

Samans, Richard

Working Paper

Financer une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19 et une action décisive pour le climat à l'échelle mondiale: L'heure de vérité pour la coopération internationale au XXIe siècle

Document de Travail de l'OIT, No. 40

Provided in Cooperation with:

International Labour Organization (ILO), Geneva

Suggested Citation: Samans, Richard (2021) : Financer une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19 et une action décisive pour le climat à l'échelle mondiale: L'heure de vérité pour la coopération internationale au XXIe siècle, Document de Travail de l'OIT, No. 40, ISBN 978-92-2-035694-4, Organisation internationale du Travail, Genève

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/278289>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>



► **Financer une reprise centrée sur
l'humain pour sortir de la crise du
COVID-19 et une action décisive
pour le climat à l'échelle mondiale**
L'heure de vérité pour la coopération internationale au XXI^e
siècle

Auteur / Richard Samans





Cet ouvrage est publié en libre accès sous la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO License (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>). Les utilisateurs sont autorisés à réutiliser, partager ou adapter la publication originale, ou à s'en servir pour créer un nouveau produit, y compris à des fins commerciales, conformément aux termes de ladite licence. Il doit être clairement indiqué que l'OIT est propriétaire de l'ouvrage original. Les utilisateurs ne sont pas autorisés à reproduire le logo de l'OIT ou du BIT dans le cadre de leurs travaux.

Traductions – Si cet ouvrage fait l'objet d'une traduction, il faudra y faire figurer, outre la mention de la source de l'ouvrage original, la clause de non-responsabilité suivante: *Cette traduction n'a pas été réalisée par le Bureau international du Travail (BIT) et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de ce dernier. L'OIT décline toute responsabilité quant au contenu ou à l'exactitude de cette traduction.*

Adaptations – Si cet ouvrage fait l'objet d'une adaptation, il faudra y faire figurer, outre la mention de la source de l'ouvrage original, la clause de non-responsabilité suivante: *Cet ouvrage est une adaptation d'une publication originale du Bureau international du Travail (BIT). Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que son auteur ou ses auteurs et en aucun cas l'OIT.*

Toute question concernant les droits et les licences devra être envoyée par courrier postal: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org.

ISBN: 9789220356937 (print)
ISBN: 9789220356944 (web-pdf)
ISBN: 9789220356951 (epub)
ISBN: 9789220356968 (mobi)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique de l'Organisation des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du BIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les documents de travail du BIT récapitulent les résultats des travaux de recherche en cours de l'OIT et visent à alimenter la réflexion sur toute une série de questions relatives au monde du travail. Toutes les observations sur ce document de travail du BIT sont les bienvenues et peuvent être envoyées par courriel à l'adresse suivante: research@ilo.org.

Autorisation de publication: Richard Samans, Directeur de la recherche, Bureau international du Travail

Pour toute information sur les documents de travail du BIT, consultez notre site Web: <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/lang-fr/index.htm>

Mode de citation proposé:

Samans, R. 2021. *Financer une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19 et une action décisive pour le climat à l'échelle mondiale: L'heure de vérité pour la coopération internationale au XXI^e siècle*, Document de travail du BIT 40 (Genève, BIT).

Résumé

La coopération internationale et le financement du développement en particulier sont face à un moment de vérité. Un manque de capacité nationale à lutter contre la pandémie de COVID-19 et le changement climatique, où que ce soit, constitue une menace pour la sécurité et le bien-être des populations du monde entier. Le meilleur moyen de mobiliser les importantes sommes additionnelles nécessaires à une reprise qui soit pleinement inclusive et centrée sur l'être humain et à une accélération rapide de l'action pour le climat à l'échelle mondiale – notamment dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, dont les ressources sont limitées – est que la communauté internationale utilise plus efficacement et plus largement le capital public qu'elle a déjà investi dans le Fonds monétaire international et les banques multilatérales de développement. Pour ce faire, ces institutions devraient se servir de leur bilan et de leurs moyens de manière aussi imaginative à des fins communes que l'ont fait les banques centrales et les trésors publics des pays avancés à des fins nationales pendant la pandémie. Le présent document de travail propose une série d'initiatives en ce sens pour financer complètement le dispositif Accélérateur ACT/COVAX de l'OMS, dégager des ressources suffisantes pour l'allègement et la restructuration de la dette, les socles de protection sociale et les infrastructures et industries durables riches en emplois dans ces pays, ainsi que pour financer un effort mondial visant à éviter les concentrations des gaz à effet de serre provenant de la production d'électricité au charbon, qui constitue l'aspect le plus important et le plus urgent de l'action pour le climat nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur les changements climatiques. Ce recours sans réserve à l'architecture financière internationale pour mettre en œuvre les objectifs convenus au niveau multilatéral générerait une augmentation moyenne des flux externes annuels d'environ 4 pour cent du PIB pour les 82 pays en développement les plus pauvres au cours des sept prochaines années. Cette aide internationale supplémentaire dépasserait ainsi le soutien apporté par le plan Marshall aux efforts de l'Europe pour «reconstruire en mieux» après la Seconde Guerre mondiale, mais serait utilisée de manière similaire pour générer une hausse complémentaire des ressources nationales.

A propos de l'auteur

Richard Samans est directeur du Département de la recherche du Bureau international du Travail. Il est également président du Climate Disclosure Standards Board. Il a été directeur général du Forum économique mondial et directeur général de l'Institut mondial de la croissance verte. Auparavant, il a occupé les fonctions d'assistant spécial du Président des États-Unis pour la politique économique internationale et de directeur principal pour les affaires économiques internationales au sein du Conseil national de sécurité à la Maison Blanche, ainsi que de conseiller en politique économique auprès de Thomas A. Daschle, leader démocrate au Sénat américain. Auteur de nombreuses publications sur le commerce international, la finance, le travail, l'environnement et le développement, ainsi que sur la gouvernance mondiale et d'entreprise, il a été membre de l'Équipe spéciale du Secrétaire général des Nations Unies chargée de la question du financement numérique des objectifs de développement durable, ainsi que de la Commission mondiale de l'OIT sur l'avenir du travail et de l'Enquête du PNUD sur la conception d'un système financier durable.

Table des matières

Résumé	01
A propos de l'auteur	01
Introduction	05
<hr/>	
► 1 Les répercussions profondes et très inégales de la crise du COVID-19 sur le plan humain	06
<hr/>	
► 2 Relever le défi: financer à l'échelle mondiale une reprise centrée sur l'humain après la pandémie et une action pour le climat intensifiée	09
Émission et don de droits de tirage spéciaux du FMI	10
Financement public-privé des infrastructures et de l'industrie durables sous l'égide des BMD	16
Financement par les BMD des institutions économiques nationales qui sous-tendent la croissance et le développement socialement inclusifs	18
<hr/>	
► 3 Une stratégie de financement à la hauteur de l'ambition et de l'urgence des programmes multilatéraux	19
<hr/>	
► 4 Conclusion	24
Se doter de l'ambition et de l'approche du plan Marshall à ce tournant décisif pour une reprise et une réforme de portée mondiale	24

Liste des figures

Figure 1 – Répartition mondiale de la mortalité due au COVID-19	06
Figure 2 – Déficit mondial d'emplois induit par la pandémie, par rapport à 2019 (en millions)	07
Figure 3 – L'objectif de Paris de 1,5°C exige une réduction de 80% de la production d'électricité à partir de charbon d'ici à 2030	15
Figure 4 – Tripler le financement annuel lié à l'APD des pays à revenu faible et intermédiaire au cours des sept prochaines années	20
Figure 5 – Échelle du financement proposé pour la reprise post-COVID et le développement durable dans les pays en développement par rapport au Plan Marshall de l'après-guerre	25

Liste des tableaux

Tableau 1 – Déficit de financement pour parvenir à une couverture sociale universelle en 2020, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage du PIB (pays à revenu faible et intermédiaire seulement)	13
Tableau 2 - Déploiement des dons de DTS	20

Introduction

La pandémie de COVID-19 continue d'alimenter la pire crise sanitaire et socio-économique que le monde ait connue depuis un siècle. Elle s'est déclenchée peu de temps après que la communauté scientifique eut alerté sur le fait que la fenêtre pour une action décisive visant à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre d'ici le milieu du XXI^e siècle était en train de se fermer rapidement¹.

Pour la coopération internationale, ces deux crises mondiales représentent un moment de vérité². Elles constituent toutes les deux une menace directe pour le bien-être des populations dans chaque pays et dans toutes les couches de la société, ce qui souligne l'indivisibilité fondamentale de la sécurité des personnes. Dans le même temps, les répercussions de ces deux menaces sont très inégales, tout comme les capacités des nations à y faire face, ce qui pose un défi à la coopération pour le développement en particulier. Un manque de capacité nationale pour combattre le COVID-19 et le changement climatique, où que ce soit, est une menace pour la sécurité et le bien-être des populations dans le monde entier.

Alors que les dirigeants mondiaux examinent le rapport phare³ du Secrétaire général des Nations Unies sur l'avenir de la coopération internationale et du système multilatéral, et que les ministres des finances et les banquiers centraux se réunissent pour les assemblées annuelles du Fonds monétaire international (FMI) et du Groupe de la Banque mondiale, ils subissent une pression croissante pour répondre de manière décisive aux besoins de financement importants et urgents des pays en développement face à ces deux crises. Leur meilleure façon d'y parvenir serait d'exploiter plus efficacement l'architecture financière internationale existante. Pour mobiliser les conséquentes sommes supplémentaires nécessaires pour «reconstruire en mieux» et renforcer la sécurité collective face à ces deux menaces urgentes et universelles, le meilleur espoir de la communauté internationale serait de tirer plus efficacement et plus largement parti des capitaux publics qu'elle a déjà investis dans le FMI et les banques multilatérales de développement (BMD).

¹ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Global Warming of 1.5°C*, octobre 2018 (Résumé disponible en français: [Réchauffement planétaire de 1,5oC](#)); GIEC, *Changement climatique 2021: les éléments scientifiques* (rapport disponible seulement en anglais), août 2021.

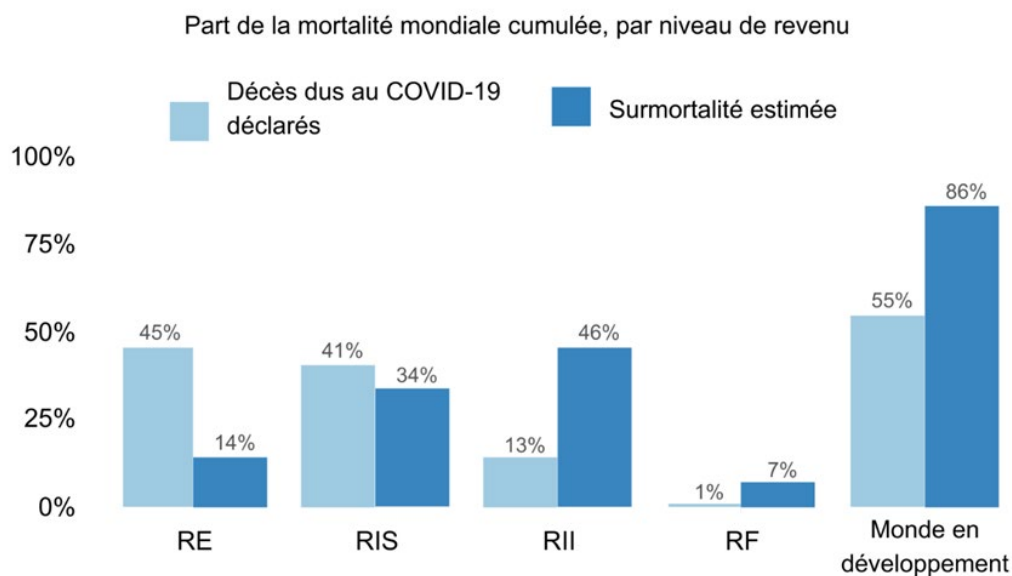
² Secrétaire général des Nations Unies, «*The State of the Planet*» (discours, Université de Columbia, 2 décembre 2020).

³ Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général: «Notre programme commun»*, septembre 2021. Voir aussi Nations Unies, Note de synthèse du Secrétaire général: *Investir dans l'emploi et la protection sociale pour éradiquer la pauvreté et promouvoir une relance durable*, 28 septembre 2021.

► 1 Les répercussions profondes et très inégales de la crise du COVID-19 sur le plan humain⁴

Début septembre 2021, plus de 220 millions d'individus dans le monde avaient été infectés par le virus du COVID-19 et plus de 4,5 millions en étaient morts. La pandémie a d'abord touché les pays riches, mais ce sont maintenant les pays en développement qui sont les plus affectés. Selon les estimations, les taux de surmortalité cumulée (qui mesurent dans quelle ampleur le virus a fait grimper les taux de mortalité au-dessus des niveaux tendanciels) sont aujourd'hui beaucoup plus élevés dans les pays en développement que dans les pays avancés, comme le montre la figure 1⁵. Les taux de vaccination et de dépistage beaucoup plus faibles dans les pays pauvres sont certainement un facteur expliquant ce résultat. Sur plus de cinq milliards de doses de vaccin administrées dans le monde jusqu'à cette date, moins de vingt pour cent ont concerné les pays à revenu intermédiaire inférieur et à faible revenu, qui représentent près de 60 pour cent de la population mondiale⁶.

► Figure 1 – Répartition mondiale de la mortalité due au COVID-19



Note: Acronymes: pays à revenu élevé (RE), à revenu intermédiaire supérieur (RIS), à revenu intermédiaire inférieur (RII) et à revenu faible (RF). Les estimations de surmortalité proviennent du modèle de The Economist, qui complète les données manquantes au moyen d'un algorithme d'apprentissage automatique avec 121 indicateurs.

Sources: Solstad (2021) via GitHub; JHU CSSE; World Population Prospects, date: 10-05-2021.

⁴ L'analyse de cette section sur les sujets relatifs aux responsabilités principales des agences des Nations Unies autres que l'Organisation internationale du Travail (OIT) s'appuie en grande partie sur des documents inter-agences préparés pour le groupe II de l'Initiative des Nations Unies sur le financement du développement à l'ère de la COVID-19 et au-delà.

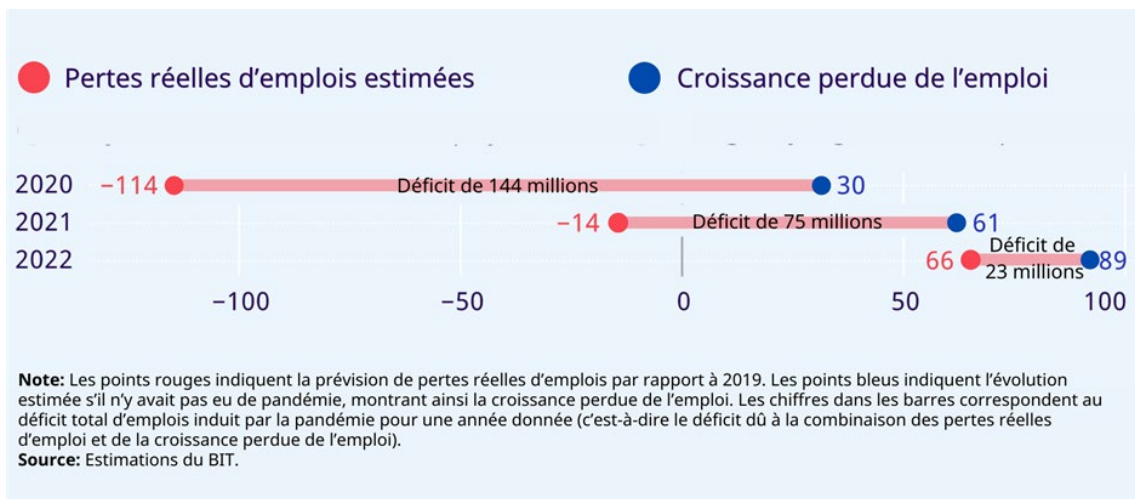
⁵ Indermit Gill et Philip Schellekens, «COVID-19 is a developing country pandemic», *Future Development*, The Brookings Institution, 27 mai 2021. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2021/05/27/covid-19-is-a-developing-country-pandemic/>

⁶ Our World In Data, «COVID-19 vaccine doses administered by country income group», <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

La pandémie a bouleversé le monde du travail et les revenus des individus, avec des effets divergents tant au sein des pays qu'entre eux. En 2020, 8,8 pour cent du nombre total d'heures de travail auraient été perdues, soit l'équivalent du travail de 255 millions de travailleurs à temps plein. Si une croissance non négligeable de l'emploi mondial est attendue en 2021 et en 2022, elle devrait être insuffisante pour rattraper le niveau auquel le monde du travail se serait trouvé s'il n'y avait pas eu de pandémie. Le déficit d'emplois induit par la crise par rapport aux tendances avant la pandémie est estimé à 75 millions en 2021 et à 23 millions en 2022⁷.

Les déficits d'emploi les plus importants, en termes relatifs, devraient persister dans les pays à faible revenu, tandis que les pays à revenu élevé devraient combler les écarts le plus rapidement, grâce à leur accès privilégié aux vaccins et au soutien beaucoup plus fort de leur politique budgétaire. Près de 85 pour cent des dépenses publiques destinées à atténuer les effets de la crise ont été réalisées dans les pays avancés. L'Amérique latine et les Caraïbes ont subi le choc le plus grave sur les marchés du travail, avec une perte de 33 pour cent des heures de travail au plus fort de la crise au deuxième trimestre 2020, contre 17 pour cent dans la région Asie-Pacifique. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont été les plus durement touchés au cours de l'année écoulée, avec une perte d'heures de travail supérieure de plus de 50 pour cent à celle enregistrée dans le reste du monde.

► **Figure 2 – Déficit mondial d'emplois induit par la pandémie, par rapport à 2019 (en millions)**



Les effets variables de la crise sont également très visibles à l'intérieur des pays. Selon les estimations du Bureau international du Travail (BIT), la baisse du taux d'emploi des jeunes a été deux fois et demie plus importante que celle des plus âgés; 90 pour cent des femmes qui ont perdu leur emploi ont quitté le marché du travail, soit un taux nettement plus élevé que les hommes; les travailleurs de l'économie informelle ont risqué trois fois plus de perdre leur emploi que ceux qui ont un emploi formel; et les moyennes, petites et microentreprises ont été 50 pour cent plus susceptibles d'être touchées par la crise que les plus grandes⁸.

Ces répercussions inégales de la pandémie sur le monde du travail ont une incidence profonde sur la pauvreté dans le monde. La Banque mondiale estime que la pandémie aura poussé 97 millions d'individus en plus à vivre avec moins de 1,90 dollar É.-U. par jour à la fin de l'année 2021, inversant ainsi une tendance à la baisse de l'extrême pauvreté qui durait depuis vingt-et-un ans⁹. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) estime que le nombre d'enfants vivant sous son indice de pauvreté multidimensionnelle

⁷ BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2021*.

⁸ BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2021*.

⁹ Banque mondiale, *Perspectives économiques mondiales* (rapport complet disponible seulement en anglais), juin 2021, 27.

a augmenté de 150 millions pour atteindre environ 1,2 milliard en 2020, ce qui représente une hausse de 15 pour cent du nombre d'enfants vivant dans le dénuement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire¹⁰.

La pandémie a d'abord contraint environ 1,5 milliard d'élèves à quitter l'école (83 pour cent des inscrits dans 167 pays). Un an plus tard, 1 milliard d'élèves étaient toujours confrontés à des perturbations dans leur apprentissage. Alors que de nombreux enfants, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, se sont tournés vers l'enseignement à distance, au moins partiellement, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) estime que 100 millions d'enfants supplémentaires n'atteindront pas le niveau minimum de compétence en lecture en raison de la durée des fermetures d'écoles et du manque de programmes de rattrapage adaptés. Il est également à craindre que quelque 11 millions d'élèves du primaire et du secondaire ne retournent pas à l'école, principalement en Asie et en Afrique. Même avant la crise, 53 pour cent des enfants n'étaient pas capables de comprendre un texte à l'âge de 10 ans¹¹.

Ces effets secondaires graves et inégaux de la pandémie risquent de laisser des traces durables dans les économies et les sociétés, sous la forme d'une aggravation des inégalités et d'une perte de potentiel humain et de bien-être. Si les pays avancés disposent des capacités, notamment budgétaires, pour atténuer une grande partie de ce risque en investissant davantage dans la santé, la création d'emplois et les mesures de garantie de ressources, ce n'est pas le cas de la plupart des pays en développement. Leur capacité limitée à répondre aux dimensions de la crise liées à la santé, au travail décent, à l'éducation et à la protection sociale constitue une menace directe pour la sécurité et le bien-être des populations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs frontières. Elle permet en effet au virus de continuer à se propager et à muter et elle nourrit la pauvreté et le désespoir humain, qui peuvent alimenter les tensions sociales, l'instabilité politique ainsi que les migrations et conflits transfrontaliers.

¹⁰ UNICEF et Save the Children, «150 millions d'enfants supplémentaires plongés dans la pauvreté à cause de la COVID-19», 17 septembre 2020. La base du calcul est expliquée dans la note technique *Impact of COVID-19 on Multidimensional Child Poverty*.

¹¹ UNESCO, *One Year into COVID: Prioritizing Education Recovery to Avoid a Generational Catastrophe - Rapport de la conférence en ligne de l'UNESCO*, 29 mars 2021.

► 2 Relever le défi: financer à l'échelle mondiale une reprise centrée sur l'humain après la pandémie et une action pour le climat intensifiée

Comment la communauté internationale peut-elle répondre de manière plus décisive et plus complète à ces deux crises? Elle a déjà fourni la moitié de la réponse à cette question dans trois feuilles de route universellement convenues et très complémentaires: le [Dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la COVID-19 \(Accélérateur ACT\)](#), coordonné par l'Organisation mondiale de la santé (OMS); l'[Appel mondial à l'action de l'OIT en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente](#), qui s'appuie sur la [Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail de 2019](#); et le Programme à l'horizon 2030, avec les [Objectifs de développement durable \(ODD\)](#) ainsi que l'[Accord de Paris](#). La communauté internationale doit maintenant s'engager plus rapidement sur ces voies interdépendantes en trouvant le moyen de mobiliser les ressources financières nécessaires pour accélérer la mise en œuvre de ces feuilles de route, qui a pris du retard dans les trois cas.

Il est certain que les gouvernements donateurs n'augmenteront probablement pas l'aide étrangère bilatérale de manière importante et durable après avoir fortement creusé leur déficit budgétaire pour soutenir leur économie nationale pendant la pandémie. Quoi qu'il en soit, les milliers de milliards requis pour les programmes mentionnés ci-dessus, en particulier les investissements nécessaires pour mettre en œuvre les ODD et les contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'Accord de Paris, dépassent de loin le niveau actuel de l'aide publique au développement dans le monde, qui est d'environ 160 milliards de dollars par an¹².

Cependant, nous vivons une époque extraordinaire. Les gouvernements ont mis les règles et les postulats en vigueur en suspens et ils utilisent de manière créative la politique monétaire et budgétaire pour tirer parti des bilans de leur banque centrale et de leur trésor public afin de répondre à l'urgence des besoins nationaux¹³. Ils repensent les limites et les arbitrages coûts-avantages de l'emprunt public, en particulier dans le contexte actuel de taux d'intérêt extrêmement bas.

