



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
23 août 2023
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement

Septième session

Genève, 1^{er}-3 novembre 2023

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Le financement du développement et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 : faire en sorte que ce financement contribue à une industrialisation respectueuse de l'environnement

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le financement d'une stratégie d'industrialisation respectueuse de l'environnement dans le cadre d'une approche coordonnée, où la réponse aux défis climatiques s'inscrit dans une perspective de développement, est le sujet abordé dans la présente note. Rendre la politique industrielle plus verte devrait constituer l'axe central de la réorientation des politiques menées par le secteur public. Une grande partie du soutien à la transition vers des industries à faible intensité de carbone se fera au niveau national et nécessitera toute une série de changements institutionnels, d'investissements publics, de subventions directes et de politiques macroéconomiques expansionnistes. Pour que le financement du développement soutienne une telle transformation, il est essentiel de prendre toute la série de mesures envisagées dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, tant au niveau régional qu'international.



I. Introduction

1. Le thème de fond et les questions d'orientation de la septième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement ont été approuvés le 26 avril 2023 par le Conseil du commerce et du développement au terme d'une procédure d'approbation tacite¹. Les questions d'orientation qui ont été approuvées sont les suivantes :

a) Quelles politiques, initiatives et instruments (nationaux, régionaux et internationaux) peuvent être envisagés pour promouvoir et faciliter un développement industriel inclusif et durable et la transition verte dans les pays en développement ?

b) Quelles pratiques exemplaires peuvent être mises en avant pour soutenir les modèles économiques durables et relever les défis qui y sont liés ?

c) Comment la coopération internationale peut-elle soutenir la transformation structurelle et aider les pays à définir et obtenir des financements qui contribuent à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs de l'Accord de Paris ?

2. Le thème considéré ici fait écho à celui du chapitre I du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, en particulier aux paragraphes 15 et 17 et aux domaines d'intervention A, B, C, E et F du chapitre II. Dans ce chapitre intitulé « Un cadre global de financement du développement pour l'après 2015 », il est question de « promouvoir une industrialisation inclusive et durable » et de « protéger nos écosystèmes dans l'intérêt de tous ». Dans le chapitre II du Programme d'action sont définis les enjeux et les priorités en ce qui concerne les ressources publiques intérieures, l'entreprise privée et les finances intérieures et internationales, la coopération internationale pour le développement, la dette et la viabilité de la dette, ainsi que le règlement des problèmes systémiques².

3. Dans la présente note, le contexte mondial est examiné au chapitre II. La réponse aux défis climatiques et le soutien coordonné de la transformation structurelle sont abordés au chapitre III. La contribution des modèles économiques durables et des investissements dans les domaines de l'environnement, de la société et de la gouvernance fait l'objet du chapitre IV. La nécessité de renforcer la coopération internationale pour soutenir la transformation structurelle et assurer le financement du développement et de la réponse aux problèmes climatiques fait l'objet du chapitre V. Les enseignements tirés des échanges de dette contre des mesures en faveur du climat sont analysés au chapitre VI. Les initiatives nationales, régionales et internationales envisagées pour résorber le déficit de financement et concourir à la mise en œuvre du Programme 2030 sont examinées au chapitre VII.

II. Contexte mondial

4. Les pays en développement ont actuellement devant eux des perspectives mondiales incertaines. En juin 2023, plus de la moitié des pays à faible revenu (36 sur 69) présentaient un risque élevé de surendettement ou étaient déjà en situation de surendettement, soit deux fois plus qu'en 2015³. En outre, on estime que 52 pays en développement, qui comptent la moitié de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté, ont de graves problèmes d'endettement et des coûts d'emprunt élevés⁴. Pas moins de 3,3 milliards de personnes vivent

¹ Voir TD/B/70/4, annexe IV.

² A/RES/69/313. Voir TD/B/EFD/1/2, TD/B/EFD/3/2, TD/B/EFD/4/2, TD/B/EFD/5/2 et TD/B/EFD/6/2 en ce qui concerne la mobilisation des ressources intérieures, la coopération pour le développement, le financement multilatéral, les mesures de lutte contre la pandémie et les crises interdépendantes et mondiales.

³ Voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>.

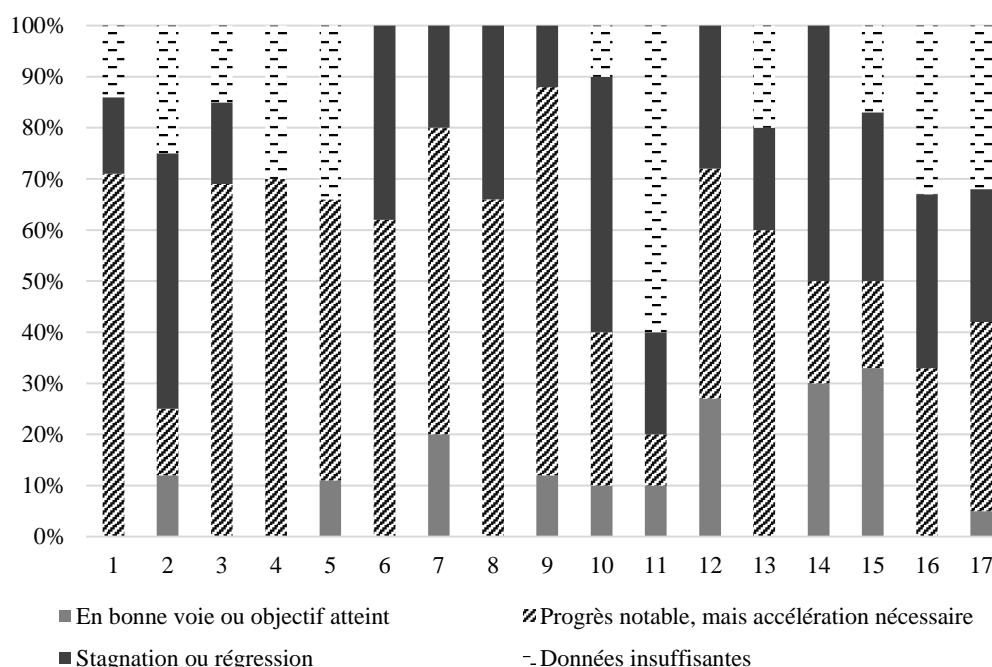
Note : Tous les sites Web mentionnés dans les notes de bas de page ont été consultés en août 2023.

⁴ ONU, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2023, *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.23.I.6, New York).

dans des pays qui consacrent plus d'argent au service de la dette qu'à la santé et à l'éducation⁵. Ces pays abritent 40 % des pauvres de la planète et sont parmi les plus exposés aux risques climatiques. En 2022, pour les pays à faible revenu, le service de la dette a atteint près de 23 % des recettes d'exportation, tandis que pour les pays à revenu intermédiaire, ce chiffre s'est maintenu à 13 %. Une telle situation n'est pas viable.

5. Parallèlement, à mi-parcours du Programme 2030, les progrès accomplis pour atteindre les objectifs de développement durable restent en deçà des prévisions. Les crises mondiales en cascade, à savoir la pandémie, la guerre en Ukraine, l'aggravation de la crise climatique et l'envolée du coût de la vie ont d'autant plus freiné les progrès. Les dernières données et estimations recueillies au niveau mondial révèlent que sur les 140 cibles qui peuvent faire l'objet d'une évaluation, la moitié présente des écarts modérés ou importants par rapport à la trajectoire souhaitée et qu'aucun progrès n'a été enregistré pour plus de 30 % de ces cibles ou, pire encore, qu'une régression a eu lieu par rapport à la situation de référence de 2015 (voir la figure ci-après). Le risque de ne pas atteindre les objectifs d'ici à la fin de la décennie si les États membres et la communauté internationale ne renouvellent pas leur engagement est réel.

Progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable, 2023



Source : A/78/80-E/2023/64.

