Coopération pour le développement 2024

METTRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS



OCDE

Coopération pour le développement 2024

METTRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2024), *Coopération pour le développement 2024 : Mettre la transition écologique au service de la lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/cf89cef9-fr.

ISBN 978-92-64-60919-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-44705-9 (PDF)
ISBN 978-92-64-86605-8 (HTML)
ISBN 978-92-64-36323-6 (epub)

Coopération pour le développement : Rapport
ISSN 2074-7756 (imprimé)
ISSN 2074-7748 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © hadynyah/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : https://www.oecd.org/fr/publications/support/corrigenda.html.

© OCDE 2024

Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)
Cette œuvre est mise à disposition sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International. En utilisant cette œuvre, vous acceptez d'être lié par les termes de cette licence (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Attribution – Vous devez citer l'œuvre.
Traductions – Vous devez citer l'œuvre originale, identifier les modifications apportées à l'original et ajouter le texte suivant : *En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valide.*
Adaptations – Vous devez citer l'œuvre originale et ajouter le texte suivant : *Il s'agit d'une adaptation d'une œuvre originale de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments utilisés dans cette adaptation ne doivent pas être rapportés comme représentant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays Membres.*
Contenu provenant de tiers – La licence ne s'applique pas au contenu provenant de tiers qui pourrait être incorporé dans l'œuvre. Si vous utilisez un tel contenu, il relève de votre responsabilité d'obtenir l'autorisation auprès du tiers et vous serez tenu responsable en cas d'allégation de violation.
Vous ne devez pas utiliser le logo de l'OCDE, l'identité visuelle ou l'image de couverture sans autorisation expresse ni suggérer que l'OCDE approuve votre utilisation de l'œuvre.
Tout litige découlant de cette licence sera réglé par arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de 2012. Le siège de l'arbitrage sera Paris (France). Le nombre d'arbitres sera d'un.

Préface

La proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté a reculé depuis le lancement des Objectifs de développement durable, passant de 10.8 % (soit 787 millions de personnes) en 2015, à 8.4 % (soit 689 millions de personnes) en 2019. La pandémie de COVID-19 a donné un coup d'arrêt à ces progrès, et si l'on se fonde sur la trajectoire actuelle, 7.0 % de la population mondiale, soit près de 575 millions de personnes, seront encore en situation d'extrême pauvreté en 2030. Parallèlement, les effets du changement climatique pèseront de manière disproportionnée sur les populations les plus vulnérables, menaçant de faire basculer 132 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté.

En tant que source stable et fiable de financement pour les pays en développement, l'aide au développement a un rôle essentiel à jouer dans l'accélération des progrès en matière de réduction de la pauvreté et de développement, le soutien à l'adaptation au changement climatique et la mise à profit de la transition écologique à l'appui d'une croissance résiliente, durable et inclusive.

L'aide publique au développement (APD) et le financement climatique destiné aux pays en développement ont tous deux atteint des niveaux record, malgré les fortes pressions qui s'exercent sur les budgets publics. D'après les chiffres préliminaires, l'APD totale a atteint 223.7 milliards USD en 2023 ; c'est la quatrième année consécutive qu'elle atteint un niveau record. Le financement climatique provenant de sources publiques bilatérales et multilatérales a atteint 115.9 milliards USD en 2022, soit, pour la première fois, davantage que les 100 milliards USD promis.

Le rapport *Coopération pour le développement 2024* de l'OCDE formule des recommandations d'actions ciblées visant à optimiser la contribution de ce financement au développement durable :

- Accroître l'efficacité des financements disponibles en intégrant mieux la lutte contre la pauvreté et le changement climatique dans la conception et l'évaluation des programmes ;
- Renforcer les capacités relatives au système fiscal des pays en développement, par exemple, afin d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures ;
- Multiplier les possibilités de développement des compétences pour les femmes afin d'accroître leur participation au marché du travail et qu'elles soient mieux à même de participer à la transformation écologique et d'en bénéficier ; et,
- Faire prévaloir des marchés du travail inclusifs et des conditions de travail décentes en soutenant la régularisation de l'emploi informel et les droits de négociation collective.

L'OCDE est on ne peut mieux placée pour contribuer à aligner le soutien apporté par les politiques de développement à la lutte contre la pauvreté et celui axé sur l'action climatique en mettant à profit l'expertise de l'ensemble de l'Organisation. Notre aptitude à recueillir et analyser des données, à promouvoir un dialogue inclusif et à élaborer des pratiques optimales et des normes peut aider les partenaires au développement à repérer, mettre en œuvre et évaluer les innovations en matière d'action publique visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de la coopération pour le développement.

Les participants au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, qui s'est tenu en 2023, se sont engagés à faire en sorte qu'aucun pays ne soit contraint de choisir entre lutter contre le changement climatique et lutter contre la pauvreté ou relever d'autres défis en matière de développement. Le Secrétariat du Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P), hébergé par l'OCDE, constitue un exemple de mobilisation de tout l'éventail des compétences de l'OCDE pour aider les pays à traduire leurs engagements en actions concrètes en faveur de l'action climatique et du développement durable.

L'édition 2024 du rapport *Coopération pour le développement* de l'OCDE insiste sur cette approche intégrée et formule des recommandations concrètes dans les domaines d'action où la coopération pour le développement peut sensiblement changer la donne, pour créer un avenir plus résilient, inclusif et durable.



Mathias Cormann,
Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

Depuis plus de 60 ans, le rapport *Coopération pour le développement* livre des données, analyses et idées nouvelles au Comité d'aide au développement (CAD) et, plus largement, à la communauté internationale, influant ainsi sur des réformes de l'action publique et des changements de comportements, et promouvant les meilleures pratiques dans la coopération pour le développement. Chaque année, le rapport analyse une nouvelle problématique d'actualité, pertinente pour la politique de coopération pour le développement et son financement, ou qui les met à l'épreuve.

Faisant fond sur les recherches et éclairages les plus récents apportés par les praticiens, les universitaires et les experts de la société civile, cette édition du 61e anniversaire met l'accent sur les programmes d'action en faveur de la réduction durable de la pauvreté et des inégalités dans le contexte de l'impératif de transition écologique, met en évidence les défis auxquels sont confrontés les membres du CAD et d'autres acteurs de la coopération pour le développement dans leurs efforts pour concilier ces différents objectifs, et propose un certain nombre de solutions pour exploiter des synergies positives.

Le rapport comporte une synthèse et deux grandes parties. La synthèse présente les principaux messages concernant les opportunités et les défis que doivent embrasser les fournisseurs de coopération pour le développement afin de faire en sorte que l'aide publique au développement (APD) – leur principal instrument – reste adaptée à l'objectif qui est le sien dans un paysage mondial en rapide mutation. La Partie I montre que la pauvreté et les inégalités grandissantes sont des problèmes urgents, de grande ampleur et complexes, et présente des solutions permettant de s'y attaquer et d'accélérer les progrès sur la voie de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) 1 (éliminer la pauvreté) et 10 (réduire les inégalités). La Partie II est axée sur les politiques publiques et bonnes pratiques visant à mettre fin à la pauvreté et à réduire les inégalités, notamment en tenant compte de synergies avec des transitions écologiques justes. Les deux parties contiennent des chapitres analytiques rédigés par des groupes de réflexion, des chercheurs, des experts du développement, des organisations de la société civile, des responsables politiques et des équipes de l'OCDE, ainsi que des « Points de vue » de personnes faisant autorité dans leur domaine.

Remerciements

L'édition 2024 du rapport *Coopération pour le développement* a été préparée sous la direction globale de Pilar Garrido, Directice de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE. Ida McDonnell, Cheffe de l'Unité de recherche de la DCD, a donné des orientations stratégiques et agi en qualité de directrice de la rédaction de ce rapport. Celui-ci a été conçu et produit par l'équipe principale, dont l'équipe chargée de la pauvreté et des inégalités, composée d'Eleanor Carey et Julie Seghers pour l'élaboration du concept et la coordination, ainsi que d'Isabel Davis, Harsh Desai, Carolina Guerra, Simone Hegge, Ikya Kondapolu, Olivia Lalonde, Danielle Mallon, Andrew Park, Rahul Malhotra, Frederik Matthys et José Suárez Sarrazin. Le rapport de cette année a bénéficié de la collaboration de Jenny Baracaldo Fernández, Joëlline Bénéfice et Ikya Kondapolu, qui gèrent les *Outils, éclairages, pratiques de la coopération pour le développement*.

Des remerciements tout particuliers vont aux auteurs qui ont contribué au rapport, dont les noms sont cités au fil des pages. Les remerciements des auteurs sont mentionnés dans leur contribution. L'équipe du rapport est très reconnaissante à l'équipe de direction de la DCD et aux collègues de l'ensemble de la Direction qui ont contribué à l'élaboration des concepts, aidé à trouver des auteurs et des conseillers, révisé le contenu et formulé des conseils stratégiques, les équipes chargées de l'environnement, du climat et de l'égalité entre les genres ayant été tout particulièrement mises à contribution. Des remerciements sont également adressés aux directions de l'OCDE qui ont collaboré, en particulier la Direction de l'environnement, le Centre de développement de l'OCDE, le Centre de politique et d'administration fiscales, la Direction des affaires financières et des entreprises, la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et le projet horizontal de l'OCDE *Zéro émission nette + : Résilience climatique et économique dans un monde en mutation*.

Les membres du CAD et le Président du CAD, Carsten Staur, ont apporté orientations et conseils, à la fois sur la note conceptuelle et à des stades ultérieurs du rapport, notamment en formulant des commentaires et observations sur la note conceptuelle lors d'une réunion formelle du Comité en décembre 2023, au cours de consultations bilatérales et collectives, lors d'un atelier multipartite sur les conclusions préliminaires et les principaux thèmes en avril 2024, et lors de rapports d'étape présentés au CAD en mai et juillet 2024, par le biais des réponses à la première enquête de l'OCDE sur les approches des membres du CAD en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le cadre de la coopération pour le développement : qu'ils reçoivent nos sincères remerciements pour cet engagement actif, et pour le soutien au lancement du rapport en juillet 2024.

Les membres du groupe de pilotage de la Communauté de pratique sur la pauvreté et les inégalités (CoP-PI) du CAD de l'OCDE ont fourni des commentaires détaillés tout au long du processus, notamment à l'occasion de la réunion du Comité stratégique de la Facilité de recherche UE-AFD sur les inégalités, qui s'est déroulée en avril, et de la conférence internationale « Inégalités, travail et nature » tenue en Afrique du Sud en novembre 2023 – les membres étant des représentants de l'Allemagne, de l'Australie, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, du Danemark, de la Commission européenne, de la Finlande, de la France, de l'Espagne, des États-Unis, de l'Irlande, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse.

Nous sommes profondément reconnaissants à Susan Sachs d'avoir assuré la révision du rapport de cette année, à Meral Gedik et Ola Kasneci d'avoir créé les mises en page et travaillé sur le manuscrit, à Stéphanie Coic pour la conception de la couverture et des graphiques, à Polly Meeks pour le soutien à la recherche, à Jennifer Allain pour la relecture, mais aussi à l'ensemble de l'équipe de communication : Henri-Bernard Solignac-Lecomte, Joëlle Bassoul, Karena Garnier, Jessica Voorhees, Dzidedi Azumah ainsi que Catherine Bremer, Anne-Lise Prigent et leurs collègues de la Direction de la communication de l'OCDE, pour le soutien éditorial et la publication, et à Sylvie Walter et Asier Ramirez de la Piscina pour l'administration financière. Le rapport a été traduit en français par la Division de la traduction de l'OCDE, sous la conduite de Patricia Lotzer.

Éditorial

Même si nous craignions le pire, les dernières données relatives à la pauvreté ont fait l'effet d'un choc. La pandémie de COVID-19, les chocs économiques et le surendettement qui se sont ensuivis, la guerre et les conflits ainsi que, conformément aux prévisions, les graves effets du changement climatique ont mis à mal trente ans de progrès sur la voie de l'élimination de l'extrême pauvreté.

Selon les sources et les modes de calcul, entre 700 millions et 2 milliards de personnes vivent dans une situation d'extrême pauvreté, de pauvreté absolue ou de pauvreté multidimensionnelle dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Les ménages pauvres ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer leur subsistance. Sans assurance, protection sociale ni éducation de qualité, confrontées aux maladies et l'augmentation du coût de la vie, des milliards de personnes pourraient de nouveau basculer dans la pauvreté.

Parallèlement, les images d'une planète « en feu » ou « sous l'eau » diffusées par les médias montrent combien il est urgent d'agir pour lutter contre le changement climatique. D'ici à 2030, si aucune mesure n'est prise, les chocs climatiques aggraveront encore le sort de centaines de millions de ménages pauvres dans des régions vulnérables comme l'Afrique subsaharienne ou l'Asie du Sud, où se concentre l'extrême pauvreté.

Les fournisseurs de coopération pour le développement ont entrepris de relever le défi en intensifiant leur soutien financier et technique à l'appui des transitions écologiques dans les pays partenaires, afin d'instaurer des économies bas carbone et résilientes au changement climatique. Cependant, ils doivent faire face aux coûts croissants de l'adaptation au changement climatique et aider les pays à gérer les risques de perturbation inhérents aux transitions écologiques, notamment les pertes d'emplois dans les secteurs polluants ou à forte intensité de carbone, ou encore les conséquences que l'exploitation de ressources minérales critiques peut avoir sur la santé et l'environnement des populations locales.

L'OCDE s'est toujours fait le porte-drapeau de politiques meilleures pour une vie meilleure partout dans le monde, notamment en œuvrant à la réalisation des Objectifs de développement durable. Notre cap pour concrétiser cette ambition a toujours été le même : améliorer la vie des plus pauvres et des plus vulnérables, favoriser la transparence et rendre des comptes. Pourtant, face aux défis environnementaux pressants, nos partenaires soulèvent des questions difficiles : qu'en est-il de l'engagement inébranlable à réduire la pauvreté et les inégalités ? Quid du soutien annoncé face à l'aggravation de la crise climatique ? Comment les transitions écologiques peuvent-elles profiter à tous, y compris aux plus pauvres et vulnérables ?

En réponse à ces interrogations, l'édition 2024 du rapport *Coopération pour le développement* donne un cadre pour placer l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités au cœur de toutes les actions en faveur du développement et du climat. L'accroissement de la part des financements concessionnels à l'appui du développement destinée à soutenir les secteurs qui ciblent la pauvreté et les inégalités dans les pays et les régions qui en ont le plus besoin constituera une véritable pierre de touche pour les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE et les autres fournisseurs de coopération pour le développement et de coopération Sud-Sud. Ces acteurs devront notamment créer des synergies entre

tous les secteurs de la transition écologique et les politiques socio-économiques complémentaires, améliorer l'accès à un soutien financier sur mesure en adéquation avec les plans nationaux des partenaires en matière de développement et de transitions écologique et énergétique justes, permettre aux communautés de faire entendre leur voix et d'exercer leur pouvoir d'agir, et veiller au respect rigoureux des droits humains et des normes environnementales et sociales.

Si elle est bien gérée, la transition écologique offre la perspective d'un développement socio-économique durable dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. La transition vers des énergies renouvelables, des technologies vertes, la protection de la biodiversité et une agriculture et des infrastructures climato-intelligentes peut créer de nouveaux emplois et permettre un accès universel à une énergie abordable. Cet aspect est particulièrement important dans un monde où, selon l'Agence internationale de l'énergie, 760 millions de personnes n'ont toujours pas accès à l'électricité. Les technologies vertes peuvent favoriser la création d'emplois dans divers secteurs, qu'il s'agisse de la production d'énergie renouvelable ou de l'agriculture durable, ou encore de modes de construction respectueux de l'environnement. En préservant la biodiversité et en encourageant une agriculture climato-intelligente, nous pouvons assurer la résilience des écosystèmes dont dépendent tant de personnes pour vivre, en particulier dans les zones rurales.

Dans les pays partenaires, les fournisseurs de coopération pour le développement doivent mieux prendre en compte les liens indissociables qui existent entre pauvreté, inégalités et changement climatique. Comme l'illustrent les nombreux exemples présentés dans le rapport, c'est en s'attaquant à ces enjeux interdépendants qu'ils pourront obtenir des résultats résilients face au changement climatique, en ne laissant personne de côté et en faisant en sorte que chacun récolte les fruits de la transition écologique. Une attention particulière doit être accordée aux répercussions des transitions énergétiques sur les marchés du travail, car elles peuvent se traduire par de nouvelles inégalités. Les femmes, notamment, se trouvent à un moment charnière mais délicat : en raison de disparités historiques en matière d'instruction et de la ségrégation qu'elles subissent sur les marchés du travail, elles sont surreprésentées dans les emplois informels faiblement rémunérés – généralement dans l'agriculture –, qui sont les plus susceptibles de pâtir des transitions. Pour être équitables, ces transitions devront donc aussi poursuivre des objectifs ambitieux en matière de formalisation des économies et de correction des déséquilibres entre les genres.

Alors que la coopération pour le développement est appelée à relever un nombre croissant de défis, réaffirmons notre engagement sans faille à placer la lutte contre la pauvreté et les inégalités au premier plan du programme d'action en faveur du développement durable. Soutenir des transitions écologiques justes qui ne laissent personne de côté n'est pas seulement un impératif moral, c'est un investissement stratégique dans un avenir stable, prospère et équitable pour tous.



María del Pilar Garrido Gonzalo,

Directrice,

Direction de la coopération pour le développement, OCDE



Carsten Staur

Président,

Comité d'aide au développement

Table des matières

Préface 3

Avant-propos 5

Remerciements 6

Éditorial 8

Sigles et abréviations 21

Résumé 23

Synthèse : Réorienter la coopération pour le développement de façon à lutter contre la pauvreté et les inégalités, notamment grâce à la transition écologique 26

La crise climatique accentue la pauvreté et les inégalités 27
Gérer les risques de perturbation inhérents aux transitions écologiques 29
Il existe un risque que la coopération internationale ne porte plus prioritairement sur la réduction de la pauvreté et des inégalités 31
Réorienter l'aide au développement et l'action climatique au service des populations et de la planète 36
Pistes à suivre pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, notamment grâce à la transition écologique 44
Prochaines étapes 48
Références 49
Notes 55

Partie I Solutions pour mettre fin à la pauvreté et réduire les inégalités 57

1 Point de vue : Cessons de pointer du doigt la complexité et agissons maintenant pour éliminer la pauvreté et la faim – nous savons déjà ce qu'il faut faire 58

Références 60

2 L'évolution et la complexité accrue de la pauvreté et des inégalités dans le monde 61

Messages clés 62
Pourquoi est-il urgent d'éliminer la pauvreté et de lutter contre les inégalités ? 62
Quelle est l'ampleur de la tâche ? 66
Quels facteurs compliquent l'élimination de la pauvreté dans le monde et la réduction des inégalités ? 75

Références 84
Notes 89

3 Des politiques publiques éprouvées pour mettre fin à l'extrême pauvreté et réduire les inégalités 90
Messages clés 91
Malgré de récents reculs, une aide et une action ciblées aux niveaux international et national peuvent permettre de réduire l'extrême pauvreté et les inégalités 91
Indissociables, la pauvreté et les inégalités doivent être appréhendées et combattues ensemble 92
Les stratégies visant à produire des gains en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités et à les consolider doivent être adaptées au contexte 95
La mise en place de marchés du travail plus inclusifs est indispensable pour parvenir à l'égalité 97
La capacité de l'État à financer des investissements publics et des transferts sociaux est indispensable pour réduire la pauvreté et les inégalités 102
La constitution d'une classe moyenne plus nombreuse et la promotion de l'égalité entre les genres consolideront les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités 108
Appliquer les enseignements tirés des politiques efficaces de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays du Sud 112
Références 113
Note 118

4 Des programmes sociaux multidimensionnels à grande échelle pour des voies pérennes de sortie de l'extrême pauvreté 119
Messages clés 120
Sortir du piège de la pauvreté : une méthode complète s'impose pour lutter contre la pauvreté persistante 120
Les programmes qui sortent les ménages de l'extrême pauvreté améliorent le bien-être, les revenus et la résilience climatique 121
Les programmes complets peuvent accroître de manière durable les revenus et le bien-être des ménages 122
Les programmes de progression aident les ménages en situation d'extrême pauvreté à résister aux effets du changement climatique 122
Les méthodes multidimensionnelles visant à sortir les ménages de l'extrême pauvreté présentent un bon rapport coût-résultats 123
L'intégration d'une méthode d'accompagnement hors de l'extrême pauvreté dans les programmes et politiques existants ouvre une voie d'éradication de l'extrême pauvreté à un coût raisonnable 125
Références 126
Notes 128

5 Point de vue : Renforcer les systèmes fiscaux et éliminer les niches fiscales pour accroître le financement du développement durable 129

6 Les systèmes fiscaux et leur pouvoir de nivellement 131
Messages clés 132
Introduction 132
Une fiscalité progressive est essentielle pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, et devrait être davantage prise en compte dans le contexte économique et budgétaire général 134
L'instauration d'un contrôle plus strict sur les personnes physiques et morales aux revenus élevés permettrait de rendre les régimes fiscaux plus justes et de générer plus de recettes 135

Pistes à suivre pour exploiter le potentiel de nivellement des régimes fiscaux 136
Références 137
Notes 139

7 Point de vue : En route vers 2030 et au-delà – la lutte contre les inégalités passe par une fiscalité équitable 140
Références 142

8 Politique du travail et droits des travailleurs à l'appui de l'emploi décent et du salaire vital 143
Messages clés 144
Introduction 144
Pour pouvoir réduire la pauvreté et les inégalités, il est essentiel de remédier aux causes systémiques qui tirent les salaires vers le bas grâce à la négociation collective 145
La négociation collective est associée à une réduction de la pauvreté et des inégalités, mais se voit de plus en plus menacée 149
La coopération pour le développement peut permettre de promouvoir des emplois et des salaires décents en soutenant un environnement propice aux droits fondamentaux des travailleurs 153
Références 154
Notes 157

9 Les avantages socioéconomiques de politiques tenant compte de la problématique du genre 158
Messages clés 159
Une action publique décisive est essentielle pour réduire les écarts persistants entre les genres au sein de la population active 160
Il faut s'attaquer avec détermination aux inégalités de genre dans le monde du travail ainsi qu'en matière d'accès à l'éducation, à la technologie et à d'autres opportunités 161
Répondre aux demandes des pays en faveur d'interventions dans le domaine de l'égalité des genres nécessite un renforcement des capacités et une collaboration plus étroite entre les acteurs du développement 162
Références 164
Notes 166

10 Enseignements tirés d'une réduction durable de la pauvreté en Chine 168
Principaux messages 169
Introduction 169
Points saillants des stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté de la Chine 169
Enseignements tirés de la réussite de la Chine en matière de réduction de la pauvreté 172
Partage de connaissances et d'expériences dans le cadre de la coopération Sud-Sud 172
Références 173
Notes 174

11 Point de vue : Une approche féministe de l'aide internationale est fondée sur les droits et pilotée localement 175

12 Renforcer la contribution de la coopération pour le développement à l'élimination de la pauvreté et à la réduction des inégalités 177
Messages clés 180

Introduction 180
Ce que disent les membres du CAD de leur politique, de leurs financements et de leur approche programmatique de la pauvreté et des inégalités 181
Les programmes à l'appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités varient selon l'approche et les définitions retenues 184
Domaines d'action prioritaires des membres du CAD à l'appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités 188
Enseignements et pistes pour l'amélioration de la prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans le cadre de la coopération pour le développement 195
Références 200
Annexe 12.A. Enquête et étude qualitative sur les approches suivies par les membres du CAD 201
Notes 202

13 Point de vue : Mettre fin aux inégalités est un choix politique, et l'aide peut jouer un rôle essentiel à cet égard 205
Références 207

14 Orientation de l'aide publique au développement sur la pauvreté et les inégalités, et mesure de celle-ci 208
Messages clés 209
L'APD a un rôle important à jouer dans la réduction de la pauvreté et des inégalités, mais, pour favoriser un meilleur ciblage, il est nécessaire de disposer de meilleures mesures de la corrélation entre ces éléments 209
D'après les indicateurs existants, l'APD ne cible pas correctement la pauvreté et les inégalités 212
Mesure de l'APD axée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités : une nouvelle approche au banc d'essai. 220
Pistes pour l'avenir 231
Références 233
Notes 237

15 Éducation à la citoyenneté mondiale et soutien de l'opinion publique dans les pays de l'OCDE 239
Messages clés 240
Introduction 240
La lutte contre la pauvreté, les inégalités et le changement climatique recueille un large soutien de l'opinion publique 240
Les idées fausses et le manque de connaissances peuvent influer sur le soutien de l'opinion publique 243
Des citoyens informés, engagés et dotés de connaissances plus approfondies sont indispensables pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et pour opérer les transitions écologiques 245
Conclusion 248
Références 248
Notes 250

Partie II Politiques et bonnes pratiques pour éliminer la pauvreté, réduire les inégalités et créer des synergies avec les transitions écologiques 252

