à moins que chaque trafiquant soit non seulement en mesure de produire et de distribuer, mais aussi d'obtenir des revenus sous de nombreux faux noms), comment pourraient-ils ensuite profiter de leur butin ? En effet, tout individu possédant une énorme quantité de biens et services de consommation ne peut être qu'un tricheur ou un voleur, car personne ne peut travailler assez longtemps ou si durement pour amasser légitimement une telle richesse.

Puisqu'il est probable que des sanctions pour activités illégales existent, que les options permettant de jouir des fruits de ces activités illégales sont quasi nulles, vu qu'il est même pratiquement impossible de générer des

sommes exorbitantes autrement que par le vol direct, et puisque tout le monde tire un revenu équitable de toute activité, il n'y a pas lieu de tricher, voler, vendre de la drogue, ou même simplement essayer de vendre autant que possible certains produits. Un trafiquant risque gros, ce que la société choisira d'imposer, et ne pourra pas jouir davantage des profits tirés du trafic de drogue que des bénéfices normaux découlant de n'importe quelle activité légale et socialement admirée.

Pour ce qui est des problèmes d'immigration potentiels, ils pourraient persister tant que les relations équitables ne seront pas internationales – après quoi il n'y aurait aucune raison de migrer massivement. Ce qui est une très bonne raison d'aider à diffuser largement les structures participatives. Quant au commerce, il doit profiter réellement aux plus faibles et aux plus pauvres afin de réduire les écarts de richesse, au lieu de profiter aux puissants et aux riches, augmentant ainsi les écarts de richesse. Ce résultat positif n'est pas intrinsèque aux nouvelles institutions mises en place dans un pays, mais dépend plutôt des choix politiques futurs entre les pays. Par ailleurs, comme les populations fonctionneraient dans des environnements dépourvus de pressions antisociales, mettant l'accent sur la solidarité, et jouissant de la sécurité, il est raisonnable de prévoir qu'elles seraient favorables à des politiques positives.

Les guerres pour le pétrole ou le tungstène, ou pour l'influence impériale sur les routes commerciales, pour protéger les grandes entreprises, ou encore renforcer les élites politiques ou punir les populations, disparaîtront parce que ces dynamiques disparaîtront, tout du moins comme c'est le cas pour l'immigration, une fois que les nouvelles institutions deviendront internationales.

Typiquement, la guerre et même le colonialisme n'ont pas pour but de profiter à des populations entières au détriment d'autres populations entières. Ce sont plutôt les élites d'un pays qui prônent la guerre au détriment de la population de leur propre pays, et, comme un dommage collatéral gigantesque, celle des autres pays.

L'idée est simple. Supposons que la Grande-Bretagne colonise l'Inde. Elle vole les richesses, opprime la population, etc. Par conséquent, la population indienne souffre certainement. Mais qui gagne ? La Grande-Bretagne ? Pas si vite. La Grande-Bretagne est une abstraction.

Ce qui est pris à l'Inde va majoritairement aux élites corporatives londoniennes. L'addition est cependant payée par la population britannique, dans leurs impôts, et bien sûr par la population indienne. Cela peut même signifier que chaque fois que la Grande-Bretagne s'appauvrit de 2 dollars pour entretenir l'Empire, seulement 1 dollar est récupéré en profits volés. Et pourtant, l'Empire persiste. Pourquoi ? Parce que la population paie les 2 dollars et les élites corporatives perçoivent le dollar récupéré. La guerre est souvent une redistribution domestique des richesses.

Considérons maintenant les guerres comme celle d'Indochine, déclarée pour préserver l'Empire d'un « mauvais exemple » (un pays choisissant d'en sortir), ou les guerres du Moyen-Orient, déclarées pour contrôler le pétrole, en grande partie comme pouvoir de négociation dans les relations internationales. Qui paie ? Tout le monde dans le pays ciblé, et également tout le monde dans le pays hôte payant des impôts pour en couvrir les coûts. Qui bénéficie ? Les élites dans le pays hôte – matériellement et politiquement – et aussi, souvent, certains « collabos » dans le pays ciblé.

Pourquoi tout cela disparaîtrait avec la mise en place de relations civilisées ? Parce que dans une société civilisée, aucune élite ne peut en bénéficier, et parce que les populations de chaque pays, étant bien informées et compétentes, n'autoriseraient jamais de tels actes barbares de conquête au profit de quelques-uns. Les institutions ne pousseraient pas à la guerre, et les populations ne seraient pas prêtes à l'accepter.

Qu'en est-il de ce qui est habituellement entendu par « crises », à savoir les dislocations économiques ? Si les unités de production surproduisent, aboutissant à une prolifération de déchets tout simplement jetés – une caractéristique endémique des économies contemporaines –, on a affaire à une crise de répartition

des ressources et du travail. Cela devient une crise pour les élites seulement si cela nuit aux possibilités de profit.

Si les unités de production sous-produisent, il y a alors pénuries, suivant un modèle d'emballage – trop peu de consommation aboutit à une diminution de la production, provoquant de nouvelles baisses des revenus des consommateurs, entraînant encore moins de consommation, etc. – ; et il s'agit là aussi d'une crise, certainement pour la population et aussi pour les élites, lorsque, encore une fois, les possibilités de profit se réduisent.

Une économie civilisée permettrait d'éviter tout cela en mettant en corrélation étroite la production et la consommation, et en le faisant non pas au bénéfice de quelques-uns, ou pour obéir aux ordres donnés par quelques-uns, mais pour répondre équitablement aux besoins de chacun en fonction des préférences d'autogestion de tous. Avec la planification participative, accompagnée d'une rémunération équitable et d'ensembles équilibrés de tâches, rien ne pousse à s'éloigner des scénarios convenus des plans de société. Les individus ou les groupes n'ont aucun moyen d'être mieux rémunérés en produisant moins que ce qui est souhaitable, ou plus. Il n'y a par ailleurs aucun moyen de gagner plus en incitant à consommer à travers la publicité ou la tromperie, car cela ne répond pas réellement à des besoins.