6. Pour redonner de l'élan à la mise en œuvre du Programme 2030, il est nécessaire de considérer l'action climatique comme faisant partie intégrante du développement et de l'industrialisation. Les défis climatiques et la transformation structurelle doivent être abordés de manière complémentaire et les synergies doivent être exploitées au maximum. Il convient, au moment de réaliser les investissements nécessaires à la transformation structurelle dont dépend la réalisation des objectifs de développement durable, y compris la transition verte, d'examiner les options qui s'offrent aux pays déjà endettés. Adopter des modèles économiques durables et des normes d'investissement fondées sur des critères environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance peut s'avérer utile, mais pour que le financement du développement contribue à une transformation structurelle respectueuse de l'environnement, il est indispensable de réexaminer l'ensemble des instruments de financement destinés à soutenir le développement. Les problèmes actuels ne se limitent pas à une taille insuffisante, car l'échelle requise est modeste par rapport aux ressources mondiales ; certaines estimations montrent qu'il faudrait moins de 1 % du financement

⁵ Voir <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.

mondial pour combler le fossé qui empêche d'atteindre les objectifs de développement durable dans les pays en développement⁶. C'est plutôt l'orientation et la réglementation du financement, ainsi que les modalités de financement, qui doivent être prises en considération. Pour cela, il faut aller au-delà de la mobilisation et de la multiplication des formes traditionnelles de financement du développement et accorder une plus grande attention aux mesures négligées et potentiellement controversées, notamment la réforme de l'architecture internationale de la dette, la mise en relation de l'allègement de la dette avec le financement du développement et de la réponse aux problèmes climatiques, y compris en ayant recours à des instruments innovants, en réduisant les possibilités d'évasion fiscale exploitées dans le cadre de flux financiers illicites et en facilitant l'accès à des prêts et à des aides financières consentis à des conditions préférentielles grâce à la recapitalisation des banques multilatérales de développement et à l'émission de droits de tirage spéciaux en faveur du développement.

III. Politiques en faveur d'un développement industriel inclusif et respectueux de l'environnement

7. Dans la plupart des pays, parvenir à une croissance des revenus à la fois inclusive et soutenue passe généralement par l'industrialisation. Les déplacements verticaux de la production et de la main-d'œuvre, d'abord de l'agriculture vers l'industrie, puis de l'industrie vers les services haut de gamme, combinés aux déplacements horizontaux des ressources provenant d'activités à faible productivité vers celles que produisent des activités à plus forte intensité de capital au sein des secteurs, ont joué un rôle majeur dans le développement des pays avancés et des pays en développement de l'Asie de l'Est qui sont passés du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu élevé⁷. Toutefois, ces processus d'industrialisation ont reposé sur l'utilisation toujours plus importante de sources d'énergie à base de combustibles fossiles, ce qui n'est pas compatible avec la nécessité actuelle de maintenir les émissions et la consommation de ressources dans les limites écologiques de la planète. Il est nécessaire de concevoir un nouveau programme de développement qui mette l'accent sur une transformation structurelle respectueuse du climat, caractérisée à la fois par une industrialisation inclusive (croissance de la productivité, mise à niveau technologique, création d'emplois plus nombreux et mieux rémunérés) et par l'obtention de l'avantage que présente la préservation de l'environnement (éviter les effets négatifs du réchauffement de la planète).

8. Pour accroître les investissements en faveur du climat dans les pays en développement et mobiliser les investissements privés dans des mécanismes de résilience et de protection, une méthode consiste à réduire les risques, en s'inspirant du concept de gestion des risques utilisé dans le secteur de la finance, afin d'éviter la création de risques et de renforcer la résilience en améliorant les techniques de collecte de données et d'évaluation des risques⁸. L'application de cette méthode exige une compréhension globale de l'interconnexion et de la concomitance des risques, ce que les incertitudes des crises en cascade actuelles peuvent rendre difficile. Une meilleure collecte de données est importante, mais d'autres méthodes seront nécessaires pour réduire les risques dans l'élaboration des politiques.

9. Une solution plus durable aux problèmes liés au climat résultera probablement d'un processus de transformation structurelle préventif et stratégique, visant à instaurer des économies plus résilientes et à réduire la dépendance à l'égard d'un petit nombre d'activités sensibles au climat, c'est-à-dire un type spécifique de changement structurel rapide dans lequel les industries peu polluantes se développent et les industries très polluantes déclinent en raison de politiques délibérées, d'une évolution des préférences et de changements technologiques⁹.

⁶ Voir <https://www.oecd.org/finance/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2023-fcbe6ce9-en.htm>.

⁷ Herrendorf B., Rogerson R. et Valentinyi Á., 2013, *Growth and structural transformation*, Working Paper No. 18996, National Bureau of Economic Research.

⁸ CNUCED, 2021, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 – De la reprise à la résilience : la dimension du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.22.II.D.1, Genève). Voir <https://www.undp.org/publications/risk-informed-development>.

⁹ Magacho G., Espagne E., Godin A., Mantes A. and Yılmaz D., 2023, *Macroeconomic exposure of developing economies to low-carbon transition*, World Development, 167.

La poursuite d'une telle trajectoire de développement peu polluant, compatible avec une croissance et une industrialisation de rattrapage, nécessite une approche coordonnée, dans laquelle les problèmes liés au climat et au développement sont abordés de manière complémentaire et résolus en commun.

10. Une transformation structurelle respectueuse du climat est une nécessité mondiale, mais il n'existe pas de solution unique. Des divergences peuvent apparaître entre les objectifs climatiques mondiaux et les intérêts nationaux immédiats, en particulier dans les pays dotés d'un important secteur des combustibles fossiles. Au niveau mondial, les politiques de réduction des émissions feront inévitablement baisser la demande de ce type de combustible et les revenus des producteurs de combustibles fossiles, dont beaucoup dépendent de cette source d'énergie comme source de devises étrangères. Certains combustibles fossiles resteront d'importantes sources d'énergie à l'avenir. Par exemple, l'utilisation du gaz naturel peut constituer une étape vers un avenir renouvelable en remplaçant le charbon, mais la mise en œuvre des engagements internationaux en matière d'émissions conduira à un blocage d'actifs et rendra obsolètes des milliards de dollars d'investissements réalisés ou prévus dans le secteur des combustibles fossiles¹⁰.

11. Les pays en développement ont besoin d'une aide financière et technique pour gérer les ajustements nécessaires et la communauté internationale doit trouver des réponses aux trois questions essentielles suivantes : comment réduire l'écart conjoncturel de production de combustibles fossiles pour répondre aux ambitions de lutte contre les changements climatiques ? Les pays dont les combustibles fossiles restent inutilisés doivent-ils recevoir une compensation afin que la transition soit juste et équitable ? Dans l'affirmative, comment trouver les ressources nécessaires à cette compensation¹¹ ?

12. Dans la plupart des pays en développement, il pourrait n'y avoir que peu d'incitations nationales à maintenir les combustibles fossiles dans le sol. Ces pays ont peu contribué aux émissions mondiales et la lenteur des décisions internationales relatives au financement de la lutte contre les changements climatiques, ainsi que l'influence croissante que les tensions géopolitiques peuvent avoir sur ces décisions, pourraient menacer gravement l'avenir des pays en développement riches en combustibles fossiles. En outre, la plupart des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, peuvent considérer l'exploitation des combustibles fossiles comme le seul moyen d'assurer le service de la dette extérieure.