16 Point de vue : La coopération pour le développement et l'action climatique sont intrinsèquement liées 253

17 Point de vue : Les droits humains, et non le produit intérieur brut, doivent être notre fil directeur 256
Références 258

18 Des transitions climatiques justes : les enseignements tirés des pays de l'OCDE 259
Messages clés 260
Introduction 260
Même si les démarches diffèrent selon les contextes, une transition juste garantit une répartition équitable des avantages et des coûts au sein des pays et entre eux 260
En associant des mesures de soutien efficaces dans le cadre de la coopération pour le développement à des politiques nationales cohérentes, les fournisseurs peuvent accompagner des transitions justes dans les pays en développement 266
Références 267
Notes 269

19 Principes régissant les effets de l'action climatique sur le bien-être 272
Messages clés 273
La réduction de la pauvreté et la lutte contre le changement climatique sont intimement liées 273
Un cadre pour l'évaluation des effets de l'action climatique sur le bien-être 274
Principes à appliquer pour orienter les politiques climatiques 276
Références 279
Notes 280

20 Point de vue : Les droits et les opinions des enfants doivent être au centre de nos priorités de développement 282
Références 284

21 Une agriculture et des systèmes alimentaires climato-intelligents conçus pour réduire la pauvreté et la faim 285
Messages clés 286
Défaillance des systèmes alimentaires, changement climatique et pauvreté : briser les cercles vicieux 286
Tirer parti de l'action climatique aux échelons international, national et local pour réduire la pauvreté et la faim 288
Références 292
Notes 293

22 Énergies renouvelables et transformation économique en Afrique 294
Messages clés 295
Introduction 295
Pour réduire la pauvreté et les inégalités, les pays africains doivent accélérer la transformation de leur économie 295
L'intégration régionale peut contribuer à accélérer la transition énergétique et la transformation économique 297
Améliorer l'accès à l'énergie grâce à une approche régionale 297

Actions prioritaires pour les responsables de l'action publique internationaux, nationaux et régionaux 301
Références 302
Notes 304

23 Des emplois et des compétences au service d'une transition juste 305
Messages clés 306
La lutte contre les inégalités dans le monde du travail renforce et amplifie les efforts visant à réduire les inégalités plus générales au sein de la société 306
Le changement climatique comme les transitions écologiques risquent d'accentuer les inégalités sur le marché du travail et sur le lieu de travail 307
Les stratégies pour l'emploi et les transformations structurelles qui s'inscrivent dans le cadre de la transition écologique offrent l'occasion de s'attaquer aux inégalités entre les genres 309
Les stratégies inclusives visant à développer de nouvelles compétences vertes devraient cibler les travailleurs informels et les groupes défavorisés 309
Lutter contre les inégalités et le changement climatique 311
Références 311
Notes 313

24 Une réforme des subventions aux combustibles fossiles bénéficiant aux populations pauvres 314
Messages clés 315
La réaffectation des aides financières publiques au profit des énergies renouvelables plutôt que des combustibles fossiles permettrait de dégager des financements qui font cruellement défaut pour la réalisation des ODD et la transition écologique 315
Les économies réalisées à partir des subventions peuvent être utilisées pour alléger les impacts des réformes et accroître le soutien public 317
Les réformes menées avec succès dans les pays en développement ont permis de réaliser d'importantes économies de fonds publics et d'accroître le soutien aux secteurs sociaux 318
Comment réformer efficacement les subventions aux combustibles fossiles afin de contribuer à des transitions justes 319
Recommandations à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement 320
Références 323
Notes 327

25 Point de vue : Le rétablissement du dialogue et l'unité mondiale autour de solutions fondées sur la coopération sont essentiels pour les populations et la planète 328

26 Adapter les fonds climat à des programmes d'action plus interdépendants et qui se renforcent mutuellement 331
Messages clés 332
Accroître le niveau d'ambition et d'action en matière de financement climatique dans les pays les plus pauvres est essentiel pour progresser à l'échelle mondiale dans la réalisation des objectifs relatifs au climat et au développement 332
Adapter les fonds climat aux objectifs fixés 337
Les actions prioritaires à engager 345
Références 347
Note 349

27 Cohérence des politiques et comportement responsable des entreprises 350
Messages clés 351
Le programme de développement durable se heurte à un déficit d'investissement considérable 351
Mettre le secteur privé au service du développement durable 352
La politique de développement doit créer un environnement propice à un exercice durable des activités économiques 354
Références 355
Notes 357

28 Point de vue : Le financement de la transition vers zéro émission nette doit maximiser les bénéfices et les partager équitablement 359

29 Cadre en faveur de transitions énergétiques mises en action par les individus 362
Messages clés 363
Introduction 363
La transition énergétique mondiale pourrait perturber les communautés et/ou leur offrir de nouvelles possibilités 364
Les pays à revenu faible ou intermédiaire qui produisent du pétrole, du gaz et des ressources minérales sont des acteurs essentiels de la transition mondiale 367
Vers un cadre en faveur de transitions énergétiques mises en action par les individus dans les pays riches en ressources 368
Les transitions énergétiques mises en action par les individus peuvent créer un scénario gagnant-gagnant pour les pays du Nord comme pour les pays du Sud. 375
Références 375
Notes 380

30 Leçons pour établir des contributions déterminées au niveau national tenant compte de la dimension du genre 382
Messages clés 383
La prochaine génération de contributions déterminées au niveau national pourrait être de loin celle qui tient le plus compte de la problématique du genre 383
La plupart des objectifs et des stratégies climatiques intègrent désormais des considérations de genre ou mentionnent les femmes 384
Intégrer des considérations de genre tout au long du processus d'élaboration des nouvelles contributions déterminées au niveau national peut favoriser une action climatique plus équitable et durable 385
Recommandations pour renforcer l'inclusion de la dimension du genre dans la politique climatique 387
Références 388
Notes 389

31 Les droits humains et les populations autochtones dans le contexte des transitions énergétiques justes 392
Messages clés 393
Une approche de la transition énergétique qui repose sur les droits humains reconnaît les injustices passées dont ont été victimes les peuples autochtones ainsi que leurs difficultés actuelles en matière de développement 393
Les transitions énergétiques doivent respecter les droits des peuples autochtones et s'appuyer sur leur consentement libre, préalable et éclairé 394

Des dispositifs de partage équitable des avantages et des partenariats avec les communautés autochtones font progresser l'action climatique 395
Conclusions 398
Références 398

32 Point de vue : Inscrire les droits humains, la justice et l'équité au cœur de l'action publique est la seule voie crédible pour les peuples autochtones 401

33 Participation significative des communautés locales aux partenariats pour une transition énergétique juste 404
Messages clés 405
Introduction 405
Malgré un lancement annoncé avec éclat, des engagements financiers s'élevant à plusieurs milliards de dollars et des cibles ambitieuses, les premiers partenariats pour une transition énergétique juste n'ont pas encore mobilisé beaucoup de fonds publics ou privés 405
Premiers partenariats pour une transition énergétique juste : les occasions manquées de solliciter une large contribution des communautés locales et des parties prenantes autour des priorités de chaque pays doivent servir d'enseignement 406
En encourageant une vraie co-production et une plus grande flexibilité des priorités en matière de financement, le groupe des partenaires internationaux et les autres parties prenantes peuvent améliorer les partenariats pour une transition énergétique juste 409
Références 410
Notes 412

GRAPHIQUES

Graphique 1. On peut observer une superposition des dimensions de la vulnérabilité dans les 20 pays affichant les taux de pauvreté, taux d'inégalités de revenu et niveaux de vulnérabilité face aux changements climatiques les plus élevés en 2022 28
Graphique 2. Où vivront les pauvres en 2030 ? 29
Graphique 3. Principales difficultés jugées susceptibles d'empêcher la coopération pour le développement de cibler prioritairement la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays partenaires 32
Graphique 4. Il est important de savoir ce que l'on mesure : d'après les volumes d'aide, les pays les moins avancés reçoivent davantage d'aide, tandis que d'après l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure reçoivent davantage d'aide 34
Graphique 2.1. Taux de pauvreté monétaire dans le monde, 2022 (PPA de 2017) 69
Graphique 2.2. Proportion de la population vivant dans la pauvreté monétaire, par seuil de pauvreté, 1990-2030 (projections de la Banque mondiale pour 2023-30) 70
Graphique 2.3. Part de la population en situation de pauvreté multidimensionnelle, 2010 et 2022 71
Graphique 2.4. Objectifs de développement durable en lien avec la pauvreté, 2000-15 et projections pour 2015-30 72
Graphique 2.5. Répartition régionale des différentes dimensions de la pauvreté, 2015 et projections pour 2030 76
Graphique 2.6. Intérêts nets de la dette (en % des recettes), moyenne 2021-23 et taux d'extrême pauvreté monétaire (2.15 USD), 2022 80
Graphique 2.7. Intérêts nets de la dette (en % des recettes), moyenne 2021-23 et taux de pauvreté monétaire absolue (3.65 USD), 2022 81
Graphique 3.1. Taux de pauvreté en Chine, 1980-2015 93
Graphique 3.2. Tendance des inégalités mondiales (coefficient de Gini mondial) et décomposition du coefficient de Gini mondial, 1950-2020 95
Graphique 3.3. Part de l'emploi informel dans l'emploi total (sélection de pays, 2022) 98
Graphique 3.4. Les bénéfices des multinationales représentent une part croissante des recettes mondiales totales 106
Graphique 3.5. La part des bénéfices des multinationales transférés dans les paradis fiscaux a augmenté pour atteindre 37 % en 2019 107

Graphique 3.6. Des niveaux élevés en matière d'inégalité des revenus sont corrélés à de faibles scores selon l'indice de développement humain 109
Graphique 3.7. Proportion d'hommes et de femmes occupant un emploi précaire, par région 110
Graphique 4.1. Principes fondamentaux du modèle de progression 121
Graphique 8.1. Les disparités entre les régions concernant le taux de pauvreté des travailleurs persistent, 2005-23 145
Graphique 8.2. Diminution de la part du revenu du travail au niveau mondial, 2004-21 147
Graphique 8.3. Taux de couverture des négociations collectives et part du revenu du travail 151
Graphique 8.4. Le non-respect des normes fondamentales du travail (indicateur 8.8.2 relatif aux ODD) est monté en flèche depuis 2020 152
Graphique 12.1. Les politiques ou les législations de la plupart des membres du CAD comportent un engagement explicite à réduire la pauvreté et les inégalités, mais peu sont exclusivement axées sur la pauvreté ou les inégalités 183
Graphique 12.2. La réduction des inégalités horizontales bénéficie d'un rang de priorité plus élevé que la lutte contre les inégalités verticales ou territoriales dans les programmes des membres du CAD 186
Graphique 12.3. Tous les membres du CAD interrogés accordent le rang de priorité le plus élevé aux inégalités horizontales qui frappent les femmes et les filles et un rang de priorité moins élevé à celles qui touchent les minorités ethniques et raciales 187
Graphique 12.4. Les membres du CAD privilégient des politiques qui ciblent les inégalités entre les genres pour lutter à la fois contre la pauvreté et les inégalités 190
Graphique 12.5. Principaux obstacles signalés qui peuvent entraver la priorisation de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le cadre des activités de coopération pour le développement déployées dans les pays partenaires 192
Graphique 12.6. La plupart des membres considèrent la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités comme un objectif explicite au moment de l'affectation de l'APD, mais n'exercent pas un suivi du montant d'APD réellement consacré à la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités 194
Graphique 14.1. L'APD est une source fiable de financement extérieur qui a augmenté progressivement ces dernières années 210
Graphique 14.2. Les PMA reçoivent une part accrue des financements concessionnels à l'appui du développement axés sur le climat et l'environnement provenant de sources publiques, qu'accompagne une diminution à l'avenant de la part de ces financements allouée aux PRI 211
Graphique 14.3. Pas de corrélation claire entre APD, pauvreté et inégalités 213
Graphique 14.4. La part de l'APD totale fournie par les pays du CAD aux PMA en 2022 est la plus faible de la période analysée (1996-2022) 214
Graphique 14.5. Les allocations d'aide au regard de la répartition mondiale de l'extrême pauvreté suggèrent qu'en 2022, les fournisseurs ont sous-estimé les niveaux d'extrême pauvreté prévalant dans les PMA et ont surestimé ceux des PRITI et des PRITS 216
Graphique 14.6. Les fournisseurs allouent leur APD à l'Afrique subsaharienne, où la pauvreté et les inégalités sont les plus concentrées, mais l'APD allouée à d'autres régions ne correspond pas aussi bien à leurs vulnérabilités 218
Graphique 14.7. Depuis la pandémie, les membres du CAD concentrent leur aide bilatérale affectée à la lutte contre la pauvreté sur les services de santé 219
Graphique 14.8. Si les PMA ont toujours reçu un volume d'APD supérieur à celui des PRITI ou des PRITS (sauf en 2022), l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté a considérablement augmenté au fil du temps dans les PRITS, mais n'a enregistré qu'une faible hausse dans les PMA. 223
Graphique 14.9. L'aide par personne en situation d'extrême pauvreté en provenance des organisations multilatérales et acheminées par leur canal aux PMA n'a pas été supérieure à celle reçue par les PRITS, sauf en 2019. 224
Graphique 14.10. L'APD doit encore s'adapter à la géographie de la pauvreté postérieure à la pandémie 225
Graphique 14.11. En 2022, l'APD bilatérale des membres du CAD allouée aux secteurs de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté, mesurée en termes d'aide par personne en situation d'extrême pauvreté, a davantage ciblé les pays à faible revenu que les pays à revenu intermédiaire. 226
Graphique 14.12. L'APD bilatérale des membres du CAD consacrée à la protection sociale et à la justice, qui ne représente déjà qu'une faible part de l'APD totale, diminue depuis 2020 227
Graphique 14.13. L'évolution de l'APD bilatérale allouée par les membres du CAD à l'adaptation au changement climatique n'a pas suivi la concentration de la pauvreté dans les PMA. 230
Graphique 15.1. Soutien de l'opinion publique des pays de l'UE en faveur de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement 241
Graphique 15.2. Évolution du soutien à l'aide extérieure en Allemagne, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni entre septembre 2019 et juin 2024 243

Graphique 18.1. Effet prévu sur l'emploi du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de l'Union européenne, ensemble de propositions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 263
Graphique 18.2. Financements disponibles et déficit de financement des Objectifs de développement durable de l'Afrique, 2015-21 265
Graphique 19.1. Cadre d'évaluation des aléas, de l'exposition et de la vulnérabilité 274
Graphique 19.2. Effets des politiques climatiques sur le coût des chocs climatiques en termes de bien-être 275
Graphique 22.1. Transformation économique et chocs externes, 2000-20 296
Graphique 22.2. Absorption du carbone au moyen de solutions fondées sur la nature en Afrique : potentiel d'atténuation et de création d'emplois 300
Graphique 24.1. Aides financières publiques aux combustibles fossiles, 2022 316
Graphique 26.1. Plus le taux de pauvreté est élevé dans un pays donné, plus les besoins pour améliorer la résilience face au changement climatique sont grands 333
Graphique 26.2. Le financement du développement lié au climat transite par toutes sortes de fonds climat et d'organismes d'exécution existants 335
Graphique 26.3. La grande majorité des ressources dont sont dotés les fonds climat sont acheminées par l'intermédiaire d'institutions de financement du développement existantes, avant d'atteindre les bénéficiaires dans les pays en développement 337
Graphique 26.4. Le délai de mise à disposition des financements climatiques varie sensiblement d'un fonds climat à l'autre 342
Graphique 26.5. Les fonds multilatéraux, dont les fonds climat, mobilisent des financements auprès du secteur privé à l'appui de l'action climatique dans un plus large éventail de secteurs, comme ceux présentant de l'intérêt pour l'adaptation 343
Graphique 26.6. Secteurs identifiés comme prioritaires dans les contributions déterminées au niveau national des pays en développement, par région 344
Graphique 26.7. Les fonds climat négligent un large éventail de secteurs utiles pour l'adaptation 345
Graphique 29.1. Vers un cadre en faveur de transitions énergétiques mises en action par les individus dans les pays riches en ressources 371
Graphique 30.1. La quasi-totalité des contributions déterminées au niveau national analysées par le Partenariat pour les CDN mentionnent le genre ou les femmes, en particulier dans les sections portant sur les stratégies et objectifs d'adaptation 385
Graphique 30.2. Les questions liées aux jeunes et au genre sont moins susceptibles d'être prises en compte dans les stratégies à long terme visant à réduire les émissions que dans les contributions déterminées au niveau national 386

INFOGRAPHIES

Infographie 1. Exemples de synergies pertinentes au regard de l'élimination de la pauvreté, de la réduction des inégalités et de l'instauration d'une transition écologique juste 43
Infographie 14.1. Un cadre de mesure plus complet du ciblage de l'aide en lien avec la pauvreté et les inégalités 221

TABLEAUX

Tableau 2.1. Différents types de contextes nationaux dans lesquels intervient la coopération pour le développement 77
Tableau 2.2. Épisodes de croissance économique et évolution des revenus chez les plus pauvres, par région (période de cinq ans) 79
Tableau 2.3. Estimation du coût annuel de l'élimination de la pauvreté (écart de pauvreté monétisé) aux seuils de pauvreté de 2.15 USD et 3.65 USD, 2022 83
Tableau 3.1. .Impact des mesures de protection sociale sur la pauvreté et les inégalités en Zambie 104
Tableau 8.1. Augmentations progressives du salaire minimum en Afrique du Sud 150
Tableau 24.1. Les six éléments d'une stratégie de réforme globale 320
Tableau 26.1. Les quatre principaux fonds climat fournissent un volume croissant de financements dans le cadre du développement lié au climat, et ils doivent être déployés de façon stratégique afin que leur impact soit optimisé 336

Tableau 26.2. Comme pour le financement du développement en général, les pays à revenu intermédiaire sont les plus gros bénéficiaires des principaux fonds climat, à l'exception du Fonds pour l'adaptation 341

Sigles et abréviations

ACET	Centre africain pour la transformation économique
AFD	Agence française de développement
AIE	Agence internationale de l'énergie
APD	aide publique au développement
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BMZ	Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Allemagne)
BPM	bien public mondial
CAD	Comité d'aide au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDN	contributions déterminées au niveau national
CEA-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
COVID-19	maladie à coronavirus
CRE	conduite responsable des entreprises
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FMI	Fonds monétaire international
FVC	Fonds vert pour le climat
G20	Groupe des Vingt
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPM	Indice de pauvreté multidimensionnelle
IPRI	Indigenous Peoples Rights International
JETP	partenariats pour une transition énergétique juste
NRGI	Natural Resource Governance Institute
ODD	Objectif de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale

ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	organisations de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PEID	petits États insulaires en développement
PFR	pays à faible revenu
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
PNA	plan national d’adaptation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRI	pays à revenu intermédiaire
PRITI	pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
SPANB	stratégies et plans d’action nationaux pour la biodiversité
TADAT	outil diagnostique d’évaluation de l’administration fiscale
TOSSD	soutien public total au développement durable
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Résumé

Porter remède aux crises de la pauvreté, des inégalités et du climat

Dans le sillage de la pandémie de COVID-19, les taux de pauvreté et les niveaux d'inégalités ont augmenté à l'échelle mondiale. Les crises et chocs récents ont mis à mal 30 années de progrès sur la voie de l'élimination de la pauvreté ; les personnes et régions les plus pauvres du monde sont les premières victimes des catastrophes climatiques, qui pèsent sur elles de façon disproportionnée, notamment en leur faisant perdre leurs moyens de subsistance et leurs économies. Les effets du changement climatique installeront encore plus solidement la pauvreté et les inégalités et, selon les estimations, feront basculer 132 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté d'ici à 2030. Mettre fin à la pauvreté et faire reculer les inégalités à l'échelle mondiale sont des objectifs interdépendants. Il est temps de s'y atteler, avant qu'ils ne deviennent plus difficiles et plus coûteux à atteindre compte tenu des phénomènes météorologiques extrêmes dus au changement climatique, de l'évolution des modèles agricoles, de l'élévation du niveau de la mer et, potentiellement, de migrations de masse entre les pays et en leur sein.

Maintenir l'accent sur la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le cadre de la coopération pour le développement

L'aide publique au développement (APD) s'est adaptée aux crises émergentes et à des objectifs mondiaux de plus grande ampleur. Bien que l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités constituent une priorité explicite des politiques de coopération pour le développement et de l'affectation de l'APD, elles sont en concurrence avec d'autres exigences et priorités alors même que les budgets à l'appui du développement international sont sous pression. On pourrait mieux axer l'action et le financement sur ces objectifs si l'on disposait d'un cadre commun permettant de mesurer les dotations mondiales affectées à la coopération pour le développement qui ciblent la pauvreté et les inégalités. Grâce à la mesure moins conventionnelle mais plus nuancée que constituent les montants par personne en situation d'extrême pauvreté, on constate qu'en 2022, les dotations d'APD bilatérale dans le monde ont sous-estimé les niveaux de pauvreté dans les pays les moins avancés, où se concentrent la pauvreté et les inégalités, et les ont surestimés dans les pays à revenu intermédiaire, plus aisés.

Des efforts sont encore nécessaires pour parvenir à mieux associer action climatique et action pour le développement. Il faut entre autres décloisonner les stratégies développement et climat, et mieux documenter les impacts, positifs ou non, de l'action climatique en matière de développement. Le secteur de la coopération pour le développement dispose d'un riche référentiel de bonnes pratiques, d'expériences et d'enseignements concernant l'alignement sur les priorités et politiques publiques des partenaires et la maximisation des synergies. Il peut travailler à partir de ces éléments pour revitaliser les engagements et amplifier l'impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités en s'appuyant sur le couplage d'innovations et de solutions éprouvées.

Il est temps de recalibrer l'action pour le développement et l'action climatique au profit des populations et de la planète

Étant donné l'évolution du contexte mondial, les hypothèses actuelles sur les moyens nécessaires pour lutter contre la pauvreté et les inégalités devront être adaptées. Les systèmes de sécurité sociale et de protection sociale, le développement rural, le soutien aux travailleurs informels, les avancées en matière d'égalité de revenus entre les genres et la conception d'un système équitable de génération de recettes sont quelques-unes des pistes et solutions qui permettraient d'accélérer systématiquement les progrès vers l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités. Le développement rural est essentiel, notamment du fait qu'il met l'accent sur la productivité agricole et la création d'emplois dans les activités non agricoles en zone rurale. Le soutien aux travailleurs informels peut permettre de faire progresser l'égalité des genres, et l'aide à la formalisation du travail informel peut contribuer à réduire la pauvreté au travail et à améliorer les conditions de travail. Le renforcement de l'administration fiscale génère des recettes durables pour les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Les premiers enseignements tirés des transitions climatiques laissent à penser que des politiques de soutien efficaces pour réduire la pauvreté et les inégalités sont nécessaires en complément de la réorientation de l'action publique dans les domaines propices à la transition verte, par exemple, de l'énergie, de l'environnement ou de la croissance économique. À trop se concentrer sur les secteurs visés par la transition, on risque d'augmenter encore les niveaux de pauvreté et d'inégalités existants, tandis que l'on peut faire une réelle différence grâce à des approches plus globales de l'action publique, axées sur les zones de chevauchement et de synergie des trois objectifs. À titre d'exemple, les mesures visant à promouvoir des systèmes agricoles climato-compatibles (diversification des cultures, etc.) peuvent contribuer à améliorer le rendement des cultures, à accroître les revenus et à atténuer les effets du changement climatique dans les régions vulnérables. Les mécanismes de protection sociale peuvent être étendus de façon à dédommager les personnes travaillant dans des secteurs qui pâtissent des transitions écologiques.

Pistes pour mettre la transition écologique au service de la lutte contre la pauvreté et les inégalités

Une action et des mesures efficaces exigent de nouvelles approches de l'action publique, des processus et du financement dans le cadre de la coopération pour le développement et du financement climatique. Elles peuvent être scindées en trois grandes thématiques. Le présent rapport propose une liste récapitulative de ce que la communauté internationale du développement peut faire dans chacune :

1. **Élever le niveau d'ambition en matière d'élimination de la pauvreté et de réduction des inégalités et mettre davantage l'accent sur cet objectif en orientant mieux l'aide, en adoptant des normes de bonnes pratiques et en actualisant les outils.** Définir une vision commune pour mettre fin à la pauvreté et réduire les inégalités grâce à la transition écologique en donnant la priorité aux solutions à apporter à ces défis interdépendants, sur la base de théories du changement, données et éléments factuels robustes, et en relevant le niveau d'ambition des objectifs de lutte contre la pauvreté grâce au ciblage à la fois de la pauvreté absolue et de l'extrême pauvreté.
2. **Accroître les budgets, les synergies, l'accessibilité et l'efficacité du financement du développement et du financement climatique.** Accélérer les réformes visant à lever les obstacles à l'accès des pays en développement aux financements, s'appuyer sur une action mondiale pour remédier aux déterminants des inégalités liés à la dette et à la fiscalité, et mettre en œuvre les recommandations relatives à la conduite responsable des entreprises afin d'améliorer les normes sociales et de durabilité dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

3. **Promouvoir des approches et des normes inclusives, fondées sur les droits aux fins de transitions écologiques justes.** Favoriser une participation constructive des communautés, le respect des droits et la justice climatique mondiale dans les partenariats, programmes et projets en faveur de la transition, notamment en intégrant une analyse de la problématique des genres dans les contributions déterminées au niveau national.