De même, dans une économie civilisée, tout projet nuisible à l'environnement n'a pas de sens. S'ils peuvent présenter des avantages pour certains, ils seront préjudiciables pour beaucoup, peut-être immédiatement, ou en tout cas dans le futur. Si le système de répartition de l'économie (comme avec les marchés ou la planification centralisée) ne cherche qu'à profiter à certains, ou sur le court terme, ou tout simplement ne tient pas compte de l'éologie, alors de graves infractions se produiront, comme nous le voyons dans les sociétés actuelles. Mais si le système de répartition évalue correctement les implications écologiques au même titre que les conséquences sociales et personnelles des choix, puis en évalue l'impact sur tous et choisit en connaissance de cause des actions en accord avec la volonté des gens,

et des décisions proportionnées pour tout le monde, alors ces violations disparaîtront. Les populations informées et confiantes n'accepteront jamais des politiques enrichissant quelques-uns tout en nuisant au plus grand nombre.

Toutefois, la vertu réelle de l'économie participative et de la société participative n'est pas l'élimination de l'attitude actuelle à l'égard des crises, aussi important cela soit-il, mais bien l'élimination des conditions de crise permanente en termes d'inégalités, d'autoritarisme, d'aliénation, de destruction de l'environnement, etc. Sa vertu est de promouvoir l'autogestion, l'équité, la solidarité, la diversité, la durabilité écologique, l'absence de classes et la liberté, le féminisme et l'intercommunalisme, pour tous.

Encore une fois, je ne prétends pas vous convaincre avec ce qui précède – que ce soit par la courte définition des institutions de la civilisation réelle ou le bref compte rendu de leurs conséquences sur ce qu'on appelle « les crises ». J'espère susciter des questions et une réflexion plus approfondie, nécessaire pour compléter l'argumentaire. Après tout, si les choses sont telles que je les ai décrites, les conséquences sur nos activités actuelles sont profondes et il est important de les déterminer.

### Options actuelles

Quelles sont les conséquences de l'économie participative et, plus largement, de la société participative, sur les choix pratiques d'aujourd'hui ?

La réponse, dans ses grandes lignes, est aussi évidente que le reste de cette discussion. Si vous souhaitez changer de destination, il vous appartient de prendre les mesures nécessaires pour vous emmener là où vous voulez aller, et non pas ailleurs.

Autrement dit, vous ne devez pas renforcer les anciennes structures indésirables, ni en créer de nouvelles qui vous éloigneraient de votre destination. Au contraire, vous devez tenter d'affaiblir les anciennes structures non désirées et d'en développer de nouvelles qui soient en phase avec vos objectifs. La devise bien connue est « semer les graines du futur dans le présent ».

Cela aura une influence sur les changements que vous cherchez à atteindre, sur la façon dont vous obtiendrez ces changements et sur la nature des nouvelles structures construites.

Ainsi, les changements souhaitables sont ceux qui améliorent le sort des gens qui souffrent. Il faut donc chercher à développer la prise de conscience, l'engagement et les désirs nécessaires pour obtenir encore plus d'avantages tout au long de votre trajet. Et il faudra construire de nouvelles institutions – pour la lutte, mais aussi, si possible, pour la vie quotidienne – dont les caractéristiques permettent de développer aussi la prise de conscience, l'engagement et les désirs pour plus de gains, et dont les caractéristiques sont compatibles avec les caractéristiques de la nouvelle société que vous cherchez.

Prenons quelques exemples : supposons que vous souhaitez augmenter les revenus d'un groupe défavorisé, les travailleurs à bas salaires. Bien sûr, vous allez exiger des salaires plus élevés. Mais en suivant l'approche suggérée ici, vous le ferez en mentionnant non seulement la demande immédiate, mais aussi ce qui est réellement nécessaire au final, une rémunération équitable et une prise de conscience en termes d'implication. Vous évoquerez aussi ce qu'il faut pour gagner, et en quoi l'effort actuel pour obtenir un salaire plus élevé pour certains travailleurs pourrait s'inscrire dans un projet plus ambitieux de rémunération équitable pour tous. Vous le ferez aussi en essayant de rendre ceux que vous défendez non seulement plus conscients de ce qu'ils veulent, mais aussi plus forts et prêts à tenter de gagner plus. Ainsi, vous développerez des campagnes, et même une organisation conçue pour envisager de nouveaux objectifs après avoir atteint le premier.

La même logique s'applique beaucoup plus généralement. Supposons que vous abordiez des questions d'ordre plus macroéconomique comme les dépenses relatives à la défense : encore une fois, vous exigerez des progrès immédiats en termes de réduction des dépenses de défense, mais vous utiliserez la rhétorique et la discussion pour expliquer vos objectifs ultimes – par exemple un nouveau mode de

répartition – et vous essayerez de créer des structures de lutte qui persisteront et continueront à se battre pour finalement se fondre dans les nouvelles structures d'une société neuve.

Si l'on compare ce qui précède – c'est-à-dire une approche non réformiste permettant d'aboutir à des réformes bénéficiant aux plus mal lotis tout en développant des campagnes et des mouvements continus avec un engagement toujours croissant et une vision ultime claire – avec les approches actuelles

employées pour faire face aux différentes crises, la différence apparaît évidente. C'est, comme indiqué au début de cet article, la différence entre une personne orientée vers le *statu quo* (aujourd'hui appelée « réformiste ») et une personne orientée vers le changement (aujourd'hui appelée « révolutionnaire ») ; et c'est précisément la différence qui doit être acceptée par les gens de bonne volonté et aux intentions sérieuses sur la voie d'une société meilleure. ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBERT M., 2014, *Realizing Hope: Life beyond Capitalism*, Londres, Zed Books, 2<sup>e</sup> édition.
- HAHNEL R., 2007, *Economic Justice and Democracy: From Competition to Cooperation (Pathways through the Twenty-First Century)*, Londres, Zed Books.

- HAHNEL R. et WRIGHT E. O., 2014, *Alternatives to Capitalism: Proposals for a Democratic Economy*, New Left Project (e-book).