13. La manière de procéder qui consiste à « croître aujourd'hui et nettoyer demain », c'est-à-dire à continuer d'exploiter les combustibles fossiles et de favoriser les industries polluantes plutôt que de se tourner vers des technologies vertes d'avant-garde, avec les investissements initiaux que cela suppose, semble être une stratégie à courte vue. Premièrement, cela pourrait aggraver l'inaction en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements, ce qui, en pertes et dommages, pourrait coûter 580 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2030, date à laquelle jusqu'à 130 millions de personnes pourraient avoir sombré dans la pauvreté en raison des effets des changements climatiques. Les économies avancées sont historiquement à l'origine de la plupart des émissions de carbone et ce sont elles qui ont le plus d'influence sur la réduction de ces émissions, mais le réchauffement de la planète ne pourra être stoppé que si tous les pays modifient leur niveau d'émission de carbone. Deuxièmement, les perspectives de développement vert sont limitées dans le temps et, si les pays développés profitent des avancées technologiques vertes, les pays en développement pourraient perdre les avantages cruciaux dont bénéficient les précurseurs. Cela signifie que les pays en développement doivent s'efforcer de participer rapidement à la révolution des technologies vertes et d'agir en tant qu'utilisateurs et innovateurs, et pas seulement en tant que consommateurs. Toutefois, pour tirer parti des perspectives offertes par les technologies vertes, il est nécessaire d'adopter des politiques volontaristes¹².

¹⁰ Voir <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021/>.

¹¹ Voir <https://www.iisd.org/publications/production-gap-2021>, <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/climate-change-equity-and-stranded-assets/> et Muttitt G. et Kartha S., 2020, *Equity, climate justice and fossil fuel extraction: Principles for a managed phase out*, *Climate Policy*, 20(8):1024–1042.

¹² CNUCED, 2023, *Technology and Innovation Report 2023: Opening Green Windows – Technological Opportunities for a Low-Carbon World* (publication des Nations Unies, numéro de vente :

14. L'évolution vers les technologies vertes est compliquée par la dépendance à l'égard des choix antérieurs de technique de production, c'est-à-dire leur orientation vers les secteurs qui ont concentré la plupart des activités d'innovation, soit le plus souvent ceux qui sont liés à l'utilisation de combustibles fossiles¹³. Cette dépendance à l'égard des choix antérieurs résulte généralement de facteurs tels que la diffusion des connaissances, les effets de réseau et les complémentarités. Dans le contexte des technologies vertes, la dépendance à l'égard des choix antérieurs est principalement liée aux coûts de transfert, c'est-à-dire le coût du passage à des technologies propres, qui nécessitent généralement une infrastructure différente et de nouveaux acteurs dont les intérêts s'opposent à ceux des acteurs en place. L'une des conséquences de cette dépendance est la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics : plus l'action des pouvoirs publics est lente, plus le coût de la transition technologique augmente et plus il devient urgent de mettre en place des politiques qui réduisent la différence de coût entre les technologies propres et les technologies « sales »¹⁴.

15. L'expérience montre que les politiques industrielles vertes sont plus efficaces lorsqu'elles se concentrent sur les changements institutionnels, tels que la législation sur les énergies renouvelables, l'investissement public dans la recherche-développement et les infrastructures vertes, les subventions directes aux instituts de recherche et aux entreprises privées et la stimulation de la demande¹⁵. L'une des formes de politique de la demande est le tarif de rachat, qui vise à créer une parité concurrentielle entre les énergies vertes et les combustibles fossiles en subventionnant la demande. Une autre forme de politique de la demande est la passation de marchés publics, en particulier pour les matériaux de construction écologiques. Les aides publiques directes et la stimulation de la demande, en particulier lorsqu'elles visent les entreprises en proie à des difficultés financières, contribuent à accroître l'ampleur des activités à faible intensité de carbone, rendant ainsi ces activités économiquement plus rentables¹⁶. De telles mesures peuvent également fournir des indications claires sur l'orientation du changement et renforcer ainsi la certitude quant à la rentabilité économique à long terme des investissements verts, tout en donnant de meilleurs moyens de faire face à la résistance des groupes de pression de l'industrie à forte intensité de carbone.

16. La politique industrielle verte est plus ambitieuse que la politique industrielle traditionnelle. Elle vise à mettre en phase la transformation structurelle axée sur l'amélioration de la productivité avec le remplacement des activités à forte intensité de carbone par des activités sobres en carbone et économes en ressources et à exploiter les synergies entre ces deux processus. La transformation structurelle verte conduit à établir de nouvelles priorités stratégiques et à favoriser les investissements et les changements technologiques axés sur les activités à faible intensité de carbone. L'expérience de la politique industrielle traditionnelle montre que cette orientation doit être bien définie et s'accompagner d'objectifs intermédiaires clairs et de solides processus de suivi et de responsabilisation.

17. De telles politiques sont déjà mises en œuvre. Aux États-Unis d'Amérique, la loi sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act) a pour but de consacrer 369 milliards de dollars d'investissements publics aux solutions et technologies liées au climat¹⁷. Cette loi privilégie les subventions et les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux plutôt que les interdictions, les réglementations ou les taxes sur le carbone ; toutefois, dans les pays en développement, où la marge de manœuvre budgétaire est relativement restreinte, il faudra

E.22.II.D.53, Genève). Voir <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-update-april-2023>.

¹³ Acemoglu D., Aghion P., Bursztyn L. et Hemous D., 2012, *The environment and directed technical change*. American Economic Review, 102(1):131-166.

¹⁴ Voir <https://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2014/11/Path-dependence-and-econ-of-change.pdf>.

¹⁵ CNUCED, 2020, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 – De la pandémie à la prospérité pour tous : comment éviter une autre décennie perdue* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.20.II.D.30, Genève).

¹⁶ Voir Howell ST, 2017, *Financing innovation: Evidence from research and development grants*, American Economic Review, 107(4):1136–1164.

¹⁷ Voir <https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022>.

peut-être combiner ces trois dernières mesures pour commencer à reproduire ce type de politique industrielle. Il pourra s'avérer nécessaire d'élargir l'assiette fiscale et d'alléger les contraintes qui pèsent sur la mobilisation des ressources intérieures, en réduisant les possibilités d'évasion fiscale.

18. Les politiques industrielles vertes doivent également tenir compte des considérations locales et sectorielles, afin de diversifier les structures économiques nationales, de réduire la dépendance à l'égard des activités à forte intensité de carbone, de créer de nouvelles sources nationales de financement du développement, d'internaliser les externalités, telles que la pollution chimique et plastique, et de remédier à la perte de biodiversité. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, les marchés intérieurs peuvent être trop peu importants pour que la production et l'innovation vertes puissent prendre de l'ampleur. Le renforcement des liens transfrontaliers de production et de commercialisation grâce à des infrastructures physiques à vocation régionale, notamment sous la forme de réseaux de douane, de transport, d'énergie et de communication, ainsi que de chaînes de valeur régionales soutenues par des banques de développement régionales, pourrait alléger ces contraintes.

19. Cependant, les politiques industrielles régionales vertes imposent de faire des compromis difficiles. Tout d'abord, une division régionale du travail plus efficace permet de réaliser des économies d'échelle, mais suppose également que les pays se spécialisent dans des activités ou des produits particuliers. À court terme, cela peut conduire à la localisation d'activités à forte valeur ajoutée dans certaines régions, tandis que d'autres régions se spécialiseraient dans des activités plus basiques, ce qui entraînerait une divergence des résultats économiques. Deuxièmement, les intérêts commerciaux solidement ancrés et les pratiques établies dans le système financier d'un pays ont tendance à reproduire les structures de production et d'investissement déjà en place, ce qui peut compliquer les opérations de financement nécessaires à la création de chaînes de valeur régionales. Pour résoudre ces problèmes, il convient d'expliquer clairement les objectifs et les orientations des programmes d'intégration régionale, ainsi que leur complémentarité et leurs avantages comparatifs.