La même créativité et le même sentiment d'urgence pourraient être adoptés pour que l'architecture financière internationale puisse remédier au manque de capacité des pays en développement à affronter efficacement les crises pandémique et climatique. Les bilans et les dispositifs du FMI, des BMD et des institutions bilatérales de financement du développement devraient être exploités à cette fin de manière aussi créative et large que ceux des banques centrales et des trésors publics des pays avancés l'ont été à des fins domestiques.

Comment le même mélange d'imagination et de détermination qui fait de la nécessité la mère de l'invention pourrait-il s'imposer aux institutions financières internationales afin de pousser à la mise en œuvre de ces engagements multilatéraux à grande échelle et à grande vitesse? C'est la question la plus lourde de conséquences qui se pose à la coopération internationale aujourd'hui et au cours de la décennie décisive qui s'annonce.

¹² OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), «[APD nette](#)».

¹³ Par exemple, dans le [communiqué du sommet du G7 de Carbis Bay](#), les dirigeants du Groupe des Sept ont noté que, «afin de réduire les répercussions de la pandémie, nous avons accordé un soutien sans précédent aux citoyens et aux entreprises, notamment pour maintenir les emplois, soutenir les revenus et maintenir les entreprises à flot. En tout, ce sont plus de 12 mille milliards de dollars en soutien budgétaire et en mesures liées aux liquidités que nous avons versés». Cela équivaut à environ 35 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB) annuel combiné.

Trois types de financement sont nécessaires pour mettre en œuvre ces programmes consensuels à grande échelle et rapidement. Chacun est réalisable en ayant recours au capital et aux capacités existants des institutions financières internationales sur un mode plus incitatif et axé sur la constitution de réseaux. Cela concerne:

- **Les besoins impérieux ponctuels ou relativement limités dans le temps dans les pays en développement** qui ne peuvent être financés que par des subventions publiques ou des prêts hautement concessionnels (par exemple des vaccins, tests et traitements contre le COVID-19, la restructuration de la dette souveraine, des investissements initiaux pour mettre en place, maintenir ou élargir les systèmes de protection sociale, ainsi que le remplacement accéléré et l'arrêt des centrales électriques au charbon).
- **Les besoins importants et pluriannuels qui génèrent des flux de trésorerie** et peuvent donc être financés par un mélange d'investissements publics et privés. Ils sont en effet si conséquents qu'ils ne peuvent être financés de manière adéquate qu'en ayant recours à l'investissement privé (par exemple les infrastructures et l'industrie durables liées aux ODD).
- **Les besoins plus modestes et pluriannuels en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités institutionnelles** qui sont généralement financés par des subventions et des aides concessionnelles (par exemple la conception et l'administration de politiques et de cadres en matière de travail, de protection sociale, de lutte contre la corruption, de fiscalité, d'environnement, de concurrence et de système financier).

Sur chacun de ces trois points, le FMI et les BMD ont un potentiel inexploité pour imposer un saut qualitatif dans l'utilisation des ressources disponibles pour les pays en développement. Si les représentants des gouvernements des pays développés et en développement siégeant aux conseils d'administration de ces institutions se ralliaient aux initiatives décrites ci-dessous, **l'effet combiné serait de générer des ressources supplémentaires estimées à 2 000 milliards de dollars pour ces besoins essentiels de financement dans les pays pauvres au cours des sept prochaines années. Cette somme est presque le double du montant prévu de l'aide publique au développement au niveau mondial sur cette période. Elle représenterait une augmentation annuelle moyenne des flux externes d'environ 4 pour cent du produit intérieur brut (PIB) pendant les sept prochaines années pour les 82 économies classées par la Banque mondiale comme à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur** (ou de plus de 3 pour cent du PIB annuel pour un groupe élargi de 110 économies dont le PIB par habitant est inférieur à 7 500 dollars). Cette estimation de 2 000 milliards de dollars ne tient pas compte des importantes ressources nationales additionnelles que les pays en développement seraient incités à mobiliser en contrepartie, ce qui pourrait générer 1 000 milliards de dollars de plus. Une telle augmentation du financement du développement est ce qui pourrait faire la différence entre des progrès continus à petits pas et une véritable mutation à l'échelle mondiale pour répondre aux crises du COVID-19 et du climat, notamment en ce qui concerne l'initiative Accélérateur ACT/COVAX, dont le financement pluriannuel complet est indispensable pour maîtriser la pandémie.

Émission et don de droits de tirage spéciaux du FMI

Pour la quatrième fois seulement dans son histoire, le FMI a récemment approuvé une allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) et travaille sur les moyens de faciliter la rétrocession ou le don de ces réserves par les pays développés aux pays en développement¹⁴. Si elle était combinée à un mécanisme de don structuré, cette émission de DTS d'une valeur de 650 milliards de dollars pourrait permettre à la communauté internationale de remédier à l'inégalité flagrante entre les pays riches et les pays pauvres en matière de réponse à la pandémie, et stimuler une action décisive sur l'aspect le plus urgent du défi du réchauffement climatique. La plupart des pays riches n'ont pas besoin de ces liquidités supplémentaires et feraient probablement don d'une partie importante de leur participation majoritaire aux pays en

¹⁴ Voir FMI, [Fiche technique du Droit de tirage spécial \(DTS\)](#), et pour de plus amples informations sur les options et les considérations techniques connexes, Mark Plant, «[The Challenge of Reallocating SDRs: A Primer](#)», Center for Global Development, août 2021.

développement s'il existait un cadre international cohérent à cet effet¹⁵. Le cadre proposé ci-après ciblerait quatre déficits de financement graves et non récurrents auxquels sont confrontés les pays en développement et qui menacent la sécurité de chaque citoyen de la planète en empêchant l'humanité d'avoir prise sur le virus du COVID-19 et le changement climatique – et de s'attaquer à leurs conséquences économiques et sociales secondaires très inégales et potentiellement déstabilisantes.

En ce qui concerne la réponse au COVID-19 et la reprise, les dons devraient être orientés par le biais des mécanismes spéciaux du FMI et des BMD décrits ci-dessous afin d'aider les pays à revenu faible et intermédiaire inférieur à participer pleinement au dispositif ACT/COVAX, à restructurer la dette extérieure devenue insoutenable avec la crise et à mettre en place ou à étendre les systèmes de protection sociale de base qui ont été submergés par la pandémie, exacerbant les souffrances humaines qu'elle a causées.

- **Financement intégral du dispositif Accélérateur ACT/COVAX de l'OMS.** En juin 2021, sur les quelque 1,6 milliard de doses de vaccin administrées dans le monde, la grande majorité l'avait été dans les pays industrialisés et producteurs de vaccins, contre seulement 0,3 pour cent dans les 29 pays les plus pauvres¹⁶. Si l'on ne remédie pas à cette situation, l'histoire la retiendra sans doute comme l'une des pires défaillances morales du XXI^e siècle. Dans le même temps, la récente propagation rapide des variants du virus a fait comprendre aux citoyens de tous les pays qu'aucune partie de l'humanité ne sera en sécurité tant que la maladie continuera de se propager sans contrôle dans d'autres parties du monde, aussi éloignées soient-elles. Le dispositif de l'OMS cherche à accélérer la mise au point et à garantir la distribution équitable, d'ici à la fin 2021, de 2 milliards de doses de vaccins (à 20 pour cent de la population des 191 pays participants), de 900 millions de tests et de 165 millions de traitements, et à soutenir l'amélioration des systèmes de santé de 114 pays. Fin juin 2021, le dispositif présentait un déficit de financement de 16,8 milliards de dollars pour 2021, bien que 16,4 milliards de dollars aient déjà été engagés. Le déficit est estimé à 30 milliards de dollars de plus pour 2022-23¹⁷. Et, au printemps 2021, 13,1 milliards sur les 15,5 milliards de dollars de promesses de financement n'avaient pas encore été versés. Sans efforts supplémentaires pour permettre aux pays pauvres d'accéder aux vaccins, au dépistage et aux traitements à grande échelle¹⁸, le mécanisme ne tiendra pas toutes ses promesses. Si les pays développés faisaient don de 50 milliards de dollars de DTS au cours des deux prochaines années, la communauté internationale pourrait financer intégralement et rapidement ce dispositif essentiel sans que les pays donateurs aient à ouvrir un crédit pour une nouvelle aide étrangère ou à reprogrammer celle qui existe déjà.
- **Allègement de la dette extérieure.** Les besoins d'allègement d'urgence de la dette des pays en développement à revenu faible et intermédiaire inférieur devraient également nécessiter des milliards de dollars de financement. Les paiements du service de la dette publique extérieure des pays en développement devraient s'élever à 356 milliards de dollars en 2021 et à 329 milliards en 2022¹⁹. Selon l'UNICEF, 25 pays consacraient déjà avant l'émergence de la crise plus de ressources au service de la dette qu'à l'ensemble des dépenses sociales en matière d'éducation, de santé et de protection sociale²⁰. Si les niveaux de dépenses sociales semblent être stables dans les 40 pays qui participent à l'Initiative de suspension du service de la dette du G20 (DSSI), de nombreux pays pauvres ne sont pas éligibles ou choisissent de ne pas y participer. Le FMI indique que, début 2021, 28 pays présentaient un risque élevé de surendettement et 23 un risque modéré. Parmi eux figurent 13 pays à revenu faible, 13 pays à revenu intermédiaire inférieur et 8 pays à revenu intermédiaire supérieur. Un quart de l'ensemble des pays à revenu intermédiaire inférieur présentait un risque élevé de surendettement. En juin 2021, la DSSI a accordé un nouvel allègement du service de la dette estimé à 13 milliards de dollars à au moins 43 pays participants, dont

¹⁵ Pour de plus amples informations sur la faisabilité, les précédents et les options pour un tel cadre de dons, voir David Andrews, «[How Might an SDR Allocation Be Better Tailored to Support Low-Income Countries?](#)», Center for Global Development, 4 février 2021.

¹⁶ Josh Holder, «[Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World](#)», *The New York Times*, 24 août 2021.

¹⁷ OMS, «[Access to COVID-19 Tools Funding Commitment Tracker](#)», 13 août 2021; OMS, «[Act-A Prioritized Strategy and Budget for 2021](#)», 12 avril 2021.

¹⁸ Voir Hayley Andersen et coll, [The Absorption-Capacity Challenge](#) (The Global Health Security Consortium, juillet 2021).

¹⁹ Homi Kharas et Meagan Dooley, «[COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries](#)», The Brookings Institution Global Working Paper n°148, décembre 2020.

²⁰ UNICEF, [COVID-19 and the Looming Debt Crisis](#), avril 2021.

environ 6 milliards avaient été mis en œuvre. La DSSI a été prolongée pour une dernière période de six mois, jusqu'en décembre 2021²¹. Les gouvernements bénéficiant d'un allègement s'engagent à utiliser les ressources débloquées pour augmenter les dépenses sociales, sanitaires ou économiques en réponse à la crise du COVID-19. Cependant, il est clair qu'un allègement de la dette beaucoup plus important, y compris une restructuration permanente de la dette plutôt que des délais temporaires dans les remboursements prévus, sera nécessaire à l'avenir. Les pays très endettés pourront utiliser les DTS qui leur seront alloués par le FMI pour assurer le service ou la restructuration de leur dette. Toutefois, pour de nombreux pays pauvres, ce montant unique ne représentera qu'une fraction de leurs obligations annuelles en matière de service de la dette – moins des deux tiers dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu²². Par conséquent, les pays les plus riches devraient utiliser une partie de leurs DTS pour prolonger la durée et élargir les critères d'éligibilité de l'allègement de la dette bilatérale dans le cadre de la DSSI tant que la crise pandémique persiste et pour donner l'équivalent de 5 milliards de dollars en DTS par an afin d'augmenter la capacité de restructuration de la dette des pays pauvres très endettés par le biais du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI ou d'autres mécanismes et dispositifs potentiels proposés à cet effet²³.