Les défis interdépendants que sont l'accroissement de la pauvreté et des inégalités et le changement climatique, qui s'accentuent l'un l'autre, offrent aux acteurs du développement international une occasion de placer l'humain au centre de la transition écologique et de faire progresser simultanément toutes les actions entreprises pour faire reculer la pauvreté, réaliser l'égalité et lutter contre le changement climatique. La communauté internationale se réunira en 2024 et 2025 pour donner un coup d'accélérateur aux progrès en direction de l'Agenda 2030 – du Sommet de l'avenir 2024 au Sommet social mondial de 2025, en passant par la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement, également en 2025 – et convenir, lors de la COP 29, d'un nouvel objectif mondial de financement climatique – le « Nouvel Objectif chiffré collectif ». Il est essentiel que les acteurs de la coopération pour le développement affichent de nouveaux engagements audacieux et solides, des idées innovantes pour l'action collective et une volonté de réforme, afin de donner un nouveau souffle aux engagements fondamentaux visant à mettre fin à la pauvreté et à réduire les inégalités, et d'agir en faveur de la transformation sociale et économique pour bâtir un avenir plus juste et plus écologique.

Synthèse : Réorienter la coopération pour le développement de façon à lutter contre la pauvreté et les inégalités, notamment grâce à la transition écologique

Le rapport *Coopération pour le développement 2024* porte sur trois problématiques différentes mais corrélées : l'évolution des schémas de pauvreté et d'inégalités, l'effet d'exacerbation que le changement climatique exerce sur ces deux problèmes, et le potentiel qui est celui des transitions écologiques pour servir la mission fondamentale consistant à réduire la pauvreté et les inégalités. Cette synthèse donne à voir de nouvelles analyses de l'OCDE ainsi que divers travaux de recherche, données et éclairages émanant de personnalités politiques, d'experts, de spécialistes de terrains et de représentants de la société civile. Elle propose aux responsables publics des moyens concrets de tenir leurs engagements d'améliorer la vie de milliards de personnes tout en favorisant des transitions écologiques et justes dans le monde entier. Des pistes pour l'avenir de la coopération pour le développement sont suggérées, notamment relever le niveau d'ambition et s'attacher à lutter contre la pauvreté et les inégalités grandissantes grâce à des solutions reposant sur des données factuelles, veiller à ce que le financement à l'appui du développement et le financement de l'action climatique soient inclusifs, équitables, judicieux sur le plan environnemental et plus efficacement alignés sur les objectifs généraux de l'aide publique au développement, à savoir éliminer la pauvreté et réduire les inégalités.

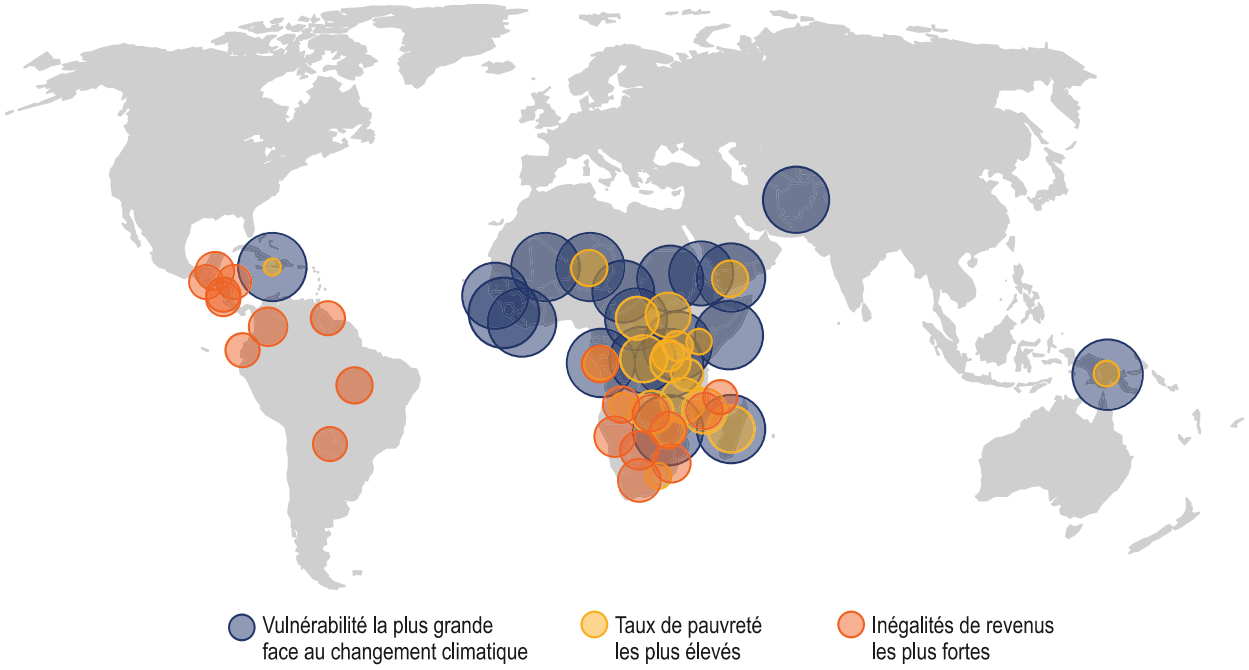
La crise climatique accentue la pauvreté et les inégalités

Les crises et chocs récents ont mis à mal quelque 30 années de progrès sur la voie de l'élimination de la pauvreté (Yusuf et al., 2023[1]). Et ce sont les populations et les régions les plus pauvres du monde qui sont les premières victimes et subissent le coût le plus élevé des catastrophes climatiques, lesquelles font perdre moyens de subsistance et économies, voire contraignent des personnes à quitter leur foyer (Banque mondiale, 2023[2]).

Les effets de la crise climatique et de l'accentuation de la pauvreté et des inégalités se cumulent, interagissent et s'aggravent dans les territoires où ils convergent (Graphique 1) (Banque mondiale, 2022[3] ; GIEC, 2022[4] ; Guivarch, Taconet et Méjean, 2021[5] ; ONU DAES, 2020[6]). Les 46 pays les moins avancés (PMA) du monde, où habitent environ 1.1 milliard d'habitants, n'ont que très peu contribué aux émissions de CO_2[1], mais au cours des 50 dernières années, 69 % des décès à travers le monde causés par des catastrophes liées au climat ont eu lieu dans les PMA (CNUCED, 2023[7]). À l'inverse, les 1 % les plus riches (en termes de revenu) ont produit 15 % des émissions mondiales en 2019 (Stockholm Environment Institute, 2024[8]).

Les effets du changement climatique installeront encore plus solidement la pauvreté et les inégalités et, selon les estimations, feront basculer 132 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté d'ici à 2030, à moins que des mesures appropriées ne soient prises (Jafino et al., 2020[9]). Compte tenu de la récente intensification des conflits et de la violence dans le monde, les perspectives sont plutôt pessimistes (Secrétaire général des Nations Unies, 2024[10]). En 2022, environ 40 % de l'extrême pauvreté monétaire dans le monde se concentrait dans des contextes fragiles ou touchés par un conflit, et ce chiffre pourrait bien passer à 60 % en 2030 (Yusuf et al., 2023[1]). La pauvreté et les inégalités sont les causes profondes de la fragilité et de l'instabilité, mais les conflits eux-mêmes entraînent une augmentation de la pauvreté et des inégalités, asphyxient la croissance économique, perturbent les échanges et provoquent l'exode des réfugiés (OCDE, 2022[11] ; Novta et Pugacheva, 2021[12]).

Graphique 1. On peut observer une superposition des dimensions de la vulnérabilité dans les 20 pays affichant les taux de pauvreté, taux d'inégalités de revenu et niveaux de vulnérabilité face aux changements climatiques les plus élevés en 2022



Note : La taille de chaque bulle est fonction de la valeur de chaque indicateur ; par exemple, une bulle jaune plus grande indique un taux de pauvreté plus élevé. Cependant, la taille n'est pas comparable d'un indicateur à l'autre. Les données de l'indice ND-GAIN, un indice composite de la vulnérabilité face au changement climatique et de la préparation au changement climatique, datent de 2021. Les pays où les inégalités de revenu sont les plus marquées sont ceux où le coefficient de Gini est le plus élevé ; les taux de pauvreté les plus élevés sont mesurés au seuil d'extrême pauvreté de 2.15 USD.

Source : Banque mondiale (2024[13]), Indicateurs du développement dans le monde (base de données), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators ; ND-GAIN (2021[14]), ND-GAIN Notre Dame Global Adaptation Initiative: Country Index (base de données), https://gain.nd.edu/our-work/country-index ; Banque mondiale (2024[15]), Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version 20240324, https://pip.worldbank.org.

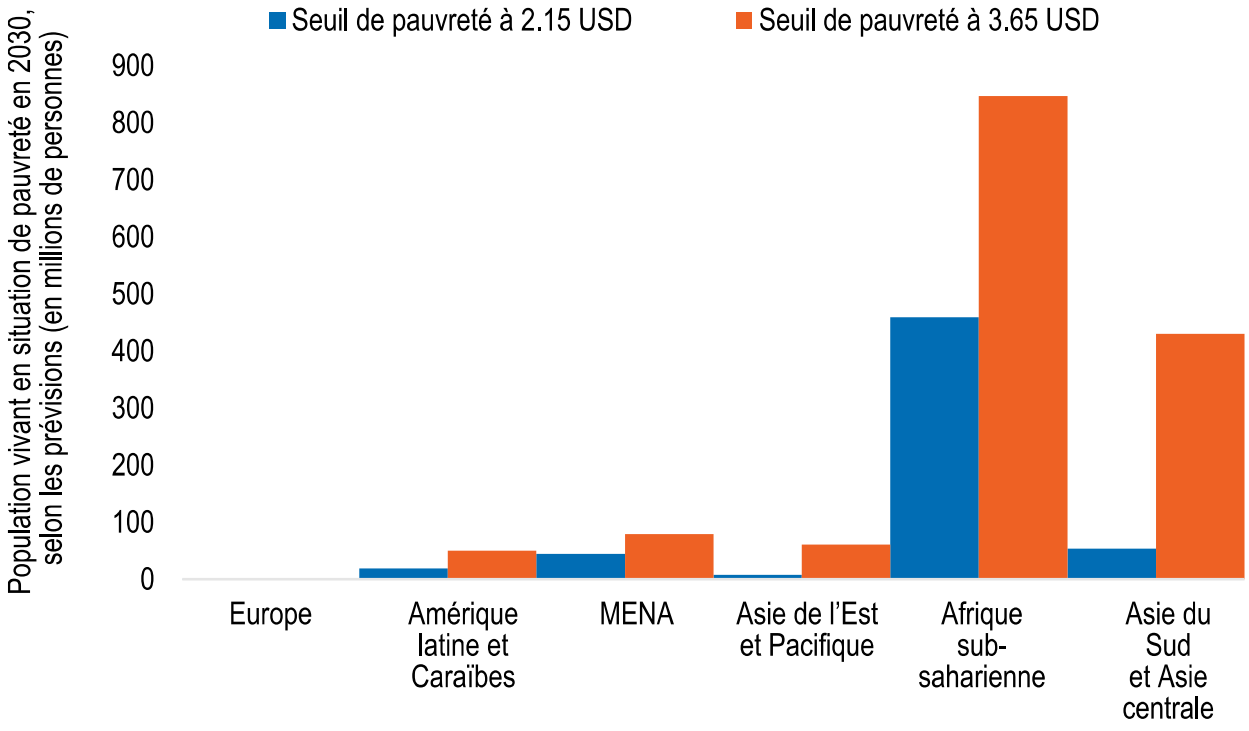
Des perspectives pessimistes quant à la réalisation des Objectifs de développement durable 1 (pas de pauvreté) et 10 (inégalités réduites)

Les inégalités mondiales ont recommencé à se creuser en 2020 pour la première fois depuis une génération en raison de la pandémie de COVID-19 (Banque mondiale, 2022[3]), et les perspectives d'inversion de cette tendance sont fluctuantes. Si la diminution des inégalités entre les pays a atteint des niveaux inédits, c'est essentiellement à mettre au compte de la croissance rapide du revenu par habitant en République populaire de Chine (ci-après « Chine ») et dans d'autres pays à revenu intermédiaire (PRI) (Gradín, 2024[16] ; Kanbur, Ortiz-Juarez et Sumner, 2024[17]). Toutefois, on risque d'observer à nouveau une hausse de ces inégalités si la progression moyenne des revenus dans les économies à faible revenu (pays d'Afrique subsaharienne, par exemple) ne dépasse pas celle des économies à revenu intermédiaire (Chine et Inde, par exemple) (voir le chapitre 3). Parallèlement, les inégalités à l'intérieur des pays se creusent et pourraient à l'avenir devenir la principale composante des inégalités, l'Afrique subsaharienne étant la région où les inégalités de revenu sont les plus marquées (voir le chapitre 2) (UNU-WIDER, 2023[18]).

Selon les projections, d'ici à 2030, l'extrême pauvreté se concentrera en grande partie en Afrique subsaharienne, où l'on estime que plus de 450 millions de personnes vivront sous le seuil d'extrême pauvreté de 2.15 USD par jour et que près de 850 millions de personnes seront en situation de pauvreté

absolue (moins de 3.65 USD) (Graphique 2). On anticipe qu'au moins 400 millions de personnes supplémentaires vivront dans la pauvreté absolue en Asie du Sud en 2030. En outre, l'Afrique subsaharienne compte le plus grand nombre de personnes exposées à un risque élevé de phénomènes météorologiques extrêmes, alors même que les pays africains sont les plus vulnérables aux chocs climatiques en raison de leurs faibles revenus, du manque de protection sociale et d'autres dimensions de la pauvreté (CUA/OCDE, 2023[19]). Après une décennie de stagnation, la croissance du revenu par habitant (Banque mondiale, 2024[20]) sera trop faible au cours de la prochaine décennie pour soutenir les efforts visant à mettre fin à l'extrême pauvreté monétaire d'ici à 2030 et préserver les avancées déjà réalisées, en particulier en Afrique subsaharienne.

Graphique 2. Où vivront les pauvres en 2030 ?



Note : MENA = Moyen-Orient et Afrique du Nord ; le seuil de pauvreté à 2.15 USD correspond à l'extrême pauvreté ; le seuil de pauvreté à 3.65 USD correspond à la pauvreté absolue.
Source : Estimations non publiées du personnel de la Banque mondiale (2024) ; Banque mondiale (2024[15]), Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version 20240324, https://pip.worldbank.org/.

Gérer les risques de perturbation inhérents aux transitions écologiques

Les transitions sont définies de diverses manières, avec quelques chevauchements et une certaine confusion entre ce que l'on appelle les transitions écologique, climatique, énergétique et vers la neutralité carbone. L'Organisation des Nations Unies (ONU) définit les transitions écologiques comme le passage global et systémique à des pratiques durables sur le plan de l'environnement et sûres au regard du changement climatique dans divers secteurs (Nations Unies, 2022[21]). Elles sont sous-tendues par la possibilité de tirer parti des crises climatique et du développement durable pour susciter des changements transformateurs des sociétés et des économies à plus long terme (voir le Point de vue d'Olivier De Schutter). Plus précisément, les politiques climatiques d'atténuation (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et d'adaptation (adaptation aux effets du changement climatique qui vont s'intensifiant et renforcement systémique de la résilience climatique) sont au premier plan des objectifs de la transition

écologique (OCDE, 2023[22]). On s'intéresse de plus en plus aux politiques publiques relatives à la perte de biodiversité, à la dégradation de l'environnement et à l'effondrement des services écosystémiques (OCDE, 2023[23]).

Toutes les transitions sont, par nature, perturbatrices. La transition énergétique mondiale, par exemple, a des répercussions profondes : les pays dont l'économie repose sur l'extraction de combustibles fossiles sont confrontés à la perspective d'une baisse de la demande, et ceux qui produisent les ressources minérales nécessaires aux technologies propres risquent d'être les victimes d'un boom de l'extraction minière non réglementé (voir le chapitre 29). De fait, la baisse de la demande mondiale de pétrole et de gaz dans le cadre d'une transition énergétique au modéré pourrait amputer les recettes publiques de 8 000 milliards USD (Prince, 2023[24]). En l'absence de mesures de soutien social et économique, des pertes d'emplois généralisées pourraient survenir de façon brutale et non anticipée dans les secteurs à forte intensité de carbone ou polluants, entraînant la destruction, la relocalisation ou la redéfinition de quelque 78 millions d'emplois (OIT, 2023[25]). En outre, des études de l'OCDE font valoir que la destruction et la création d'emplois découlant des transitions énergétiques pourraient entraîner de nouvelles inégalités spatiales et entre les genres (OCDE, 2023[26]). Des perturbations localisées, telles que la fermeture d'industries liées aux combustibles fossiles, pourraient aggraver les inégalités territoriales et géographiques.

Des risques en matière d'économie politique entrent également en jeu : la captation par les élites des recettes générées par les transitions risque d'exacerber les inégalités (Ahmed et al., 2022[27] ; Oxfam, 2014[28] ; CEPALC, 2018[29]), et les groupes défendant des intérêts particuliers et les groupes politiques au sein des pays peuvent faire obstacle à l'action. Le Pérou, par exemple, a déjà été le théâtre de grèves prolongées, de manifestations et d'actions en justice concernant des activités d'extraction minière touchées par la transition (Jones Day, 2022[30] ; Surma, 2024[31]), de même que le Mexique (Bnamericas, 2024[32]), le Nigéria (Chinery et George-Ikoli, 2023[33] ; Dairo, 2023[34]), le Panama (Kahn, 2024[35]) et l'Afrique du Sud (Al Jazeera, 2023[36]).

L'impérieuse nécessité d'une transition écologique à l'échelle mondiale complique la lutte que mènent actuellement les pays en développement contre la pauvreté et les inégalités croissantes et pèse de plus en plus sur leurs ressources. Les pays en développement doivent poursuivre des objectifs d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, qui viennent s'ajouter aux objectifs sociaux et économiques, ainsi qu'à un contexte de croissance démographique et d'urbanisation rapides dans certaines régions comme l'Afrique. Selon une estimation, si, dans 40 ans, les émissions annuelles par habitant de l'ensemble de l'Afrique atteignent le niveau actuellement enregistré dans des pays comme l'Égypte (2.5 tonnes) ou le Botswana (3 tonnes), l'augmentation des émissions de CO_2 sur le continent serait si importante qu'elle annulerait entièrement l'effet d'une baisse de 60 % par rapport aux niveaux actuels en Chine (Goldstone, 2021[37]). Dans les pays en développement, le coût de l'adaptation au changement climatique est substantiel et croissant : il représente de 10 à 18 fois les niveaux actuels de financement international de l'adaptation (PNUE, 2023[38]).

Dans le même temps, plus de la moitié des pays à revenu faible ou intermédiaire sont déjà soit « en situation de surendettement » soit « à risque élevé de surendettement » (voir les chapitres 2 et 3) (Banque mondiale, 2023[39] ; PNUD, 2024[40]). Non seulement les niveaux de service de la dette ont augmenté de manière spectaculaire, mais compte tenu de la réduction de la marge de manœuvre budgétaire et la diminution des budgets publics, il ne reste guère de financements pour les services publics ou les systèmes de sécurité sociale et de protection sociale (voir les chapitres 2 et 3). Selon les estimations des Nations Unies, en moyenne, les pays à faible revenu (PFR) et les PRI enregistrent des charges d'intérêts nettes représentant plus de 8 % des recettes publiques en 2024 (PNUD, 2024[40]). Bien que les banques multilatérales de développement se soient attachées à atténuer les difficultés de financement en accordant des prêts supplémentaires, les apports nets de ressources extérieures ont été négatifs en 2022. Les pays les plus pauvres ont besoin de nouveaux financements pour combler les déficits de financement à tous

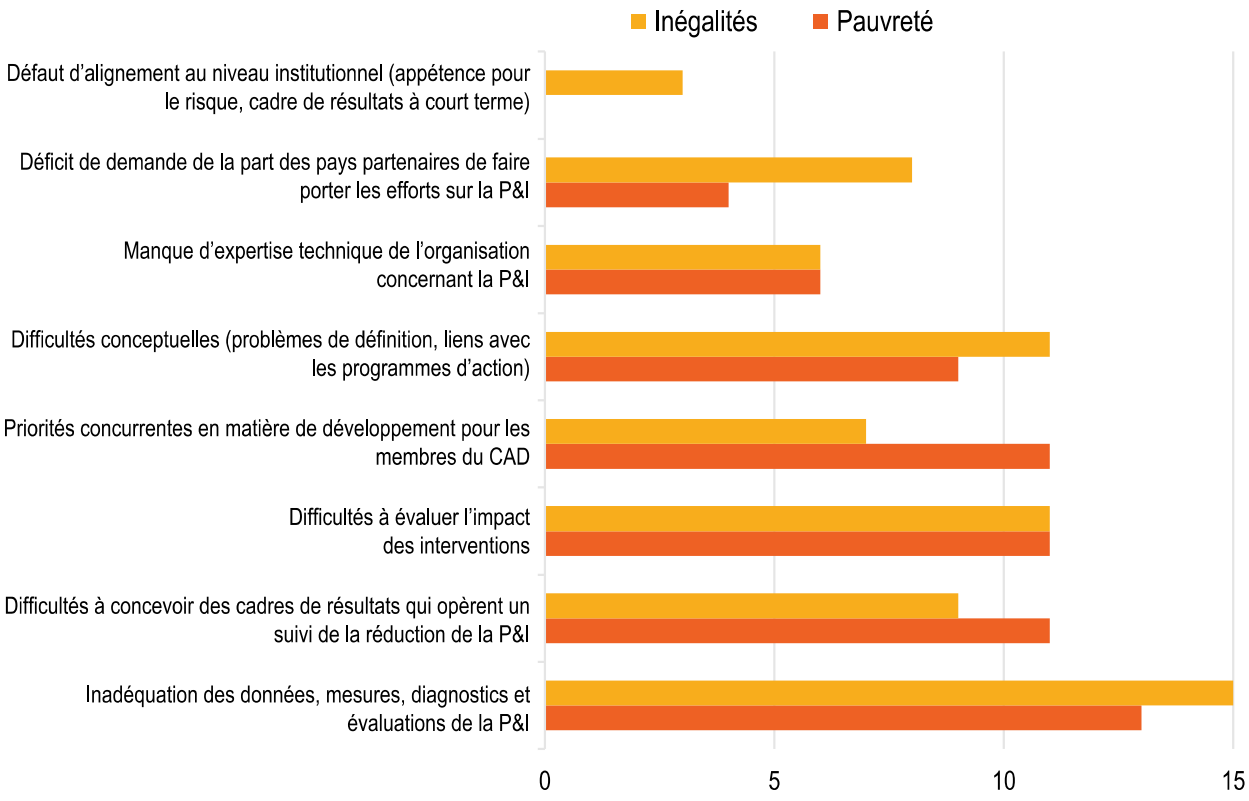
les niveaux, allant de la fourniture de services publics au financement des plans d'adaptation au changement climatique et de transition (voir le chapitre 25) (Diwan et Harnoys-Vannier, 2024[41]).

Il existe un risque que la coopération internationale ne porte plus prioritairement sur la réduction de la pauvreté et des inégalités

Les programmes d'action internationaux visant à créer un monde juste et équitable qui ne laisse personne de côté se caractérisent par des objectifs fondamentaux d'élimination de la pauvreté et de réduction des inégalités. Ces objectifs figurent en bonne place dans le mandat actuel du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (OCDE, 2024[42]) comme dans le dernier communiqué de la Réunion à haut niveau du CAD, dans lequel les membres du CAD se sont engagés à aider les pays partenaires à gérer les éventuels arbitrages qu'implique la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le processus de transitions vers le développement durable et vers la neutralité carbone (OCDE, 2023[43]). L'aide publique au développement (APD) est mise à contribution pour aider les pays partenaires à atteindre et concilier ces objectifs qui se recoupent. Bien qu'il ne s'agisse pas de la seule ressource disponible pour les PFR ou les PRI, et que les fournisseurs ne respectent pas toujours leurs engagements internationaux – par exemple l'objectif, fixé par les Nations Unies, de consacrer 0.7 % du revenu national brut à l'APD (voir le chapitre 14, le chapitre 8 de (OCDE, 2023[44]) et (OCDE, 2024[45])) –, l'APD est une source stable et prévisible de financement extérieur à l'appui du développement durable.