20. En ce qui concerne l'action multilatérale, le transfert international de technologies à faible intensité de carbone vers les pays en développement est compliqué par des obstacles économiques, financiers et techniques, notamment l'accès insuffisant au financement du développement¹⁸. Au cours des trois dernières décennies, le commerce des technologies à faible intensité de carbone a augmenté davantage que le commerce mondial et les pays développés continuent de représenter la majeure partie des importations et des exportations dans ce domaine. Cependant, la Chine est devenue le plus grand importateur et exportateur de ce type de technologies et une étude montre que la protection des droits de propriété intellectuelle peut renforcer l'emprise des détenteurs de brevets sur le marché et créer des distorsions de prix monopolistiques qui désavantagent les concurrents locaux¹⁹. Cette constatation prouve qu'il est nécessaire de réformer le système international des droits de propriété intellectuelle, afin de permettre aux fabricants des pays technologiquement moins avancés et moins diversifiés d'accéder plus facilement aux technologies utilisées ou conçues dans les pays plus avancés sur le plan technologique²⁰.

21. Les programmes nationaux de subventions et de contrôle de la teneur en éléments locaux ont soulevé des questions quant à la validité et à l'applicabilité des règles commerciales multilatérales actuelles. Étant donné que l'action climatique a un caractère de service public mondial, les règles commerciales devraient, en principe, permettre aux pays en développement de soutenir les industries vertes naissantes au moyen de droits de douane,

¹⁸ Voir <https://unepccc.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.

¹⁹ Voir <https://www.worldbank.org/en/topic/macroeconomics/publication/technology-transfer-and-innovation-for-low-carbon-development>.

²⁰ Il a été proposé que les flexibilités prévues dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce s'appliquent aux technologies respectueuses de l'environnement, afin que le régime commercial soit plus compatible avec les accords relatifs aux changements climatiques ; Organisation mondiale du commerce, 2013, Contribution de la propriété intellectuelle à la facilitation du transfert des technologies écologiquement rationnelles, communication de l'Équateur, IP/C/W/585, Genève, 27 février.

de subventions, de prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux et de marchés publics, afin de répondre à la demande locale et de réaliser les économies d'échelle qui rendront ces industries plus concurrentielles. Pour soutenir ces efforts, l'Organisation mondiale du commerce pourrait réviser les règles commerciales afin de rendre celles-ci plus conformes aux dispositions de l'Accord de Paris conclu au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, par exemple en autorisant les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ou en réintroduisant les subventions ne donnant pas lieu à une action destinées à la recherche-développement et aux projets d'énergie renouvelable, ainsi qu'au développement régional et au respect des normes environnementales, dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce²¹.

IV. Modèles commerciaux et financement durables

22. La réalisation des objectifs de développement durable passe aussi par des mesures visant à modifier le mode de fonctionnement des entreprises et du secteur financier. L'affirmation selon laquelle le secteur des entreprises doit contribuer à une industrialisation respectueuse de l'environnement peut se fonder sur des récits dans lesquels les entreprises sont considérées comme des acteurs essentiels de l'atténuation des changements climatiques, puisqu'elles conçoivent et mettent en œuvre les nouvelles technologies nécessaires²². Les mesures en question peuvent être divisées en deux catégories : la demande liée au consommateur et à la réglementation, qui pousse les entreprises à adopter des modèles économiques durables, et la demande liée aux investisseurs financiers, qui pousse les banques et les gestionnaires d'actifs à inclure dans leurs portefeuilles des entreprises qui respectent les normes environnementales, sociales et relatives à la gouvernance.

23. L'adoption de modèles économiques durables exige des entreprises qu'elles évaluent dans quelle mesure les modèles actuels ont des effets positifs sur l'environnement et la société et qu'elles améliorent ce bilan au fil du temps. Les meilleures pratiques à adopter pour un tel changement d'orientation peuvent nécessiter de mieux comprendre le système des parties prenantes au sens large et la manière dont les questions environnementales et sociales peuvent influencer sur la création de valeur de l'entreprise à long terme, ainsi que de mettre au point des indicateurs (dans tous les domaines d'activité) qui permettent de suivre et de mesurer la création de valeur et le respect de normes environnementales, sociales et relatives à la gouvernance. Ces efforts doivent être combinés avec des changements de gouvernance qui permettent de mettre en place les capacités, le système de responsabilité et les mesures d'incitation nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de ces normes²³. Les changements ainsi opérés pourraient donner aux entreprises un avantage supplémentaire sur le plan des coûts en leur permettant de mieux répondre aux attentes de leurs clients tout en respectant les critères environnementaux. Les modèles économiques durables pourraient également faciliter le financement des nouvelles entreprises, car l'adoption de ces modèles favorise le financement participatif, qui peut jouer un rôle important dans le soutien des technologies et des productions vertes innovantes²⁴.

²¹ Lee K., 2019, *The Art of Economic Catch-Up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), et Organisation mondiale du commerce, 2023, Rééquilibrer l'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) – Marge de manoeuvre pour la promotion de l'industrialisation et de la transformation structurelle dans les pays en développement, WT/GC/W/896, Genève, 13 juillet.

²² Voir <https://www.cesifo.org/en/publications/2023/working-paper/analyzing-climate-change-policy-narratives-character-role-narrative>.

²³ Voir <https://www.bcg.com/publications/2021/four-strategies-for-sustainable-business-model-innovation>.

²⁴ Caputo A., Schiocchet E. et Troise C., 2022, *Sustainable business models as successful drivers in equity crowdfunding*, *Business Strategy and the Environment*, 31(7):3509–3522.

24. Cependant, les études montrent que les grandes entreprises établies tardent à adopter des modèles économiques durables²⁵. Plus de 90 % des entreprises figurant à l'indice boursier Standard and Poor's 500 ont publié des rapports sur la durabilité en 2021, contre 20 % en 2011²⁶. Toutefois, la plupart des entreprises n'ont pas encore atteint un niveau de visibilité des chaînes d'approvisionnement suffisant et n'ont pas encore mis en place les processus qui leur permettraient de prendre des mesures concrètes correspondant à la mission ou aux objectifs déclarés²⁷. Cette amélioration de la visibilité pourrait être obtenue par l'adhésion des entreprises à des initiatives volontaires, telles que le Pacte mondial des Nations Unies, qui attesteraient leur respect des normes de durabilité. Elle pourrait également provenir des organismes de réglementation qui exigent des entreprises qu'elles publient davantage d'informations sur la durabilité, en appliquant des critères communs en la matière, et de l'élaboration de systèmes crédibles d'évaluation de la durabilité²⁸. Afin d'accroître la pression sur les entreprises pour qu'elles fassent savoir comment les changements climatiques influent sur leurs activités et d'aider les organismes de réglementation à lutter contre l'écoblanchiment, une nouvelle série de normes mondiales, publiées par le Conseil international des normes de durabilité, prendront effet le 1^{er} janvier 2024²⁹. Toutefois, les pays devront décider s'ils exigent que les sociétés cotées en bourse appliquent ces normes. Un exemple de réglementation nationale à cet égard est la loi relative aux obligations de diligence raisonnable des entreprises dans les chaînes d'approvisionnement en Allemagne, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, qui oblige les entreprises de plus de 3 000 employés travaillant en Allemagne à adapter et à mettre à jour les processus de conformité, d'achat et d'établissement de contrats dans les domaines des droits de l'homme et de l'environnement³⁰. Des lois similaires ont été adoptées en Australie, au Canada, en France et en Italie. En outre, le 23 février 2022, la Commission européenne a adopté une proposition de directive sur le devoir de diligence des entreprises en matière de développement durable³¹.