# À quoi servent les nouveaux indicateurs de prospérité ?

**Lucas CHANCEL**, Institut du développement durable et des relations internationales, France

**Géraldine THIRY**, Fondation Maison des sciences de l'homme – Collège d'études mondiales, France

**Damien DEMAILLY**, Institut du développement durable et des relations internationales, France

**E**n 2009, la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi [STIGLITZ *et al.*, 2009] a remis un Rapport au président français sur les nouvelles mesures du progrès sociétal. Dans un contexte de crise financière et de remise en question d'un modèle de croissance inégalitaire et non soutenable, les critiques adressées depuis de nombreuses années au PIB ont alors trouvé un nouvel écho [MEADOWS *et al.*, 1972]. Ces critiques mettent en avant l'incapacité du principal indicateur économique à rendre compte d'évolutions préoccupantes telles que la hausse des inégalités de revenus et de patrimoine ou les dommages environnementaux et sanitaires.

Cinq ans plus tard, plusieurs pays européens et étrangers, comme le Royaume-Uni, la Belgique ou encore le Bhoutan, ont adopté, au plus haut niveau, de nouveaux indicateurs de prospérité (NIP). Le foisonnement actuel de nouveaux indicateurs contribue à rebattre les cartes des discours politiques, rendant possible la légitimation de nouveaux enjeux (comme la protection de la biodiversité ou l'intérêt porté au bien-être individuel). Les NIP offrent en effet la possibilité aux acteurs politiques de construire un récit novateur : face à l'épuisement de notre modèle de croissance [DEMAILLY *et al.*, 2013], ils peuvent contribuer à ouvrir un espace nouveau pour l'action publique et ainsi redonner un souffle au débat démocratique dans un contexte de remise en question profonde du politique.

L'inscription effective en politique des nombreuses initiatives est encore confrontée à plusieurs obstacles. Les réflexions et travaux se concentrent souvent sur le raffinement méthodologique des indicateurs. Les conditions de leur utilisation effective en politique font, elles, l'objet d'une moindre attention, à l'exception de

quelques études récentes<sup>1</sup>, dont le présent article est en partie le prolongement. Nous limitons notre analyse aux indicateurs de prospérité à dimension sociétale, c'est-à-dire aux indicateurs ou tableaux de bord à multiples dimensions – économique, environnementale et sociale notamment – et non pas uniquement sectoriels, portées par les autorités publiques aux niveaux national ou régional de six territoires : l'Australie, la Belgique, le Royaume-Uni, le Pays de Galles, la Wallonie et l'Allemagne. Ceci exclut de notre analyse les nombreuses initiatives portées par les collectivités locales, les organisations non gouvernementales et les territoires.

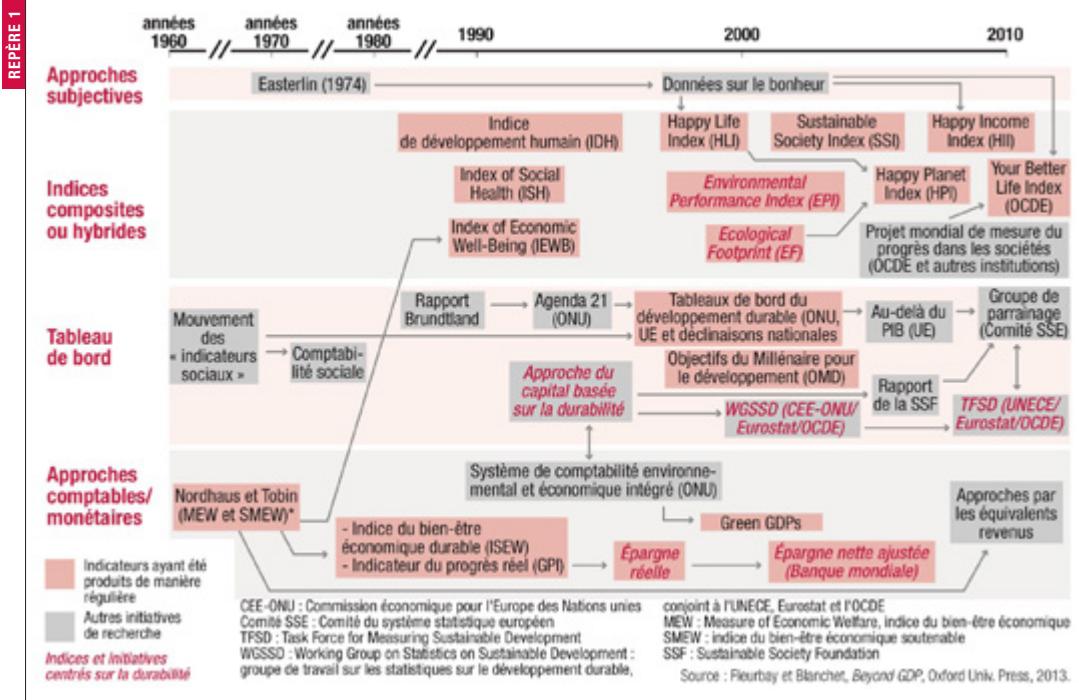
## Six initiatives pour nourrir les débats sur les NIP

L'Australie a mis en place dès 2002 des indicateurs de prospérité. Ceux-ci ont été développés et portés par le Bureau australien de statistiques (Australian Bureau of Statistics, ABS) et consistent en un tableau de bord comprenant 26 dimensions regroupées en quatre thèmes : société, économie, environnement, gouvernance. Ce tableau de bord a fait l'objet de nombreuses publications et jouit d'un intérêt particulier des médias et du grand public. Bien qu'il n'ait pas été initialement conçu pour évaluer l'action des gouvernements, ses indicateurs sont régulièrement mobilisés par le personnel politique.

Le Royaume-Uni produit depuis 2011 un tableau de bord exhaustif de nouveaux indicateurs de prospérité, dans le cadre d'un programme national sur la mesure

1. Carnegie Trust (2012), Shift Project (2013) et BRAINPOoL (2014), dont le présent travail est une continuation.

## Un foisonnement d'initiatives et d'approches pour mesurer la prospérité



Il existe aujourd’hui un réel foisonnement d’indicateurs et d’initiatives pour mesurer autrement la prospérité. Il suscite un débat politique qui doit encore se structurer pour peser sur les politiques mises en œuvre.

du bien-être (cf. repère 1). Le Premier ministre David Cameron est à l’initiative de cette opération. Des rapports sont publiés mensuellement pour commenter les performances du pays selon les différentes dimensions du bien-être. Certains indicateurs ont été utilisés pour étayer la prise de décision.