- **Socles de protection sociale.** Moins de la moitié de la population mondiale est éligible à une protection sociale de base, niveau de soutien élémentaire pour les membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société. La plupart des pays qui ne disposent pas de socles de protection sociale complets, tels que définis par la recommandation (no 202) de l'OIT sur les socles de protection sociale²⁴, 2012, pourraient fournir de tels services grâce à une meilleure gestion des finances publiques et à une augmentation réaliste des recettes fiscales au fil du temps²⁵. Toutefois, le montant requis de ressources nationales dans les pays à faible revenu est estimé à 15,9 pour cent du PIB, soit l'équivalent de 45 pour cent des recettes fiscales actuelles. Comblé le déficit de financement du socle de protection sociale dans ces pays – estimé à 77,9 milliards de dollars par an²⁶ – par la seule mobilisation de ressources nationales n'est donc pas réaliste. Le FMI estime que ces pays ont la capacité de financer jusqu'à un tiers de leurs besoins combinés de 500 milliards de dollars pour la mise en œuvre des ODD, y compris dans le domaine de la protection sociale, par une hausse de 5 pour cent du PIB en recettes fiscales (à partir de niveaux très bas) sur une décennie²⁷. Une contribution financière internationale équivalente pour la protection sociale coûterait aux alentours de 20 à 25 milliards de dollars par an, montant qui pourrait être couvert par les pays les plus riches sous la forme de dons en DTS. En fait, la plupart des pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur ont une population relativement jeune, ce qui signifie qu'ils ont le potentiel, d'un point de vue actuariel, de mettre en place ou d'étendre des protections sociales élémentaires grâce à une bonne combinaison de dispositifs de financement contributifs et généraux soutenus par un cycle de financement incitatif de la coopération internationale. Un dispositif devrait être établi entre les BMD pour recevoir des dons de DTS et, par le biais d'un fonds mondial pour la protection sociale²⁸, fournir des fonds en contrepartie aux pays qui ont des plans solides pour étendre la couverture et/ou les niveaux de prestations de leurs systèmes de protection sociale (ou pour pérenniser les prestations

²¹ FMI, «Questions and Answers on Sovereign Debt Issues», 8 avril 2021.

²² Daniel Munevar et Chiara Mariotti, «The 3 Trillion Dollar Question: What Difference Will the IMF's New SDRs Allocation Make to the World's Poorest?» (European Network on Debt and Development, 7 avril 2021).

²³ Voir, par exemple, «Le financement du développement à l'ère de la COVID-19 et au-delà: choix d'options à examiner par les Chefs d'État et de gouvernement»: [Partie I](#) et [Partie II](#) (en anglais).

²⁴ Adoptée par 184 pays, la [recommandation no202](#) définit les socles de protection sociale comme des ensembles de garanties élémentaires de sécurité sociale définis à l'échelle nationale qui devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et à une sécurité élémentaire de revenu qui, ensemble, garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires au niveau national.

²⁵ OIT, «Déficits de financement de la protection sociale: estimations mondiales et stratégies à l'intention des pays en développement dans le contexte de la crise du COVID-19 et au-delà», *Focus sur la protection sociale*, 17 septembre 2020.

²⁶ Fabio Durán-Valverde et coll., «Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond», Document de travail de l'OIT n° 14, octobre 2020.

²⁷ Vitor Gaspar et coll., «Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs», Staff Discussion Notes no 19/03 du Fonds monétaire international, 23 janvier 2019.

²⁸ Voir, par exemple: Assemblée générale des Nations Unies, [Fonds mondial pour la protection sociale: la solidarité internationale au service de l'élimination de la pauvreté](#), [Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté](#), Olivier de Schutter, A/HRC/47/36.

temporaires fournies pendant la pandémie) sur la base de sérieuses stratégies de mobilisation des ressources nationales. Outre qu'elle répondrait aux besoins sociaux liés à la crise les plus pressants de ces pays, une telle initiative mondiale de financement de la protection sociale concrétiserait l'engagement de la communauté internationale de parvenir à une couverture universelle, notamment aux socles de protection sociale, comme le traduit la cible 1.3 des ODD.

► **Tableau 1 – Déficit de financement pour parvenir à une couverture sociale universelle en 2020, en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage du PIB (pays à revenu faible et intermédiaire seulement)**

	Déficit en milliards de dollars 4 branches de PS*	Déficit en % du PIB 4 branches de PS	Déficit en milliards de dollars soins de santé	Déficit en % du PIB soins de santé	Déficit total en milliards de dollars	Déficit total en % du PIB
Groupes sous-régionaux						
Afrique du Nord	31,5	4,7	24,1	3,6	55,6	8,3
Afrique subsaharienne	61,8	3,7	75,1	4,5	136,9	8,2
Amérique latine et Caraïbes	272,1	6,1	61,1	1,4	333,2	7,5
Asie centrale et occidentale	86,6	7,9	15,2	1,4	101,8	9,3
Asie de l'Est	58,1	0,4	132,9	0,9	190,9	1,3
Asie du Sud	94,8	2,3	94,8	2,3	189,6	4,6
Asie du Sud-Est	48,2	1,8	46,3	1,7	94,5	3,5
États arabes	15,1	4,5	10,2	3,0	25,2	7,5
Europe de l'Est	32,8	1,6	21,8	1,1	54,6	2,7
Europe du Nord, du Sud et de l'Ouest	5,0	5,7	1,9	2,1	6,9	7,8
Océanie	1,5	4,5	0,9	2,7	2,4	7,2
Groupes de revenu						
Revenu faible	36,2	7,4	41,8	8,5	77,9	15,9
Revenu intermédiaire inférieur	173,8	2,4	189,1	2,6	362,9	5,1
Revenu intermédiaire supérieur	497,4	2,1	253,4	1,1	750,8	3,1
Tous les pays à revenu faible et intermédiaire	707,4	2,2	484,2	1,5	1,191,6	3,8

Source: Estimations du BIT à partir de la Base de données sur la protection sociale dans le monde 2020 et de Stenberg et coll. (2017) et au moyen de méthodologies et de bases de données de l'OMS (2017).

*les quatre branches de protection sociale (en excluant les soins de santé) sont l'enfance, la maternité, le handicap et la vieillesse.

En ce qui concerne la crise climatique, un autre dispositif spécial inter-BMD devrait être mis en place pour recevoir des dons de DTS afin de financer des mesures urgentes de démantèlement et de remplacement des centrales électriques au charbon existantes et d'éviter la construction de nouvelles installations dans les pays en développement à revenu faible et intermédiaire qui n'ont pas la capacité d'assumer le coût supplémentaire de cette opération à court ou moyen terme. Dans le même temps, les pays à revenu intermédiaire supérieur disposant d'une capacité non négligeable de production d'électricité à partir du charbon, comme la Chine, la Fédération de Russie et l'Afrique du Sud, devraient accélérer le rythme dans l'arrêt des centrales au charbon en utilisant, si nécessaire, une partie de leurs nouveaux DTS à cette fin. Aussi importante que soit l'action globale sur les principaux facteurs des émissions de gaz à effet de serre, rien n'est plus vital dans la course à la stabilisation des concentrations atmosphériques de ces gaz d'ici le milieu du XXI^e siècle que de réduire rapidement la combustion du charbon et de renoncer à installer de nouvelles

centrales²⁹. Même si aucun nouvel équipement n'était construit, le parc mondial existant consommerait la majeure partie du budget carbone restant, qui est d'environ 440 gigatonnes de dioxyde de carbone, si le scénario à probabilité modérée d'un réchauffement planétaire de 1,5°C était suivi, dont un tiers du budget au cours des dix prochaines années seulement³⁰. C'est la raison pour laquelle la production d'électricité à partir du charbon doit diminuer vite – beaucoup plus que l'utilisation du pétrole et du gaz naturel³¹ – si l'on veut que le monde ait une chance réaliste d'atteindre l'un des objectifs de 1,5°C ou de «nettement en dessous de 2°C» de l'Accord de Paris: une réduction de 80 pour cent d'ici à 2030 pour atteindre l'objectif de 1,5°C ou la même baisse d'ici à 2038 pour atteindre l'objectif de 2°C, ainsi que la quasi-élimination (une baisse de 97 pour cent) dans les dix années suivantes dans les deux cas³².

Bien que de nombreux projets de nouvelles centrales aient été annulés ces dernières années, quelque 1 000 chaudières à charbon sont encore en construction ou en cours de projet et d'autorisation dans le monde, ce qui représente environ un quart de la capacité existante³³. Le charbon est donc un facteur central dans la trajectoire actuelle de près de 3°C de réchauffement de la planète³⁴, que le processus ascendant de contributions déterminées au niveau national de l'Accord de Paris va encore nettement modifier sur le terrain. Une initiative stratégique descendante est indispensable pour intervenir directement sur les marchés de l'électricité dans le monde entier en offrant les incitations financières nécessaires pour remplacer et sortir du charbon au rythme requis au cours de la prochaine décennie, ce afin d'éviter que les gaz à effet de serre dans l'atmosphère ne s'imposent à des concentrations incompatibles avec les objectifs fixés par l'Accord de Paris pour le milieu du siècle.

²⁹ Voir par exemple l'appel ([en anglais](#)) du Secrétaire général des Nations Unies à mettre un terme à «la dépendance mortelle» au charbon au Sommet de la Powering Past Coal Alliance, le 2 mars 2021.

³⁰ Kasia Tokarska et Damon Matthews, «Refining the Remaining 1.5C "Carbon Budget"», *Carbon Brief*, 19 janvier 2021; AIE (Agence internationale de l'énergie), «Global Energy Review 2021: CO2 Emissions».

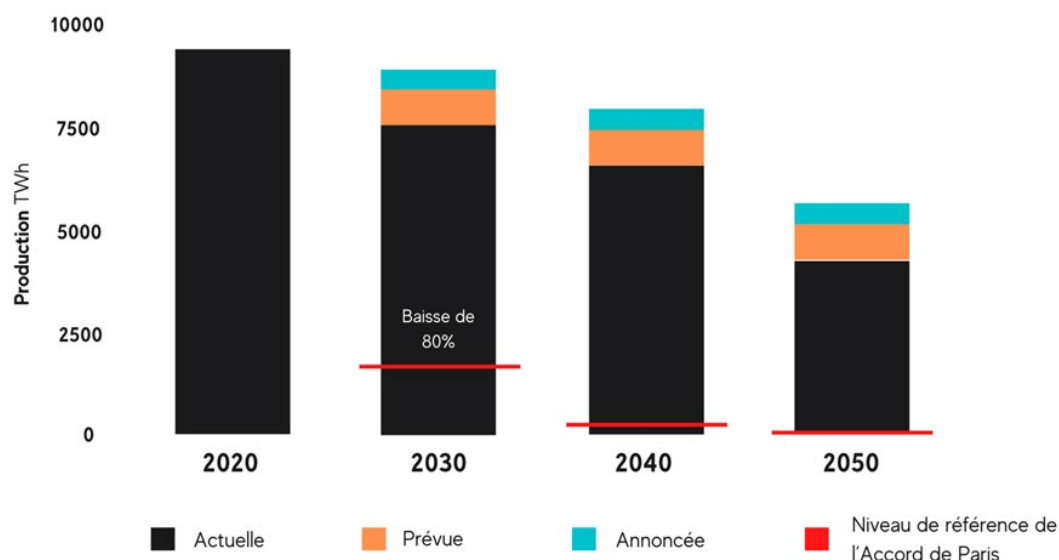
³¹ GIEC, Joeri Rogelj et coll., «Mitigation Pathways Compatible with 1.5C in the Context of Sustainable Development», SR15, pp. 132-134.