Les tendances récentes montrent que l'APD augmente et s'adapte aux crises (OCDE, 2024[45]) même si les budgets publics nationaux sont mis à rude épreuve par les chocs mondiaux, qu'ils aient trait à la santé, à l'économie ou à la sécurité, par des pressions politiques intérieures en faveur de mesures protectionnistes et de repli sur soi, et par diverses autres exigences étrangères et nationales, la plus récente visant l'augmentation des budgets de la défense (Pugnet, 2024[46]). L'un des principaux défis pour les organismes de développement consiste à rester concentrés sur les stratégies de développement à long terme et à s'aligner sur les priorités des pays partenaires, tout en orientant davantage de financements vers les programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités (voir les chapitres 14 et 12) (OCDE, 2023[44]). En plus de devoir gérer ces priorités urgentes figurant parmi les préoccupations des pouvoirs publics, les organismes de développement se heurtent à plusieurs difficultés pour traduire en programmes les engagements explicites pris à haut niveau en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités (Graphique 3).

Graphique 3. Principales difficultés jugées susceptibles d'empêcher la coopération pour le développement de cibler prioritairement la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays partenaires



Note : P&I = pauvreté et inégalités. Le graphique porte sur un échantillon de 24 pays membres. Une liste de difficultés a été proposée aux membres, parmi lesquelles ils devaient choisir.
Source : Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD sur les approches permettant de cibler la pauvreté et les inégalités dans la coopération pour le développement.

Le secteur de la coopération pour le développement dispose d'un riche référentiel d'expériences et d'enseignements concernant l'alignement des politiques publiques et la maximisation des synergies qu'il peut exploiter. Grâce à une meilleure mise en commun des connaissances, les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent mettre à profit les enseignements tirés et les bonnes pratiques, tirer parti de l'apprentissage au contact des pairs grâce à la mise en commun d'analyses et de recherches, et maximiser la collaboration afin de renforcer l'impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les bonnes pratiques des membres mettent en évidence les résultats obtenus concernant tout un éventail de priorités stratégiques de l'action publique, allant des opportunités d'emploi productif et décent à l'adaptation au changement climatique, en passant par la productivité des petits exploitants ou le soutien aux systèmes nationaux de protection sociale en santé. En outre, les membres luttent activement contre les inégalités fondées sur le genre en mettant en place des canaux de financement innovants pour les organisations de défense des droits des femmes, en développant l'éducation des filles marginalisées et en déployant des programmes agricoles climato-compatibles propres à améliorer la situation économique des femmes.

Toutefois, si les membres du CAD considèrent que la réduction de la pauvreté et des inégalités est un objectif explicite à prendre en compte lors de l'affectation de l'APD, rares sont ceux qui opèrent un suivi de la proportion de l'aide ciblant effectivement ces objectifs (voir le chapitre 12), et il n'existe pas de méthode commune ou globale permettant d'orienter et mesurer les dotations d'APD à la lutte contre la

pauvreté et les inégalités (voir le chapitre 14). Au vu des mesures couramment utilisées, telles que la part et le volume relatifs de l'APD par région et par catégorie de pays en fonction du revenu, ou encore les dotations d'APD aux principaux secteurs qui importent pour réduire la pauvreté et les inégalités, tels que définis par l'indicateur 1.a.1 des Objectifs de développement durable (ODD)[2], l'analyse de l'APD donne à penser que la coopération pour le développement pourrait mieux cibler les besoins découlant de la pauvreté et des inégalités et les secteurs concernés (Encadré 1).

Encadré 1. Dotations d'aide publique au développement ciblant la pauvreté et les inégalités : principales conclusions

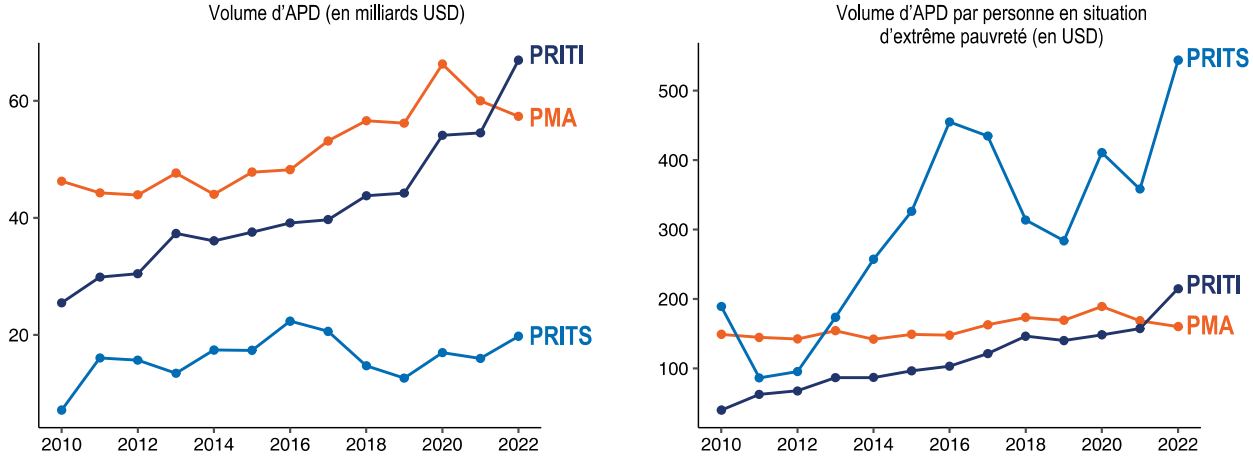
- En 2022, moins d'un dixième (plus précisément 9.5 %) de l'aide publique au développement bilatérale fournie par les membres du Comité d'aide au développement a été affecté à des dons destinés à des **secteurs contribuant à la réduction de la pauvreté** (indicateur 1.a.1 des Objectifs de développement durable [ODD], qui opère un suivi des ressources allouées à des programmes de réduction de la pauvreté), soit au total 19.6 milliards USD (voir le chapitre 14). Ce chiffre marque une baisse par rapport à 2021 : cette part s'établissait alors à 11.5 %. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, cette aide se concentre de plus en plus sur les services de santé de base. En 2022, les pays à faible revenu (PFR) ont reçu davantage d'aide ciblant la réduction de la pauvreté par personne en situation d'extrême pauvreté que les pays à revenu intermédiaire (PRI), et il y a matière à intensifier ces investissements ciblant plus spécifiquement les pauvres.
- La part des financements affectés à des solutions éprouvées de réduction de la pauvreté et des inégalités non prises en compte dans l'indicateur 1.a.1 relatif aux ODD est relativement faible. Les financements ciblant des solutions éprouvées se répartissent comme suit : en moyenne, en 2021-22, environ 1 % de l'aide publique au développement (APD) bilatérale a été consacrée à l'amélioration de la **protection sociale**, 2.5 % à la **justice** et moins de 1 % au **soutien au système fiscal** (y compris à la mobilisation des ressources intérieures) ; 43 % de l'APD bilatérale a ciblé des problématiques de **genre**, 0.11 % le **droit du travail** et 0.01 % le **dialogue social**. Les proportions d'aide allouée aux problématiques de **genres**, à la **protection sociale** et à la **justice** ont diminué depuis 2020 (voir le chapitre 14).
- Le volume d'APD consacré par les membres du CAD à la **sécurité alimentaire** a atteint un niveau record de 15.1 milliards USD en 2022. Ce chiffre, qui ne représente que 7.3 % de l'APD totale, proportion qui n'a jamais été aussi faible depuis 2017 (voir le chapitre 14), fait écho à l'appel lancé par la Présidence brésilienne du G20 en faveur d'un leadership politique et d'une action collective contre la faim et la pauvreté, cadrant avec les politiques nationales en place, et à la création d'une Alliance mondiale, ayant vocation à générer une dynamique (G20 Brésil, 2024[47]). Toujours en 2022, les PFR ont reçu près de trois fois plus d'APD au titre de la sécurité alimentaire par personne en situation d'extrême pauvreté que les PRI, même si l'écart se réduit depuis 2012.
- **La fiscalité et la politique fiscale** se situent au dernier rang des domaines d'action que les répondants à l'enquête du CAD jugent importants pour réduire la pauvreté ou les inégalités, alors même que les systèmes fiscaux jouent un rôle important pour favoriser l'égalité et lever des recettes indispensables aux programmes nationaux en faveur des pauvres. Seule une faible proportion des répondants considèrent ce domaine d'action comme une cible importante des efforts en faveur de la cohérence des politiques au service du développement durable (voir le chapitre 12).

Possibilités d'améliorer le ciblage de la pauvreté et des inégalités grâce au financement à l'appui du développement et aux financements climatiques

L'analyse des volumes d'APD affectés aux différents groupes de pays par revenu montre que les PMA ont généralement reçu davantage d'APD que les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS). Toutefois, on observe une tendance à la baisse de l'APD aux PMA depuis 2020, ce qui suggère que l'allocation a été moins axée sur des projets pro-pauvres ces dernières années (2020-22) (Graphique 4).

Pour avoir une vision plus claire de la destination de l'aide, la mesure de l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté peut s'avérer plus pertinente et peut, mieux que d'autres mesures ou variables de substitution classiques, permettre de comprendre si l'APD est axée sur les plus pauvres. L'analyse reposant sur cette mesure montre que les PRITS ont reçu davantage d'aide par personne en situation d'extrême pauvreté que les PMA depuis 2013, ce qui laisse à penser que l'APD est de moins en moins axée sur la pauvreté et les inégalités. Il ressort des recherches qu'en 2022, le ciblage de l'aide a sous-estimé les niveaux de pauvreté prévalant dans les PMA et a surestimé ceux des PRI (Graphique 4), alors que c'était le contraire en 2012.

Graphique 4. Il est important de savoir ce que l'on mesure : d'après les volumes d'aide, les pays les moins avancés reçoivent davantage d'aide, tandis que d'après l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure reçoivent davantage d'aide



Note : APD : aide publique au développement ; PMA : pays les moins avancés ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ; USD : dollars des États-Unis. Les agrégats par groupe de pays et territoires sont calculés grâce à la moyenne de l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté pour l'ensemble des pays du groupe (pour lesquels des données sont disponibles), pondérée par le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté. On ne dispose pas de données sur l'extrême pauvreté pour Sainte-Hélène, Montserrat, Niue ou Wallis-et-Futuna (catégorie des PRITS) , qui figurent tous sur la dernière Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD. La composition des groupes de revenu utilisés par le CAD varie d'une année sur l'autre, en fonction des pays compris dans chaque groupe pour chaque année.
Source : OCDE (2024[48]), Versements d'aide (APD) aux pays et régions [DAC2A] (base de données), https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version 20240324,https://pip.worldbank.org/.

La réduction de la pauvreté et des inégalités est la principale priorité d'action de la coopération pour le développement, et elle bénéficie généralement du soutien de la population (voir le chapitre 15). Toutefois, l'intégration efficace de ces objectifs dans la programmation du développement est, dans la pratique, délicate et les organismes de développement signalent qu'il serait possible de disposer de nouveaux outils pour optimiser l'impact avec, par exemple, des orientations plus spécifiques, des définitions communes,

des stratégies d'affectation des ressources, des données et un suivi. Une formulation claire des priorités thématiques et sectorielles – comme la lutte contre la pauvreté et les inégalités – favorise la complémentarité, réduit la fragmentation et clarifie l'avantage comparatif des apporteurs de développement, grâce à un alignement sur le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide (OCDE, 2023[44]). Dans son Point de vue (voir le chapitre 13), Amitabh Behar, d'Oxfam International, recommande que chaque organisme de coopération pour le développement dispose d'une équipe d'experts qui apporte son soutien à ses collègues pour intégrer la réduction des inégalités dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes. La promotion de l'égalité des genres est la priorité la plus importante par rapport à d'autres dimensions des inégalités, et l'on observe une tendance à négliger la réduction des inégalités de revenu : seulement 11 répondants sur 24 estiment que c'est une question hautement prioritaire (voir le chapitre 12). Cela a des implications substantielles pour les effets sur le développement : une croissance économique inclusive, durable et équitable est importante pour réduire la pauvreté, tandis que les inégalités de revenu atténuent l'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté, en particulier pour les plus pauvres (voir le chapitre 2).

Les fournisseurs de coopération pour le développement savent que, bien que ce soit difficile, ils doivent rester concentrés sur les programmes d'action qui se renforcent mutuellement, à savoir atteindre les ODD et soutenir les transitions écologiques. Mais investir dans l'aide pour faciliter la transition écologique et faire face à la crise climatique ne se traduira pas automatiquement par une réduction de la pauvreté et des inégalités. Les transitions doivent être gérées avec soin de sorte que les individus, les communautés, les secteurs et les pays les plus touchés ne soient pas laissés de côté (OCDE, 2024[49]). En intégrant des considérations relatives à la pauvreté et aux inégalités dans leur soutien aux transitions écologiques, les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent faire en sorte de relever les défis aussi bien environnementaux que socio-économiques.

Toutefois, la relation entre l'action pour le développement durable et l'action climatique est tendue et inégale dans la coopération pour le développement et les partenariats, limitée par un manque de financements adéquats, par le cloisonnement des stratégies en matière de développement et d'action climatique et par un manque de clarté concernant les cas où l'action climatique est bénéfique pour les principaux objectifs de développement, tels que la réduction de la pauvreté et des inégalités, et, surtout, ceux où elle ne l'est pas (voir le chapitre 26). À l'heure actuelle, le financement international à l'appui du développement et de l'action climatique peine à s'aligner sur les programmes d'action interdépendants et qui se renforcent mutuellement concernant le climat, le développement, l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités (voir le chapitre 26).

Le volume de financements à l'appui du développement liés au climat augmente, et certains aspects qualitatifs de l'aide au développement en lien avec le climat s'améliorent, comme en témoigne le soutien accru à l'adaptation. Il existe toutefois des décalages entre les tendances en matière de financement provenant des fonds climatiques et les secteurs prioritaires pour le pays, décrits dans les contributions déterminées au niveau national (CDN). Entre 2016 et 2021, les financements provenant de quatre grands fonds climatiques sont passés de 2.7 milliards USD à 3.9 milliards USD (voir le chapitre 26). Le soutien aux projets liés à l'énergie a diminué régulièrement, passant de 49 % de l'ensemble du portefeuille en 2016 à 19 % en 2021, mais cette évolution n'a pas entraîné d'augmentation pour les secteurs concernés par l'adaptation. De même, les fonds climatiques n'ont pas accru leurs activités dans le secteur de la santé, bien que les pays en développement considèrent ce secteur comme une priorité d'action. Il y a matière, pour les fonds climatiques, à se concentrer sur les secteurs pertinents pour l'adaptation, à la fois pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et pour respecter plus étroitement les priorités des pays, et sur l'appropriation, condition fondamentale de l'efficacité.

Les donneurs internationaux doivent remédier à la fragmentation et à la prolifération des financements à l'appui du développement en général, y compris des financements destinés à soutenir l'action climatique, qui exacerbent aujourd'hui les problèmes actuels d'un paysage du financement surchargé, fragmenté et

pour l'essentiel dysfonctionnel, qui impose aux pays bénéficiaires des coûts de transaction élevés, comme l'indique le ministre Wellington Dias dans son Point de vue (voir le chapitre 26) (OCDE, 2023[44] ; Banque mondiale, 2022[50]). Les engagements de financements climatiques correspondent généralement à des projets spécifiques et sont destinés à un nombre croissant d'organismes d'exécution. Cela accroît le risque que les projets ne soient pas intégrés dans des processus publics plus larges, qu'ils ne soient donc pas durables, et ne parviennent pas non plus à créer des synergies. Le nombre de projets individuels soutenus par des financements climatiques dans les petits États insulaires en développement est passé de 670 en 2016 à 2 758 en 2021, soit une moyenne de 1 391 projets par an (OCDE, 2024[51]). L'alignement des ressources provenant de fonds climatiques sur les priorités, stratégies et plateformes de gestion des pays partenaires relatives au développement et au climat peut contribuer à fournir directement des ressources financières pour améliorer le rapport coût-efficacité et éviter les charges associées à une fragmentation accrue.

Réorienter l'aide au développement et l'action climatique au service des populations et de la planète

Les responsables de l'action publique et les acteurs de la coopération pour le développement font face à des dilemmes en matière de hiérarchisation des priorités : dans quelles politiques investir pour obtenir une efficacité et un impact optimaux ? Sur quels politiques et secteurs convient-il de miser pour mettre fin le plus efficacement à la pauvreté et réduire les inégalités ? Comment concevoir, adapter et mettre en œuvre des politiques de manière à faire face à la nécessité de plus en plus impérieuse de s'engager dans des transitions vertes tout en s'alignant sur les priorités des partenaires ?

> La coopération pour le développement et l'action climatique sont intrinsèquement liées. Elles représentent à la fois une nécessité impérieuse que nous ne pouvons ignorer et une occasion exceptionnelle que nous devons impérativement saisir.
>
> *Simon Stiell, Secrétaire exécutif, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, « Point de vue »*

Les premiers enseignements tirés des travaux de recherche de l'OCDE sur les transitions climatiques donnent à penser que la réorientation de l'action publique dans les secteurs verts essentiels, comme l'énergie, l'environnement et l'économie, devrait s'accompagner de mesures de soutien efficaces pour réduire la pauvreté et les inégalités (voir le chapitre 18 et l'Infographie 1). Le rapport livre des éléments factuels et des éclairages sur les solutions relevant des politiques économiques, sociales et environnementales qui ont fait la preuve de leur efficacité dans l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités, et que la coopération pour le développement peut renforcer et contribuer à étendre (voir par exemple les chapitres 2, 3, 4, 9 et 10). Bon nombre de ces solutions figurent déjà dans les CDN : environ 75 % des pays en développement indiquent que les secteurs liés à l'agriculture, à la biodiversité et aux écosystèmes, à la foresterie, à la santé et à l'eau sont des objectifs prioritaires de leur action d'adaptation au changement climatique (German Development Institute, 2022[52]).

Des solutions pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et favoriser les transitions vertes

Le rythme, le contenu et les priorités des transitions vertes dépendent de chaque contexte, une caractéristique qui met en évidence la complexité de la gestion de ces transitions et la nécessité d'opter pour des approches nuancées et adaptées. La répartition exacte entre les volets environnementaux, économiques et sociaux de la transition de chaque pays sera fonction des caractéristiques, des ressources et des opportunités préexistantes (voir le chapitre 18). Une coordination efficace des politiques, des stratégies et des plans entre les différents échelons est essentielle pour atteindre les objectifs communs de l'action climatique, d'éradication de la pauvreté et de réduction des inégalités, ainsi que les priorités connexes telles que la sécurité alimentaire.

Les plateformes nationales qui s'articulent autour des plans de développement et de transition et de leur mise en œuvre, telles que les contributions déterminées au niveau national (CDN) et les partenariats pour une transition énergétique juste, respectent l'appropriation par les pays et définissent des trajectoires individuelles de transition juste (voir les chapitres 21, 29 et 30). En encourageant les synergies et en mettant à profit l'action climatique, les gouvernements nationaux jouent également un rôle central dans la coordination des investissements et des programmes soutenus par les partenaires au développement (voir le chapitre 21). La République démocratique populaire lao, dont la CDN est mise en œuvre conformément à un plan qui englobe les secteurs de l'agriculture, de l'énergie, de l'environnement, des ressources en eau et de la foresterie, en raison de leur contribution à l'adaptation au changement climatique et aux objectifs de neutralité carbone, offre un exemple de ce type d'intégration à l'échelon national (Gouvernement de la République démocratique populaire lao (RDP lao), 2021[53]). Des recherches menées par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) montrent que la transition vers des systèmes alimentaires plus équitables et responsables au niveau local passe par l'élaboration de stratégies propres à chaque pays, leur économie politique, leur cadre stratégique, leur structure de gouvernance et de redevabilité, ainsi que le renforcement des capacités au niveau local. L'Institut conseille aux partenaires au développement de recourir à des plateformes multipartites au niveau des pays afin de coordonner les engagements, les plans d'action et les investissements axés sur les questions liées au climat ; cela permettrait de garantir une mobilisation optimisée des ressources limitées mises au service de la coopération pour le développement, ainsi qu'une amélioration de différents résultats en matière de développement (voir le chapitre 21).

Solutions relevant de la de politique sociale

Dans les pays à faible revenu, la totalité des 40 % des personnes se situant au bas de la distribution sont souvent au chômage, sous-employés ou employés dans le secteur informel. D'après UNU-Wider, BRAC International et l'OIT, ce sont les transferts sociaux directs de l'État qui offrent le plus grand potentiel de réduction de la pauvreté et des inégalités (voir les chapitres 3, 4, 8 et 23). Les transferts monétaires sont très efficaces pour réduire la pauvreté, comme en témoignent les programmes multidimensionnels de BRAC et son modèle de progression, ainsi que les résultats positifs enregistrés en Amérique latine, en Asie et en Afrique (voir le chapitre 4). D'après l'expérience du Brésil, la protection sociale, à commencer par les transferts monétaires aux plus pauvres, est le moyen le plus efficace pour sortir les familles de la pauvreté ; elle peut être liée aux résultats en matière de santé et d'éducation et être adaptée aux situations d'urgence (voir le « Point de vue » du ministre Dias, chapitre 1). Étendre les transferts sociaux aux 40 % les plus pauvres et au-delà (en termes de bénéficiaires ou de montant des prestations) peut faire une énorme différence sans même s'attaquer aux inégalités de revenus et d'emploi du marché. Toutefois, dans les pays à faible revenu, seuls 21 % des personnes les plus pauvres perçoivent des transferts sociaux, contre 73 % dans les pays à revenu élevé (Parekh et Bandiera, 2020[54]). Le renforcement de la protection sociale peut également améliorer son rôle contracyclique, qui est essentiel pour mettre les progrès à l'abri

des crises périodiques, en particulier dans les contextes les plus fragiles et les régions les plus vulnérables au changement climatique.

Les programmes multidimensionnels de BRAC servent de modèle aux interventions en matière de protection sociale au Brésil, en Éthiopie, en Inde, au Kenya et aux Philippines, et proposent une aide limitée dans le temps destinée à répondre aux besoins fondamentaux, un transfert d'actifs et un accompagnement au renforcement de la résilience, l'objectif global étant d'aider les bénéficiaires à s'extraire eux-mêmes de la pauvreté. Des recherches et des évaluations montrent également que cette approche aide les ménages en situation d'extrême pauvreté à résister aux effets du changement climatique (voir le chapitre 4). En Éthiopie, par exemple, les interventions conçues selon le modèle de progression ont permis de réduire ou d'éliminer les effets négatifs des épisodes de sécheresse sur la sécurité alimentaire, la nutrition, les élevages et les violences conjugales (Hirvonen et al., 2023[55]). Si la plupart des pays sont dotés de lois et de politiques en matière de protection sociale (voir le chapitre 23), celles-ci sont largement sous-financées et devraient être étendues pour favoriser la croissance des revenus et la résilience aux chocs qui font (re)chuter les personnes dans la pauvreté (voir le chapitre 3) (OCDE, 2023[56]).

> D'après l'expérience du Brésil, la protection sociale, à commencer par les transferts monétaires aux plus pauvres, est le moyen le plus efficace pour sortir les familles de la pauvreté ; elle peut être liée aux résultats en matière de santé et d'éducation et être adaptée aux situations d'urgence.
>
> *Wellington Dias, ministre du Développement et de l'aide sociaux, de la Famille et de la Lutte contre la faim, Brésil, « Point de vue »*

L'aide sociale et la protection juridique des droits des travailleurs peuvent apporter un soutien utile au grand nombre d'entre eux qui se retrouvent dans le piège de l'emploi informel de niveau inférieur (voir le chapitre 8 et (OCDE, 2024[57]). La régularisation du travail (OCDE, 2024[57]) et la préservation des droits de négociation collective jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté au travail et la promotion de conditions de travail décentes (voir le chapitre 8). Le renforcement de la négociation collective contribue en outre fortement à la réduction des inégalités : en Argentine, au Brésil, au Mexique et en Uruguay, la baisse des inégalités au niveau des revenus du travail comptait à hauteur de plus de 60 % dans la réduction globale des inégalités, la plus grande partie concernant les salariés déclarés (c'est-à-dire ceux employés dans l'économie formelle) (Berg, 2015[58]).

Solutions relevant de la politique économique

Une action publique résolue, garante d'une croissance inclusive, peut permettre de faire face au creusement des inégalités de revenu. L'instauration d'une croissance plus inclusive dans les pays d'Amérique latine démontre qu'il est possible de réduire ces inégalités : depuis 1985, les inégalités de revenu au sein des pays de la région, qui étaient élevées, ont diminué, tandis que la part de revenu des 40 % les plus pauvres a augmenté et celle des 10 % les plus riches a diminué, en grande partie sous l'effet de politiques ciblées de lutte contre la pauvreté et d'aide sociale (voir les chapitres 2 et 3). Le recul des inégalités et de la pauvreté observé en Indonésie est imputable aux politiques de développement rural, d'éducation et de dépenses en faveur des pauvres, qui ont coïncidé avec une transformation économique rapide (Alisjahbana et al., 2022[59]). En Chine, le succès de la lutte contre la pauvreté repose

principalement sur trois piliers : 1) l'augmentation du revenu des ménages ruraux au moyen de mesures favorisant le développement des emplois non agricoles et de l'industrie ; 2) l'accroissement de la productivité agricole ; et 3) l'investissement dans les infrastructures rurales (voir le chapitre 10).