Le Pays de Galles est doté de NIP depuis 2000. Aujourd’hui, ils prennent la forme d’un tableau de bord de 29 indicateurs, synthétisés en 5 indicateurs phares, renseignant sur l’évolution des ressources, de l’environnement, de l’économie, de la société et du bien-être. La mise en place de ce tableau de bord est inscrite dans la constitution du Pays de Galles. Les indicateurs font l’objet d’une publication annuelle. Toutefois, ils ne bénéficient pas d’un grand relais dans le monde médiatique et politique.

La Belgique a ratifié une loi, début 2014, visant à élaborer des indicateurs complémentaires au PIB. Ces indicateurs sont en cours d’élaboration par le Bureau fédéral du Plan belge. Il est prévu que les résultats des

indicateurs figurent dans le rapport annuel de la Banque nationale de Belgique et fasse l’objet d’un débat au Parlement chaque année.

La Wallonie a adopté, en 2013, 5 indicateurs phares, traitant du social (l’indice de situation sociale et l’indice de bien-être), de l’environnement (l’empreinte écologique et l’indice de situation environnementale) et du capital économique. L’initiative a été portée au niveau ministériel. L’Institut wallon de l’évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) a publié un rapport en mai 2014 sur les indicateurs phares, mais celui-ci n’a pas encore fait l’objet d’un grand intérêt médiatique.

En Allemagne, les « indicateurs W3 » ont été définis et proposés pour utilisation par une Commission d’enquête parlementaire. Cet ensemble de 10 indicateurs (le PIB et 9 indicateurs complémentaires) couvre 3 dimensions : l’économie, l’environnement et le social. Pour chacun de ces indicateurs ont été définis des indicateurs d’alerte qui indiquent si des limites critiques ont été dépassées.

La commission d'enquête a proposé au gouvernement fédéral de publier un rapport annuel sur le bien-être, avec des groupes d'experts gouvernementaux mandatés pour commenter officiellement les indicateurs sur une base régulière.

### Enseignements tirés des expériences étrangères

D'autres pays se sont déjà dotés de tels indicateurs ou envisagent de le faire dans un proche avenir comme le Canada, la Finlande, la Nouvelle-Zélande ou encore le Japon. Ces expériences nationales et régionales permettent de tirer plusieurs enseignements pour alimenter les débats sur l'officialisation des NIP, avec

à l'esprit les différents rôles joués par la référence – implicite ou explicite – qu'est le PIB (cf. encadré).

Tout d'abord, il apparaît clairement que cette problématique des nouveaux indicateurs n'est plus seulement une question qui agite quelques militants d'ONG ou quelques universitaires ; elle a fait son entrée au plus haut niveau des États : pouvoirs exécutif, législatif. Et il arrive même que les instituts de statistiques s'emparent du sujet, comme le montre l'exemple australien.

Il est également intéressant de noter que la promotion de ces nouveaux indicateurs n'est plus l'apanage de la gauche et des écologistes. En France avec Nicolas Sarkozy ou au Royaume-Uni avec David Cameron, ce sont des conservateurs qui ont porté le sujet. Même si tous ne

### Les usages des indicateurs de prospérité : trois niveaux de représentation

Nous pouvons identifier trois types d'usage des NIP : symbolique, politique, instrumental. Nous appliquons ici ces catégories au cas du PIB.

De nombreuses décisions sont prises sur la base des prévisions de croissance du PIB : investissements structurels, financement de la sécurité sociale, investissements privés, décisions d'épargne privée. La

croissance économique reste également associée dans les esprits à la stabilité économique et à l'emploi : si la croissance du PIB ne traduit plus aussi bien les évolutions positives des conditions de vie, une baisse du PIB à court terme est relativement bien corrélée à une hausse du sentiment de mal-être des individus [STEVENSON et WOLFERS, 2008].

TYPE D'USAGE	Application au cas du PIB							
SYMBOLIQUE		Représenter la puissance, la richesse, le progrès d'un pays		Crédibiliser/décrédibiliser des initiatives sur la base de leur apport/nuisance au PIB		Évaluation par les citoyens des résultats des gouvernements		
POLITIQUE		Fixer des objectifs précis		Évaluation par les médias et les partis politiques de la performance des gouvernements				
INSTRUMENTAL		Élaborer le budget de l'État, les prévisions financières des grandes entreprises		Évaluer des options de politique publique à l'aune des résultats en matière de PIB		Définir la contribution des États à des budgets supranationaux		Évaluer le montant de la dette publique et du déficit

Source : Auteurs sur la base de Lachaize et Morel (2013), Point (2011) et BRAINPOD (2014).

prônent pas les mêmes types d'indicateurs : ceux portés par le gouvernement de la gauche-écologiste wallonne ne sont évidemment pas les mêmes que ceux privilégiés par la droite conservatrice de David Cameron. Contrairement à la Wallonie, au Royaume-Uni, le tableau de bord, pourtant très dense, ne comporte pas par exemple d'indicateur d'inégalités de revenus...

Ensuite, il apparaît que ces expériences ne visent nulle part à remplacer le PIB, mais plutôt à le compléter avec une batterie d'indicateurs complémentaires, et non pas avec un indicateur unique qui agrégerait toutes les dimensions jugées dignes d'intérêt. Une fois ces indicateurs produits, les expériences nationales montrent qu'il ne suffit pas de se doter de nouveaux indicateurs : encore faut-il les utiliser effectivement pour structurer le débat politique, pour interroger les gouvernements, pour piloter les politiques publiques, voire en élaborer de nouvelles...

Aujourd'hui, ces nouveaux indicateurs sont essentiellement utilisés comme des outils de communication

grand public (comme en Australie ou au Pays de Galles) mais ils sont aussi de plus en plus mobilisés dans le débat politique : au Royaume-Uni, ils sont une préoccupation forte du gouvernement. Ils sont appelés à être discutés chaque année au Parlement belge. En Allemagne, des experts indépendants seront amenés à commenter régulièrement l'évolution des nouveaux indicateurs...