25. Afin de faire concorder les financements privés avec les objectifs de développement durable, l'application de critères environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance a également été encouragée. Les fonds liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance ont enregistré des entrées nettes considérables, en particulier depuis la mi-2019, avec un pic de 405 milliards de dollars en 2021. Les entrées nettes sont restées positives en 2022, à hauteur de 89 milliards de dollars, malgré des sorties nettes sur des marchés plus larges, ainsi qu'au premier trimestre 2023, à hauteur de 19 milliards de dollars, malgré une sortie de 11 milliards de dollars en mars³². L'augmentation des investissements liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance a été facilitée, entre autres, par l'initiative financière du Programme des Nations Unies pour l'environnement, qui a établi les principes de la banque responsable, de l'assurance durable et de l'investissement responsable³³. Cette initiative s'est accompagnée de l'adhésion d'un certain nombre de banques et de gestionnaires d'actifs à des principes volontaires de durabilité, tels que les principes d'investissement responsable, établis en 2006 par certains des plus grands investisseurs institutionnels du monde avec le soutien du Pacte mondial des Nations Unies ; à la fin de 2021, l'initiative comptait près de 4 000 signataires, avec un total d'actifs sous gestion de plus de 120 000 milliards de dollars³⁴. Parmi les autres initiatives, on peut citer

²⁵ Ritala P., Huotari P., Bocken N. et Albareda L., 2018, *Sustainable business model adoption among [Standard and Poor's] 500 firms: A longitudinal content analysis study*, *Journal of Cleaner Production*, 170:216–226.

²⁶ Voir <https://www.ga-institute.com/2022-sustainability-reporting-in-focus.html>.

²⁷ Voir <https://hbr.org/2020/03/a-more-sustainable-supply-chain>.

²⁸ ONU, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2023.

²⁹ Voir <https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2023/general-sustainability-related-disclosures/>.

³⁰ Voir <https://www.bmz.de/resource/blob/154774/lieferkettengesetz-faktenpapier-partnerlaender-eng-bf.pdf>.

³¹ Voir https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en.

³² Voir <https://www.imfconnect.org/content/dam/imf/News%20and%20Generic%20Content/GMM/Special%20Features/Climate%20Finance%20Monitor.pdf>.

³³ Voir <https://www.unep.org/explore-topics/green-economy/what-we-do/finance-initiative>.

³⁴ Voir <https://www.unpri.org/about-us/about-the-pri>.

la Glasgow Financial Alliance for Net Zero. Toutefois, des études montrent que la souscription à ces principes n'est pas toujours suivie d'un meilleur respect des critères environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance³⁵.

26. L'amélioration de la qualité des évaluations environnementales, sociales et relatives à la gouvernance, ainsi qu'un contrôle plus strict de leur conformité, pourraient réduire l'écoblanchiment, car ces évaluations jouent un rôle crucial dans la mesure des caractéristiques d'une entreprise dans les domaines en question, en guidant l'investissement des fonds liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance et en liant ainsi les préférences des investisseurs pour les normes en la matière au choix des portefeuilles. Le recueil de données sur les flux d'investissement liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance est rendu difficile par le fait que la qualité des données et les méthodes de mesure, de notification et d'évaluation varient considérablement en raison des différentes manières de choisir, d'agréger et de mesurer ces caractéristiques³⁶.

27. De nombreux fonds qui se présentent comme respectant des critères environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance ne sont pas fondamentalement différents des fonds traditionnels. Cette similitude peut s'expliquer par la tendance des gestionnaires de fonds à diversifier les portefeuilles et à inclure les « meilleures » entreprises de divers secteurs, y compris ceux qui, comme le secteur pétrolier, posent des problèmes au regard de ces critères. D'autres observateurs affirment que le fait d'investir dans des entreprises moins bien notées sur ce plan, plutôt que de les ignorer, est un moyen essentiel de faire évoluer la politique des entreprises vers le respect des critères environnementaux³⁷.

28. L'un des principes fondamentaux de l'intégration d'éléments liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance dans la gestion d'actifs est que les objectifs et les bénéfices se recoupent, c'est-à-dire que les investissements liés à ces préoccupations ont un sens parce qu'ils augmentent les rendements et réduisent les risques. Toutefois, les évaluations de ces stratégies d'investissement consistent généralement à comparer les résultats de ces investissements à ceux des investissements « bruns », plutôt qu'à évaluer l'incidence de ces stratégies sur les indicateurs environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance³⁸. Cela laisse à penser que les investissements liés à ces préoccupations peuvent offrir de meilleurs rendements financiers aux investisseurs, mais sans nécessairement avoir l'effet escompté sur la résolution des problèmes environnementaux³⁹.

29. La création de données relatives aux éléments environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance et la diffusion de ces données sous la forme d'indices peuvent avoir créé un faux sentiment d'accomplissement⁴⁰. Par exemple, la majorité des fonds liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance, du fait qu'ils se trouvent dans des pays développés et qu'ils concernent des entreprises de pays développés, n'ont qu'une incidence limitée sur l'action en faveur du climat dans les pays en développement⁴¹. Cela peut s'expliquer par la rareté des données sur la durabilité au niveau des entreprises des pays en développement. En outre, la plupart des investissements dans ces pays sont trop modestes pour être pris en compte par les investisseurs institutionnels traditionnels. Les microentreprises et les petites et moyennes entreprises constituent l'épine dorsale de la plupart des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, mais elles tombent dans le « piège du financement », c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas se développer sans avoir accès à un

³⁵ Voir <https://cepr.org/publications/books-and-reports/role-institutional-investors-responsible-investors>.

³⁶ Berg F., Kölbel J.F. et Rigobon R., 2022, *Aggregate confusion: the divergence of ESG [environmental, social and governance-related] ratings*. *Review of Finance*, 26(6): 1315–1344.

³⁷ Voir <https://www.morningstar.com/sustainable-investing/toward-sustainable-funds-20>.

³⁸ Berg *et al.*, 2022.

³⁹ Voir <https://www.institutionalinvestor.com/article/2bswn8kfmcaiqcfm0b6yo/opinion/the-trillion-dollar-fantasy>.

⁴⁰ Un indice environnemental, social et relatif à la gouvernance est un type d'indice boursier qui intègre dans son évaluation la performance des entreprises dans ce domaine, l'objectif principal étant de fournir aux investisseurs une compréhension globale de la performance d'une entreprise sur le plan environnemental, social et relatif à la gouvernance. Voir <https://www.financestrategists.com/wealth-management/esg/esg-indices/>.

⁴¹ CNUCED, 2023, *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.23.II.D.17, Genève).

financement, mais ne sont pas assez grandes pour en obtenir un. Cela montre que la coopération internationale et les fonds publics jouent un rôle important dans la contribution du financement du développement à une industrialisation respectueuse de l'environnement.

V. Coopération internationale et financement mixte

30. Le passage « des millions aux milliards » a été évoqué au sujet de la coopération internationale pour le financement de la lutte contre les changements climatiques, sachant que la combinaison de l'aide et du financement, soutenue par les banques multilatérales de développement, pourrait mobiliser des investissements privés dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dans un rapport de 9 à 1 et que ces investissements permettraient d'atteindre les objectifs de développement durable en stimulant le développement et en luttant contre les changements climatiques⁴². L'expérience a montré que ce n'était pas toujours le cas ; les estimations sont plus proches d'un ratio de 0,7 à 1⁴³. Les ambitions ont été revues et il est désormais envisagé que chaque dollar prêté par les banques multilatérales de développement soit complété par au moins un dollar de financement privé, ce qui correspond à un ratio de 1 pour 1⁴⁴.

31. Une plus grande transparence et une meilleure réglementation en ce qui concerne la destination de ces financements sont également nécessaires. Une analyse récente des activités menées par la Banque mondiale dans le domaine du climat, qui ont porté sur plus de 2 500 projets au cours de la période 2000-2022, indique que des centaines de projets étiquetés « climat », souvent réalisés dans les pays les plus pauvres, ne semblent pas avoir grand-chose à voir avec l'atténuation des changements climatiques ou l'adaptation à ces changements et qu'à la lecture des descriptifs de ces projets, on peut se demander pourquoi ceux-ci sont considérés comme des projets de lutte contre les changements climatiques⁴⁵.

32. Industrialiser dans le respect de l'environnement supposera d'augmenter considérablement le montant du financement public du développement. Pour que l'industrialisation verte souhaitée voie le jour, il est nécessaire d'intégrer les considérations climatiques dans une architecture réformée de la dette internationale pour améliorer l'accès des pays en développement aux sources de financement à long terme, tout en renforçant la coopération entre les banques multilatérales de développement et les banques d'investissement privées (voir l'encadré).