Parallèlement à la croissance inclusive, il est essentiel de mettre en œuvre des politiques publiques qui assurent une large répartition des bienfaits directs et indirects de la croissance. Ces politiques contribuent également grandement à remédier aux causes de la pauvreté extrême ou absolue — à savoir lorsqu'une personne ne dispose pas des actifs nécessaires pour générer un revenu raisonnable, lorsque ces actifs sont inégalement répartis à l'échelle de la société et lorsqu'une personne se trouve exposée, sans être assurée, à des facteurs de stress et à des chocs (y compris des conflits) et/ou une instabilité macroéconomique en raison d'une gouvernance défaillante. Les choix des pouvoirs publics doivent également être éclairés par une meilleure compréhension des liens étroits entre les inégalités et l'élimination de la pauvreté, ainsi que des facteurs à l'origine des différentes tendances dans ce contexte (voir les chapitres 2 et 3). Il est largement admis que la réduction de la pauvreté est souvent temporaire et que les ménages les plus pauvres risquent de retomber dans une situation de pauvreté (voir les chapitres 2, 3 et 4). La gestion de ces facteurs de complexité est une première étape nécessaire en direction du relèvement des niveaux d'ambition et de la réorientation de la coopération pour le développement.

En créant de nouveaux emplois, la transition verte pourrait offrir des perspectives en matière de réduction de la pauvreté. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT, 2023[25]), la transition vers des économies circulaires et bas carbone pourrait entraîner la création de 100 millions d'emplois supplémentaires d'ici à 2030, dont 20 millions grâce aux « solutions fondées sur la nature ». Des données récentes donnent à penser que la croissance de l'emploi dans les secteurs de la connaissance et des services marchands comme le génie logiciel et la communication a été une source de travail décent dans les PRITI, alors que la transformation structurelle s'est davantage polarisée dans les pays à revenu élevé (voir le chapitre 3).

La réduction des inégalités entre les genres dans la population active pourrait se traduire par une hausse du produit intérieur brut (PIB) réel d'environ 23 % en moyenne dans les marchés émergents et les économies en développement (voir le chapitre 9). C'est la part des dépenses sociales publiques dans le PIB qui affiche la corrélation positive la plus significative et la plus robuste avec l'accès relatif des femmes à des emplois de qualité (Arora, Braunstein et Seguino, 2023[60]). Les responsables de l'action publique devront en prendre note pour veiller à ce que les personnes qui risquent de prendre du retard dans la transition – à savoir, les femmes, qui ont en moyenne un niveau d'instruction et de compétences inférieur et sont largement cantonnées aux emplois les moins bien rémunérés et au secteur informel – tirent profit de l'économie de la transition (voir le chapitre 23). Même dans les situations où l'égalité des chances existe entre les hommes et les femmes, les résultats des deux genres sont toujours influencés par les normes sociales relatives au travail et par le manque de facteurs favorables comme l'accès aux services de garde d'enfants (voir le chapitre 9 et le « Point de vue » d'Ahmed Hussen au chapitre 11). Pour atteindre cet objectif, il faut accroître les dépenses sociales en faveur des femmes, de manière à améliorer l'accès de ces dernières à des emplois plus formels et décents. Les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'occuper un emploi vulnérable (Lo Bue et al., 2021[61]).

La formation du capital humain est particulièrement cruciale lorsque, sous l'effet des inégalités existantes, les femmes et les travailleurs informels sont moins à même de saisir les opportunités offertes par la transition verte dans de nouveaux secteurs en raison des compétences requises par ces derniers (voir les chapitres 3, 9 et 23) (Wu et al., 2024[62]). Au Viet Nam, la politique gouvernementale a contribué à remédier au facteur majeur d'écart entre les genres au niveau de la rémunération et des revenus perçus tout au long de la vie que représente la pénalité liée à la maternité, en allongeant la durée du congé de maternité, ce qui a entraîné une hausse des taux de régularisation des activités informelles en incitant les femmes à passer d'un travail domestique agricole à l'emploi formel privé (Vu et Glewwe, 2022[63]).

La conception et la mise en œuvre des systèmes fiscaux ont une incidence directe sur la pauvreté et les inégalités. Des analyses montrent qu'en 2019, en l'absence d'une augmentation significative de l'APD, un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire moyen aurait été contraint de doubler ses recettes fiscales d'ici à 2030 pour progresser sensiblement dans les cinq principaux ODD. Les modalités de recouvrement de l'impôt sont tout aussi importantes pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités que le montant des recettes fiscales à proprement parler. La gestion et la mise en œuvre de la fiscalité jouent un rôle capital pour garantir une hausse équitable et durable des recettes. La mobilisation de ressources intérieures via l'impôt prend toutefois du temps. Des réformes seront nécessaires, et devraient être soutenues, pour renforcer les capacités des administrations fiscales et améliorer le civisme fiscal, et ainsi poser les bases indispensables à l'augmentation de la mobilisation des recettes (voir le « Point de vue » de la ministre Anne Beathe Tvinnereim, chapitre 5). Dans de nombreux pays (voir le chapitre 3), ces mesures peuvent être mises en œuvre à un coût relativement faible et avec un rendement élevé. Les modèles de simulation fiscale, par exemple, peuvent être un outil puissant pour comprendre les répercussions des politiques proposées sur les groupes les plus pauvres (voir les chapitres 3, 5, 6 et 19).

Les réformes du système fiscal peuvent, pour accroître sensiblement la marge de manœuvre budgétaire, cibler les domaines d'action essentiels suivants : amélioration de l'application et du respect des obligations fiscales afin de réduire les pertes de recettes et de soutenir le renforcement des capacités publiques à l'échelon local ; abandon de l'accent mis à court terme sur les programmes d'enregistrement à grande échelle ciblant les travailleurs et les entreprises à faible revenu au profit de programmes ciblés sur les plus riches ; promotion de l'équité fiscale ; et amélioration du ciblage de l'APD sur les déficits de financement du secteur public. Une analyse plus approfondie des données fiscales en Ouganda a ainsi révélé que les entreprises multinationales s'acquittaient d'un taux d'imposition effectif estimé à 20 points de pourcentage de moins que celui auquel étaient soumises les grandes entreprises nationales et que les incitations fiscales en faveur des entreprises coûtaient au gouvernement ougandais l'équivalent d'un cinquième de l'impôt annuel sur les bénéfices des sociétés (Koivisto et al., 2021[64]). La mise en place d'un système simplifié de déclaration électronique a pratiquement doublé le nombre de contribuables présumés (voir chapitre 6).

Solutions relevant des politiques environnementales et climatiques

Les politiques d'adaptation au changement climatique et les investissements qui réduisent la vulnérabilité des ménages aux chocs climatiques sont essentiels pour faire progresser l'égalité et la lutte contre la pauvreté. Isolation inadéquate, étanchéité insuffisante et matériaux de construction de mauvaise qualité caractérisent souvent les logements habités par les ménages pauvres qui sont moins susceptibles de pouvoir compter sur l'épargne ou l'accès à un crédit ou une assurance pour gérer leurs pertes de revenu ou de biens. Dans son cadre pour le climat et l'équité, la Banque mondiale suggère de donner la priorité, lorsque cela est possible, aux politiques visant à réduire les risques et/ou la vulnérabilité tout en s'attachant à procurer des avantages non climatiques. Améliorer la qualité de l'éducation, renforcer les aménagements routiers pour faciliter l'accès des ménages aux marchés, améliorer l'urbanisme, adopter des systèmes d'alerte précoce et d'évacuation, et faciliter l'inclusion financière sont autant de mesures qui peuvent contribuer à réduire la vulnérabilité (voir le chapitre 19).

Un système alimentaire qui fonctionne bien et qui permet aux individus d'assurer leur subsistance est un rempart essentiel contre les répercussions du changement climatique. Les systèmes alimentaires et agricoles sont responsables de près de 30 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, une réalité qui met en relief l'importance d'accroître le recours aux technologies et aux pratiques agroalimentaires innovantes et éprouvées pour lutter contre la pauvreté et les inégalités (voir le chapitre 21). L'agriculture et les systèmes alimentaires climato-compatibles sont directement pertinents pour les 80 % des personnes extrêmement pauvres vivant dans des zones rurales, dont les deux tiers travaillent dans l'agriculture (Castañeda et al., 2018[65]). Ils peuvent atténuer les effets du changement climatique et améliorer les rendements des cultures et les revenus des agriculteurs dans les régions vulnérables.

Le niveau de dépendance à l'égard de la production, du traitement et de l'exportation des combustibles fossiles déterminera la capacité des gouvernements nationaux à réorienter leurs stratégies économiques et à exploiter de nouveaux modèles économiques (IRENA, 2019[66]). Les décisions d'investissement des pays en développement dans la production et l'utilisation de l'énergie auront un impact déterminant sur les initiatives mondiales visant à réduire la hausse moyenne des températures à l'échelle mondiale. Bien que leur consommation d'énergie soit relativement faible, les pays en développement devraient être à l'origine de l'essentiel des émissions futures (AIE, 2021[67]). L'Afrique détient environ 60 % des meilleures ressources solaires du monde et 39 % du potentiel mondial en matière d'énergies renouvelables (Ramalope et al., 2022[68]). Or, le continent, ainsi que d'autres régions à faible revenu, n'a pas été en mesure d'optimiser le potentiel de ces ressources en raison d'obstacles structurels (voir le chapitre 22).

Dans le chapitre 22, le Centre africain pour la transformation économique montre comment la transition vers les énergies vertes peut accélérer et renforcer la transformation économique des pays africains. Cette transition leur permettra de diversifier leur production et d'améliorer la compétitivité de leurs exportations, de tirer parti de leurs abondantes ressources renouvelables en vue de stimuler la création d'emplois, et d'utiliser leurs stocks de carbone considérables pour participer aux marchés du carbone et accroître les flux de financement climatique. Mener à bien cette transformation signifie toutefois étendre le faible taux de couverture du réseau électrique du continent, qui s'élève à 42 %, en améliorant l'accès à une énergie renouvelable abordable et de qualité ; tirer parti des ressources renouvelables abondantes pour bâtir des industries vertes qui exportent des produits dans le monde entier ; et associer l'utilisation des stocks de carbone à des solutions fondées sur la nature.

Une autre solution consiste à supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, ce qui pourrait rapporter environ 3 000 milliards USD par an d'ici à 2030 — et à réorienter les fonds vers des mesures ciblées de protection sociale et de réduction de la pauvreté, ainsi que vers l'investissement dans les énergies renouvelables (voir le chapitre 24). Les taxes carbone, par exemple, ont un potentiel limité de mobilisation de recettes dans les PFR et les PRI (voir le chapitre 6), tandis que la réforme des subventions aux combustibles fossiles est à même de libérer des ressources qui peuvent être réorientées vers un soutien ciblé aux ménages les plus pauvres (voir le chapitre 24). Ainsi au Sri Lanka, le gouvernement a réduit les subventions aux carburants et à l'électricité, avant d'utiliser les fonds pour renforcer la protection sociale au moyen de transferts monétaires (Fonds monétaire international (FMI), 2023[69] ; Rajawasam, 2024[70]).

Cohérence des politiques au service du développement

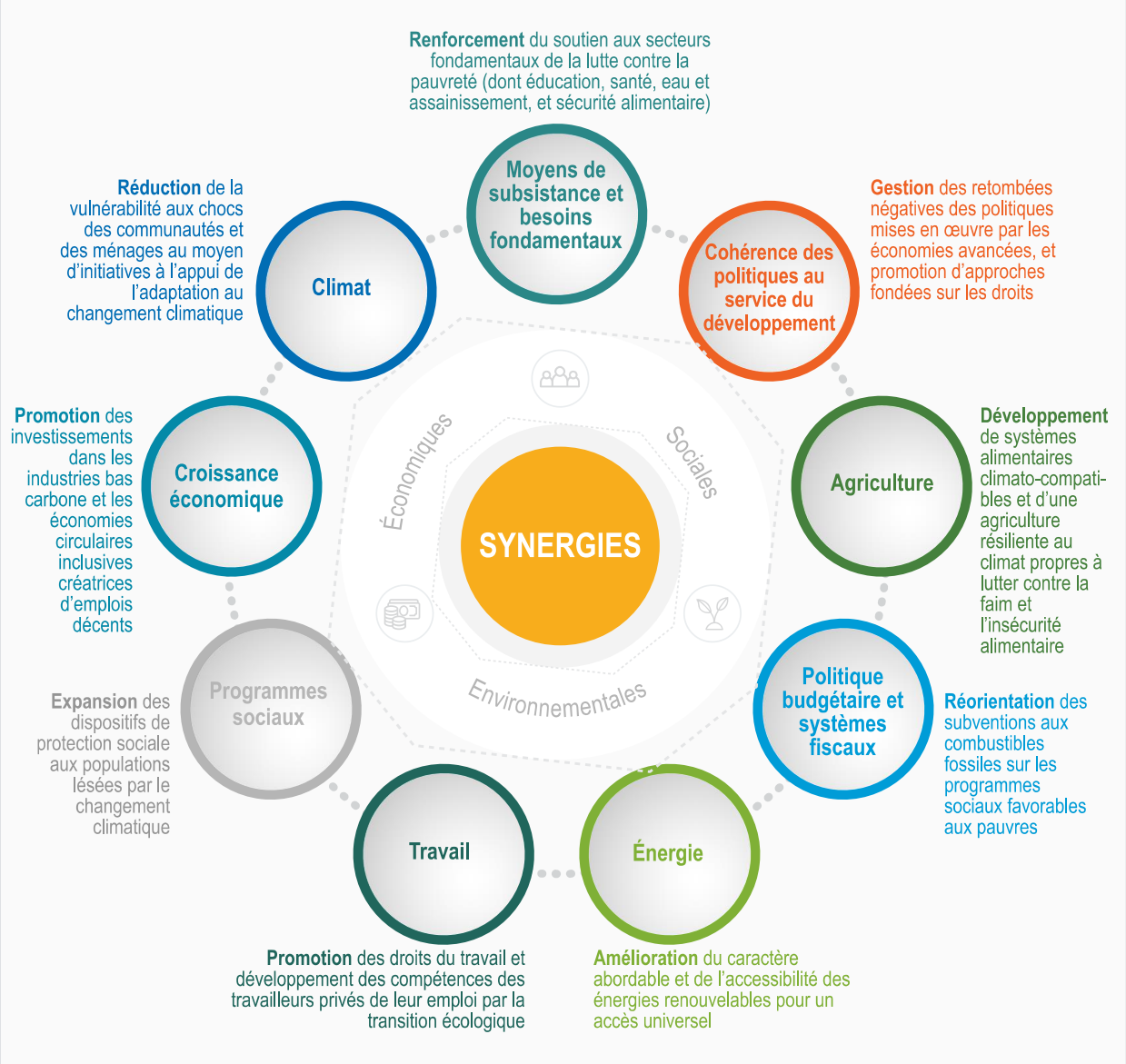
Le point de départ et la capacité d'entamer une transition verte diffèrent d'un pays à l'autre (voir les chapitres 18, 26 et 29). Les pays en développement manquent généralement des capacités et des financements nécessaires pour lancer des programmes de grande envergure comme ceux mis en œuvre dans les pays de l'OCDE, tels que des trains de mesures à grande échelle en faveur d'une industrie verte, des infrastructures d'énergie renouvelable et des activités de recherche et d'innovation en faveur des technologies propres (OCDE, 2024[71]).

Il existe également un risque que les nouvelles politiques de lutte contre le changement climatique mises en œuvre dans les économies avancées aient des retombées négatives sur les pays en développement (voir le chapitre 18). Les répercussions que pourrait avoir le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, initiative phare de l'Union européenne pour lutter contre le changement climatique, sur les échanges et la croissance des salaires dans certains PFR et PRI, en particulier en Afrique, suscitent ainsi des inquiétudes (African Climate Foundation and LSE, 2023[72]). Lorsque les trajectoires de transition divergent et que certains pays risquent d'être laissés de côté, les transitions vertes peuvent être perçues comme servant les intérêts nationaux et stimulant la concurrence géopolitique, et non le développement durable à l'échelle mondiale (voir les chapitres 18 et 31). Cette perception alimente la méfiance à l'égard des engagements de réformer le système international et de répondre aux priorités et aux demandes des

pays en développement (voir le « Point de vue » de l'ancien Président du Sénégal, Macky Sall, les chapitres 25 et 29) (OCDE, 2023[44]).

Dans le même ordre d'idées, la coopération internationale peut aussi intensifier les initiatives de prévention de la fraude et de l'évasion fiscales et du transfert de bénéfices par les entreprises les plus rentables et les individus les plus riches. À l'échelle mondiale, les entreprises transféraient moins de 2 % de leurs bénéfices annuels dans des paradis fiscaux dans les années 1970, une part qui était passée à 37 % en 2019, ce qui représente une perte de recettes à l'échelle mondiale équivalente à 250 milliards EUR, soit un dixième du total des recettes annuelles de l'impôt sur les sociétés au niveau mondial (voir le chapitre 3) (Wier et Zucman, 2022[73]). Dans son « Point de vue », la ministre Kristiansen Tvinnereim indique qu'il existe une demande au niveau mondial d'améliorer la réglementation et la transparence internationales grâce à une coopération multilatérale plus efficace et inclusive pour prévenir la fuite des capitaux, et appelle tous les acteurs à accomplir des progrès substantiels dans ce domaine lors de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement qui se tiendra en 2025 à Seville (voir le « Point de vue », chapitre 5). La société civile et les dirigeants politiques appellent également les gouvernements à appliquer des taux plus élevés d'impôt sur le revenu au sommet de la distribution, notamment en instaurant des impôts sur le patrimoine et sur les plus-values ou des droits de succession (voir les « Points de vue » de la ministre Svenja Schulze et d'Amitabh Begar, chapitres 7 et 13).

Infographie 1. Exemples de synergies pertinentes au regard de l'élimination de la pauvreté, de la réduction des inégalités et de l'instauration d'une transition écologique juste



Pistes à suivre pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, notamment grâce à la transition écologique

En s'appuyant sur un riche corpus de données concrètes et sur diverses contributions, ce rapport propose des pistes à suivre pour la communauté internationale du développement et pour l'élaboration des nouvelles orientations à venir du CAD sur l'action en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Ces pistes à suivre peuvent être classées en trois grandes thématiques : 1) élever le niveau d'ambition de la coopération pour le développement en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités et axer davantage les efforts sur cet objectif ; 2) accroître les budgets, les synergies ainsi que l'accessibilité et l'efficacité des financements à l'appui du développement et des transitions ; et 3) veiller au respect des droits humains et des normes et mesures de protection environnementales et sociales dans le cadre des transitions écologiques. Pour chacune de ces thématiques, une liste récapitulant les actions qui pourraient être menées est proposée.

1. Élever le niveau d'ambition en matière d'élimination de la pauvreté et de réduction des inégalités et mettre davantage l'accent sur cet objectif en orientant mieux l'aide, en adoptant des normes de bonnes pratiques et en actualisant les panoplies d'outils

Il est urgent de mettre fin à la pauvreté et de réduire les inégalités à l'échelle mondiale dans le sillage de la pandémie et face au changement climatique. L'accélération des progrès sur la voie de la réalisation de ces objectifs est cohérente à la fois avec les valeurs humaines fondamentales que sont les chances de réussite dans la vie, l'équité, la solidarité, et avec l'intérêt stratégique de la communauté mondiale à parvenir à un développement durable et à renforcer la résilience climatique (voir les chapitres 2 et 4).

Comme indiqué au début de cette synthèse, le changement climatique augmentera la fréquence et la gravité des facteurs de perturbation et des chocs et aura une incidence importante sur les caractéristiques et la répartition géographique de la pauvreté à l'avenir – en particulier en Afrique subsaharienne et dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit. Dans ce contexte dynamique, les seuils de pauvreté monétaire ne constituent pas nécessairement le meilleur critère pour évaluer les besoins ou orienter les efforts de réduction de la pauvreté et de préservation des acquis dans ce domaine. Ils jouent néanmoins un rôle pour éclairer et orienter les priorités en matière de coopération pour le développement (voir le chapitre 12). Le seuil de 2.15 USD par jour – soit le seuil d'extrême pauvreté – est le critère sur lequel se fondent les ODD, et lorsqu'il est question de mettre fin à la pauvreté à l'échelle mondiale, c'est souvent l'extrême pauvreté telle que définie par ce seuil qui est visée[3]. Toutefois, la plupart des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde ne vivent pas dans des PFR mais dans des PRITI, où le seuil de pauvreté national moyen est plus élevé et proche de celui de la pauvreté absolue pour cette dernière catégorie de pays (3.65 USD par jour). Des ambitions revues à la hausse signifient également la mise en place de politiques qui empêchent les gens de retomber dans la pauvreté absolue et qui renforcent la résilience des ménages vulnérables face aux risques et aux chocs liés au climat (voir les chapitres 2, 3 et 19).

Par ailleurs, pour élever le niveau d'ambition en matière de réduction des inégalités, il faut agir sur plusieurs fronts et accroître la part de revenu revenant aux segments les plus pauvres de la population ; cibler les obstacles découlant de l'existence de systèmes complexes et croisés d'exclusion et d'inégalité fondés sur des dimensions telles que le genre, l'origine ethnique et la région infranationale notamment ; et s'attaquer aux inégalités de revenu à l'échelle mondiale – soit entre tous les habitants de la planète.

Compte tenu de son bilan historique positif et de la constance de son engagement et de son rôle à l'appui de l'élimination de la pauvreté et de la réduction des inégalités, la coopération pour le développement a une mission essentielle à jouer pour redynamiser l'action mondiale et maintenir son axe face à d'autres priorités de court terme, et pour atténuer les effets des risques climatiques. Pour réussir, elle devra placer la barre plus haut et viser des résultats meilleurs dans des secteurs clés et pays ainsi que là où la pauvreté

et les inégalités sont les plus élevées. Il faudra pour cela un effort concerté et coordonné afin de clarifier les principes régissant l'affectation de l'APD et la façon dont elle contribue à la mission fondamentale qu'est la réduction de la pauvreté et des inégalités, et d'assurer l'adéquation entre les politiques publiques, la programmation et les financements afin de combler les lacunes en matière de mise en œuvre (voir les chapitres 12, 13 et 14). La coopération pour le développement doit également reconnaître que l'ampleur et la concentration des besoins s'accroissent et évoluent, ce qui appelle des méthodes de travail nouvelles et agiles.

Propositions d'actions à mener par les acteurs de la coopération pour le développement :

- Renouveler les engagements visant à mettre fin à la pauvreté monétaire et multidimensionnelle et à réduire les inégalités en adoptant une vision plus globale et plus cohérente, adaptée aux réalités et aux défis actuels. Investir dans la compréhension du lien entre la pauvreté et les formes multiples d'inégalités, de leurs principaux déterminants et des solutions qui ont fait leurs preuves en matière d'action publique, notamment pour assurer la pérennité des efforts de réduction de la pauvreté et des inégalités.
- Élaborer des panoplies d'outils pour intégrer des considérations relatives à la pauvreté et aux inégalités dans la coopération pour le développement au moyen de critères, de lignes directrices et de mesures explicites, de façon à atteindre les ménages et les régions les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces panoplies d'outils devraient faciliter l'application systématique de théories du changement et de processus de suivi et d'évaluation ; appliquer des définitions et des cadres de mesure cohérents ; et s'appuyer sur des données et des modélisations innovantes afin de se préparer et de faire face à des défis complexes et interdépendants.
- Mettre à jour les orientations relatives à l'alignement et à l'orientation de la coopération et des financements internationaux au regard des politiques qui ont prouvé leur efficacité pour mettre fin à la pauvreté et réduire les inégalités.
- Recenser et étudier les retombées négatives potentielles des politiques étrangères et nationales sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et élaborer des mesures d'atténuation en la matière, et faire de même pour les politiques de transition écologique et leurs retombées sur les PRITI.

2. Accroître les budgets, les synergies, l'accessibilité et l'efficacité du financement du développement et du financement climatique

Des réformes essentielles de l'architecture financière internationale et une action internationale concertée s'imposent pour mobiliser de nouvelles ressources, combler les déficits de financement climatique et de financement du développement, atténuer les risques de chocs économiques d'ampleur mondiale et alléger le fardeau du surendettement pour les populations les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète. La hausse du service de la dette et le resserrement budgétaire qui en résulte pèsent lourdement sur les systèmes publics qui mettent en œuvre les mesures de réduction de la pauvreté et des inégalités. De nouveaux financements seront nécessaires pour les pays les plus pauvres, et la communauté internationale du développement se trouve face à un dilemme difficile : soit elle joue son rôle d'acteur contracyclique, le risque étant que d'autres créanciers soient remboursés en premier et que très peu d'argent frais soit injecté dans les pays à court de liquidités, soit elle permet à des pays surendettés qui ne sont pas classés comme insolvables d'être en défaut de paiement (Diwan et Harnoys-Vannier, 2024[41]). Une affectation plus stratégique et plus ciblée de l'APD à l'échelle mondiale devrait permettre d'accroître le soutien aux solutions éprouvées en matière d'action publique qui reçoivent une faible part seulement de l'APD (voir l'Encadré 1).