On manque cependant encore la plupart du temps d'un recul suffisant pour apprécier l'importance réelle qu'ils prennent (ou non) à ce niveau. Certains experts voudraient également pouvoir évaluer, en amont, l'impact des politiques sur ces indicateurs. Mais cela demandera encore beaucoup de travail pour les chercheurs et les administrations, avec le développement de nouveaux cadres théoriques et de nombreuses études empiriques. Rappelons cependant que le PIB et la comptabilité nationale classique ont mis eux aussi plusieurs décennies avant de s'imposer et de devenir le cœur de l'évaluation des politiques publiques... ■

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- DEMAILLY D. et al., "A Post-Growth Society for the 21st Century", Paris, Iddri-CIRED (disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-oro53741>).
- MEADOWS D., RANDERS J. et BEHRENS W., 1972, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books.
- STEVENSON B. et WOLFERS J., 2008, "Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox",

*NBER Working Paper*, 14282 (disponible sur : <http://www.nber.org/papers/w14282.pdf>).

STIGLITZ J. E., SEN A. et FITOUSSI J.-P., 2009, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.



**SAMIR AITA**

Président du Cercle des Économistes arabes, Tunis, Tunisie.

- *Les enjeux d'un tournant du développement : les pays arabes après leur Printemps*  
p. 205-215

**MICHAEL ALBERT**

Journaliste, activiste, coéditeur de Znet, coéditeur et cofondateur de *Z Magazine*, Woods Hole, États-Unis.

- *Réinventer la civilisation*  
p. 305-315

**NOURA BAKKOUR**

Chef de projet, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015*  
p. 273-283

**LOUISE BEDSWORTH**

Directrice adjointe, Governor's Office of Planning and Research, État de Californie, Sacramento, États-Unis.

- *Californie : une trajectoire climatique pour 2050*  
p. 237-248

**ISABELLE BIAGIOTTI**

Responsable d'édition scientifique, Aidal *Courrier de la Planète*, Montpellier, France.

- *Agendas 2014*  
p. 24-53

**THEO BOUMA**

DIRECTEUR du développement de la confédération, Oxfam International, La Haye, Pays-Bas.

- *L'agenda d'Oxfam 2020 : adapter l'ONG à un monde en évolution*  
p. 167-170

**MATTHIEU BOUSSICHAS**

Fondations pour les études et recherche sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand, France.

- *Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015*  
p. 273-283

**ROBERT BOYER**

Économiste, Institut des Amériques, Paris, France.

- *Le Japon : de la production frugale à un régime anthropogénétique*  
p. 253-265

**PASCAL CANFIN**

Conseiller sur le Climat, World Resources Institute (WRI) et université Paris I-Panthéon Sorbonne, Paris, France.

- *Financer le développement durable au-delà de l'aide publique*  
p. 284-288

**LUCIEN CHABASON**

Conseiller auprès de la direction, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *La nouvelle gouvernance globale du développement durable*  
p. 61-69

**CLAUDIO CHIAROLLA**

Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Peuples autochtones et ressources naturelles face aux défis du xxie siècle*  
p. 115-118

**NAÏG COZANNET**

Ingénieur agronome et ingénieur du génie rural des eaux et forêts, Division Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB), Département Développement durable (DDD), Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Aires protégées : penser au-delà de la biodiversité*  
p. 110-114

**LUCAS CHANCEL**

Chercheur, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *À quoi servent les nouveaux indicateurs de prospérité ?*  
p. 316-319

**HENRY DE CAZOTTE**

Chargé de mission, ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Paris, France.

- *Dernière ligne droite pour le « post-2015 »*  
p. 65-69
- *Négociations climat : la multiplication des initiatives volontaires*  
p. 70-73

**RAPHAËL DE GUERRE**

Chargé de mission, Direction des Opérations, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Le social business : un nouveau modèle de développement durable ?*  
p. 100-104

**DAMIEN DEMAILLY**

Coordinateur du programme Nouvelle prospérité, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *À quoi servent les nouveaux indicateurs de prospérité ?*  
p. 316-319

**P. G. PADROGH DHAR CHAKRABARTI**

Membre émérite, Green Growth and Resource Efficiency Division, The Energy and Resources Institute (TERI), New Delhi, Inde.

- *Gérer les risques, condition du développement durable*  
p. 85-89
- *Construire un monde durable*  
p. 127-137

**THIERRY GIORDANO**

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Montpellier, France.

- *Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015*  
p. 273-283

**STÉPHANE GUÉNEAU**

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), UMR MOISA, chercheur associé au Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB/CDS), professeur invité, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Brasília, Brésil.

- *Le Brésil veut-il d'un modèle de « croissance agricole durable » ?*  
p. 221-232

**MARK HALLÉ**

Vice-Président et directeur exécutif de la Stratégie, International Institute of Sustainable Development-Europe, Genève, Suisse.

- *Le développement durable en action : à la recherche de nouvelles configurations d'acteurs*  
p. 155-166

**JEAN-CHARLES HOURCADE**

Directeur de recherche, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), Nogent-sur-Marne, France.

- *La finance climat, au-delà de l'enjeu climatique*  
p. 301-304

**RAPHAËL JOZAN**

Chargé de mission, division de la Recherche et Développement, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Construire un monde durable*  
p. 127-137

**DANIEL KAMELGARN**

Chargé de mission, direction des Études, de la Recherche et des Savoirs, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Construire un monde durable*  
p. 127-137
- *Vers une protection sociale universelle*  
p. 151-154

**DOMINIQUE KEROUEDAN**

Fondatrice et conseillère scientifique, Concentration in Global Health, École des Affaires internationales, Institut d'études politiques de Paris, France.

- *Réinventer la coopération internationale pour la santé*  
p. 233-236

**CSABA KÖRÖSI**

Ambassadeur, représentant permanent de la Hongrie aux Nations unies, New York, États-Unis.

- *Négocier un avenir commun : ce que nous ont appris les Objectifs de développement durable*  
p. 182-186

**RENAUD LAPEYRE**

Chercheur Biodiversité et services environnementaux, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Aires protégées : penser au-delà de la biodiversité*  
p. 110-114

**JAE-SEUNG LEE**

Professeur d'Études internationales, Korea University, Séoul, Corée du Sud.

