

# Pacte financier mondial : et dans le match Aide au développement contre Néolibéralisme, l'avantage des 40 dernières années est à...



Organisé à Paris les 22 et 23 juin 2023, le sommet pour un Nouveau pacte financier mondial, convoqué par l'Élysée, ambitionne d'entamer la refonte du système financier international, rendu obsolète par la multiplication des crises.

Avec Jean-Marc Siroën, Pierre Bentata

**Atlantico : La réunion qui a lieu ce mercredi et jeudi à Paris sur un nouveau pacte financier mondial sera notamment chargée des questions de décarbonisation. Pouvez-vous donner votre avis sur ce sujet ?**

**Pierre Bentata :** En principe, l'idée d'un nouveau pacte financier mondial chargé de la décarbonisation n'est pas une mauvaise idée. C'est un signal fort qui montre que les objectifs environnementaux et climatiques doivent être considérés dans une vision globale. Les

mesures nationales ne suffisent pas à avoir un réel impact, surtout pour les pays européens et les pays développés qui ont déjà une faible empreinte environnementale. Cependant, le problème est que cela risque de se traduire par de nouveaux objectifs qui ne pourront être atteints qu'à travers des mesures fiscales contraignantes. Cela renforcera l'idée que le système actuel n'est pas viable et nécessite davantage d'interventions. Cela peut être contre-productif en termes de signal politique. Jusqu'à présent, ce ne sont pas les taxes ou les grands accords internationaux qui ont permis de progresser sur les enjeux climatiques et environnementaux mondiaux.

### **Qu'est-ce qui explique l'inefficacité des grandes règles ?**

**Pierre Bentata :** Le problème fondamental n'est pas tant les grandes règles en elles-mêmes, mais le décalage entre les annonces politiques et leur mise en œuvre concrète au niveau mondial. Il existe de nombreuses raisons expliquant cet écart, telles que les différences de développement entre les pays, les stratégies divergentes, les conjonctures et les capacités différentes. Il est difficile d'atteindre une véritable intégration politique mondiale, car les organisations internationales ont peu de pouvoir réel et les États sont rapidement bloqués par des intérêts divergents et des principes fondamentaux du droit international. Cette complexité ou plutôt cette absence de système crée un écart entre l'annonce enthousiaste des grands accords internationaux et les résultats concrets obtenus, ce qui peut entraîner de la déception et des effets moins importants que prévu en termes de réglementation et de politique globale.

### **Si on regarde maintenant dans le détail, notamment au niveau de l'aide au développement, à quel point est-ce que ça marche ?**

**Pierre Bentata :** En général, l'aide au développement est très inefficace. Il faut clarifier les choses. L'aide au développement en tant que financement direct de politiques mises en place par des gouvernements dans des pays pauvres ou nécessitant de l'aide est très inefficace. Cela ne fonctionne presque jamais. De nombreuses études économiques ont démontré que le montant d'argent donné à un pays n'a aucun impact sur sa croissance, ses changements structurels ou son niveau de dette. Ainsi, cet argent est souvent gaspillé car les pays qui ont besoin d'aide sont généralement les moins stables et ceux qui ont des règles de droit opaques. Cela entraîne des pertes financières et une appropriation de l'argent par différents échelons de l'administration, ce qui finit par ne pas profiter à la population. En revanche, il existe des formes d'aide qui fonctionnent mieux, comme les aides ciblées de la Banque mondiale, par exemple. Au lieu de donner de l'argent aux États, la Banque mondiale cible des secteurs spécifiques et soutient directement le secteur privé. Ces approches sont plus efficaces car elles n'impliquent pas nécessairement des transferts financiers, mais peuvent également inclure des transferts technologiques ou un soutien aux transitions organisationnelles ou financières. Cependant, ces formes d'aide sont moins bien perçues politiquement, ce qui crée un contraste entre l'image politique et l'efficacité économique de l'aide. Ainsi, il existe des formes d'aide qui fonctionnent, mais malheureusement, ce sont souvent celles qui sont politiquement moins valorisées.