³² Paola A. Yanguas Parra et coll., «Global and regional coal phase-out requirements of the Paris Agreement: Insights from the IPCC Special Report on 1.5oC», Climate Analytics, septembre 2019, pp. 10-11. Résumé disponible en français: «Exigences de l'Accord de Paris concernant la sortie du charbon au niveau mondial et régional: éclairages du rapport du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5oC».

³³ Global Energy Monitor, «Global Coal Plant Tracker». Voir également Global Energy Monitor et coll., *Boom and Bust 2021: Tracking the Global Coal Plant Pipeline*, avril 2021, 15; Ted Nace, *A Coal Phase-Out Pathway for 1.5oC* (CoalSwarm et Greenpeace International, 2018); Jason Bordoff, «Yes, We Can Get Rid of the World's Dirtiest Fuel», *Foreign Policy*, 26 août 2020.

³⁴ Climate Action Tracker, «Temperatures».

► **Figure 3 – L'objectif de Paris de 1,5°C exige une réduction de 80% de la production d'électricité à partir de charbon d'ici à 2030**



Source: Climate Analytics, Global and regional coal phase-out requirements of the Paris Agreement: Insights from the IPCC Special Report on 1.5°C.

Dans le cadre de cette initiative, les pays développés et les pays à revenu intermédiaire supérieur feraient don de 60 milliards de dollars de DTS au cours des prochaines années à un dispositif inter-BMD qui aurait pour mandat de a) racheter les centrales électriques au charbon existantes dans les pays à revenu faible et intermédiaire afin d'accélérer leur démantèlement sur une période maximale de dix à quinze ans et de travailler avec leurs propriétaires pour réorienter le produit de leur vente dans de nouveaux projets de construction d'énergie propre; b) offrir des incitations financières aux promoteurs de centrales au charbon prévues qui soient suffisantes pour les convaincre de passer à la construction d'installations d'énergie propre; et c) financer une transition juste pour les travailleurs affectés et leurs communautés. Ce dispositif serait partagé par les BMD afin de diversifier les risques et d'accroître la capacité de mise en œuvre. Il serait autorisé à emprunter sur les marchés de capitaux pour compléter les dons en DTS. Les BMD empruntent actuellement à long terme à des taux allant d'un peu plus de 0 pour cent à un peu moins de 1 pour cent, ce qui fait que le moment est venu pour l'humanité de faire appel à ces institutions publiques afin de repousser l'une des menaces les plus dangereuses pour sa sécurité au cours du siècle. Les BMD pourraient multiplier par trois ou quatre ces 60 milliards de dollars de dons de DTS en faisant appel à des financements supplémentaires de la part des donateurs et du secteur privé, afin de générer les 300 à 350 milliards de dollars estimés nécessaires pour remplacer et se passer de la majorité de la production d'électricité à partir du charbon dans les pays à revenu faible et intermédiaire inférieur d'ici à 2035³⁵. Une telle initiative aurait probablement aussi pour effet de relever le niveau d'ambition des pays plus riches qui ont des centrales au charbon et disposent des ressources – mais pas encore de la volonté politique – pour éliminer progressivement la production d'électricité à partir du charbon dans ce délai, comme la Chine (qui représente la moitié de cette capacité), les États-Unis d'Amérique, les nations européennes et la Fédération de Russie. Entre la part des ressources allouées à cette fin à partir de la première émission de DTS en 2021, les fonds

³⁵ Pour la base de ces estimations et une description d'une manière possible de structurer une telle initiative, voir Donald P. Kanak, *For Health and Climate: Retiring Coal-Fired Electricity and Promoting Sustainable Energy Transition in Developing Countries*.

correspondants empruntés sur le marché et une part comparable, voire plus importante, de ressources allouées à partir d'une éventuelle deuxième émission de DTS en 2026 – ainsi que les effets incitatifs que cet effort audacieux aurait sur les autres pays – le monde disposerait d'une stratégie viable pour faire face à ce qui est sans doute le principal obstacle à la réalisation de l'Accord de Paris.

Financement public-privé des infrastructures et de l'industrie durables sous l'égide des BMD

Le principal obstacle à la réalisation des ODD est l'important déficit de financement d'infrastructures durables à faible émission de carbone et créatrices d'emplois dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de l'assainissement, du numérique, des transports et autres. Dans les pays développés, ce déficit est principalement dû à un manque d'imagination et de volonté politique, plutôt qu'à un manque d'épargne privée ou de capacité publique à emprunter et à lever l'impôt. Dans les pays en développement, où se trouvent les plus grandes lacunes en matière d'infrastructures durables, c'est en revanche une autre histoire.

Le FMI estime qu'une augmentation des investissements annuels de 4 pour cent du PIB sera nécessaire d'ici à 2030 dans les pays à revenu intermédiaire pour qu'ils puissent atteindre les objectifs climatiques de l'Accord de Paris et les ODD³⁶. Les infrastructures durables représentent entre la moitié et les deux tiers de cette hausse, selon les pays. Ce besoin de financement supplémentaire est comparable à l'ampleur des fonds mobilisés pour les pays d'Europe occidentale par le plan Marshall. Le déficit de financement dans 49 pays à faible revenu est beaucoup plus élevé par rapport à la taille de leur économie, puisqu'il représente 15 pour cent de leur PIB. Cependant, étant donné la petite taille de ces économies, cela ne représente qu'environ 0,5 pour cent du PIB mondial, ou 500 milliards de dollars.

Selon ces estimations, l'investissement annuel supplémentaire nécessaire pour les infrastructures durables dans les pays en développement s'élève à quelque 1 000 milliards de dollars d'ici à 2030. Cela représente environ cinq fois le niveau de l'aide publique au développement et de la philanthropie privée dont ils bénéficient chaque année. Toutefois, deux autres sources de financement du développement, plus évolutives, ne sont pas hors de portée: la mobilisation de ressources nationales (élargissement de l'assiette fiscale et administration fiscale plus efficace) et les investissements privés directs et de portefeuille provenant d'investisseurs nationaux (pays en développement) et internationaux. Le deuxième volet de la stratégie de financement proposée dans ce document vise donc à accélérer la mise en place d'infrastructures et d'industries durables liées aux ODD dans les pays en développement en élargissant ces deux sources d'investissement. Il s'agit de procéder à de fortes hausses de la seconde source pour encourager les réformes nécessaires à une meilleure mobilisation de la première source, un peu comme le Plan Marshall a permis de tirer parti de l'aide des États-Unis pour obtenir des engagements de financement local comparable et des politiques de soutien dans les pays européens après la Seconde Guerre mondiale.

Les BMD pourraient jouer un rôle incitatif essentiel à cet égard. Les sociétés d'investissement privé du monde entier gèrent des actifs de plus de 120 000 milliards de dollars, dont seulement 5 pour cent sont alloués aux infrastructures et 1 pour cent à celles des pays en développement. Environ 10 pour cent de ces actifs, soit 12 000 milliards de dollars, ont un rendement négatif, et une grande partie génère un rendement inférieur à 1 pour cent. À titre de comparaison, le rendement moyen des investissements dans les infrastructures est généralement compris entre 10 et 15 pour cent³⁷. Que le capital mondial se détourne de l'investissement dans des infrastructures durables à forte intensité d'emploi et réduisant les émissions de gaz à effet de serre ne se justifie pas par le niveau de risque: les taux de défaut moyens sont plus faibles

³⁶ Vitor Gaspar et coll., «Fiscal Policy and Development».

³⁷ Ces estimations sont tirées de Blended Finance Taskforce, [Better Finance, Better World: Consultation Paper of the Blended Finance Task Force](#), 2018, 47-50.

dans le secteur des infrastructures que dans celui des entreprises non financières, et il y a moins d'incidents de paiement sur les crédits d'équipement en Afrique qu'en Europe et aux États-Unis³⁸.

Si les investisseurs institutionnels modifiaient l'allocation de leurs portefeuilles de deux à trois points de pourcentage en faveur des infrastructures durables des pays en développement, cela permettrait de combler ce fort déficit de financement des ODD et pour le climat et de favoriser une forte création d'emplois décents dans ces pays en raison de la relative intensité d'emploi des projets d'équipement. Cette réallocation pourrait être stimulée par un effort concerté des BMD pour partager et diversifier les risques perçus par les investisseurs institutionnels internationaux, en l'intégrant à leurs propres capitaux et leurs garanties partielles, en attirant des financements en monnaie locale de la part des pouvoirs publics et des investisseurs des pays en développement, et en regroupant les projets d'infrastructure dans des montages consortiaux suffisamment importants pour intéresser les grands investisseurs institutionnels. Les BMD pourraient offrir ce type de soutien de structuration financière et d'atténuation des risques aux pays qui atteignent certains niveaux minimums de mobilisation des ressources nationales (comme la perception des impôts en pourcentage du PIB) et de cofinancement des projets en monnaie locale. La participation des BMD serait conditionnée à des garanties visant à assurer le caractère additionnel et l'intégrité des financements ainsi qu'une gouvernance et une surveillance publiques en bonne et due forme, comme celles qui figurent dans le [Blended Finance Guidance](#) de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans les [principes de l'Équateur](#), sans oublier le respect des normes internationales en matière de travail, de droits de l'homme et d'environnement, notamment celles qui sont inscrites dans les normes fondamentales du travail de l'OIT et d'autres conventions.

La plupart des BMD disposent d'une grosse marge de décaissement sous-utilisée – environ 750 milliards de dollars d'espace supplémentaire dans leurs structures de capital sans compromettre leurs cotes de crédit AAA – pour étendre ce type de cofinancement et de partage des risques ainsi que les prêts directs plus traditionnels et l'octroi de subventions³⁹. Au cours des prochaines années, elles pourraient utiliser facilement les deux tiers de cette marge disponible dans leurs bilans, en consacrant 40 pour cent de ce montant à des prêts et subventions supplémentaires et en multipliant par trois ou quatre en flux privés les 60 pour cent restants, par le biais du développement de leurs activités de cofinancement, de garantie partielle et de recyclage de portefeuille. Cela permettrait de générer plus de 1 000 milliards de dollars de financements externes en plus pour les infrastructures et l'industrie durables liées aux ODD, qui pourraient être structurés de manière à stimuler une importante mobilisation additionnelle des ressources nationales et des financements en monnaie locale.

La coopération secteur public/secteur privé, nationale/internationale et entre les institutions multilatérales qui est indispensable pour remédier à cette défaillance du marché mondial ne se fera pas d'elle-même, même si elle offre un double avantage de la plus haute importance politique: une forte augmentation de l'emploi et une réduction des émissions de GES. Bien que les BMD et certaines de leurs agences de développement bilatérales partenaires disposent de la marge de manœuvre nécessaire en matière de bilan, d'atténuation des risques, de regroupement des actifs et de dispositifs de syndication, il leur manque le mandat politique de leur conseil d'administration et l'accord de leurs cadres supérieurs pour avancer rapidement dans cette direction sur une base individuelle, et a fortiori coordonnée. Sortir de cette impasse exige le type de direction politique transversale que les dirigeants mondiaux pourraient fournir sous les auspices du G20 ou de l'initiative des Nations Unies de financement du développement, en s'appuyant sur le solide réseau de gouvernements de pays développés et en développement déjà engagés dans ces processus.

³⁸ Blended Finance Taskforce, *Better Finance, Better World*.