- *Corée du Sud : la croissance verte comme stratégie*  
p. 266-271

**CHANGYI LIU**

Chercheur assistant, National Climate Center, Administration de la météorologie chinoise, Pékin, Chine.

- *Civilisation écologique : la grande transformation de la Chine du xx<sup>e</sup> siècle*  
p. 199-203
- *Corée du Sud : la croissance verte comme stratégie*  
p. 266-271

**ZHE LIU**

Chercheur associé, Policy Research Center for Environment and Economy, ministère de la Protection de l'environnement de Chine, Pékin, Chine.

- *Civilisation écologique : la grande transformation de la Chine du xx<sup>e</sup> siècle*  
p. 199-203
- *Corée du Sud : la croissance verte comme stratégie*  
p. 266-271

**OLEG LUGOVY**

Économiste, Académie présidentielle de l'économie nationale et de l'administration publique de Russie, Moscou, Russie.

- *La Russie en quête d'un nouveau modèle de croissance*  
p. 216-220

**ALEXANDRE MAGNAN**

Chercheur, Vulnérabilité et Adaptation au Changement climatique, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Climat : les Petits États insulaires, leaders d'un processus onusien en transition ?*  
p. 79-84

**LAËTITIA MARTINET**

Chargée de mission, Division Agenda de l'aide et partenaires internationaux, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Nouvelles institutions financières internationales : le début de la fragmentation ?*  
p. 90-94

**AJAY MATHUR**

Directeur général, Bureau de l'Efficacité énergétique, ministère de l'Énergie, New Delhi, Inde.

- *Sobriété énergétique et croissance inclusive : l'Inde en quête d'un développement durable*  
p. 187-198

**VLADIMIR MAU**

Recteur, Académie présidentielle russe de l'économie nationale et de l'administration publique, Moscou, Russie.

- *La Russie en quête d'un nouveau modèle de croissance*  
p. 216-220

**ZACHARIE MECHALI**

Chef de projets, Division Agriculture, Développement rural et Biodiversité, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Soutenir les agricultures familiales : pour l'efficacité et l'équité*  
p. 95-99

**ANNE ODIC**

Directrice de la division Collectivité locale et développement urbain, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *L'inclusion sociale : un objectif majeur pour les villes*  
p. 249-252

**CHRISTOPHE PAQUET**

Chef de la Division Santé et Protection sociale, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Ebola : les enseignements d'une épidémie*  
p. 105-109

**ANNE PAUGAM**

Directrice générale, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *« L'avenir que nous voulons », un choix politique*  
p. 9-19

**CÉLINE RAMSTEIN**

Chercheure, Institut du développement durable et des relations internationales, Paris, France.

- *Négociations climat : la multiplication des initiatives volontaires*  
p. 70-73

**OLIVIER RAY**

Responsable de la cellule prévention des crises et sortie de conflits, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Les zones grises au cœur du développement*  
p. 56-60

**TERESA RIBERA**

Directrice, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *« L'avenir que nous voulons », un choix politique*  
p. 9-19

**ARMAND RIOUST DE LARGENTAYE**

Chargé de mission, direction de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *2015 : négocier un futur commun et durable*  
p. 139-150

**JULIEN ROCHELLE**

Coordinateur du programme Océans et zones côtières, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *La durabilité des pêcheries à l'épreuve du politique*  
p. 119-123

**MARCELO SAMPAIO CARNEIRO**

Professeur, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Maranhão, Brésil.

- *Le Brésil veut-il d'un modèle de « croissance agricole durable » ?*  
p. 221-232

**MARK SCHAPIRO**

Professeur, Middlebury Institute of International Studies at Monterey (Californie) et maître de conférences, UC Berkeley Graduate School of Journalism, Californie, États-Unis

- *Le choc carbone : prendre en compte les coûts réels du changement climatique*  
p. 119-123

**VALÉRIE SCHMITT**

Directrice, Division de la Politique sociale, la gouvernance, et des standards, Département de la Protection sociale, Organisation internationale du travail (OIT), Genève, Suisse.

- *Vers une protection sociale universelle*  
p. 151-154

**CAROLE-ANNE SÉNIT**

Doctorante, Institute for Environmental Studies of the VU University, Amsterdam, Pays-Bas, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Réinventer la participation aux négociations de l'ONU*  
p. 171-181

**MANISH KUMAR SHRIVASTAVA**

Chercheur, Division du Changement climatique et des Sciences de la terre, The Energy and Resources Institute (TERI), New Delhi, Inde.

- *Sobriété énergétique et croissance inclusive : l'Inde en quête d'un développement durable*  
p. 187-198

---

### GÉRALDINE THIRY

Chercheure, Fondation Maison des sciences de l'homme-Collège d'études mondiales (FMSH-CEM), Paris, France.

- *À quoi servent les nouveaux indicateurs de prospérité ?*

*p. 316-319*

---

### FABIANO TONI

Professeur, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB/CDS), Brasília, Brésil.

- *Le Brésil veut-il d'un modèle de « croissance agricole durable » ?*

*p. 221-232*

---

### SÉBASTIEN TREYER

Directeur des programmes, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Soutenir les agricultures familiales : pour l'efficacité et l'équité*

*p. 95-99*

---

### LAURENCE TUBIANA

Fondatrice, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France

- *« L'avenir que nous voulons », un choix politique*

*p. 9-19*

---

### CLÉMENCE VERGNE

Économiste, Division Analyse macroéconomique et Risque-Pays, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Ebola : les enseignements d'une épidémie*

*p. 105-109*

---

### NICOLAS VINCENT

Chargé de recherche, Division de la Recherche et du Développement, Agence française de développement (AFD), Paris, France.

- *Le social business : un nouveau modèle de développement durable ?*

*p. 100-104*

---

### TANCRÈDE VOITURIEZ

Directeur du programme Gouvernance, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Paris, France.

- *Dernière ligne droite pour le « post-2015 »*

*p. 65-69*

- *Construire un monde durable*

*p. 127-137*

- *Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015*

*p. 273-283*

---

### GLEN WRIGHT

Chercheur Gouvernance internationale des océans, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *La durabilité des pêcheries à l'épreuve du politique*

*p. 119-123*

---

### SÁNI YE ZOU

Chercheuse Finance climat, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, France.