La transition écologique représente plus de la moitié du déficit d'investissement en faveur des ODD ; elle nécessite des investissements substantiels dans la production d'énergie renouvelable, l'efficacité

énergétique et d'autres technologies connexes (voir le chapitre 27). Aujourd'hui, la moitié des ressources des fonds verticaux à vocation écologique sont acheminées par l'intermédiaire d'institutions de financement du développement existantes avant d'atteindre les bénéficiaires dans les pays en développement – une occasion perdue de défendre les principes d'efficacité du développement que sont l'appropriation par les pays et le recours aux systèmes nationaux (voir le chapitre 26). Les organismes et les banques de développement s'adaptent à ces défis, comme l'explique le Président de la Banque asiatique de développement, Masatsugu Asakawa. Dans son « Point de vue » en effet (chapitre 28), il indique que la vision de son institution vise à réorienter les cadres économiques et sociaux pour favoriser une croissance bas carbone et résiliente face au changement climatique, qui renforce la prospérité et l'inclusion.

Les acteurs du secteur privé ont l'occasion de jouer un rôle central en accélérant la transition écologique et en aidant à réorienter les efforts mondiaux vers la lutte contre la pauvreté. Ce sont des partenaires indispensables dans les pays en développement où, d'une manière générale, le secteur privé contribue à hauteur de 60 % au PIB et de 80 % aux mouvements de capitaux, et représente 90 % des emplois en moyenne (USAID, 2021[74] ; OCDE, 2017[75]). La coopération pour le développement peut contribuer à exploiter l'effet de levier des investissements du secteur privé dans le cadre de la transition écologique et à l'appui de la création d'emplois dans les pays en développement en favorisant l'instauration d'un environnement favorable aux entreprises, en atténuant les risques qui pèsent sur les investisseurs privés dans les pays en développement et en encourageant une conduite responsable des entreprises (OCDE, 2023[76] ; 2024[77]) (voir le chapitre 27). Des forums tels que l'*initiative de l'OCDE sur les chaînes mondiales de valeur, la transformation de la production et le développement* peuvent aider les pays à mettre à profit les efforts de soutien à une participation inclusive aux marchés locaux, régionaux et mondiaux (OCDE, 2024[78]).

Les CDN servent de plans d'action climatique au niveau des pays (voir le chapitre 30) et pourraient être des instruments importants pour repérer les synergies et les contradictions entre les stratégies, mettre en place des processus inclusifs et combler les déficits de capacités[4]. Elles peuvent constituer des outils stratégiques pour faire progresser à la fois l'action climatique et les objectifs de développement, permettant ainsi une action efficace à l'appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les acteurs internationaux peuvent commencer par jeter des ponts entre les paysages parallèles et fragmentés du climat et du développement et aider les pays à mettre leurs CDN en adéquation avec les priorités de développement, notamment en s'employant à faire en sorte que le prochain cycle de CDN soit plus équitable et tienne davantage compte de la problématique du genre, en tirant parti de processus inclusifs.

Propositions d'actions à mener :

- Mettre davantage l'accent sur la pauvreté et les inégalités dans l'ensemble des portefeuilles d'APD et accroître les budgets en honorant l'engagement international visant à consacrer 0.7 % du RNB à l'APD.
- Concevoir et déployer des systèmes améliorés pour mesurer le financement du développement et le financement climatique axés sur la pauvreté et les inégalités, et envisager de définir des objectifs ou des marqueurs pour orienter les dotations et d'élaborer des méthodologies communes pour suivre plus efficacement la manière dont l'APD cible la pauvreté et les inégalités.
- Accélérer les réformes visant à lever les obstacles auxquels les pays en développement sont confrontés pour accéder aux financements, tels que les exigences relatives au cofinancement, le manque de soutien lors de l'élaboration des notes conceptuelles, et les longs délais de traitement des demandes de financement ou les retards en la matière.
- Pour renforcer utilement l'action climatique, les fonds pour le climat doivent améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la mise en œuvre du soutien qu'ils apportent et évaluer le poids relatif des différents instruments, en particulier les dons, dans le financement global ; ils doivent aussi réduire la fragmentation et la prolifération des financements à l'appui du développement en général.

- Envisager de réserver les financements sous forme de dons aux interventions menées par les communautés et en faveur des pauvres qui ont peu de chances de susciter l'intérêt du secteur privé et de l'inciter à investir dans des fonds climatiques et des partenariats pour une transition énergétique juste (JETP).
- Contribuer à développer à plus grande échelle les énergies renouvelables en octroyant plus largement des garanties de prêt pour les projets d'énergie propre, en encourageant la collaboration régionale et en apportant une assistance technique afin de renforcer les capacités et les compétences en matière de gestion de projets, de développement d'entreprise et de gestion de projets d'énergie renouvelable de grande envergure.
- Faire progresser l'action collective à l'échelle mondiale afin de remédier aux facteurs d'inégalité liés à la dette et à la fiscalité ; mettre au point des mécanismes de financement innovants ; et favoriser la mobilisation des ressources intérieures sur le long terme en renforçant les capacités locales de manière à permettre l'analyse des moyens les plus efficaces d'améliorer les systèmes fiscaux, de soutenir le développement économique et de réduire les inégalités et la pauvreté.

3. Promouvoir des approches et des normes inclusives et fondées sur les droits aux fins de transitions écologiques justes

Des processus de transition équitables, transparents et inclusifs qui respectent la diversité de valeurs, d'expériences, d'identités culturelles et de patrimoines de différentes communautés favorisent l'acceptation par le public des transitions écologiques et renforcent la viabilité et la résilience de ces dernières (OCDE, 2024[79]). Pour garantir une transition juste à l'échelle planétaire, les économies avancées doivent déterminer et gérer les répercussions de leurs politiques climatiques sur les pays en développement (voir les chapitres 29, 30 et 33).

Bien qu'une transition juste soit conceptuellement large et dépendante du contexte, elle touche à de multiples dimensions de la justice, notamment distributive (c'est-à-dire la mesure dans laquelle les avantages ou les inconvénients des transitions reviennent à des groupes sociaux, des zones géographiques, des secteurs économiques particuliers, etc.) ; procédurale (c'est-à-dire que le processus par lequel les transitions se déroulent est équitable, transparent et inclusif) ; et de reconnaissance (c'est-à-dire que les diverses valeurs, expériences, identités culturelles et patrimoines des différentes communautés sont respectés (OCDE, 2024[79]). En pratique, transitions écologiques justes englobent la nécessité de gérer les impacts distributifs de la transition, de veiller à ce que les avantages soient partagés équitablement, que les coûts soient atténués et que les personnes affectées négativement à l'intérieur d'un pays et entre les pays soient indemnisées.

Des normes, cadres et principes établis, convenus d'un commun accord par les membres des Nations Unies et par les pays de l'OCDE, peuvent contribuer à protéger les droits dans le cadre des transitions écologique et énergétique. Ainsi, l'adhésion au principe de consentement préalable, libre et éclairé, l'association effective des communautés concernées et l'atténuation des éventuels effets préjudiciables peuvent orienter les transitions vertes de telle sorte que les droits des populations autochtones soient respectés et que les avantages soient dûment partagés. Les droits des peuples autochtones sont consacrés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) (Nations Unies, 2007[81]), entre autres engagements internationaux. Les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* (HCDH, 2011[82]) et les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises* (OCDE, 2023[83]) invitent également les entreprises à respecter les droits fondamentaux des personnes appartenant à des groupes ou des populations spécifiques qui sont exposés à un risque accru de marginalisation et de vulnérabilité, notamment les peuples autochtones. Selon les estimations, 36 % des forêts intactes qui subsistent encore dans le monde (Fa et al., 2020[84]) et au moins 24 % du carbone aérien dans les forêts tropicales sont situés sur des terres gérées collectivement par des peuples autochtones et des communautés locales ; jusqu'à 80 % de la biodiversité encore présente sur la planète

se trouvent sur des terres appartenant à des peuples autochtones (Veit et Reytar, 2017[85]) (voir le Point de vue d'Helena Gualinga).

Il existe divers modèles de collaboration et exemples de partenariats productifs avec les communautés locales, les peuples autochtones et les enfants qui peuvent livrer des enseignements et servir de source d'inspiration (voir le chapitre 31 et le Point de vue d'Inger Ashing). Le succès de ces initiatives s'explique par l'existence de cadres d'action favorables au développement des énergies renouvelables, fondés sur des dispositifs équitables de partage des avantages qui respectent les droits des peuples autochtones concernant leurs terres, territoires et ressources et leur participation directe à la prise de décision.

Propositions d'actions à mener par les acteurs de la coopération pour le développement :

- Mettre en œuvre le principe de développement piloté au niveau local en soutenant des partenariats, programmes et projets de transition plus inclusifs, notamment via des financements accessibles, sous forme de dons, et un renforcement des capacités des communautés et organisations locales.
- Définir les CDN et tous les projets de transition énergétique en intégrant des études d'impact environnemental et des analyses de la problématique du genre, ainsi que des indicateurs et des données,, et assurer un suivi en la matière.
- Veiller au respect des lois, normes et recommandations internationales telles que les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises* dans les partenariats et fonds pour la transition écologique, climatique ou énergétique, afin de contribuer à protéger les droits dans le cadre des transitions écologique et énergétique.
- Intégrer des considérations relatives à la justice climatique mondiale dans les stratégies et les mécanismes nationaux de cohérence des politiques au service du développement et gérer les répercussions transnationales négatives des politiques de lutte contre le changement climatique.

Prochaines étapes

Les défis interdépendants que sont la hausse de la pauvreté et des inégalités et le changement climatique, qui s'accentuent l'un l'autre, offrent aux acteurs du développement international une occasion de placer l'humain au centre de la transition écologique et de faire progresser simultanément les mesures de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'égalité et l'action climatique, en créant des synergies lorsque cela est possible. La communauté internationale se réunira en 2024 et 2025 pour donner un coup d'accélérateur aux progrès en direction de l'Agenda 2030 – du Sommet de l'avenir 2024 au Sommet social mondial de 2025, en passant par la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement, également en 2025 – et convenir d'un nouvel objectif mondial de financement climatique lors de la COP29 (United Nations Climate Change, 2024[86]). Il est essentiel que les acteurs de la coopération pour le développement prennent de nouveaux engagements audacieux et solides, apportent des idées innovantes à l'appui de l'action collective et affichent une volonté de réforme qui permette de donner un nouveau souffle aux engagements fondamentaux visant à mettre fin à la pauvreté et à réduire les inégalités, de redonner confiance aux partenaires quant à la concrétisation des engagements pris et de redynamiser les programmes d'action internationaux en faveur du développement au moyen d'investissements dans la transformation sociale et économique, au service d'un avenir plus juste et plus écologique.

Références

Adeoye, A. (2024), *Energy poverty and funding hurdles hold back Africa's green transition*, https://www.ft.com/content/bb1e4f4f-7709-4441-8f64-472763d679e7 (consulté le 1 juillet 2024). [87]

African Climate Foundation and LSE (2023), *Implications for African Countries of a Carbon Border Adjustment Mechanism in the EU*, African Climate Foundation and London School of Economics and Political Science, https://www.lse.ac.uk/africa/assets/Documents/AFC-and-LSE-Report-Implications-for-Africa-of-a-CBAM-in-the-EU.pdf (consulté le 2 juillet 2024). [72]

Ahmed, N. et al. (2022), *Les inégalités tuent*, Oxfam, Londres, https://www.oxfam.org/fr/publications/les-inegalites-tuent. [27]

AIE (2021), *Key World Energy Statistics 2021*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/2ef8cebc-en. [67]

Al Jazeera (2023), « Catholic Church in South Africa begins class action against mining firms », https://www.aljazeera.com/news/2023/8/16/catholic-church-in-south-africa-begins-class-action-against-mining-firms. [36]

Alisjahbana, A. et al. (dir. pub.) (2022), *The Developer's Dilemma: Structural Transformation, Inequality Dynamics, and Inclusive Growth*, Oxford University Press, Oxford, https://doi.org/10.1093/oso/9780192855299.001.0001. [59]

Arora, D., E. Braunstein et S. Seguino (2023), « A macro analysis of gender segregation and job quality in Latin America », *World Development*, vol. 164, p. 106153, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106153. [60]

Banque mondiale (2024), *Global Economic Prospects, juin 2024*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2058-8 (consulté le 12 janvier 2024). [20]

Banque mondiale (2024), *Indicateurs du développement dans le monde (WDI), base de données de la Banque mondiale*, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators. [13]

Banque mondiale (2024), *Poverty and Inequality Platform (PIP) de la Banque mondiale, version 20240324*, https://pip.worldbank.org/home. [15]

Banque mondiale (2023), *International Debt Report 2023*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40670. [39]

Banque mondiale (2023), *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023 (consulté le 26 avril 2024). [2]

Banque mondiale (2022), *Rapport 2022 sur la pauvreté et la prospérité partagée : corriger le tir*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/a9d16f3b-977a-56c3-989f-0321ee8f65d9/content (consulté le 1 juillet 2024). [3]

Banque mondiale (2022), *Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness during Crises*, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ef73fb3d1d33e3bf0e2c23bdf49b4907-0060012022/original/aid-proliferation-7-19-2022.pdf. [50]

Berg, J. (dir. pub.) (2015), *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_314464/lang--fr/index.htm. [58]

Bnamericas (2024), « Grupo México lead-zinc-copper mine halted due to blockade », https://www.bnamericas.com/en/news/grupo-mexico-lead-zinc-copper-mine-halted-due-to-blockade. [32]

Castañeda, A. et al. (2018), « A new profile of the global poor », *World Development*, vol. 101, pp. 250-267, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.08.002. [65]

CEPALC (2018), *The Inefficiency of Inequality*, Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, https://www.cepal.org/en/publications/43443-inefficiency-inequality (consulté le 3 juillet 2024). [29]

Chinery, N. et T. George-Ikoli (2023), « Nigeria's next government must lead an inclusive, cohesive and sustainable energy transition », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/nigerias-next-government-must-lead-inclusive-cohesive-and-sustainable-energy-transition. [33]

CNUCED (2023), *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés : pour un financement du développement à l'épreuve des crises*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2023_fr.pdf (consulté le 2 juillet 2024). [7]

Cremaschi, S. et J. Masullo J. (2023), *The political legacies of wartime resistance: How local communities in Italy keep anti-fascist sentiments alive*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/352-9. [80]

CUA/OCDE (2023), *Dynamiques du développement en Afrique 2023 : Investir dans le développement durable*, Commission de l'Union africaine, Addis Ababa/Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b0920649-fr. [19]

Dairo, F. (2023), « Energy Transition Plan: CSOs decry lack of host communities' inclusion », *Premium Times Nigeria*, https://www.premiumtimesng.com/news/top-news/582769-energy-transition-plan-csos-decry-lack-of-host-communities-inclusion.html. [34]

Diwan, I. et B. Harnoys-Vannier (2024), *The Collapse of External Finance to Developing Countries*, Finance for Development Lab, Paris, https://findevlab.org/the-collapse-of-external-finance-to-developing-countries (consulté le 1 juillet 2024). [41]

Fa, J. et al. (2020), « Importance of indigenous peoples' lands for the conservation of intact forest landscapes », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 18/3, pp. 135-140, https://doi.org/10.1002/fee.2148. [84]

Fonds monétaire international (FMI) (2023), *Sri Lanka: First review under the extended arrangement under the Extended Fund Facility, requests for a waiver of nonobservance of performance criterion, modification of performance criteria, rephasing of access, and financing assurances review*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/12/Sri-Lanka-First-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-542441. [69]

G20 Brésil (2024), *Task Force pour une Alliance mondiale contre la faim et la pauvreté*, page web, https://www.g20.org/en/tracks/sherpa-track/hunger-and-poverty. [47]

German Development Institute (2022), *NDC Explorer (base de données)*, https://klimalog.idos-research.de/ndc/#NDCExplorer/worldMap?NewAndUpdatedNDC??income???catIncome. [52]

GIEC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/9781009325844 (consulté le 1 juillet 2024). [4]

Goldstone, J. (2021), *The battle for Earth's climate will be fought in Africa*, Wilson Center, Washington, DC, https://www.wilsoncenter.org/article/battle-earths-climate-will-be-fought-africa. [37]

Gouvernement de la République démocratique populaire lao (RDP lao) (2021), *Nationally Determined Contribution 2021*, Gouvernement de la République démocratique populaire lao (RDP lao), https://lpr.adb.org/resource/nationally-determined-contribution-2021-lao-peoples-democratic-republic. [53]

Gradín, C. (2024), « Revisiting the trends in global inequality », *World Development*, vol. 179, p. 106607, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106607. [16]

Groupe de la Banque mondiale (2024), *Population, total – Least developed Countries: UN classification*, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=XL. [88]

Guivarch, C., N. Taconet et A. Méjean (2021), *Linking Climate and Inequality*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/09/climate-change-and-inequality-guivarch-mejean-taconet. [5]

HCDH (2011), *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), New York, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf. [82]

Hirvonen, K. et al. (2023), *Do ultra-poor graduation programs build resilience against droughts? Evidence from rural Ethiopia*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, https://doi.org/10.2499/p15738coll2.137000. [55]

IRENA (2019), *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, International Renewable Energy Agency, Masdar City, United Arab Emirates, https://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation (consulté le 2 juillet 2024). [66]

Jafino, B. et al. (2020), *Revised estimates of the impact of climate change on extreme poverty by 2030*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/706751601388457990/revised-estimates-of-the-impact-of-climate-change-on-extreme-poverty-by-2030. [9]

Jones Day (2022), « Peru's struggle to balance foreign investors' rights and local communities' demands », *Commentary*, https://www.jonesday.com/en/insights/2022/05/protests-in-peru-impact-investors-in-mining-sector. [30]

Kahn, G. (2024), « Protests stopped a big mining project in Panama. Why was coverage so scant? », *Reuters Institute*, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/news/protests-stopped-big-mining-project-panama-why-was-coverage-so-scant. [35]

Kanbur, R., E. Ortiz-Juarez et A. Sumner (2024), « Is the era of declining global income inequality over? », *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 70, pp. 45-55, https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.01.002. [17]

Koivisto, A. et al. (2021), *The case of taxing multinational corporations in Uganda: Do multinational corporations face lower effective tax rates and is there evidence for profit shifting?*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/989-1. [64]

Lo Bue, M. et al. (2021), *Gender and vulnerable employment in the developing world: Evidence from global microdata*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/094-8. [61]

Nations Unies (2022), *A just green transition: Concepts and practice so far*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, New York, https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-no-141-a-just-green-transition-concepts-and-practice-so-far. [21]

Nations Unies (2007), *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Nations Unies, New York, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf. [81]

ND-GAIN (2021), *ND-GAIN Notre Dame Global Adaptation Initiative : Country Index (base de données)*, University of Notre Dame, https://gain.nd.edu/our-work/country-index. [14]

Novta, N. et E. Pugacheva (2021), « The macroeconomic costs of conflict », *Journal of Macroeconomics*, vol. 68, p. 103286, https://doi.org/10.1016/J.JMACRO.2021.103286. [12]

OCDE (2024), *Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en. [57]

OCDE (2024), *Bridging the clean energy investment gap: Cost of capital in the transition to net-zero emissions*, Éditions OCDE, Paris., https://one.oecd.org/document/ENV/EPOC/WPFIEG(2024)6/REV1/en/pdf. [71]

OCDE (2024), *Financement du développement lié au climat*, page web, https://www.oecd.org/fr/themes/financement-du-developpement-lie-au-climat.html. [51]

OCDE (2024), *Justice environnementale : Contexte, défis et approches nationales*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d96d644d-fr. [79]

OCDE (2024), *Key message to inform climate finance efforts*, https://www.oecd.org/fr/about/programmes/dac-evaluation-resource-centre---derec.html. [49]

OCDE (2024), « Les tendances de l'aide publique au développement en temps de crise », dans *Tendances 2024 de la coopération pour le développement et enseignements à tirer*, OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5cd4ba84-fr/index.html?itemId=/content/publication/5cd4ba84-fr. [45]

OCDE (2024), *Leveraging private finance for development (webpage)*, https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/leveraging-private-finance-for-development.html (consulté le 1 juillet 2024). [77]

OCDE (2024), *Mandat du Comité d'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris., https://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm. [42]

OCDE (2024), *OECD Initiative for Policy Dialogue on Global Value Chains, Production Transformation and Development*, https://www.oecd.org/en/about/programmes/oecd-initiative-on-global-value-chains-production-transformation-and-development.html. [78]

OCDE (2024), *Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/?lc=fr. [48]

OCDE (2023), *A Decade of Development Finance for Biodiversity*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/e6c182aa-en. [23]

OCDE (2023), *Communiqué de la Réunion à haut niveau du CAD*, Éditions OCDE, Paris., https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2023)56/FINAL/fr/pdf. [43]

OCDE (2023), *Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83b806cb-fr. [44]

OCDE (2023), *Informality and Globalisation : In Search of a New Social Contract*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/c945c24f-en. [56]

OCDE (2023), *Job Creation and Local Economic Development 2023: Bridging the Great Green Divide*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/21db61c1-en. [26]

OCDE (2023), *Net Zero+: Climate and Economic Resilience in a Changing World*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/da477dda-en. [22]

OCDE (2023), *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/0e8d35b5-fr. [83]

OCDE (2023), *Private finance mobilised by official development finance interventions*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/c5fb4a6c-en. [76]

OCDE (2022), « Framework for industry's net-zero transition : Developing financing solutions in emerging and developing economies », *OECD Environment Policy Papers*, n° 32, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/0c5e2bac-en. [11]

OCDE (2017), *The private sector: The missing piece of the SDG puzzle*, OCDE, Paris, https://web-archive.oecd.org/2017-04-07/433666-Infographic%20-%20The%20Private%20Sector%20-%20Missing%20Piece%20of%20the%20SDG%20puzzle.pdf (consulté le 30 avril 2024). [75]

OIT (2023), *Achieving a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/resource/conference-paper/ilc/111/parvenir-une-transition-juste-vers-des-economies-et-des-societes. [25]

ONU DAES (2020), *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, NY, https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf. [6]

Oxfam (2014), *En finir avec les inégalités extrêmes : confiscation politique et inégalités économiques*, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/311312/bp-working-for-few-political-capture-inequality-200114-fr.pdf?sequence=20 (consulté le 3 juillet 2024). [28]

Parekh, N. et O. Bandiera (2020), *Do social assistance programmes reach the poor? Micro-evidence from 123 countries*, International Growth Centre, Londres, https://www.theigc.org/publications/do-social-assistance-programmes-reach-poor-micro-evidence-123-countries (consulté le 22 avril 2024). [54]

PNUD (2024), *No Soft Landing for Developing Economies*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, https://www.undp.org/publications/no-soft-landing-developing-economies (consulté le 1 juillet 2024). [40]

PNUD (2024), *No Soft Landing for Developing Economies*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, https://www.undp.org/publications/no-soft-landing-developing-economies. [89]

PNUE (2023), *Adaptation Gap Report 2023*, Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023 (consulté le 1 juillet 2024). [38]

Prince, G. (2023), *PetroStates of Decline (PowerPoint)*, Carbon Tracker Initiative, Londres, https://carbontracker.org/reports/petrostates-of-decline. [24]

Pugnet, A. (2024), « EU must not neglect development aid over defence, Commissioner Urpilainen warns », *Euractiv*, https://www.euractiv.com/section/development-policy/interview/eu-must-not-neglect-development-aid-over-defence-commissioner-urpilainen-warns/. [46]

Rajawasam, N. (2024), *Sri Lanka poverty being addressed by Aswesuma safety net: Minister*, https://economynext.com/sri-lanka-poverty-being-addressed-by-aswesuma-safety-net-minister-157508 (consulté le 12 avril 2024). [70]

Ramalope, D. et al. (2022), *Renewable Energy Transition in Sub-Saharan Africa*, Climate Analytics, Berlin, https://ca1-clm.edcdn.com/assets/renewable_energy_transition_in_sub-saharan_africa.pdf. [68]

Secrétaire général des Nations Unies (2024), *Rapport du Secrétaire général : Violences sexuelles liées aux conflits*, S/2024/292, Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/062/42/pdf/n2406242.pdf?token=IjFaZQyIGkj13b7rA8&fe=true (consulté le 1 juillet 2024). [10]

Stockholm Environment Institute (2024), *Emissions Inequality Dashboard (base de données)*, https://emissions-inequality.org. [8]

Surma, K. (2024), *International Court Issues First-Ever Decision Enforcing the Right to a Healthy Environment*, https://insideclimatenews.org/news/29032024/international-court-right-to-healthy-environment. [31]

United Nations Climate Change (2024), « From Billions to Trillions: Setting a New Goal on Climate Finance », https://unfccc.int/news/from-billions-to-trillions-setting-a-new-goal-on-climate-finance (consulté le 2 juillet 2024). [86]

UNU-WIDER (2023), *World Income Inequality Database (WIID)*, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/project/world-income-inequality-database-wiid. [18]

USAID (2021), *Private-Sector Engagement Policy*, United States Agency for International Development, Washington, DC, https://www.usaid.gov/policy/private-sector-engagement (consulté le 7 mai 2024). [74]

Veit, P. et K. Reytar (2017), *By the numbers: Indigenous and community land rights*, Institut des ressources mondiales (WRI), Washington, DC, https://www.wri.org/insights/numbers-indigenous-and-community-land-rights (consulté le 2 juillet 2024). [85]

Vu, K. et P. Glewwe (2022), « Maternity benefits mandate and women's choice of work in Vietnam », *World Development*, vol. 158(C), p. 105964, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105964. [63]

Wier, L. et G. Zucman (2022), *Global profit shifting, 1975-2019*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6. [73]

Wu, H. et al. (2024), *The growth elasticity of poverty: Is Africa any different ?*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/unu-wider/1813/9450-10690. [62]

Yusuf, A. et al. (2023), *Will economic growth be sufficient to end global poverty? New projections of the UN Sustainable Development Goals*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/431-1. [1]

Notes

[1] En 2019, les PMA représentaient moins de 4 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Voir https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2023_fr.pdf.