## **Dans le cas des aides ciblées de la Banque mondiale, y a-t-il des exemples précis qui ont été efficaces ?**

**Pierre Bentata :** Les aides ciblées peuvent fonctionner dans certains cas, par exemple lorsqu'il est nécessaire d'arrêter un cercle vicieux de pauvreté avec des systèmes de microfinance ou d'aider directement les individus. La Banque mondiale peut également intervenir pour faciliter des négociations entre des entreprises internationales et le secteur privé local, ou avec les autorités locales. Dans ces cas, on peut observer des effets positifs, notamment en Afrique subsaharienne. Cependant, il faut noter que la Banque mondiale accorde moins d'aide au développement par rapport à d'autres organisations internationales ou aux aides directes entre pays. Il est donc mal vu politiquement. De plus, la Banque mondiale est considérée comme étant d'obédience libérale, ce qui renforce les réticences. Ainsi, bien qu'il existe des aides qui fonctionnent, elles restent ponctuelles ou liées à des crises, et leurs effets ne sont pas spectaculaires. De plus, elles représentent une proportion très faible par rapport à l'ensemble des aides.

## **Est-ce que cela signifie finalement que le libéralisme devrait être laissé faire pour favoriser le développement des pays, plutôt que l'aide au développement étatique ou international ?**

**Pierre Bentata :** Il ne faut pas être dogmatique, bien sûr. Ma vision est qu'il faut davantage promouvoir le marché. Cela ne signifie pas pour autant que la politique n'a pas de rôle à jouer. Il est essentiel de multiplier les accords de libre-échange, de favoriser des relations diplomatiques qui permettent aux pays les plus pauvres de se rapprocher des pays occidentaux, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cela implique également d'autres mesures, comme inciter ces pays à se réformer et à s'ouvrir. Par exemple, le Ghana était autrefois le grenier à blé et prêtait de l'argent à la Corée du Sud dans les années 50 et 60. Aujourd'hui, le Ghana est surendetté et en difficulté, tandis que la Corée du Sud a connu une croissance exponentielle. Pour inciter ces pays à revenir vers une logique d'ouverture et de marché, le rôle politique est essentiel. Il ne suffit pas de dire "allez-y" et de libérer l'entrepreneuriat tout en imposant un protectionnisme déguisé en écologie, en encourageant l'utilisation d'énergies renouvelables inefficaces uniquement pour pouvoir vendre nos propres biens. Le protectionnisme agricole est également nécessaire, mais il faut prendre en compte les préoccupations des pays pauvres et trouver des mesures de compensation pour les protéger. Le politique doit jouer un rôle dans les domaines de l'écologie et du transfert technologique. Le développement du marché et l'ouverture de ces pays ne peuvent pas se faire sans un fort engagement politique et la mise en place de mesures concrètes. Il est vrai que les pays d'Afrique et les pays les plus pauvres ont raison de se sentir oubliés. Une simple aide financière les maintient dans une situation de survie, ce qui engendre un ressentiment envers les pays occidentaux, d'autant plus qu'ils sont souvent d'anciennes colonies. Il n'y a pas de solution idéale ou de réponse unique. Le libre marché ne peut pas tout faire seul. Il faut convaincre, et cela passe par des négociations principalement politiques.

## **En ce qui concerne les progrès réalisés jusqu'à présent dans la lutte contre le changement climatique, qu'est-ce qui a le plus fonctionné pour réduire les émissions ?**

## Quelles sont les méthodes les plus efficaces ?

**Pierre Bentata :** Il s'agit d'une combinaison de règles et de réformes juridiques établies par les politiques et l'opinion publique, ainsi que d'innovations sur le marché. Si nous prenons l'exemple des États-Unis, souvent perçus à tort comme un pays où il est permis de polluer et de détruire l'environnement, en réalité, ils ont parmi les réglementations les plus strictes au monde. Leurs règles sont bien plus sévères que les nôtres, que ce soit en termes de pollution ou de crimes écologiques, bien que la définition de ce dernier ne soit pas réellement appliquée juridiquement. Que ce soit en Europe ou en Amérique du Nord, les réformes sont régulièrement mises en place pour renforcer l'arsenal juridique et réglementaire, ainsi que le contrôle par les commissions.