³⁹ Voir, par exemple, Chris Humphrey, «[All Hands on Deck: How to Scale Up Multilateral Financing to Face the COVID-19 Crisis](#)» (Overseas Development Institute, avril 2020); Riccardo Settimo, «[Higher Multilateral Development Bank Lending, Unchanged Capital Resources and Triple-A Rating: A Possible Trinity After All?](#)», Bank of Italy Occasional Paper N° 488, avril 2019.

Financement par les BMD des institutions économiques nationales qui sous-tendent la croissance et le développement socialement inclusifs

Les deux initiatives de financement décrites ci-dessus auraient aussi l'avantage de permettre aux BMD de consacrer une plus grande partie de leurs activités et de leurs ressources traditionnelles à aider les pays à se doter de règles et d'une bonne capacité en personnel pour les fonctions administratives publiques qui sont essentielles à l'inclusion sociale et à la durabilité – et donc au dynamisme et à la résilience – d'une économie. Généralement, l'aide internationale au développement s'est relativement peu attachée à aider les pays à mettre en place des administrations publiques efficaces dans des domaines tels que:

- les ministères du travail et les agences du système de protection sociale qui supervisent les normes et les prestations sociales essentielles, notamment vis-à-vis de l'économie informelle et des autres formes de travail précaire qui sont si répandues dans les pays en développement;
- les ministères de l'environnement qui fixent et font respecter les principales normes;
- les services fiscaux qui permettent une mobilisation correcte et équitable des ressources nationales;
- les autorités indépendantes de lutte contre la corruption, de la concurrence et de réglementation financière qui veillent au traitement équitable des familles de travailleurs et des petites entreprises;
- les institutions de dialogue social – telles que les organisations de travailleurs et d'employeurs – qui facilitent la participation sociale à la définition des stratégies et des pratiques des pouvoirs publics et des entreprises, en leur donnant une base solide de confiance et de soutien de la part des citoyens.

Les personnes pauvres vivent aujourd'hui en majorité dans des pays à revenu intermédiaire pour lesquels le principal défi n'est pas tant de satisfaire les besoins humains fondamentaux que d'inclure une plus grande partie de leur population dans le processus de développement. Ce qui détermine en premier lieu si les pays y parviennent au fil du temps tient à la solidité de ce type d'institutions économiques. L'appui technique et budgétaire à la conception et à la capacité administrative de ces institutions publiques essentielles et de leurs règlements devrait être une priorité absolue pour les BMD (et les organismes donateurs bilatéraux), en particulier – mais pas exclusivement – dans les pays à revenu intermédiaire. Des programmes de ce type, dotés de ressources adéquates – y compris les [Programmes par pays pour la promotion du travail décent](#), qui aident les pays à traduire les normes de l'OIT en matière de travail et de protection sociale en droits et protections pour les travailleurs et leurs familles sur le terrain – devraient systématiquement accompagner les accords de libéralisation des échanges et les programmes de prêts nationaux dans ces pays.

Au fur et à mesure que les BMD consacrent une plus large part de leurs activités financières à des mesures visant à catalyser des montants bien plus importants d'investissements privés grâce à une utilisation plus efficace de leurs capitaux dans des activités de cofinancement et d'atténuation des risques, elles devraient pouvoir investir davantage d'énergie et d'expertise dans la fourniture d'un service que le secteur privé ne peut apporter: aider à construire l'infrastructure institutionnelle publique sur laquelle reposent des marchés compétitifs et socialement justes. Cette évolution, qui vient s'ajouter à la forte augmentation des prêts directs et des cofinancements rendue possible par une utilisation plus large de leur capital, ainsi qu'à l'effort massif pour encourager une diminution rapide des émissions de gaz à effet de serre liées au charbon dans le monde, représente l'affinement du «modèle économique» des BMD, qui est nécessaire pour qu'elles puissent répondre de manière plus complète aux priorités du système multilatéral au XXI^e siècle.

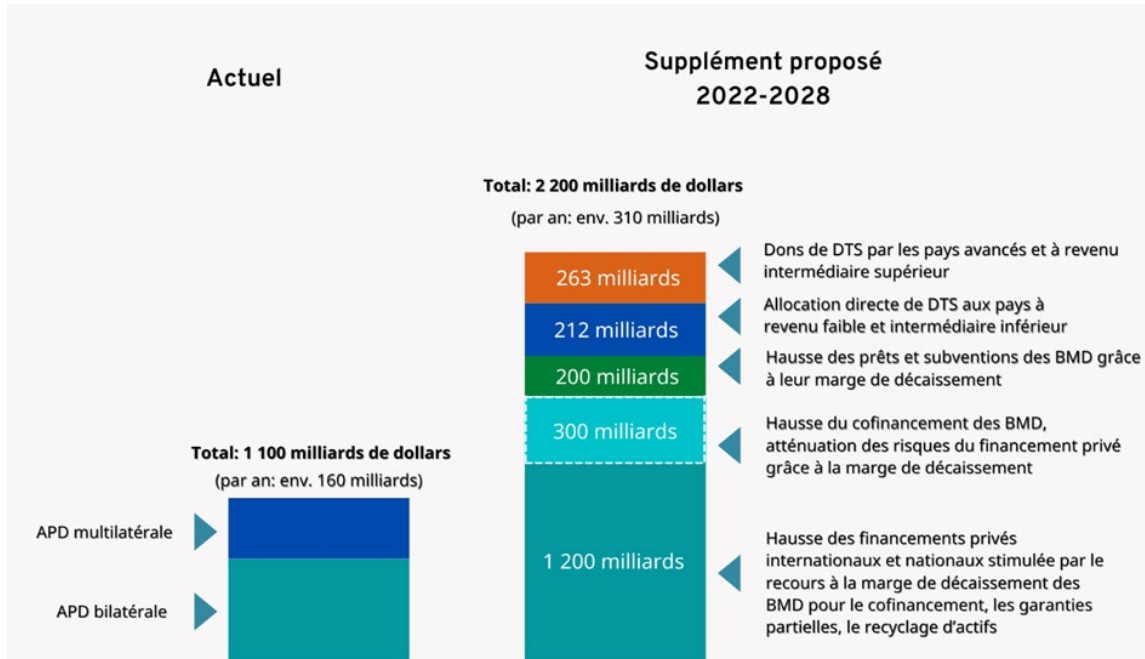
► 3 Une stratégie de financement à la hauteur de l'ambition et de l'urgence des programmes multilatéraux

Ces trois initiatives de financement fourniraient à la communauté internationale la stratégie audacieuse de mobilisation des ressources dont elle a besoin pour avoir de bien meilleures chances d'atteindre ses principaux objectifs énoncés d'équité mondiale en matière de vaccins, de reprise économique et sociale inclusive après la pandémie, et de réalisation des ODD, y compris les objectifs de l'Accord de Paris. En générant un financement supplémentaire pour le développement de 2 000 milliards de dollars au cours des prochaines années, ces initiatives permettraient d'établir une nouvelle doctrine de coopération internationale correspondant au niveau profond d'interdépendance que connaît l'humanité en ce siècle, comme en témoignent les menaces universelles que représentent la pandémie de COVID-19 et le changement climatique. Plus précisément, **tout pays à revenu faible ou à revenu intermédiaire inférieur ayant formulé un plan de reprise national réfléchi et centré sur l'être humain (conformément à l'appel mondial à l'action de l'OIT en vue d'une reprise centrée sur l'humain) ou un plan national de mise en œuvre des ODD se verrait garantir l'accès à une conséquente assistance financière et technique supplémentaire afin de tirer parti des ressources mobilisées au niveau national à ces fins. Cela inclurait les plans de vaccination et de traitement du COVID-19 que le pays a préparés, puisque le dispositif Accélérateur ACT et son mécanisme COVAX recevraient un financement complet et rapide dans le cadre de cette proposition.**

Telle est la nature du partenariat renforcé entre les pays développés et en développement, les secteurs public et privé, ainsi que les institutions de Bretton Woods et le système des Nations Unies, qui est nécessaire pour faire de la décennie d'action pour le développement durable une réalité et pour maîtriser la pandémie et le réchauffement climatique. Faute d'initiative de cette envergure, il est en effet difficile d'imaginer comment satisfaire les importants besoins de financement des pays en développement pour répondre à la pandémie, assurer la reprise et mettre en œuvre les ODD liés au climat.

L'estimation de 2 000 milliards de dollars suppose que a) les pays en développement à revenu faible et intermédiaire inférieur reçoivent leur quote-part de la nouvelle émission de DTS d'environ 212 milliards; b) les pays développés et les pays à revenu intermédiaire supérieur, comme la Chine, donneraient en moyenne 60 pour cent de leur part pour ces quatre objectifs communs (263 milliards); c) les BMD utiliseraient environ les deux tiers de leur marge de décaissement de 750 milliards, dont 40 pour cent seraient consacrés à l'augmentation des prêts et de l'aide concessionnelle (200 milliards); d) les BMD déploieraient les 60 pour cent restants, soit 300 milliards, pour encourager l'investissement privé dans les infrastructures et les industries durables liées aux ODD par le biais de cofinancements, de garanties partielles et de recyclage de portefeuilles, ce qui permettrait de mobiliser 4 dollars de capital privé pour chaque dollar de capital des BMD (1 200 milliards).

► **Figure 4 - Tripler le financement annuel lié à l'APD des pays à revenu faible et intermédiaire au cours des sept prochaines années**



Source: Estimations de l'auteur.

Suivant cette analyse, le financement mobilisé par le biais des dons de DTS serait alloué aux quatre priorités urgentes pour la reprise après le COVID-19 et l'action climatique figurant ci-après, qu'il soit canalisé par quelques véhicules multilatéraux comme ceux suggérés ci-dessus ou par des «clubs» plurilatéraux de pays donateurs et bénéficiaires volontaires (les BMD servant de gardiens des fonds fiduciaires spéciaux qu'elles créent à cette fin):

► **Tableau 2 - Déploiement des dons de DTS**

	(milliards de dollars É.-U.)
Financement complet et pluriannuel d'ACT/COVAX	50
Allègement et restructuration de la dette des pays à revenu faible et intermédiaire (au-delà de l'extension/élargissement de la DSSI)	35
Création et élargissement du socle de protection sociale des pays à revenu faible et intermédiaire	115
Remplacement et arrêt des centrales électriques au charbon dans les pays à revenu faible et intermédiaire	60
Total	260

Source: Estimations de l'auteur.

Ces montants n'incluent pas les ressources nationales supplémentaires que les pays en développement mobiliseraient probablement pour attirer ces financements internationaux complémentaires, y compris sous la forme d'investissements libellés en monnaie locale dans des infrastructures durables et d'une augmentation des recettes fiscales pour financer l'extension des systèmes de protection sociale. Ces ressources pourraient ajouter de 750 à 1 000 milliards de dollars au total mobilisé par ce dispositif. Enfin, une deuxième émission de DTS pourrait être envisagée vers la fin de la décennie, en particulier pour maintenir la dynamique de l'action pour le climat et de la mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030 au sens large.