[2] Cet indicateur correspond aux dons d'APD aux services sociaux de base (santé et éducation de base, approvisionnement en eau et assainissement, et aide multisectorielle aux services sociaux de base) et à

l'assistance alimentaire à visée de développement. Pour de plus amples détails, voir https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-0a-01.pdf.

[3] La question de savoir si, par élimination de l'extrême pauvreté, on entend l'élimination totale du phénomène fait également débat, la cible d'ODD 1.1 appelant à éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier d'ici à 2030, tandis que l'objectif de la Banque mondiale vise à ramener le niveau d'extrême pauvreté à moins de 3 % de la population mondiale à ce même horizon.

[4] Pour honorer les engagements internationaux et/ou les demandes des donneurs, les pays sont censés produire une multitude de stratégies et de plans de développement et de transition en plus des CDN, notamment des plans nationaux de développement, des stratégies à long terme à faibles émissions, des plans nationaux d'adaptation, des stratégies nationales pour la biodiversité, des plans de développement sectoriels, des accords de partenariat pour une transition énergétique juste (JETP) et des plans de mise en œuvre connexes (le cas échéant), des objectifs nationaux en matière d'inclusion (par exemple, objectifs et stratégies en matière d'égalité des genres) et des examens nationaux volontaires.

Partie I Solutions pour mettre fin à la pauvreté et réduire les inégalités

1 Point de vue : Cessons de pointer du doigt la complexité et agissons maintenant pour éliminer la pauvreté et la faim – nous savons déjà ce qu'il faut faire

Wellington Dias, ministre du Développement et de l'Assistance sociale, de la Famille et de la Lutte contre la faim, Brésil

Nous sommes en 2015. Enhardie par la mise en œuvre réussie des objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté internationale se fixe un nouvel ensemble de cibles. Les Objectifs de développement durable (ODD) incarnent la promesse d'un monde meilleur où la faim n'existe plus, d'un monde en passe de garantir à tous une vie digne tout en préservant notre planète et l'environnement et en en prenant soin pour les générations futures. La même année, le Programme d'action d'Addis-Abeba définit un plan pour accroître et aligner les financements et la coopération pour le développement afin d'atteindre les ODD.

Revenons maintenant à 2024. Au vu des tendances actuelles, l'ODD 1 (Pas de pauvreté) et l'ODD 2 (Faim « zéro ») seront loin d'être atteints. En ce qui concerne l'ODD 10 (Inégalités réduites), la situation est encore pire qu'en 2015 sur de nombreux points : les disparités au sein des pays sont en hausse constante et les inégalités entre les pays ont commencé à se creuser depuis 2020, défaisant ainsi les progrès accomplis par une génération entière.

Parallèlement, malgré un budget d'aide total plus important, la promesse du Programme d'action d'Addis-Abeba s'envole, laissant derrière elle un paysage du financement sollicité à l'excès, fragmenté et en grande partie dysfonctionnel pour ce qui concerne la lutte contre la faim et la pauvreté. Les ressources ne sont pas distribuées aux personnes qui en ont le plus besoin et atteignent rarement l'échelle requise pour induire des changements transformateurs. Les pouvoirs publics des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sont confrontés à ce qu'on appelle généralement la prolifération de l'aide, à savoir un soutien aux interventions contre la faim et la pauvreté éparpillé en des milliers de petites transactions et de projets souvent mal coordonnés qui sont difficiles à transposer à grande échelle et qui court-circuitent les pouvoirs publics mêmes qui pourraient garantir leur pérennité. En même temps, les taux d'intérêt élevés et le service de la dette diminuent la marge de manœuvre budgétaire dont disposent les pays pour améliorer le sort de leur population et atteindre les ODD.

... malgré un budget d'aide total plus important, la promesse du Programme d'action d'Addis-Abeba s'envole, laissant derrière elle un paysage du financement sollicité à l'excès, fragmenté et en grande partie dysfonctionnel pour ce qui concerne la lutte contre la faim et la pauvreté.

Il est temps de se poser certaines questions : à quel moment avons-nous fait fausse route depuis 2015 ? Qu'en est-il du partenariat mondial pour le développement durable préconisé dans l'ODD 17 ? Pourquoi manquons-nous à nos promesses envers les 735 millions de personnes qui souffrent d'une faim véritablement dévastatrice, le milliard ou plus de personnes – dont la moitié sont des enfants – qui vivent dans une situation d'extrême pauvreté multidimensionnelle et les 2.4 milliards au moins de personnes confrontées à une insécurité alimentaire modérée ou aiguë ?

Certes, nous savons que les crises intersectionnelles comme le changement climatique, les conflits et les effets de la pandémie de COVID-19 rendent notre situation d'autant plus complexe. Mais il est temps d'arrêter de pointer du doigt la complexité et de passer à l'action. Éliminer la faim et l'extrême pauvreté n'est pas si difficile ni particulièrement coûteux, et c'est un moyen de progresser au regard d'autres cibles d'ODD, de contribuer à atténuer les crises actuelles et futures et d'en éviter de nouvelles, de freiner les migrations non maîtrisées et de renouveler la confiance de la population dans les institutions politiques et démocratiques.

Nous n'avons pas besoin de repartir de zéro – au Brésil, nous le savons bien. Plus de sept décennies de politiques et de programmes visant à réduire la pauvreté et à renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans de nombreux pays nous ont appris quelles stratégies sont les plus efficaces et les plus efficientes. Les mesures de protection sociale, à commencer par les transferts monétaires aux plus pauvres, sont les plus efficientes pour sortir les familles de la pauvreté ; elles peuvent avoir des effets directs sur la santé et l'éducation et peuvent être adaptées en fonction des urgences. Les programmes d'alimentation scolaire améliorent l'éducation, la santé et la nutrition et, lorsqu'ils sont bien mis en œuvre, promeuvent l'agriculture familiale. Les programmes d'inclusion socioéconomique, le soutien et le développement des petites exploitations et de l'agriculture familiale, ainsi que les programmes de résilience face au changement climatique destinés aux communautés les plus vulnérables sont autant d'investissements dont le rendement social et économique est rapide et avéré, et dont le coût est amplement amorti par l'édification d'une société plus résiliente et unifiée.

Les résultats obtenus au Brésil parlent d'eux-mêmes. Un an seulement après que notre gouvernement a réintroduit ou renforcé de telles politiques, qui avaient été supprimées ou réduites par les administrations précédentes, 24.4 millions de personnes sont sorties de l'insécurité alimentaire aiguë en 2023, soit une diminution de 74 % par rapport à 2022 (Ministry of Social Development and Assistance, Family, and Fight Against Hunger, 2024[1]). Nous sommes convaincus que nous pouvons à nouveau éliminer la faim au Brésil d'ici 2026.

Les mesures de protection sociale, à commencer par les transferts monétaires aux plus pauvres, sont les plus efficientes pour sortir les familles de la pauvreté ; elles peuvent avoir des effets directs sur la santé et l'éducation et peuvent être adaptées en fonction des urgences.

Si nous savons quelles mesures fonctionnent au Brésil et dans d'autres pays (nombre d'entre eux ont des expériences tout aussi précieuses à partager), une action concertée s'impose pour mieux appliquer ces enseignements ailleurs dans le monde, en recueillant les ressources et le savoir-faire là où ils se concentrent pour les mettre à profit là où ils sont le plus nécessaires. Cette édition du rapport *Coopération pour le développement* de l'OCDE plaide résolument en faveur d'une telle approche, mais les recommandations qui y sont formulées seront vaines si elles ne s'accompagnent pas de mesures décisives. Il ne s'agit pas, pour les donneurs, de se substituer aux autres pays pour mener à bien cette tâche essentielle, mais plutôt de mettre en place les conditions minimales pour que ces pays puissent l'accomplir eux-mêmes.

Pour promouvoir cette approche, le Président Lula a proposé de créer une Alliance mondiale contre la faim et la pauvreté, qui serait lancée lors du sommet du G20 en novembre. Cette alliance pourrait renforcer la cohésion entre les acteurs existants, ce qui favoriserait l'application et la mise à l'échelle rapides de politiques publiques fondées sur des données factuelles en faveur des populations pauvres, afin de progresser dans la réalisation des ODD 1 et 2. Un engagement résolu des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE sera essentiel à cet égard, en premier lieu pour tenir leurs engagements et combler le déficit de ressources financières allouées au développement et, en second lieu, pour assurer l'adéquation de ces ressources avec les initiatives de lutte contre la faim et la pauvreté.

Nous devons saisir cette dernière occasion avant 2030 pour mieux mobiliser, coordonner et aligner les ressources afin de réduire la fragmentation de l'aide à l'appui de politiques pilotées par les pouvoirs publics et fondées sur des données probantes dans les pays et les régions les plus pauvres. Certes, la situation semble particulièrement décourageante, mais le monde meilleur que nous avons promis de bâtir en 2015 n'est pas hors d'atteinte. Rejoignons l'Alliance mondiale contre la faim et la pauvreté !

Références

Ministry of Social Development and Assistance, Family, and Fight Against Hunger (2024), *More than 24.4 million people will escape hunger in Brazil in 2023*, page web, https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023. [1]

2 L’évolution et la complexité accrue de la pauvreté et des inégalités dans le monde

Andy Sumner, King’s College de Londres

Arief Anshory Yusuf, Université Padjadjaran, Indonésie

L’élimination de la pauvreté dans le monde et la réduction des inégalités sont interdépendantes et s’imposent de toute urgence dans le sillage de la pandémie. Le changement climatique et l’augmentation du coût du service de la dette dans les pays en développement menacent d’exacerber la pauvreté et d’entraver les efforts déployés pour réduire les inégalités. Dans ce chapitre, on s’appuie sur un large éventail de données et d’éléments factuels récents pour examiner la pertinence des définitions actuelles de la pauvreté. La relation complexe entre l’évolution des niveaux d’inégalité, la pauvreté et la croissance économique y est examinée, ainsi que les implications pour la coopération pour le développement et l’élaboration des politiques nationales. Ce chapitre décrit les efforts qu’il faudra déployer pour éliminer la pauvreté dans le monde et réduire les inégalités, rappelant qu’il est urgent d’atteindre ces objectifs. Sa conclusion est la suivante : le coût annuel de l’élimination de la pauvreté n’est pas prohibitif, mais si nous n’y mettons pas fin, les conséquences financières pourraient être catastrophiques pour des milliards de personnes.

Les auteurs remercient Ida Mc Donnell, Eleanor Carey, Danielle Mallon et Harsh Desai pour leurs commentaires et leurs contributions.

Messages clés

- Il faut éliminer la pauvreté et réduire les inégalités au plus vite, avant qu'il ne devienne plus difficile et plus coûteux d'atteindre ces objectifs en raison des conséquences du changement climatique : phénomènes météorologiques extrêmes, évolution des modèles agricoles, élévation du niveau de la mer et, potentiellement, migrations de masse entre les pays et en leur sein.
- Il ne sera pas facile d'éliminer la pauvreté et de réduire les inégalités. La pauvreté dans le monde se répartit entre les pays fragiles et touchés par des conflits, où les progrès sont difficiles, et ceux qui ne le sont pas, ainsi qu'entre les pays où l'aide publique au développement (APD) joue un rôle crucial et ceux où elle est moins déterminante.
- La croissance économique et la hausse des revenus sont des facteurs importants, mais la croissance a un effet plus bénéfique sur la pauvreté lorsque les inégalités de revenu sont faibles ou en recul ; par ailleurs, la croissance ne bénéficie pas toujours aux plus pauvres, en particulier lorsque les inégalités de revenu sont élevées.
- Les stratégies de subsistance, c'est-à-dire la façon de générer des revenus, sont déterminées par les actifs, à savoir le capital humain, social, naturel, physique et financier, les revenus tirés de ces actifs, ainsi que la fourniture et la qualité des biens publics.
- Une action publique efficace pour éliminer la pauvreté et réduire les inégalités repose notamment sur des aides sociales, qui peuvent par exemple prendre la forme de transferts monétaires, d'une assurance sociale, comme une assurance maladie, de mesures visant à élargir les possibilités d'éducation et de politiques actives du marché du travail.
- Les pays de la zone OCDE devraient mener des partenariats plus différenciés selon que l'APD joue un rôle important ou non dans les différents pays partenaires. Dans les pays où la fourniture de services publics dépend vraiment de l'APD, il est essentiel d'accroître cette aide et d'alléger la dette. Là où elle représente une part moins importante des financements publics, la cohérence des politiques est essentielle, par exemple en ce qui concerne les politiques déployées par les pays de la zone OCDE en matière d'échanges, d'assistance technique et de cofinancement des biens publics mondiaux et régionaux.

Pourquoi est-il urgent d'éliminer la pauvreté et de lutter contre les inégalités ?

L'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités sont essentielles, et ce, pour des raisons bien connues. Certaines sont ancrées dans des valeurs liées à la méritocratie, à l'équité et aux chances de réussir dans la vie. D'autres raisons tiennent au fait que l'élimination de la pauvreté et la lutte contre les inégalités sont essentielles au développement durable. Par exemple, en l'absence de mesures ou de forces pour compenser des inégalités de revenu élevées ou croissantes, celles-ci peuvent avoir un impact négatif à long terme sur la croissance économique, les résultats en matière de santé et d'éducation, et même la qualité de la gouvernance, que ce soit en termes de qualité des institutions, de corruption, de participation politique, de démocratie ou de soutien à celle-ci. Bien sûr, aucun de ces effets n'est inévitable. Ils dépendent de divers facteurs. Il est important de rappeler que les pouvoirs publics peuvent intervenir pour faire en sorte de les neutraliser.

L'élimination de la pauvreté est étroitement liée aux inégalités. On a plus de chances d'y parvenir plus rapidement lorsque les inégalités de revenu sont stables ou en recul. Les données montrent que la réduction de la pauvreté dépend non seulement de l'augmentation du revenu moyen, mais aussi de l'évolution des inégalités de revenu et de leur niveau initial (Ferreira et Ravallion, 2011[1] ; Ravallion, 1997[2]). En résumé, plus les inégalités sont initialement marquées, plus le taux de croissance nécessaire pour parvenir à réduire la pauvreté sera élevé. En effet, une baisse de seulement 1 % par an du coefficient

de Gini pour chaque pays pourrait réduire le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde de près de 90 millions d'ici 2030 (Lakner et al., 2022[3]).

> En effet, une baisse de seulement 1 % par an du coefficient de Gini pour chaque pays pourrait réduire le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde de près de 90 millions d'ici 2030 (Lakner et al., 2022[3]).

L'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités sont des objectifs urgents et interdépendants. La prochaine décennie et les suivantes seront probablement marquées à la fois par des facteurs de perturbation à long terme et par des chocs soudains et brutaux liés au changement climatique et à d'autres déterminants mondiaux. Il serait moins coûteux et plus facile de mettre fin à la pauvreté et de réduire les inégalités dès maintenant plutôt que d'attendre que le contexte soit marqué par des facteurs de perturbation et des chocs climatiques[1]. Cela permettrait également de mieux se préparer à la hausse des températures. En résumé, il est essentiel de mettre fin à la pauvreté absolue et de réduire les inégalités avant que le changement climatique ne rende ces tâches plus difficiles encore en raison de phénomènes météorologiques extrêmes plus fréquents, de l'évolution des modèles agricoles, de l'élévation du niveau de la mer et, potentiellement, des migrations de masse entre les pays et en leur sein. L'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités pourraient d'ailleurs contribuer à améliorer la résilience face au changement climatique (voir le chapitre 4) et alléger, au moins dans une certaine mesure, la pression qui poussera les populations à migrer.

> Il serait moins coûteux et plus facile de mettre fin à la pauvreté et de réduire les inégalités dès maintenant plutôt que d'attendre que le contexte soit marqué par des facteurs de perturbation et des chocs climatiques.

Les causes de la pauvreté et les raisons pour lesquelles elle persiste : tout dépend des actifs

Pour mieux comprendre l'urgence de la situation, il est important de se pencher sur la façon dont tous les individus, que ce soit ceux qui vivent dans la pauvreté ou les autres, assurent leur subsistance et celle de leur famille ou de leur ménage. La stratégie de subsistance des personnes, c'est-à-dire la façon dont elles génèrent leurs revenus, est déterminée par leurs actifs, les revenus tirés de ces actifs, ainsi que la fourniture et la qualité des biens publics[2]. Les ménages peuvent détenir cinq types d'actifs, généralement définis comme étant le capital humain, le capital social, le capital naturel, le capital physique et le capital financier. Un ensemble de facteurs contextuels et de gouvernance influent sur la valeur des actifs, sur leur accumulation (ou leur dégradation) et sur les flux de revenus qu'ils génèrent. Ces facteurs comprennent l'état et la gestion de la macroéconomie (et donc les perspectives d'emploi), l'exposition aux facteurs de perturbation et aux chocs, l'exposition aux discriminations, la répartition des droits aux ressources publiques et l'ensemble des politiques publiques mises en place pour favoriser l'amélioration du niveau de vie et fournir une assurance collective contre les risques[3]. Les pouvoirs publics peuvent soutenir de diverses manières l'accumulation d'actifs, les redistribuer et mettre en place des mécanismes d'assurance contre les facteurs de perturbation et les chocs.

La cause sous-jacente de la pauvreté extrême ou absolue est simple : ces situations se produisent lorsqu'une personne ne dispose pas des actifs nécessaires pour générer un revenu raisonnable, que ces actifs sont inégalement répartis à l'échelle de la société et qu'une gouvernance défaillante expose la personne à des facteurs de perturbation et à des chocs (y compris des conflits) sans la protéger par une assurance et/ou entraîne une instabilité macroéconomique. Les individus cherchent à générer des actifs ou à les renforcer pour bâtir une stratégie de subsistance qui les mènera à de meilleurs résultats. Par exemple, pour ceux qui sont pauvres ou proches du seuil de pauvreté et qui vivent en milieu rural, comme c'est le cas pour la plupart des personnes en situation d'extrême pauvreté, ces stratégies peuvent notamment reposer sur une intensification et/ou une extensification agricoles, une diversification des moyens de subsistance ou une migration depuis une zone rurale vers une zone urbaine. Les politiques publiques peuvent être un moyen de soutenir ces initiatives.

La cause sous-jacente de la pauvreté extrême ou absolue est simple : ces situations se produisent lorsqu'une personne ne dispose pas des actifs nécessaires pour générer un revenu raisonnable, que ces actifs sont inégalement répartis à l'échelle de la société et qu'une gouvernance défaillante expose la personne à des facteurs de perturbation et à des chocs (y compris des conflits) sans la protéger par une assurance et/ou entraîne une instabilité macroéconomique.

Examiner la pauvreté à travers ce prisme des « actifs » montre à quel point il est urgent de réduire à la fois la pauvreté et les inégalités face au changement climatique. Le réchauffement du climat risque d'entraîner une hausse de la fréquence et de l'ampleur des facteurs de perturbation et des chocs. Ces chocs éroderont ensuite les actifs existants et nuiront à leur accumulation, dans la mesure où les personnes se trouveront davantage exposées aux difficultés tandis que la diminution des actifs réduira leur capacité à y faire face au fil du temps. Les facteurs de perturbation et les chocs contribuent également à faire (re)tomber les individus dans la pauvreté.

Comment on échappe à la pauvreté

La réponse réside dans un renforcement des actifs aux niveaux des ménages et de la société, grâce aux politiques publiques. Un environnement propice au renforcement des actifs est déterminant pour permettre à un individu d'échapper à la pauvreté. Dans une enquête empirique fondée sur des ensembles de données longitudinales provenant de pays à faible revenu (PFR) et de pays à revenu intermédiaire (PRI), Dercon et Shapiro (2007[4]) identifient la principale raison du maintien dans la pauvreté comme étant l'accumulation insuffisante d'actifs ; à cela s'ajoutent des facteurs liés au contexte et à la gouvernance tels que l'exclusion sociale, la discrimination ou le fait de vivre dans des zones isolées ou autrement défavorisées. D'un autre côté, selon les résultats de l'enquête, les gens tombent dans la pauvreté en raison de facteurs de perturbation et de chocs tels que la maladie et les dépenses liées à la santé, les dépenses sociales et coutumières (par exemple, le coût des mariages et des funérailles), les prêts privés à taux élevé, les maladies touchant les cultures, ainsi que les sécheresses et les défaillances des systèmes d'irrigation. Pour faire face aux chocs, même temporaires, ils peuvent être amenés à vendre des actifs, une stratégie qui peut les plonger dans une plus grande insécurité à long terme. La pandémie de COVID-19 illustre parfaitement le phénomène de l'érosion des actifs, en cela qu'elle a contraint les populations à effectuer des ventes en catastrophe, à manquer une partie de leur éducation et à moins bien s'alimenter. Les stratégies visant à réduire autant que possible les risques sont d'autant plus importantes

dans des situations où les facteurs de perturbation et les chocs sont aggravés, répétés et complexes, ce qui risque davantage de se produire dans le contexte du changement climatique.

Le changement climatique va accentuer la précarité des personnes vivant dans la pauvreté

Cela ne fait aucun doute : le changement climatique accentuera la fréquence et la sévérité des facteurs de perturbation et des chocs, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes, l'élévation du niveau de la mer et l'évolution des modèles agricoles, avec un impact particulièrement marqué sur la productivité agricole. Les PFR et les PRI seront davantage exposés à ces facteurs de perturbation et à ces chocs, déjà parce que ceux-ci toucheront une part plus importante de leur population, et ensuite parce que leurs recettes publiques sont plus limitées, leur gouvernance moins réactive et les capacités de leurs administrations potentiellement plus faibles (par rapport aux pays de l'OCDE qui sont confrontés aux mêmes types de facteurs de perturbation et de chocs mais qui sont mieux positionnés pour y faire face). En outre, l'exposition à ces facteurs de perturbation et à ces chocs aura un impact considérable sur les personnes qui vivent déjà sous le seuil de la pauvreté, ou qui en sont proches.

L'examen détaillé des résultats d'études empiriques consacrées à l'impact du changement climatique sur la pauvreté et les inégalités réalisé par Dang, Hallegatte et Trinh (2024[5]) est très instructif. Premièrement, la hausse des températures est associée empiriquement à une augmentation de la pauvreté et des inégalités, les pays pauvres et d'Afrique subsaharienne y étant particulièrement vulnérables. Les températures élevées sont également associées à des naissances prématurées plus nombreuses, à des poids plus bas à la naissance, à une diminution de l'assiduité scolaire et à de moins bons résultats scolaires. Deuxièmement, les variations des précipitations sont associées à une plus grande probabilité que des conflits et des migrations aient lieu, ce qui exacerbe la pauvreté et les inégalités, et de nouvelles transformations des modèles agricoles peuvent entraîner une hausse des prix des aliments et une insécurité alimentaire, aggravant encore la situation. Les études empiriques consacrées à l'impact du changement climatique sur les inégalités à l'échelle internationale tendent à montrer que la hausse des températures entraîne un creusement des inégalités de revenu à court terme, et souvent à long terme. Celles menées à l'échelle d'un seul pays parviennent à des conclusions mitigées. En effet, certaines montrent que les inégalités se creusent sous l'effet du changement climatique ; pour d'autres, ce n'est pas le cas.