Les règles les plus efficaces se divisent en deux catégories : les règles fixant des objectifs d'émissions ou de contrôle des impacts environnementaux sans spécifier les méthodes à utiliser, ce qui laisse aux entreprises la liberté de déterminer la meilleure façon d'atteindre ces objectifs. Cela crée une émulation où les entreprises cherchent à respecter la réglementation de la manière la plus rentable possible, ce qui favorise celles qui réussissent à atteindre cet objectif tout en produisant des biens de valeur. En même temps, il y a également des règles de responsabilité de plus en plus sévères, permettant aux citoyens de saisir les tribunaux et d'intenter des poursuites contre les entreprises dont le comportement semble néfaste pour l'environnement. Les notions de crimes écologiques et d'actions collectives autorisées sont particulièrement efficaces. Elles ont un impact direct, mais elles créent également une incitation pour les entreprises à transformer leurs pratiques, car elles sont menacées à la fois par les consommateurs et par les citoyens, qui sont souvent les mêmes personnes avec des comportements différents selon les contextes.

Cependant, il est important de souligner que ces changements prennent du temps. Dans les années 60 ou 70 en Europe, il était rare de trouver des écologistes engagés, des personnes qui trient leurs déchets ou vérifiaient l'impact environnemental des entreprises, ou encore qui boycottent certaines marques. Le nombre de procès environnementaux était également très faible à cette époque. En France, par exemple, nous avons connu une croissance exponentielle des procès environnementaux dans les années 50, alors qu'il n'y en avait pratiquement aucun auparavant. Cette évolution est le résultat d'un processus démocratique où des règles sont mises en place et acceptées, car elles sont demandées par une partie de la population, ainsi que d'une adaptation du marché à ces règles.

Nous commettons deux erreurs majeures. Tout d'abord, nous pensons que nous pouvons imposer ces règles à des pays qui ne sont pas encore prêts à les suivre. Par exemple, si nous essayons de contraindre l'Inde, l'un des plus gros pollueurs, qui est encore en phase de transition économique, à adopter des règles aussi strictes que les nôtres, cela serait voué à l'échec. Tous les pays du monde pourraient demander simultanément à l'Inde de changer, mais cela ne changerait rien tant que ce pays n'aurait pas assuré un minimum de conditions à la majorité de sa population. La population doit être prête à entendre ces changements, mais il est difficile de leur parler de la destruction de la planète dans quelques centaines d'années si elles n'ont pas de quoi manger le lendemain. C'est notre erreur majeure.

Deuxièmement, nous ne prenons pas suffisamment en compte les progrès réalisés au cours des dernières décennies dans les pays les plus riches. Nous adoptons souvent une attitude nombriliste où nous cherchons à aller encore plus loin, alors que peu importe ce que nous faisons maintenant, nous n'avons plus d'impact significatif sur le climat. Les émissions et la pollution générées par la France ou le Danemark, par exemple, sont négligeables. Nous pourrions dépenser des milliards sans réel effet. Dans cette optique, l'aide la plus efficace sur le plan écologique que nous pouvons offrir est de permettre aux pays les plus pauvres d'effectuer une transition économique aussi rapide que possible. Cela peut sembler paradoxal pour les écologistes qui refusent de le comprendre par dogmatisme, mais des démographes tels que Michael Shellenberger et de nombreux économistes l'ont démontré. Par exemple, si nous voulons aider l'Inde à réduire rapidement son empreinte écologique, nous devrions aujourd'hui les financer pour qu'ils puissent développer des usines de charbon. Cela peut sembler difficile à comprendre pour ceux qui accusent systématiquement l'homme d'avoir un impact négatif sur l'environnement, mais en freinant cette transition, nous créons un système de pauvreté. La frugalité pourrait être acceptable dans une certaine mesure, mais ce n'est pas le cas pour les véritables pollueurs d'aujourd'hui, tels que la Chine, la Russie et l'Inde, car ces pays sont encore pauvres.