Cette utilisation plus efficace du capital public investi dans l'architecture financière internationale aurait de profondes répercussions tangibles sur le plan humain, notamment dans les domaines suivants:

- **Vie humaine et bien-être.** Selon les tendances actuelles, la couverture vaccinale devrait être inférieure à 30 pour cent à la fin 2021 dans 91 pays à revenu faible ou intermédiaire inférieur, représentant une population totale de 2,5 milliards de personnes, et supérieure à 70 pour cent dans les pays à revenu élevé⁴⁰. En outre, les dépistages effectués dans ces pays correspondent à moins de 15 pour cent du taux de test dans les pays plus riches⁴¹. Ce plan de financement pourrait permettre d'atteindre 60 à 70 pour cent de couverture vaccinale dans les pays pauvres en 2022 et d'élargir considérablement l'accès aux diagnostics, aux équipements et aux traitements. En conséquence, des millions – voire des dizaines de millions – de vies seraient sauvées, des maladies débilitantes évitées et soignées, et des enfants protégés de la perte de leurs parents et de celle de leur scolarité.
- **Emploi.** Les effets sur l'emploi seraient tout aussi porteurs de changement. Ces 2 000 milliards de dollars supplémentaires de financement externe des besoins d'investissement dans les ODD dans les pays en développement – en particulier la majeure partie qui servirait à financer des projets d'infrastructure et d'industrie durables à forte intensité d'emploi dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports, de l'assainissement, du logement, du numérique, de l'aménagement du territoire, de la santé et de l'éducation – créeraient des dizaines de millions d'emplois au moment même où la pandémie a généré un fort déficit (environ 75 millions en 2021 par rapport aux tendances antérieures à la pandémie)⁴². Le potentiel brut de création d'emplois d'un investissement suffisant dans les ODD a été estimé à plus de 300 millions d'ici à 2030, ce qui représente plus de 10 pour cent de la population active⁴³. Le chômage mondial s'élève à environ 220 millions de personnes, dont approximativement un tiers concerne les jeunes, qui enregistrent un taux de chômage de quelque 13 pour cent et un taux de sous-utilisation de la main-d'œuvre trois fois plus élevé que celui des adultes. Le volet de ce programme d'investissement lié au système énergétique devrait à lui seul générer 18 millions d'emplois supplémentaires nets dans le monde d'ici à 2030⁴⁴. Le remplacement et l'arrêt de l'électricité produite à partir du charbon devraient générer trois à quatre fois plus d'emplois qu'ils n'en suppriment – le nombre d'emplois supplémentaires dans le seul secteur de la construction est estimé à 4 millions au cours de la prochaine décennie⁴⁵. En outre, le passage à une économie à zéro émission nette de carbone et à des régimes alimentaires plus sains et plus durables, qui réduisent la consommation de viande et de produits laitiers en augmentant celle d'aliments d'origine végétale, pourrait créer encore plus d'emplois. Par exemple, la Banque interaméricaine de développement et le BIT estiment que 15 millions de nouveaux emplois nets pourraient être créés en Amérique latine et dans les Caraïbes d'ici à 2030 grâce à la transition vers des émissions nettes nulles dans l'agriculture et la production d'aliments d'origine végétale, les énergies renouvelables, la sylviculture, la construction et l'industrie manufacturière. En somme, ce programme de financement audacieux contribuerait grandement à combler le grand vide sur le marché du travail qui existait avant la pandémie de COVID-19 – et qui s'est encore élargi depuis.
- **Investissements et opportunités pour les entreprises.** Ce programme international de mobilisation des ressources créerait également d'énormes opportunités pour les entreprises durables, y compris celles de petite taille. Selon les estimations de la Business and Sustainable Development Commission, la réalisation des ODD pourrait générer jusqu'à 12 000 milliards de dollars de débouchés commerciaux dans quatre secteurs représentant 60 pour cent de l'économie réelle: l'alimentation et l'agriculture, l'aménagement des villes, l'énergie et les matériaux, la santé et le bien-être⁴⁶. Les progrès pour atteindre

⁴⁰ Ruchir Agarwal et Gita Gopinath, «[A Proposal to End the COVID-19 Pandemic](#)», Document de travail du FMI, mai 2021, 11-12. Résumé en français: «[Une proposition pour mettre fin à la pandémie de COVID-19](#)».

⁴¹ OMS, *ACT-Accelerator Prioritized Strategy and Budget for 2021*, 19.

⁴² BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde*.

⁴³ Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, janvier 2017.

⁴⁴ BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde 2018: une économie verte et créatrice d'emplois*, 44; SystemIQ, *The Paris Effect: How the Climate Agreement is Reshaping the Global Economy*, décembre 2020.

⁴⁵ Goldman Sachs, *Carbonomics: The Green Engine of Economic Recovery*, 16 juin 2020, 15.

⁴⁶ Business and Sustainable Development Commission, *Better Business*.

les ODD ont pris beaucoup de retard⁴⁷, et ces flux financiers accrus contribueraient à financer intégralement les plans nationaux de développement durable dans les pays pauvres et plus généralement à mettre le Programme 2030 sur les rails. Ces investissements supplémentaires dans l'économie réelle sont indispensables pour compenser les effets de la pandémie de COVID-19. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement indique que :

la valeur des investissements nouveaux annoncés s'est contractée de 40 pour cent au cours des trois premiers trimestres de 2020, et celle des financements de projets internationaux (pour les grands projets d'infrastructure nécessitant plusieurs investisseurs) de 15 pour cent. L'activité d'investissement a fortement chuté dans tous les secteurs des ODD. Dans le secteur des infrastructures et des industries d'équipement (dont les services publics et les télécommunications), les annonces de financement de projets internationaux ont diminué de 62 pour cent en valeur. Les valeurs des projets de création de capacités dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de la santé et de l'éducation ont toutes été inférieures d'un à deux tiers à celles de 2019. La baisse des investissements relatifs aux ODD a été beaucoup plus importante dans les économies en développement et en transition que dans les pays développés, et plus prononcée dans les régions les plus pauvres. Les investissements liés aux ODD ont diminué de 51 pour cent en Afrique, de 44 pour cent en Amérique latine et dans les Caraïbes, de 33 pour cent en Asie et de 27 pour cent dans les économies en transition⁴⁸.

- **Pauvreté et insécurité économique.** Cette augmentation importante et soutenue des investissements dans la santé et dans l'emploi par le biais d'infrastructures et d'activités durables stimulerait la croissance économique et le niveau de vie. Le financement intégral de l'initiative COVAX aurait à lui seul des retombées énormes pour les deux. Selon les estimations du FMI, progresser plus rapidement vers l'éradication de la pandémie de COVID-19 entraînerait une hausse cumulée des revenus mondiaux de 9 000 milliards de dollars d'ici à 2025, répartis approximativement dans une proportion de 60/40 entre les économies en développement et les économies avancées⁴⁹. La hausse des recettes fiscales que cela générerait dans les pays avancés, estimée à 1 000 milliards de dollars, dépasserait largement l'allocation de 50 milliards de dollars pour le dispositif ACT/COVAX⁵⁰. Il est difficile de concevoir une dépense publique qui aurait un tel effet économique multiplicateur. Les importants investissements supplémentaires dans les priorités des ODD – telles que la qualité de l'eau, l'énergie, l'assainissement, les transports, le logement et les systèmes numériques – renforceraient simultanément le dynamisme, le caractère inclusif et la viabilité de ces économies. En outre, les fortes sommes que cette initiative de financement dégagerait pour étendre les socles de protection sociale mettraient à portée de main l'objectif de couverture universelle convenu au niveau multilatéral, avec tout ce que cela implique pour l'élimination des pires formes de pauvreté sur la planète, qui touchent de manière disproportionnée les groupes les plus vulnérables: les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les travailleurs informels et leurs familles, et les non-nationaux.
- **Sécurité environnementale.** Cette mobilisation ambitieuse de l'architecture financière internationale offrirait également un moyen viable de stabiliser le réchauffement climatique d'ici le milieu du XXI^e siècle. D'abord, elle permettrait de fortement réduire les émissions des centrales au charbon au cours des dix prochaines années, ce qui est une condition *sine qua non* des scénarios de 1,5°C et de bien en-dessous de 2°C, en veillant à ce que les pays en développement dont les émissions sont importantes suivent ce mouvement, ce qui enlèverait tout prétexte aux pays riches utilisant ce type d'équipements pour «tricher» en retardant leur propre action décisive. Ensuite, cela stimulerait massivement les investissements dans les infrastructures durables liées au climat et l'industrie dans d'autres secteurs, ce qui accélérerait encore la transition vers des économies à faible émission de carbone et permettrait de *tenir la promesse de 100 milliards de dollars par an de financement pour le climat que les pays développés ont faite aux pays*

⁴⁷ ONU, *The Sustainable Development Goals Report 2020*.

⁴⁸ James X. Zhan et Amelia U. Santos-Paulino, «Investing in the Sustainable Development Goals: Mobilization, Channeling, and Impact» (non traduit), *Journal of International Business Policy* 4 (2021): 166-183.

⁴⁹ Kristalina Georgieva, «Remarks at WTO Aid-for-Trade Stocktaking Event High-Level Plenary» (23 mars 2021).

⁵⁰ FMI, *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, avril 2021, 15.

en développement dans le cadre de l'Accord de Paris. L'enjeu essentiel pour l'humanité est de se placer rapidement sur la courbe des 1,5°C ou bien en dessous de 2°C, et de progresser beaucoup plus rapidement sur d'autres aspects clés de la sécurité environnementale tels que le stress hydrique, la perte de biodiversité et la dégradation des sols. Selon la trajectoire actuelle de près de 3°C de réchauffement de la planète, de grandes parties des zones tropicales devraient devenir pratiquement inhabitables et les graves sécheresses et les incendies qui en découlent, qui ne se produisent actuellement qu'une fois par siècle, devraient être enregistrés tous les deux à cinq ans dans la plupart des pays d'Afrique, en Australie, en Europe méridionale, dans le sud et le centre des États-Unis, en Amérique centrale, dans les Caraïbes et dans certaines régions d'Amérique du Sud⁵¹. En dessous de 2°C de réchauffement, le niveau moyen des mers dans le monde augmentera probablement de 30 à 60 centimètres d'ici à 2100 tandis qu'un réchauffement supérieur à 2°C entraînerait une hausse de 61 à 110 centimètres au cours de la même période. Dans ces conditions, les inondations dues aux marées hautes, qui ne sont actuellement attendues qu'une fois par siècle, toucheraient de nombreuses grandes villes et communautés tous les ans, et certaines petites nations insulaires deviendraient probablement inhabitables⁵².

En somme, mobiliser ces 2 000 milliards de dollars supplémentaires ferait une énorme différence pour le bien-être humain. Ces répercussions positives potentielles démontrent ce qu'une meilleure prise au sérieux des programmes multilatéraux économiques, sociaux et environnementaux à l'échelle internationale signifierait pour la population sur le terrain – pour la condition humaine au XXI^e siècle. Elles démontrent également le formidable coût d'opportunité pour l'humanité d'un gradualisme continu dans le financement du développement et du climat.

⁵¹ The Economist, "Three Degrees of Global Warming is Quite Plausible and Truly Disastrous", 24 juillet 2021.

⁵² GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), *Rapport spécial sur l'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique: Résumé à l'intention des décideurs*, 2019.