Mozambique : Développement du secteur de l'énergie solaire par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement et des banques publiques d'investissement

Le Mozambique dispose d'un vaste potentiel dans le domaine des énergies renouvelables, qui est considéré comme le plus important de tous les pays d'Afrique australe, avec notamment 2,7 GW de ressources potentielles d'énergie solaire.

Des banques publiques d'investissement internationales, en étroite collaboration avec la Société financière internationale, ont financé d'importants investissements dans la première centrale solaire commerciale axée sur les services d'utilité publique construite au Mozambique. Cette centrale, qui produit 40 MW d'électricité, fonctionne depuis 2019 ; son coût total de 76 millions de dollars a été couvert par des prêts de la Société financière internationale (21 millions de dollars) et de l'Emerging Africa Infrastructure Fund (21 millions de dollars), ainsi que par une prise de participation de la banque publique de développement norvégienne. La propriété est répartie entre cette dernière (22,5 %), la compagnie publique d'électricité appartenant à l'État (25 %) et la société Scatec Solar, spécialiste indépendant des énergies renouvelables basé en Norvège.

⁴² Pour plus de détails, voir <https://www.blendedfinance.earth/>.

⁴³ Voir <https://odi.org/en/publications/development-finance-institutions-the-need-for-bold-action-to-invest-better/>.

⁴⁴ Voir <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/06/23/the-paris-agenda-for-people-and-the-planet>.

⁴⁵ Voir <https://www.cgdev.org/publication/what-counts-climate-preliminary-evidence-world-banks-climate-portfolio>.

La participation de la banque publique de développement norvégienne a constitué un soutien important et a permis d'obtenir des financements, notamment pour la réalisation d'une étude de faisabilité et l'octroi de garanties pour le projet. En outre, le fait que le projet ait été cautionné par la banque a apporté deux éléments financiers importants, à savoir une garantie conditionnelle de fonds propres en cas de dépassement des délais de construction et une garantie de bonne exécution couvrant le coût de la centrale au cas où celle-ci ne fonctionnerait pas comme prévu.

Un mécanisme distinct d'aide aux entreprises a été mis en place par les trois principaux partenaires afin d'apporter un soutien supplémentaire de 80 000 dollars à des fins environnementales et sociales, conformément aux engagements de la banque publique de développement norvégienne liés à l'environnement, à la dimension sociale et à la gouvernance. Environ 200 ménages jugés directement touchés par le projet ont dû être relogés et des mécanismes d'indemnisation ont été définis et mis en œuvre en consultation avec ces ménages, y compris une compensation financière pour la perte de biens matériels et l'octroi de terres de remplacement pour permettre aux ménages touchés de poursuivre leurs activités agricoles.

Source : CNUCED, sur la base des informations disponibles aux adresses suivantes : <https://disclosures.ifc.org/project-detail/ESRS/36787/mocuba-solar>, <https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/powering-africa>, <https://www.norfund.no/central-solar-de-mocuba/> et <https://www.power-technology.com/marketdata/power-plant-profile-mocuba-solar-pv-park-mozambique/>.

VI. Innovation financière : enseignement tirés des échanges de dette contre des mesures en faveur du climat ou contre des mesures de protection de la nature

33. Les échanges dette-climat et dette-nature sont des instruments financiers qui offrent un allègement conditionnel de la dette envers un créancier, ou une catégorie de créanciers, au pays débiteur qui réalise des investissements ou prend des mesures soit à des fins d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements (dette-climat), soit à des fins de préservation de la biodiversité (dette-nature). Ces mécanismes ont été conçus pour réduire à la fois l'endettement et les vulnérabilités liées au climat dans les pays en développement. Ils constituent donc l'un des instruments d'une panoplie plus large d'opérations financières conditionnelles liées au climat, qui comprennent également des prêts à des conditions préférentielles, des subventions et une restructuration complète de la dette et qui ont pour objet de libérer des ressources budgétaires pour de tels investissements⁴⁶.

34. Certains estiment qu'il serait plus efficace de traiter séparément la dette et le climat ou la nature. Une subvention conditionnée par des mesures en faveur du climat pourrait être plus efficace sans la complexité supplémentaire et les coûts de transaction élevés qu'elle implique une opération de conversion de la dette. En outre, les échanges de dette constituent une subvention implicite pour les créanciers non participants puisqu'ils rendent plus viables les autres engagements liés au service de la dette. Certains analystes sont d'avis que pour les pays dont l'endettement n'est pas viable, ces instruments ne peuvent se substituer à une restructuration complète de la dette incluant tous les créanciers, ni à un allègement substantiel de la dette⁴⁷. Néanmoins, les échanges dette-climat peuvent être utiles pour accroître la marge de manœuvre budgétaire des pays et parvenir à un développement industriel respectueux de l'environnement. D'une part, les subventions et les prêts à des conditions préférentielles accordés par les donateurs bilatéraux et les banques multilatérales de développement sont rares par rapport aux besoins importants de financement de la lutte contre les changements

⁴⁶ Fonds monétaire international, 2022, *Debt-for-climate swaps: Analysis, design and implementation*, Working Paper No. 162, disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>.

⁴⁷ Voir <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/12/14/swapping-debt-for-climate-or-nature-pledges-can-help-fund-resilience>.

climatiques, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire qui ont moins de possibilités d'obtenir des subventions. D'autre part, les pays ne peuvent souvent pas bénéficier d'une restructuration avant que leur endettement ne devienne insoutenable et qu'ils ne perdent leur accès au marché.

35. Les échanges dette-nature font partie de la restructuration de la dette souveraine depuis les crises de la dette survenues en Amérique latine dans les années 1980. Ces instruments sont devenus moins populaires dans les années 2000, mais ont fait leur retour face à l'aggravation des problèmes liés à l'endettement et au dérèglement climatique. À ce jour, il existe deux catégories d'échanges : les échanges de dette bilatéraux, dans lesquels le service de la dette qui avait précédemment fait l'objet d'un engagement envers les créanciers bilatéraux officiels est réorienté vers le financement de projets convenus d'un commun accord, et les échanges tripartites, dans lesquels le service de la dette est réorienté vers le financement d'une autre dette ; et les échanges tripartites, plus complexes, qui prévoient le rachat de dettes privées financé par des donateurs et/ou de nouveaux prêteurs, généralement par l'intermédiaire d'une organisation non gouvernementale internationale qui, dans le type d'opération le plus courant, prête les fonds au pays débiteur à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, à condition que le débiteur utilise ces fonds pour racheter sa dette commerciale avec une décote et qu'une partie de l'allègement de la dette qui en résulte soit utilisée pour financer des mesures ou des investissements dans le domaine de la protection de la nature. Certains échanges tripartites ont été assortis d'une assurance contre les risques politiques fournie par des banques multilatérales de développement ou des sociétés de pays développés spécialisées dans le financement du développement⁴⁸. Le premier échange tripartite, conclu avec l'État plurinational de Bolivie, a eu lieu en 1987, sous l'égide de Conservation International. Depuis lors, quelque 90 échanges de dette bilatéraux et 50 échanges tripartites ont été réalisés jusqu'en 2022. Le nombre d'échanges de dette a été élevé, mais le volume est resté modeste, avec des valeurs de transaction (en dollars) se situant en moyenne dans une fourchette à deux chiffres. On estime qu'au cours de cette période, les échanges dette-nature ont représenté 3,5 milliards de dollars et les restructurations de dette 700 milliards de dollars⁴⁹.

36. Les échanges dette-nature réalisés par Cabo Verde et l'Équateur en 2023 pourraient servir de modèles pour de futurs échanges dette-climat dans d'autres pays fortement endettés et manquant d'espace budgétaire pour mener à bien un développement industriel respectueux de l'environnement.