### **Le sommet pour un "Nouveau pacte financier mondial" s'ouvre ce jeudi à Paris. Que penser de cette nouvelle initiative multilatérale ?**

**Jean-Marc Siroën :** On n'attend pas de ce sommet des résultats extraordinaires. Ce ne sera certainement pas un nouveau « Bretton Woods ». L'initiative dite de Bridgetown portée par Mia Mottley, la Première Ministre travailliste de la Barbade lors de la COP27 de Charm El-Cheikh (Egypte), en novembre 2022 et reprise par Emmanuel Macron vise très large : favoriser le développement des pays les plus pauvres, accélérer leur transition énergétique, prévenir une crise de la dette. Au-delà, il s'agit aussi de répondre à la demande des pays en développement d'avoir plus de place dans les institutions internationales pour empêcher que le fossé entre eux et les pays occidentaux ne se creuse davantage au profit de pays comme la Chine qui rêvent de fédérer le « Sud global ».

Le système financier international mis en place à l'issue de la Conférence de Bretton Woods (1944) a été plusieurs fois amendé mais sans avoir remis en cause un processus de décision qui reste dominé par les pays riches.

Si les pays développés ont pu trouver à l'intérieur de leurs institutions monétaires et bancaires les financements qui répondaient à la crise sanitaire et à la crise ukrainienne il n'en a pas été de même dans les pays en développement. Les insuffisances du système international, maintenant appelé à trouver les ressources exigées par la transition énergétique, ont ainsi été mises une nouvelle fois en évidence. Les pays riches n'ont à ce jour pas tenu leur engagement de consacrer de 100 milliards de dollars de financement annuel d'ici à 2020 en faveur de l'adaptation et la lutte contre le changement climatique.

Si le défi est réel et s'il est urgent d'y répondre, on ne peut pas attendre de miracles du sommet et, d'ailleurs, on n'en attend pas. Au mieux peut-il accélérer une sensibilisation aux impasses actuelles ce qui pourrait aboutir à quelques avancées lors des sommets à venir (G7, G20, COP28, assemblées générales du FMI et de la Banque mondiale...) voire préciser certaines propositions assez techniques qui visent à augmenter les ressources accessibles aux pays en développement (distribution de DTS par le FMI, augmentation du capital libéré de la Banque mondiale, taxation du transport maritime, etc.).

Quant à un nouveau Bretton Woods qui chamboulerait l'ancien, on en est loin. Le besoin est là, mais pas le climat politique international.

**Si l'on regarde l'historique de l'action internationale par l'aide au développement sur ces dernières décennies, qu'elle soit d'État à État ou par les grandes institutions internationales, quelle est l'efficacité de l'aide au développement ?**

**Jean-Marc Siroën :** L'aide publique au développement (APD) n'est qu'un moyen de financement parmi d'autres et qui est devenu relativement marginal par rapport à l'endettement, aux investissements des firmes multinationales ou même au transfert des travailleurs émigrés qui ont fortement augmenté depuis 30 ans. Elle ne représentait en 2022 que 0,36 % du revenu national brut des pays développés alors que l'objectif de l'ONU est de 0,7 %. Même si ce niveau était atteint, il serait très insuffisant pour répondre aux défis actuels.

On notera que l'APD n'inclut pas les prêts des États, du FMI et des banques de développement (dont la Banque mondiale) tout simplement parce qu'ils doivent être remboursés. L'APD sera sûrement en arrière-plan des discussions du sommet de Paris, ne serait-ce que pour enfoncer le clou à l'égard des pays industriels, mais elle ne sera pas le point essentiel.