► 4 Conclusion

Se doter de l'ambition et de l'approche du plan Marshall à ce tournant décisif pour une reprise et une réforme de portée mondiale

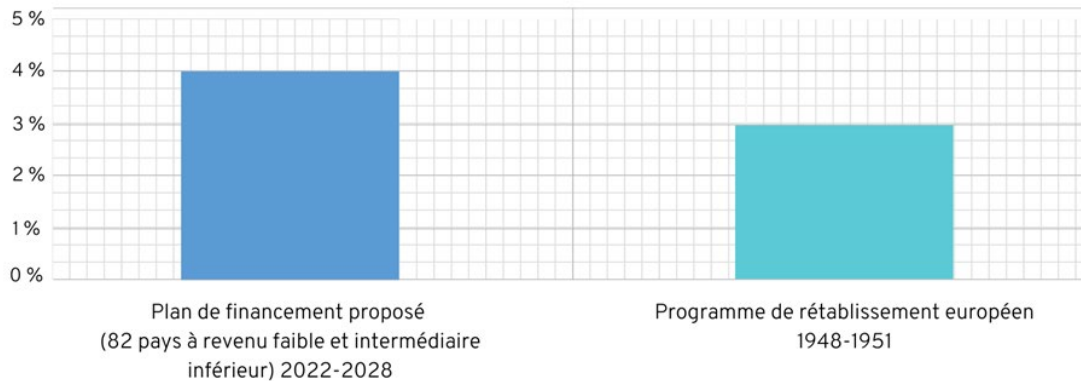
La stratégie de financement pour la reprise après la pandémie de COVID-19 et pour l'action climatique proposée dans ce document est certes ambitieuse, mais elle n'a rien d'utopique. Le FMI et les BMD ont déjà eu recours à chacune des approches avancées ici, mais pas à grande échelle ni comme principe d'organisation central de leurs activités. Il est certain qu'un engagement collectif fort au sein des conseils d'administration de ces institutions sera nécessaire pour opérer ces changements. La prochaine phase de l'initiative des Nations Unies de financement du développement pourrait utilement se concentrer sur ce point: tirer parti de son caractère politique de haut niveau afin de créer la coalition de pays développés et en développement indispensable pour donner corps à une telle dynamique au sein de ces conseils. De nombreux pays actionnaires et des cadres supérieurs des BMD sont déterminés à galvaniser et à moderniser davantage ces organisations afin de leur permettre de servir la communauté internationale aussi efficacement que possible en cette période de besoins sans précédent. La stratégie décrite dans cette note les aiderait à bien mieux exploiter leur bilan et leur expertise à cette fin.

Un tel partenariat mondial de mobilisation des ressources accélérerait considérablement les progrès dans la lutte contre la hausse des inégalités et le changement climatique, autrement dit dans la mise en œuvre des objectifs énoncés dans l'Appel mondial à l'action de l'OIT en vue d'une reprise centrée sur l'humain après la crise du COVID-19 et la Déclaration du centenaire pour l'avenir du travail, ainsi que dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Accord de Paris. Son effet de levier efficace sur les ressources des pays développés et en développement et sur les secteurs public et privé présenterait certaines similitudes avec le grand effort international de mobilisation des ressources du XX^e siècle: le Plan Marshall, conçu pour aider l'Europe à se relever des ravages de la Seconde Guerre mondiale.

Le plan Marshall, ou programme de relèvement européen comme on l'appelait officiellement, a fourni une aide annuelle équivalant à environ 3 pour cent du PIB des pays bénéficiaires pendant quatre ans (de 1948 à 1951), soit une ampleur comparable aux flux internationaux supplémentaires que les propositions formulées dans le présent document généreraient pour les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur au cours des sept prochaines années. L'aide fournie dans le cadre du plan Marshall s'est appuyée sur un niveau d'assistance similaire à celui fourni par les États-Unis en 1946-47, mais elle différait sur plusieurs points importants. D'abord, il s'agissait d'un programme pluriannuel, offrant une plus grande certitude et une meilleure continuité. Ensuite, il finançait bien plus que les besoins de base: il s'agissait d'un programme de *relèvement* à multiples facettes qui soutenait la reconstruction des infrastructures, l'expansion et la modernisation de l'industrie et l'amélioration de la productivité du travail par la formation et la coopération technique. En outre, il exigeait des pays bénéficiaires un engagement équivalent en monnaie locale. Ces fonds ont été répartis en appui des réformes politiques visant à maintenir l'élan économique et le soutien social de la reprise. Ces réformes ont donné la priorité à l'investissement en capital, à la capacité technique et managériale et à la concurrence sur les marchés, qui ont renforcé la compétitivité de l'industrie européenne et ses moyens de créer des emplois, ainsi qu'à la réduction de la dette publique, ce qui a créé un espace fiscal pour l'importante extension des systèmes de protection sociale qui a eu lieu au cours de cette période. Environ la moitié des dettes de guerre de l'Allemagne ont finalement été effacées, et le remboursement du reste a été différé et lié à la capacité de paiement du pays (ses niveaux de croissance économique et d'exportations). Enfin, le plan Marshall avait un caractère public-privé marqué. Des conseils multipartites ont été formés dans les pays bénéficiaires pour les guider dans la meilleure utilisation des

subventions et des prêts disponibles dans le cadre du programme, dont le responsable général était un éminent chef d'entreprise recruté dans l'industrie américaine.

► **Figure 5 – Échelle du financement proposé pour la reprise post-COVID et le développement durable dans les pays en développement par rapport au Plan Marshall de l'après-guerre**



En tant que tel, le plan Marshall était bien plus qu'une initiative d'aide – ou de réponse à une crise. C'était une initiative de *relèvement et de réforme* qui a aidé l'Europe d'après-guerre à véritablement se reconstruire plus vite et mieux, en évitant au passage de graves troubles sociaux et une instabilité politique. Il a non seulement favorisé le retour de la production économique aux niveaux d'avant-guerre en quelques années, mais il a également corrigé un certain nombre de faiblesses structurelles et institutionnelles qui avaient entravé les performances des économies européennes pendant l'entre-deux-guerres⁵³. En d'autres termes, le plan Marshall a joué un rôle catalyseur essentiel dans le rééquilibrage du modèle de croissance économique et du contrat social de l'Europe d'après-guerre, ce qui a généré des décennies de progrès économique fort et socialement inclusif.

Un effort analogue est aujourd'hui nécessaire à l'échelle mondiale pour aider les économies et les sociétés à se relever plus vite et mieux de la crise induite par la pandémie de COVID-19. Une stratégie de relance et de réforme semblable à celle du plan Marshall s'impose pour compléter et, en fin de compte, supplanter les mesures individuelles des nations essentiellement axées sur la réaction à la crise, aussi importantes soient-elles. Comme ce fut le cas en Europe après la Seconde Guerre mondiale, la rapidité et la durabilité de la reprise dépendent du renforcement des principaux éléments constitutifs du progrès économique et social au sens large: une grande disponibilité d'emplois et de formations, des protections sociales et des travailleurs plus solides, le renforcement d'autres cadres institutionnels publics permettant une croissance plus inclusive et dynamique, l'augmentation des investissements dans l'économie réelle et, dans le contexte actuel, des progrès accélérés et plus équitables dans la lutte contre la pandémie et le changement climatique. Cet investissement social accru est également essentiel pour réaliser une transition juste de notre système énergétique basé sur les combustibles fossiles, conformément aux [Principes directeurs](#) de l'OIT pour une transition juste vers des économies et des sociétés durables pour tous.

Les architectes du plan Marshall – ainsi que le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods – ont délibérément cherché à apprendre des erreurs de l'entre-deux-guerres. Des leçons analogues doivent aujourd'hui être tirées à propos de la nature du modèle de croissance et de développement des dernières décennies, en particulier de son caractère socialement et écologiquement déséquilibré et

⁵³ Voir, par exemple, Curt Tarnoff, [The Marshall Plan: Design, Accomplishments and Significance](#), (Congressional Research Service, Washington, DC, 18 janvier 2018); J. Bradford DeLong et Barry Eichengreen, [The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program](#), document de travail n° 3899 du National Bureau of Economic Research.

du sentiment d'injustice profondément ancré que cela a engendré dans certaines parties du monde. Ces frustrations se reflètent dans la rue et dans les conseils de gouvernement d'un grand nombre de pays. Au niveau international, elles se manifestent de la manière la plus visible par l'impasse dans laquelle se trouve depuis longtemps l'Organisation mondiale du commerce et par le débat de plus en plus houleux au sein de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques concernant le non-respect de l'engagement pris par les pays développés de fournir 100 milliards de dollars par an aux pays les plus pauvres pour financer la lutte contre le changement climatique.

Les pays industrialisés, qui détiennent la majorité des parts des institutions financières internationales et ont les plus grands marchés de capitaux du monde, portent certaines responsabilités historiques en ce qui concerne les inégalités mondiales⁵⁴ et le changement climatique⁵⁵. La progression de la pandémie et du réchauffement climatique menace de renforcer les inégalités et les perceptions de l'injustice dans le monde. Ce serait le moment opportun pour ces pays, dans l'intérêt de la cohésion à long terme du système international ainsi que de leur propre sécurité nationale, de donner un nouveau souffle à ces institutions et de les soutenir, en s'inspirant de la mise en garde gravée sur la première pierre du siège d'origine de l'OIT, qui paraphrasait sa Constitution de 1919: *Si vis pacem, cole justitiam* – «Si vous voulez la paix, cultivez la justice».

Il n'y a pas de meilleur point de départ qu'un effort semblable à celui du Plan Marshall pour fortement augmenter les investissements dans les populations des pays en développement à revenu faible et intermédiaire inférieur – dans leur santé, leur productivité et leurs opportunités économiques, ainsi que dans leur sécurité sociale et environnementale. La communauté internationale disposerait ainsi de la base de la stratégie coordonnée dont elle a besoin pour sortir de cette crise plus rapidement, plus solidement et avec une plus grande cohésion politique. Un tel plan jetterait également les bases du modèle de croissance et de développement plus inclusif, durable et résilient auquel les dirigeants mondiaux aspirent depuis la crise financière de 2008-09⁵⁶. Si les pays étaient mieux à même de mobiliser des investissements publics et privés dans les secteurs de leur économie riches en emplois, dans la formation et dans la protection de base de leur population en matière de santé, de travail et de protection sociale, il en résulterait une augmentation de l'emploi, du revenu médian des ménages, de la productivité du travail et de la confiance des consommateurs qui relèverait la demande globale et la croissance économique au sein de ces pays et entre eux, créant ainsi un cercle vertueux de reprise mondiale plus rapide et plus résiliente.

Les crises du COVID-19 et du changement climatique offrent une chance telle qu'on n'en connaît qu'une par génération d'intensifier la coopération internationale par une mobilisation plus imaginative et cohérente des institutions financières internationales. La communauté internationale pourrait nettement augmenter le rythme des progrès accomplis dans la résolution de ses crises sanitaire, économique, environnementale et sociale simultanées en déployant plus efficacement les capitaux publics déjà investis dans le FMI et les BMD pour aider les pays en développement à mieux répondre à leurs besoins nationaux pressants en la matière. Une initiative concrète de leadership dans ce sens permettrait de fortement enrayer la progression mondiale de la maladie, des inégalités et des émissions de gaz à effet de serre, tout en relevant le niveau de vie général et en renforçant la cohésion sociale et la stabilité politique. Elle contribuerait beaucoup à faire de cette prochaine «décennie d'action» une réalité.

⁵⁴ Pour un aperçu de la recherche sur l'héritage du colonialisme à cet égard, voir Patrick Ziltener et Daniel Kunzler, «Impacts of colonialism: A Research Survey», *Journal of World-Systems Research* 19, n° 2 (2013): 290-311.

⁵⁵ Voir par exemple Hannah Ritchie, «Who Has Contributed Most to Global CO2 Emissions?», *Our World in Data*, 1^{er} octobre 2019.

⁵⁶ Voir par exemple Richard Samans, *Beyond Business As Usual: G-20 Leaders and Post-Crisis Reconstitution of the International Economic Order*, Center for American Progress, septembre 2009.

► Faire avancer la justice sociale, promouvoir le travail décent

L'Organisation internationale du Travail est l'agence des Nations Unies pour le monde du travail. Nous rassemblons les gouvernements, les employeurs et les travailleurs en vue d'améliorer les conditions de travail de toutes et tous, de conduire une approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain à travers la création d'emplois, les droits au travail, la protection sociale et le dialogue social.

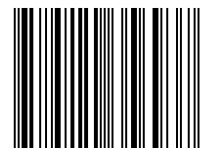
Contact details

Research Department (RESEARCH)

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland
T +41 22 799 6530
research@ilo.org
www.ilo.org/research



ISBN 9789220356937



9 789220 356937