- *Financer la lutte contre les changements climatiques*

*p. 74-78*



**A**

- ABIOVE** Association brésilienne des industries des huiles végétales
- ABS** Australian Bureau of Statistics
- ACEFA** Programme d'amélioration de la compétitivité des exploitations agropastorales familiales (Cameroun)
- ADB** Asian Development Bank (Banque asiatique de développement)
- AEE** Agence européenne pour l'environnement
- AFD** Agence française de développement
- AFHCO** Affordable Housing Company (Afrique du Sud)
- AGNU** Assemblée générale des Nations unies
- AIE** Agence internationale de l'énergie
- AIIB** Asian Infrastructure Investment Bank (Banque asiatique pour l'investissement dans l'infrastructure)
- APD** aide publique au développement
- APDRP** Accelerated Power Development and Reforms Programme (Programme accéléré de développement et de réforme du secteur de l'électricité)
- APEC** Asia-Pacific Economic Cooperation (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique)
- ASEAN** Association of South East Asian Nations (Association des nations du Sud-Est asiatique)

**B**

- BAD** Banque africaine de développement
- BCBS** Basel Committee on Banking Supervision (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire)
- BCG** Boston Consulting Group
- BEE** Bureau of Energy Efficiency (Bureau de l'efficacité énergétique)
- BIT** Bureau international du travail
- BNEF** Bloomberg New Energy Finance

**BOP** *Bottom of the Pyramid* (« bas de la pyramide »)

**BRI** Banque des règlements internationaux

**BRIC** Brésil-Russie-Inde-Chine

**BRICS** Brésil-Russie-Inde-Chine-Afrique du Sud

**C**

- CAD** Comité d'aide au développement de l'OCDE
- CAH** Cadre d'action de Hyōgo, 2005-2015
- CARB** California Air Resources Board
- CC** certificats carbone
- CCG** Conseil de coopération du Golfe
- CCNUCC** Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
- CDB** Convention sur la diversité biologique
- CDD** Commission des Nations unies pour le développement durable
- CdP** Conférence des Parties
- CEE-ONU** Commission économique pour l'Europe des Nations unies
- CEI** Communauté des États indépendants
- CEPAL** Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
- CERES** Coalition for Environmentally-Responsible Economies (Coalition pour des économies écologiquement responsables)
- CERFACS** Centre européen de recherche et de formation avancée en calcul scientifique
- CICTA** Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
- CIEFDD** Comité intergouvernemental d'experts pour le financement du développement durable
- CIN** Conférence internationale sur la nutrition
- CIRAD** Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

**CIRED** Centre international de recherche sur l'environnement et le développement  
**CIT** Conférence internationale du travail  
**CITES** Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction)  
**CNCC** Comité national sur les changements climatiques  
**CNRS** Centre national de la recherche scientifique  
**CNS** Conseil national des *Seringueiros*  
**CNUCED** Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement  
**CNUDD** Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20)  
**CNUDM** Convention des Nations unies sur le droit de la mer  
**CNUED** Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement  
**COP** Conférence des Parties de la CNUCC  
**CPUC** California Public Utilities Commission  
**CRA** Climate Remediation Asset  
**CRA** Contingent Reserve Arrangement  
**CSA** Comité de la sécurité alimentaire mondiale  
**CSU** Couverture sanitaire universelle  
**CVF** Climate Vulnerable Forum

**D**

**DAES** Département des affaires économiques et sociales de l'ONU  
**DDD** Dialogues du développement durable de Rio+20  
**DFID** Department for International Development (Royaume-Uni)  
**DIB** *Development Impact Bonds*  
**DRECP** Desert Renewable Energy Conservation Plan  
**DTS** droits de tirage spéciaux

**E**

**ECF** European Climate Fund (Fondation européenne pour le climat)  
**ECOSOC** Economic and Social Council (Conseil économique et social des Nations unies)

**EDF** Électricité de France  
**EIA** Environmental Investigation Agency  
**EMBRAPA** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria  
**EPA** Environmental Protection Agency (Agence de protection de l'environnement)  
**ESS** économie sociale et solidaire

**F**

**FAO** Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, ONUAA)  
**FE2W** Food, Energy, Environment and Water Network  
**FEM** Fonds pour l'environnement mondial  
**FMI** Fonds monétaire international  
**FSC** Forest Stewardship Council  
**FUM** Forum urbain mondial

**G**

**GACSA** Global Alliance for Climate-Smart Agriculture  
**GAVI** Alliance du Vaccin  
**GCF** Green Climate Fund (Fonds vert pour le climat, FVC)  
**GDM** Groupe de haut niveau sur la durabilité mondiale  
**GDS** Growth and Development Strategy (Afrique du Sud)  
**GES** gaz à effet de serre  
**GGGI** Global Green Growth Institute  
**GIEC** Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat  
**GSDR** *Global Sustainable Development Report* (Rapport mondial sur le développement durable)  
**GTC** Green Technology Center (Centre de technologie verte)  
**GTO** groupe de travail ouvert

**H**

**HLFP** High-Level Political Forum on Sustainable Development (Forum politique de haut niveau sur le développement durable)

## I

**IBAMA** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Institut brésilien de l'environnement)

**ICESDF** Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing

**ICLEI** International Council for Local Environmental Initiatives (Conseil international pour les initiatives écologiques locales)