Pour le reste, l'efficacité de l'APD sur le développement est depuis longtemps un sujet de controverses entre économistes. Les études économétriques ne tranchent pas car trop de facteurs interviennent pour expliquer la croissance ou la baisse de la pauvreté. Elle est contestée par les plus libéraux qui tiennent sur la nature « publique » de cette dette et plaident en faveur des fondations (comme la fondation Bill Gates) et, surtout, des marchés financiers. Les autres, avec plus ou moins de nuances, la considèrent comme nécessaire même s'ils reconnaissent qu'elle pourrait être mieux utilisée.

**Comment expliquer cet effet relatif de l'aide au développement ?**

**Jean-Marc Siroën :** L'aide publique au développement, comme d'ailleurs les prêts bilatéraux ou multilatéraux, ne peut être efficace que si les États sont eux-mêmes efficaces ce qui inclut la stabilité politique, la lutte contre la corruption, des contre-pouvoirs, des infrastructures adaptées.

De fait, l'APD a souvent davantage poursuivi des buts plus géopolitiques qu'économiques. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner qu'elle ait souvent déçu !

## **Si l'on compare aux résultats obtenus par l'aide au développement, quels sont les résultats obtenus par le libre jeu des marchés et du néolibéralisme ?**

**Jean-Marc Siroën :** Il est vrai que les pays en développement ont bénéficié de la mondialisation dite, à tort ou à raison, « néolibérale ». Depuis les années 1990, leur taux de croissance a toujours été supérieur à celui des pays industriels. Ils ont moins mal supporté la crise de 2008 (on attendait leur effondrement !). Ils ont amélioré leurs ratios d'endettement et diminué spectaculairement leur taux de pauvreté. Les choses ont commencé à se gâter à la fin des années 2010.

En réalité, les bonnes performances des pays en développement doivent être assez largement imputées au choc de demande provoqué par la « locomotive » chinoise. Elle leur a ouvert de nouveaux marchés et a contribué à maintenir le cours des matières premières à des niveaux élevés, ce qui a dopé leurs exportations et leur croissance.

À cette époque, ils ont pu alors s'endetter et accroître leur solvabilité. Le ralentissement de l'économie chinoise, la crise du Covid, le retour de l'inflation et, pour la plupart d'entre eux, les retombées de la guerre en Ukraine ont retourné la situation. Au même moment, ils doivent financer aussi la transition énergétique, non seulement parce qu'on leur demande, mais parce que beaucoup d'entre eux, à l'image de la petite Barbade, sont particulièrement exposés aux dérèglements climatiques.

## **En particulier, sur les questions climatiques, que peut l'aide au développement (dans l'absolu et en comparaison de la logique de marché) ?**

**Jean-Marc Siroën :** Le rapport [Pisani-Ferry](#) [Mahfouz](#) nous a alertés sur les besoins de financement exigés par la transition énergétique en France. On imagine les besoins nécessaires dans les pays en développement, souvent très exposés et sans accès aux mêmes ressources que les pays plus riches. Même si des perspectives relativement optimistes sont ouvertes (disponibilité de matières premières nécessaires à la transition énergétique, ensoleillement, ...), ils auront besoin de financements lourds pour se concrétiser et dans cette reconversion, le marché aura un rôle important à jouer.

Néanmoins, pour deux raisons au moins, le recours au marché ne pourra pas suffire.

La première est qu'aujourd'hui, les pays en développement n'ont pratiquement plus accès aux marchés financiers ou alors à des taux d'intérêt exorbitants. Ils ont donc impérativement besoin de recourir à l'APD peut-être, mais surtout aux institutions publiques multilatérales – FMI, Banque mondiale, Banques régionales de développement –.

La seconde est que, pour qu'un marché existe, il faut encore qu'il puisse fixer un prix. Or, par nature, le carbone n'en a pas. Instaurer, comme en Europe, un prix du carbone permet certes de créer un marché vertueux, mais le système ne peut-être pleinement efficace que s'il est

appliqué partout. Le sommet de Paris permettra peut-être de nous dire où on en est exactement.