37. Cabo Verde a signé un échange de dette bilatéral en janvier 2023, afin de réorienter sa dette envers le Portugal (153 millions de dollars), son principal créancier, vers des investissements en faveur de l'environnement. Cet échange est fondé sur une nouvelle approche proposée par l'Institut international pour l'environnement et le développement, appliquée dans le cadre de projets pilotes à Cabo Verde et au Sénégal. L'échange de dette est lié aux priorités nationales en matière de climat et de nature, y compris les plans d'action nationaux, et est innovant car il est associé à un programme gouvernemental plutôt qu'à un projet individuel s'adressant plus spécifiquement aux populations directement touchées par les changements climatiques. Il est lié à certains résultats qui, lorsqu'ils sont obtenus, peuvent libérer une marge de manœuvre budgétaire pour l'investissement dans d'autres domaines prioritaires du développement national⁵⁰.

38. L'Équateur a conclu en mai 2023 l'échange dette-nature tripartite le plus ambitieux qui ait été réalisé à ce jour, d'un montant de 1,6 milliard de dollars, avec le soutien d'une garantie de la Banque interaméricaine de développement (85 millions de dollars) et d'un prêt de la Development Finance Corporation des États-Unis (656 millions de dollars) assorti d'une assurance contre le risque politique, combinaison qui n'avait jamais été utilisée auparavant. Les garanties ont permis à l'Équateur de racheter la dette existante et d'émettre de nouvelles obligations ayant valeur d'investissement, créant ainsi une marge de manœuvre budgétaire à consacrer à la préservation de l'environnement et assurant une protection aux acheteurs des nouvelles obligations en cas de difficultés liées à la dette souveraine.

⁴⁸ Fonds monétaire international, 2022.

⁴⁹ Voir <https://cepr.org/publications/books-and-reports/geneva-25-climate-and-debt>.

⁵⁰ Voir <https://iied.org/21371iied>.

L'échange se traduira par des économies de 1,126 milliard de dollars, tout en permettant à l'Équateur d'allouer 323 millions de dollars à la préservation du milieu marin dans les îles Galápagos. Certains analystes ont noté que l'opération comportait des coûts de transaction élevés et que son montant était faible par rapport au total de la dette publique nationale (environ 70 milliards de dollars). Cependant, cet échange montre qu'il est possible de réaliser ce type d'opération sur une plus grande échelle afin de dégager une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour des investissements liés au climat⁵¹.

VII. Orientations recommandées

39. Sont décrites dans le présent chapitre des possibilités d'action aux niveaux national, régional et international, fondées sur la vision du financement du développement exposée dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, pour transformer et réorienter le financement du développement dans le sens du Programme 2030.

40. Un cadre juridique multilatéral pour la restructuration et l'allègement de la dette souveraine, de nature à faciliter la résolution rapide et ordonnée des crises de la dette par tous les créanciers officiels (bilatéraux et multilatéraux) et privés, peut contribuer à résorber le surendettement, qui reste un obstacle à la réalisation des objectifs de développement durable et à la transition verte. Dans son plan d'action sur la restructuration de la dette souveraine, la CNUCED a défini un mécanisme permettant d'instaurer des moratoires, de suspendre les procédures judiciaires, de mettre en place un contrôle des changes et des mouvements de capitaux et d'accorder des prêts à des pays en situation d'arriéré de paiement, afin de protéger la capacité des pays débiteurs à respecter leurs obligations économiques, sociales et relatives aux droits de l'homme en cas de crise⁵². Tous les pays qui ont des problèmes d'endettement devraient être autorisés à participer à ce cadre multilatéral, indépendamment de leur niveau de revenu, et être encouragés à le faire par l'octroi d'un allègement de dette lié à une évaluation de la viabilité de l'endettement prenant en compte les besoins de financement à long terme, y compris pour la réalisation du Programme 2030 et de l'Accord de Paris. Remédier aux insuffisances du cadre commun établi par le Groupe des Vingt en organisant une table ronde sur la dette souveraine mondiale aiderait à progresser dans cette direction, mais resterait insuffisant⁵³.

41. Les efforts multilatéraux visant à accroître les recettes fiscales et à endiguer les flux financiers illicites sont essentiels pour mobiliser les ressources nationales. Ils devraient aller au-delà du projet de prévention de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices dirigé par le Groupe des Vingt et l'Organisation de coopération et de développement économiques⁵⁴. La création d'un organe fiscal mondial au sein de l'ONU, l'adoption de mesures plus globales pour lutter contre les paradis fiscaux et la fraude fiscale, l'adoption de mesures mondiales communes en matière de déclaration et de perception de l'impôt pays par pays, ainsi que la mise en place de registres mondiaux des actifs permettant d'éviter la fraude et l'évasion fiscales, pourraient être des pistes prometteuses⁵⁵. Dans ce contexte, le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a mis au point un instrument de procédure accélérée qui permet de réduire les délais d'adoption des principales dispositions du modèle de convention fiscale de l'ONU relatives à la taxation de l'économie numérisée et mondialisée⁵⁶.

⁵¹ Voir <https://www.iadb.org/en/news/ecuador-completes-worlds-largest-debt-nature-conversion-idb-and-dfc-support>.

⁵² Voir <https://unctad.org/publication/roadmap-and-guide-sovereign-debt-workouts>.

⁵³ Voir <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt>.

⁵⁴ Voir https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/2023-progress-report-on-tax-co-operation-for-the-21st-century_d29d0872-en#page1.

⁵⁵ Voir <https://www.icrict.com/press-release/2020/12/16/oecd-response-to-the-oecd-consultation-on-the-review-of-country-by-country-reporting-beps-action-13>.

⁵⁶ Pour une estimation des recettes supplémentaires dont pourraient bénéficier les pays en développement, voir <https://www.southcentre.int/research-paper-156-1-june-2022/>.

42. Ces initiatives pourraient être renforcées par des mesures nouvelles et évolutives concernant les banques de développement régionales, internationales et publiques. Par exemple, une amélioration de l'assise financière des banques multilatérales de développement pourrait être combinée à une utilisation plus efficace du bilan de ces banques, afin de générer davantage de financements à des conditions préférentielles. Une révision des normes de fonds propres, qui tiendrait compte du traitement préférentiel des créanciers par les banques multilatérales de développement et du capital exigible disponible, permettrait à ces banques de consentir des prêts supplémentaires substantiels. Une augmentation de la part des prêts aux gouvernements en monnaie locale et la prise en compte des risques de change dans les bilans pourraient leur permettre d'abaisser le niveau de risque d'endettement des emprunteurs et donc d'accorder des financements à de meilleures conditions⁵⁷.

43. La plupart des subventions multilatérales et autres financements à des conditions préférentielles liés à la lutte contre les changements climatiques proviennent de fonds intermédiaires tels que les Fonds d'investissement pour le climat et le Fonds vert pour le climat. Les volumes de financement restent faibles par rapport aux besoins d'investissement, mais il est également nécessaire d'améliorer l'affectation des fonds disponibles. L'absence de critères uniformes applicables à la mesure et à la communication des résultats et des conséquences complique la prise de décisions par les donateurs quant à la meilleure façon d'orienter les subventions⁵⁸. Une solution possible consisterait à consolider le système fragmenté des fonds intermédiaires en réduisant le nombre d'entités dotées de mandats complémentaires et à mettre en commun les fonds dont disposeraient ces entités pour garantir les prêts liés au climat accordés par les banques multilatérales de développement, ce qui permettrait à ces dernières de tirer pleinement parti de la capacité de prêt actuelle des institutions financières internationales et d'obtenir, à leur tour, davantage de financements de la part du secteur privé.