**ICMM** International Council of Mining and Metals

**Iddri** Institut du développement durable et des relations internationales

**IDE** investissements directs étrangers

**IDFC** International Development Finance Club

**IDH** indice de développement humain

**IEP** *Integrated Energy Policy* (Politique énergétique intégrée)

**IEV** Initiative pour une économie verte

**IFFIm** International Finance Facility for Immunisation (Facilité financière internationale pour la vaccination)

**IFI** institutions financières internationales

**IIDD** Institut international du développement durable

**INCRA** Institut national de la colonisation et de la réforme agraire, Brésil

**INPE** Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Institut national brésilien de recherche spatiale)

**IPBES** Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services d'écosystèmes)

**IRENA** International Renewable Energy Agency (Agence internationale des énergies renouvelables)

**ITIE** Initiative pour la transparence dans les industries extractives

**IWEPS** Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

## J

**JOSCHO** Johannesburg Social Housing Company

## L

**LEED** Leadership in Energy and Environmental Design

**LRA** Lord's Resistance Army

**LRRD** Linking Relief, Rehabilitation and Development (Lien entre urgence, réhabilitation et développement)

## M

**MDP** mécanisme de développement propre

**MEP** Ministère de la Protection de l'environnement (Chine)

**MEW** *Measure of Economic Welfare* (indice du bien-être économique)

**MOF** Ministère des Finances (Chine)

**MSQ** maintien du *statu quo*

## N

**NAPCC** National Action Plan on Climate Change (Plan d'action national contre les changements climatiques)

**NASAN** Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition

**NBEP** *New Basic Energy Plan* (Plan national pour les énergies de base)

**NDB** New Development Bank

**NDRC** National Development and Reform Commission (Commission national du développement et de la réforme)

**NIP** nouveaux indicateurs de prospérité

**NMEEE** National Mission on Enhanced Energy Efficiency (Mission nationale sur l'amélioration de l'efficacité énergétique)

## O

**OCDE** Organisation de coopération et de développement économiques

**ODD** Objectifs de développement durable

**ODI** Overseas Development Institute

**OGM** organisme génétiquement modifié

**OIT** Organisation internationale du travail

**OMC** Organisation mondiale du commerce

**OMD** objectifs du Millénaire pour le développement

**OME** Organisation mondiale de l'environnement

**OMM** Organisation météorologique mondiale

**OMS** Organisation mondiale de la santé

**ONG** organisations non gouvernementales

**ONU** Organisation des Nations unies  
**ONUDI** Organisation des Nations unies pour le développement industriel  
**ONUE** Organisation des Nations unies pour l'environnement  
**OTAN** Organisation du traité de l'Atlantique Nord

**P**

**PAC** Programme d'accélération de la croissance (Brésil)  
**PAT** *Perform, Achieve and Trade*  
**PCC** Parti communiste chinois  
**PCGG** Presidential Committee on Green Growth (Corée du Sud)  
**PED** pays en développement  
**PEID** petits États insulaires en développement  
**PEPFAR** President's Emergency Plan for AIDS Relief  
**PGM** plante génétiquement modifiée  
**PIB** produit intérieur brut  
**PMA** pays les moins avancés  
**PMS** Partenariat mondial sur les sols  
**PNB** produit national brut  
**PNUD** Programme des Nations unies pour le développement  
**PNUE** Programme des Nations unies pour l'environnement  
**PO** partenaire organisateur  
**PPA** parité de pouvoir d'achat  
**PPCDAm** Plan d'action de prévention et de contrôle de la déforestation en Amazonie  
**PPP** partenariat public-privé  
**PRI** pays à revenus intermédiaires

**R**

**R&D** Recherche et Développement  
**RDC** République démocratique du Congo  
**RDH** *Rapport sur le développement humain*  
**REDD** réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (le dispositif REDD+ prend en compte la capacité de stockage de carbone des forêts, la bonne gouvernance et l'aménagement des forêts,

et la protection de la diversité biologique et des services écosystémiques)  
**RESEX** réserves d'extraction  
**RNB** revenu national brut  
**RPS** *Renewable Portfolio Standard* (norme de portefeuille d'énergie renouvelable)  
**RRC** réduction des risques de catastrophes  
**RSE** responsabilité sociale des entreprises

**S**

**SAPCC** State Action Plan on Climate Change (Plans d'action locaux sur les changements climatiques)  
**SAWEN** South Asia Wildlife Enforcement Network  
**SCEQE** Système communautaire d'échange de quotas d'émission (Suède)  
**SCF** Standing Committee on Finance (Commission permanente des finances)  
**SDSN** Sustainable Development Solutions Network (Réseau des solutions pour le développement durable)  
**SEQE** système d'échange de quotas d'émissions  
**SIB** *Social Impact Bonds*  
**SLNG** Service de liaison non gouvernemental  
**SMEW** indice du bien-être économique soutenable  
**SMIC** salaire minimum interprofessionnel de croissance (France)  
**SRAS** syndrome respiratoire aigu sévère  
**SSE** système statistique européen  
**SSF** Sustainable Society Foundation

**T**

**TFSD** Task force for Measuring Sustainable Development  
**TI** Transparency International  
**TIC** technologies de l'information et de la communication

**U**

**UE** Union européenne  
**IUCN** Union internationale pour la conservation de la nature  
**UMA** Union du Maghreb arabe

**UNISDR** United Nations International Strategy for Disaster Reduction

**UNITAID** Facilité internationale d'achat de médicaments

**UNRWA** United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)

**UpM** Union pour la Méditerranée

**USAID** United States Agency for International Development

## W

---

**WCDRR** World Conference on Disaster Risk Reduction (Conférence mondiale pour la réduction des risques de catastrophes)

**WEF** World Economic Forum

**WGSSD** Working Group on Statistics on Sustainable Development

**WRI** World Resources Institute

**WSPA** Western States Petroleum Association

**WWF** World Wildlife Fund (Fonds mondial pour la vie sauvage)

## V

---

**VIH** virus de l'immunodéficience humaine

**VSC** valeur sociale du carbone non émis

## Z

---

**ZEV** Zero Emission Vehicles (véhicules à émissions nulles)



**Crédits photographiques :**

Vignettes du haut (de gauche à droite) : Un homme tenant un semis qui sera transplanté près de Sukadana, partie indonésienne de Bornéo © Christopher Beauchamp/Aurora Photos/Corbis – Jardins de la Baie, Singapour, Architecte : Grant Associates, 2012 © Michele Nastasi/VIEW/Corbis.

Vignettes du bas (de gauche à droite) : Marche internationale pour la lutte contre le changement climatique, Paris, 2014 © Tom Craig/Demotix/Corbis – Fabrication de médicaments antipaludiques et antirétroviraux © Yannick Tylle/Corbis – 64<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies © Brooks Kraft/Corbis.

Rabat de couverture (de haut en bas) : © Alain Goulard pour l'Agence française de développement – © Iddri – © Peter Allan/Interlinks Image – © TERI.



260059-(I)-2,2- CSB ½ mat 100°-ACR-BTT

Dépôt légal : avril 2015

Imprimé par Unigraf en Espagne