44. Une orientation délibérée et stratégique des politiques fiscales pourrait soutenir les objectifs liés au climat et au développement, comme une taxe sur le transport maritime évoquée lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, qui s'est tenu en juin 2023. Les discussions intergouvernementales qui devaient avoir lieu dans le cadre de l'Organisation maritime internationale sur la proposition d'introduire une telle taxe ont été retardées ; toutefois, les questions soulevées par les pays en développement au sujet de l'effet disproportionné d'une telle taxe sur les économies en développement justifient un examen plus approfondi de la manière dont de telles politiques sont conçues et mises en œuvre⁵⁹. D'autres options ont été récemment envisagées, notamment une taxe sur les vols de passagers, similaire à la taxe de solidarité déjà utilisée par un groupe de pays, et une taxe sur les transactions financières internationales ; les pays peuvent aussi mettre en place des politiques fiscales pour encourager la protection de l'environnement et l'amélioration de l'efficacité énergétique⁶⁰.

45. Les fournisseurs d'aide publique au développement doivent respecter leurs engagements. Les financements à des conditions préférentielles et à échéance à long terme sont les mieux adaptés au financement en faveur du développement et du climat. L'aide publique au développement ne représente en moyenne que la moitié de l'objectif fixé par l'ONU, à savoir 0,7 % du revenu national brut des pays donateurs ; en 2021, ce chiffre était de 0,33 %⁶¹.

⁵⁷ ONU, 2023, *United Nations Secretary-General's SDG[Sustainable Development Goals] Stimulus to Deliver Agenda 2030*, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.un.org/en/conferences/SDGSummit2023>.

⁵⁸ Voir <https://cgdev.org/publication/concessional-climate-finance-mdb-architecture-working>.

⁵⁹ Voir <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/Revised-GHG-reduction-strategy-for-global-shipping-adopted-.aspx>, http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Pereda_Lucchesi_Diniz_Wolf_04WP.pdf et <https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/07/shipping-emissions-levy-delayed-but-goals-for-greenhouse-gas-cuts-agreed>.

⁶⁰ Voir <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op315~c279c7c290.en.pdf>, <https://www.ldc-climate.org/wp-content/uploads/2018/02/LDC-paper-series-17.pdf>, <https://www.orfonline.org/research/reviving-the-ift-agenda-for-the-g20/> et https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=61805.

⁶¹ ONU, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2023.

Un meilleur accès aux mécanismes de financement sans condition du Fonds monétaire international, comme le prévoit l'initiative de Bridgetown, plan en trois étapes visant à mobiliser des liquidités à court terme pour répondre aux crises et des financements à long terme pour le développement durable, constituerait un autre pas important dans la même direction⁶².

46. La possibilité que les droits de tirage spéciaux deviennent un mécanisme essentiel de financement en faveur du développement et du climat n'a pas encore été exploitée⁶³. Il est nécessaire d'encourager davantage la révision du mécanisme d'attribution des droits de tirage spéciaux, la réorientation des droits inutilisés, y compris par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, la garantie d'une émission anticyclique rapide de ces droits et le renforcement de leur lien avec le développement. La réorientation des droits de tirage spéciaux inutilisés pourrait être un mécanisme déterminant pour augmenter rapidement la capitalisation des banques régionales de développement et des banques multilatérales de développement et pourrait être soutenue par un renforcement plus général de l'assise financière de ces institutions.

47. Lors de la vingt-septième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, un fonds pour les pertes et dommages a été créé en vue d'octroyer un financement aux pays vulnérables touchés par des catastrophes climatiques. À cet égard, tant le fonds que les nouvelles modalités de financement doivent être mis en œuvre et, ce faisant, il convient de veiller au respect du principe qui veut que les responsabilités soient communes mais différenciées, que les fonds soient mis à la disposition des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, d'une manière fiable, transparente et prévisible et que les conditions d'accès soient définies par des paramètres qui tiennent également compte de l'effet cumulatif des catastrophes multiples.

48. Outre les échanges dette-climat et dette-nature, d'autres instruments financiers innovants pourraient aider les pays en développement à surmonter les difficultés liées au climat et à la dette. L'inclusion de clauses pour aléas climatiques dans les accords de prêts souverains, toutes catégories de créanciers confondues, permettrait d'atténuer le surendettement à la suite d'un événement climatique⁶⁴. Ces clauses permettent aux pays de suspendre temporairement le remboursement de leur dette (généralement pendant un à deux ans) en cas de choc exogène prédéfini, tel qu'une catastrophe naturelle causant des dommages au-delà d'un certain seuil. Lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, la Banque mondiale a annoncé qu'elle mettrait davantage l'accent sur les clauses pour aléas climatiques dans ses opérations de prêt⁶⁵. En effet, ces clauses offrent aux pays une marge de manœuvre et leur permettent de réaffecter des fonds à des mesures d'urgence en cas de crise climatique ; toutefois, lorsqu'elles sont utilisées pour des instruments de prêt uniques, elles entraînent des coûts de transaction élevés et n'impliquent pas de réduction de la dette.

49. Pour inciter les pays producteurs de combustibles fossiles à laisser les ressources dans le sol, des échanges dette-climat ont été envisagés, à la lumière des enseignements tirés, par exemple, d'une initiative portant sur des champs pétrolifères en Équateur⁶⁶. Des propositions plus récentes dans ce domaine sont centrées sur l'extension de la mission des banques centrales, au-delà de la stabilité monétaire, à la stabilité climatique, y compris l'utilisation des fonds des banques centrales pour absorber les actifs bloqués des entreprises du secteur des combustibles fossiles en échange de fonds qui devraient être investis dans des capacités supplémentaires de production d'énergie renouvelable⁶⁷.

⁶² Voir <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>.

⁶³ Voir <https://www.cgdev.org/blog/declaring-hollow-victory-sdrs-would-further-undermine-g20-credibility>.

⁶⁴ CNUCED, 2022, *Tackling debt and climate challenges in tandem: A policy agenda*, Policy Brief No. 104.

⁶⁵ Voir <https://nouveaupactefinancier.org/en.php> et <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/15/4748a23641c5b2d55a47d63d7ed2e16963c11195.pdf>.

⁶⁶ Sovacool B.K. et Scarpaci J., 2016, *Energy justice and the contested petroleum politics of stranded assets: Policy insights from the Yasuni-ITT Initiative in Ecuador*, *Energy Policy*, 95:158–171. Voir Firdaus N. et Mori A., 2023, *Stranded assets and sustainable energy transition: A systematic and critical review of incumbents' response*, *Energy for Sustainable Development*, 73:76–86.

⁶⁷ Voir <https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2018/02/Stranded-Assets-Climate-Bailout-Paper-02-2018.pdf>.

50. Les partenariats pour une transition énergétique juste sont de nouveaux accords de financement de la lutte contre les changements climatiques qui visent à faciliter la mise hors service rapide des centrales électriques au charbon, à mobiliser les capitaux du secteur privé pour financer les efforts de décarbonisation et à assurer une transition juste à l'égard des citoyens⁶⁸. Le succès de ces partenariats devrait permettre de mobiliser de nouveaux fonds, d'imposer des conditions minimales et de prévoir des mesures d'adaptation au contexte local, telles que le recours à des entreprises et des compétences locales, afin de renforcer les capacités de production et de favoriser le développement sur le long terme. En outre, ces partenariats doivent être d'une taille suffisante et être compatibles avec les politiques industrielles qui peuvent garantir le caractère financièrement abordable et équitable des transitions.

51. Enfin, les États membres devraient envisager d'apporter des modifications à leur législation nationale afin d'accélérer et de rationaliser les processus de restructuration de la dette souveraine. Dans l'intervalle, des outils contractuels, tels que les clauses d'action collective, les dispositions relatives au vote à la majorité, les clauses subordonnant le service de la dette à la situation de l'État et les clauses liées à la résilience climatique, devraient être largement incorporés dans les contrats d'emprunt et de prêt. Des échanges dette-climat bien conçus peuvent également jouer un rôle à cet égard.

⁶⁸ Voir <https://www.iisd.org/gsi/policy-briefs/making-leap-need-just-energy-transition-partnerships-support-leapfrogging-fossil-gas>.