Quelle pourrait être l'ampleur de l'exposition aux facteurs de perturbation et aux chocs ? D'après les estimations d'Adom (2024[6]) ; de Wiebe, Robinson et Cattaneo (2019[7]) ; du CIESIN et du CIDR (2023[8]) ; et du Centre de Recherche sur l'Épidémiologie des Désastres (2024[9]), les impacts du changement climatique pourraient notamment être les suivants :

- on estime que 60 millions de personnes en Afrique et 500 millions en Asie risquent de subir les conséquences de l'élévation du niveau de la mer du fait qu'elles vivent dans des zones côtières à faible altitude.
- Environ 1.2 milliard de personnes en Afrique et 4.5 milliards en Asie pourraient être exposées à des conditions météorologiques extrêmes en raison du changement climatique.
- En Afrique, la productivité agricole devrait baisser de 10 à 20 % d'ici 2050 (par rapport à 2008), et près de 200 millions de personnes pourraient être exposées au risque de faim en Afrique subsaharienne. En Asie, on estime que l'agriculture subira des pertes de productivité de 2 % à 12 % d'ici 2050 ; en Asie et Pacifique, le nombre de personnes exposées au risque de faim pourrait également dépasser les 200 millions.

En résumé, les effets probables du changement climatique sont tels qu'il est crucial de travailler dès maintenant à éliminer la pauvreté et à réduire les inégalités. Toutefois, cibler seulement l'extrême pauvreté ne suffira pas, car la somme de 2.15 USD par jour représente un très faible niveau de revenu. Ce montant

ne suffit pas nécessairement à assurer une bonne alimentation, une scolarisation ou des soins de santé. Il est plus ambitieux d'éliminer la pauvreté *absolue*, mais il faudra pour cela mettre en place les mesures nécessaires pour éviter que certaines personnes ne repassent sous ce seuil. À cause du changement climatique, le risque de retomber dans la pauvreté sera plus élevé. Il faut donc revoir les ambitions à la hausse avant que les conséquences du changement climatique ne deviennent plus marquées.

Quelle est l'ampleur de la tâche ?

Éliminer la pauvreté

La pauvreté absolue aura été éliminée lorsque tous les individus disposeront de l'ensemble des éléments essentiels à un niveau de vie minimum. Les besoins fondamentaux sont notamment un revenu monétaire suffisant (ODD 1), une alimentation sûre, nutritive et suffisante (ODD 2), l'accès aux soins de santé (ODD 3), une éducation de qualité (ODD 4) et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (ODD 6). Cette liste est alignée sur les objectifs des autres tentatives générales de définir la pauvreté fixés lors des principaux sommets des Nations Unies (ONU) des années 1990, comme le Sommet mondial pour le développement social de 1995, qui a ensuite inspiré les Objectifs du Millénaire pour le développement prévus pour 2015, puis les ODD pour 2030, que tous les pays ont négociés ensemble et ont pris l'engagement d'atteindre.

> ...les moyennes et les chiffres, à eux seuls, ne rendent pas compte de tous les aspects de la pauvreté.

Il est important de garder à l'esprit que les moyennes et les chiffres, à eux seuls, ne rendent pas compte de tous les aspects de la pauvreté telle qu'elle est vécue, et qu'il y a des limites à ce que les données reflètent. Bien que les ODD s'articulent autour d'une conceptualisation multidimensionnelle de la pauvreté, l'existence de dimensions supplémentaires ou cachées a été révélée dans le cadre d'un processus participatif mis en œuvre dans 60 pays. D'après les travaux de Narayan et al. (2000, pp. 4-5[10]), les personnes vivant dans la pauvreté mentionnent non seulement ses dimensions objectives, comme la faim ou les problèmes de santé, mais aussi ses aspects subjectifs, à savoir leur ressenti, qu'elles décrivent comme un sentiment de honte, d'impuissance et d'humiliation.

Définir le seuil de la pauvreté

Lorsqu'on évalue les niveaux de pauvreté et les tendances en la matière, on s'intéresse souvent en premier lieu à la pauvreté monétaire. Au niveau national, les seuils de pauvreté monétaire sont généralement déterminés en fonction du montant des dépenses monétaires nécessaires pour pouvoir consommer environ 2 100 calories par jour, comme l'a recommandé l'Organisation mondiale de la santé, et se procurer les produits non alimentaires essentiels. À l'échelle mondiale, la Banque mondiale a fixé trois seuils pour mesurer la pauvreté monétaire et permettre les comparaisons entre les pays : 2.15 USD, 3.65 USD et 6.85 USD par jour et par personne en USD de 2017 à parité de pouvoir d'achat (PPA). Ces trois seuils correspondent à la médiane des seuils de pauvreté nationaux harmonisés dans les PFR, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS), respectivement. Parmi les autres méthodes permettant de mesurer la pauvreté, l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM), élaboré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Initiative d'Oxford pour la pauvreté et le développement humain (OPHI), est un indicateur composite de dix indicateurs en lien avec l'éducation, la santé, la nutrition et les actifs.

Aux fins de cette discussion, les seuils de la pauvreté sont définis comme suit :

- l'extrême pauvreté désigne le fait pour une personne de vivre avec moins de 2.15 USD par jour.
- La pauvreté absolue désigne le fait pour une personne de vivre avec moins de 3.65 USD par jour (ce que la Banque mondiale appelle la pauvreté modérée) et inclut l'extrême pauvreté monétaire.
- La pauvreté multidimensionnelle recouvre l'absence d'éducation de base, la pauvreté sanitaire, ou le fait de ne pas disposer des actifs de base ou d'une alimentation adéquate (et on considère qu'un ménage est pauvre si une personne est défavorisée dans plus d'un tiers des indicateurs pondérés).

Le seuil de 2.15 USD par jour, à savoir celui de l'extrême pauvreté, est celui sur lequel se fondent les ODD ; malheureusement, c'est généralement le seuil qui est retenu dans le cadre de l'objectif d'éliminer la pauvreté partout dans le monde[4]. Mais cela pose un problème : la plupart des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde ne vivent pas dans les PFR mais dans les PRITI, où le seuil de pauvreté national moyen est plus élevé (3.65 USD par jour). Par conséquent, le seuil de pauvreté le plus pertinent au regard du lieu où vivent la plupart des personnes en situation d'extrême pauvreté (et de pauvreté absolue) dans le monde est celui de 3.65 USD. À titre de comparaison, le seuil de pauvreté moyen dans les pays à revenu élevé (PRE) est d'environ 25 USD par jour ; cependant, dans ces pays, on utilise généralement les seuils de pauvreté relative plutôt qu'absolue.

> ...les personnes vivant dans la pauvreté mentionnent non seulement ses dimensions objectives, comme la faim ou les problèmes de santé, mais aussi ses aspects subjectifs, à savoir leur ressenti, qu'elles décrivent comme un sentiment de honte, d'impuissance et d'humiliation.

Une question importante est de savoir s'il est possible de vivre avec 2.15 USD par jour. Cette somme permet-elle d'acheter des biens de première nécessité et de supporter les coûts liés à la santé et à l'éducation ? En effet, le seuil d'extrême pauvreté monétaire n'est peut-être pas adapté pour rendre compte de la nature multidimensionnelle de la pauvreté. Si l'on considère le nombre de personnes vivant dans la pauvreté dans les PFR et les PRI, la corrélation entre le taux de pauvreté monétaire et le taux de pauvreté multidimensionnelle est beaucoup plus forte au seuil de 3.65 USD qu'au seuil de 2.15 USD (Sumner et Yusuf, à paraître[11]). Cela aussi laisse penser que les pouvoirs publics devraient avoir pour ambition d'éliminer la pauvreté absolue.

La persistance des retards de croissance chez les enfants (lorsqu'ils ont une taille ou un poids faibles pour leur âge) indique également que l'objectif de mettre fin à l'extrême pauvreté monétaire n'est peut-être pas assez ambitieux. En effet, ce problème est étonnamment fréquent dans de nombreux pays qui ont réussi à réduire l'extrême pauvreté monétaire, et qui pourraient même y mettre fin d'ici 2030. Par exemple, dans certains pays d'Asie du Sud-Est où le taux d'extrême pauvreté est inférieur ou égal à 10 %, un quart, voire un tiers, des enfants de moins de cinq ans présentent un retard de croissance (Sumner et Yusuf, à paraître[11]). Ces enfants subissent des effets négatifs à long terme en matière de développement physique et cognitif, ce qui entrave alors leur capacité à accumuler des actifs. Un large éventail de privations peuvent finir par entraîner des retards de croissance, notamment une mauvaise alimentation maternelle pendant la grossesse et une mauvaise alimentation de l'enfant pendant les premières années de vie, les infections ou les diarrhées répétées, ou le manque d'assainissement et d'hygiène. En fin de compte, la pauvreté monétaire est-elle la meilleure façon de mesurer la pauvreté ?

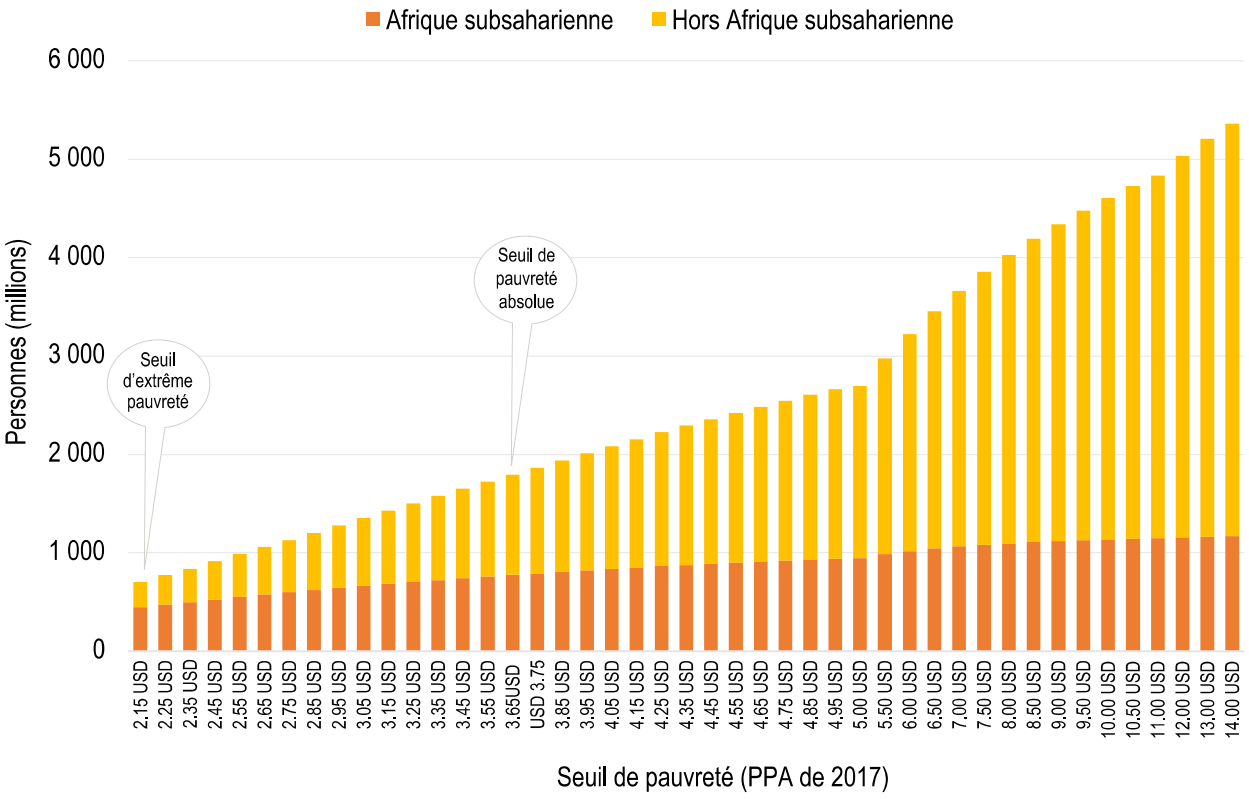
Une question importante est de savoir s'il est possible de vivre avec 2.15 USD par jour. Cette somme permet-elle d'acheter des biens de première nécessité et de supporter les coûts liés à la santé et à l'éducation ?

Mesurer les tendances en matière de pauvreté à l'aune de la pauvreté monétaire peut par ailleurs ne pas refléter pleinement les fluctuations probables des différents niveaux. Par exemple, on peut sortir temporairement de la pauvreté monétaire mais risquer néanmoins d'y retomber plus tard. Certaines personnes peuvent sortir de la pauvreté et y retomber au fil du temps, et lorsqu'elles en sortent, ce n'est pas parce que leur situation est devenue très prospère du jour au lendemain. La transition est plutôt lente et progressive.

En effet, l'insécurité est un vrai problème. Des millions de personnes dans le monde vivent à peine au-dessus des seuils de 2.15 USD et de 3.65 USD, et elles risquent de (re)tomber dans la pauvreté si elles sont confrontées à des facteurs de perturbation ou à des chocs, comme l'a montré la pandémie (Sumner, Ortiz-Juarez et Hoy, 2021[12]). Le fait qu'autant de personnes vivent autour des seuils de pauvreté montre également combien les estimations mondiales dépendent de la valeur précise du seuil pris en compte. D'ailleurs, pour chaque intervalle de 0.20 USD au-dessus du seuil de 2.15 USD dans le monde, le nombre d'individus vivant dans la pauvreté augmente d'environ 150 millions de personnes en moyenne (Graphique 2.1). Voici une autre façon de voir les choses : alors qu'environ 700 millions de personnes vivent sous le seuil d'extrême pauvreté de 2.15 USD, environ un milliard vivent au-dessus de ce seuil tout en se trouvant en situation de pauvreté absolue (en dessous du seuil de 3.65 USD).

En réalité, lorsque l'on se base sur le seuil de pauvreté le plus élevé, à savoir 14 USD par personne et par jour, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté atteint plus de 5 milliards (Graphique 2.1). C'est le seuil qu'applique la Banque mondiale pour l'Amérique latine. Dans la région, il est associé à une faible probabilité de tomber dans la pauvreté absolue dans les études longitudinales, celle-ci étant mesurée au seuil de pauvreté de 6.85 USD par jour dans les PRITS [voir López-Calva et Ortiz-Juarez (2014[13]) et Fernandez, Olivieri et Sanchez (2023[14])]. En d'autres termes, le risque de retomber dans la pauvreté ne devient faible que pour les personnes vivant avec au moins 14 USD par jour.

Graphique 2.1. Taux de pauvreté monétaire dans le monde, 2022 (PPA de 2017)



Note : Ce graphique a été généré à partir de données extrapolées et interpolées de la plateforme Pauvreté et inégalités (PIP) de la Banque mondiale pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire comptant au moins 1 million d'habitants. Les données les plus récentes disponibles sur la Plateforme se rapportent à 2022.
Source : Élaboré par les auteurs à partir de données de la Banque mondiale (2024[15]), Plateforme Pauvreté et inégalités, https://pip.worldbank.org/home.

Une alternative à l'utilisation de la pauvreté monétaire comme indicateur consiste à agréger les dimensions non monétaires fondamentales de la pauvreté, comme le font le PNUD et l'OPHI chaque année pour produire une mesure de la pauvreté multidimensionnelle (Alkire et al., 2015[16]). Leur IPM repose sur dix indicateurs se rapportant à trois dimensions : 1) la santé (nutrition et mortalité infantile) ; 2) l'éducation (nombre d'années de scolarité et taux de fréquentation) ; et 3) le niveau de vie (accès à l'électricité, à l'assainissement, à l'eau potable et au logement, types de combustibles de cuisson et actifs des ménages). Bien que cet indice ne reflète pas l'intégralité des dimensions de la pauvreté que les personnes pauvres ont elles-mêmes citées dans le cadre de l'enquête de Narayan et al. (2000[10]), les aspects dont il rend compte sont plus diversifiés que ce qu'il est possible de dépeindre avec des indicateurs de la pauvreté monétaire. Par exemple, environ 700 millions de personnes dans le monde vivent dans l'extrême pauvreté monétaire, tandis que plus d'un milliard vivent dans une pauvreté multidimensionnelle. Cela confirme que le niveau de revenu au seuil d'extrême pauvreté (2.15 USD) est potentiellement trop bas pour permettre de se nourrir correctement et de payer les coûts liés à la scolarité et aux soins de santé. Il serait donc peut-être plus raisonnable de se fonder sur un seuil de pauvreté de 3.65 USD.

Par exemple, environ 700 millions de personnes dans le monde vivent dans l'extrême pauvreté monétaire, tandis que plus d'un milliard vivent dans une pauvreté multidimensionnelle.

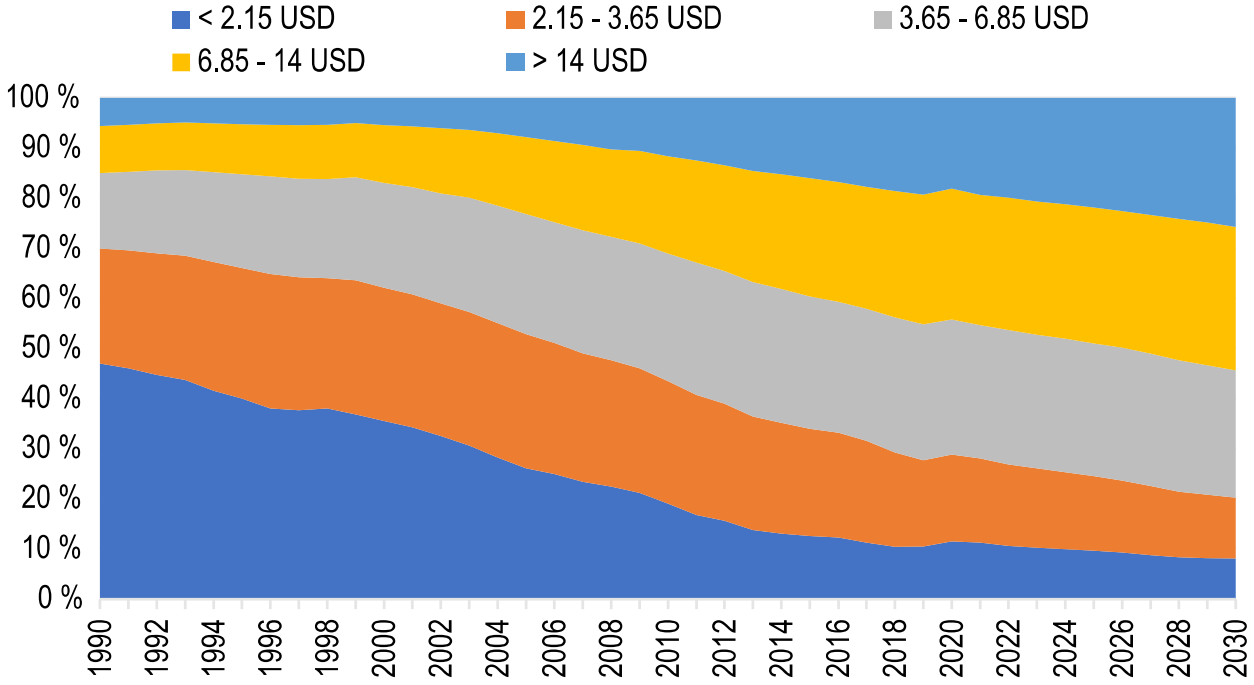
Alors, d'après les différents indicateurs disponibles, qui sont les pauvres ?

Pour la grande majorité, les personnes en situation de pauvreté monétaire et non monétaire sont jeunes et vivent en milieu rural, mais leur principale forme de travail n'est plus forcément l'emploi agricole. D'après les travaux de Castañeda et al., qui se sont concentrés sur la pauvreté monétaire (2018[17]) , deux tiers des personnes vivant dans l'extrême pauvreté travaillent dans l'agriculture, 80 % d'entre elles résidant dans des zones rurales et 45 % étant des enfants de moins de 15 ans. Une analyse fondée sur l'IPO de l'OPHI et du PNUD dresse un constat quelque peu différent : si elle parvient aux mêmes conclusions en ce qui concerne le caractère jeune et rural de la pauvreté, elle montre que 30 à 50 % des ménages pauvres ne comptent aucun membre employé dans l'agriculture (Robles Aguilar et Sumner, 2020[18]).

Quelles sont les perspectives en matière d'élimination de la pauvreté monétaire et non monétaire dans le cadre des ODD ?

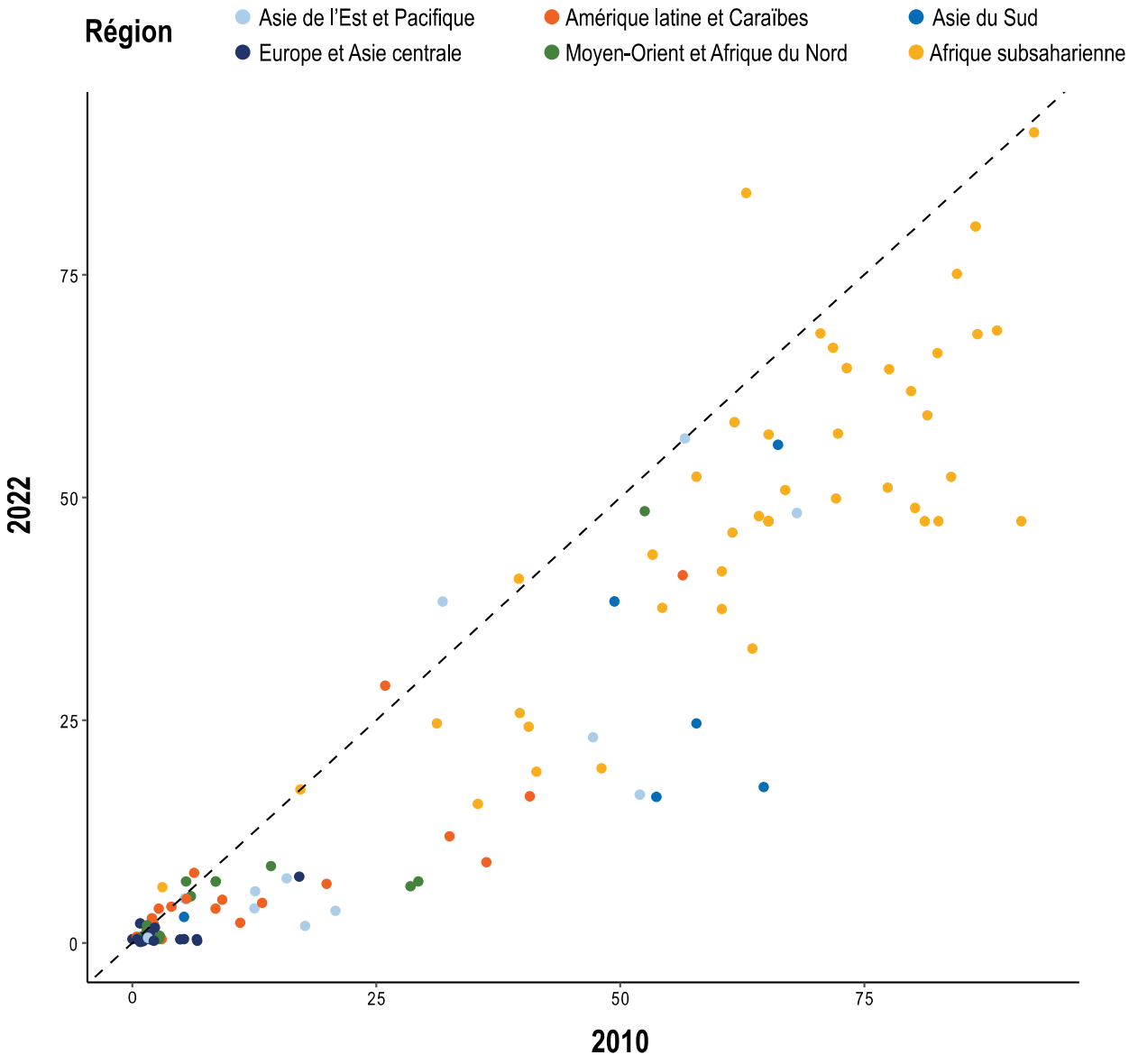
Quand on considère l'ampleur de la tâche, la bonne nouvelle est que depuis les années 1990, le taux de pauvreté monétaire dans le monde diminue de façon évidente. Cette baisse s'observe pour les deux seuils mentionnés, même si une hausse a été observée pendant la pandémie, certaines personnes étant alors retombées dans la pauvreté (Graphique 2.2). Dans la plupart des pays, la pauvreté multidimensionnelle agrégée a également diminué depuis 2010 (Graphique 2.3). En outre, pour l'ensemble des ODD en lien avec la pauvreté, à savoir ceux qui portent sur la sous-alimentation, les retards de croissance, la mortalité des enfants de moins de 5 ans, la mortalité maternelle et l'accès à l'eau salubre, une amélioration assez rapide a été observée au cours des années 2000 (Graphique 2.4).

Graphique 2.2. Proportion de la population vivant dans la pauvreté monétaire, par seuil de pauvreté, 1990-2030 (projections de la Banque mondiale pour 2023-30)



Note : Ce graphique a été généré à partir de données extrapolées et interpolées de la Banque mondiale pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire comptant au moins 1 million d'habitants.
Source : Élaboré par les auteurs à partir de données de la Banque mondiale (2024[15]), Plateforme Pauvreté et inégalités, https://pip.worldbank.org/home, et d'estimations non publiées du personnel de la Banque mondiale.

Graphique 2.3. Part de la population en situation de pauvreté multidimensionnelle, 2010 et 2022



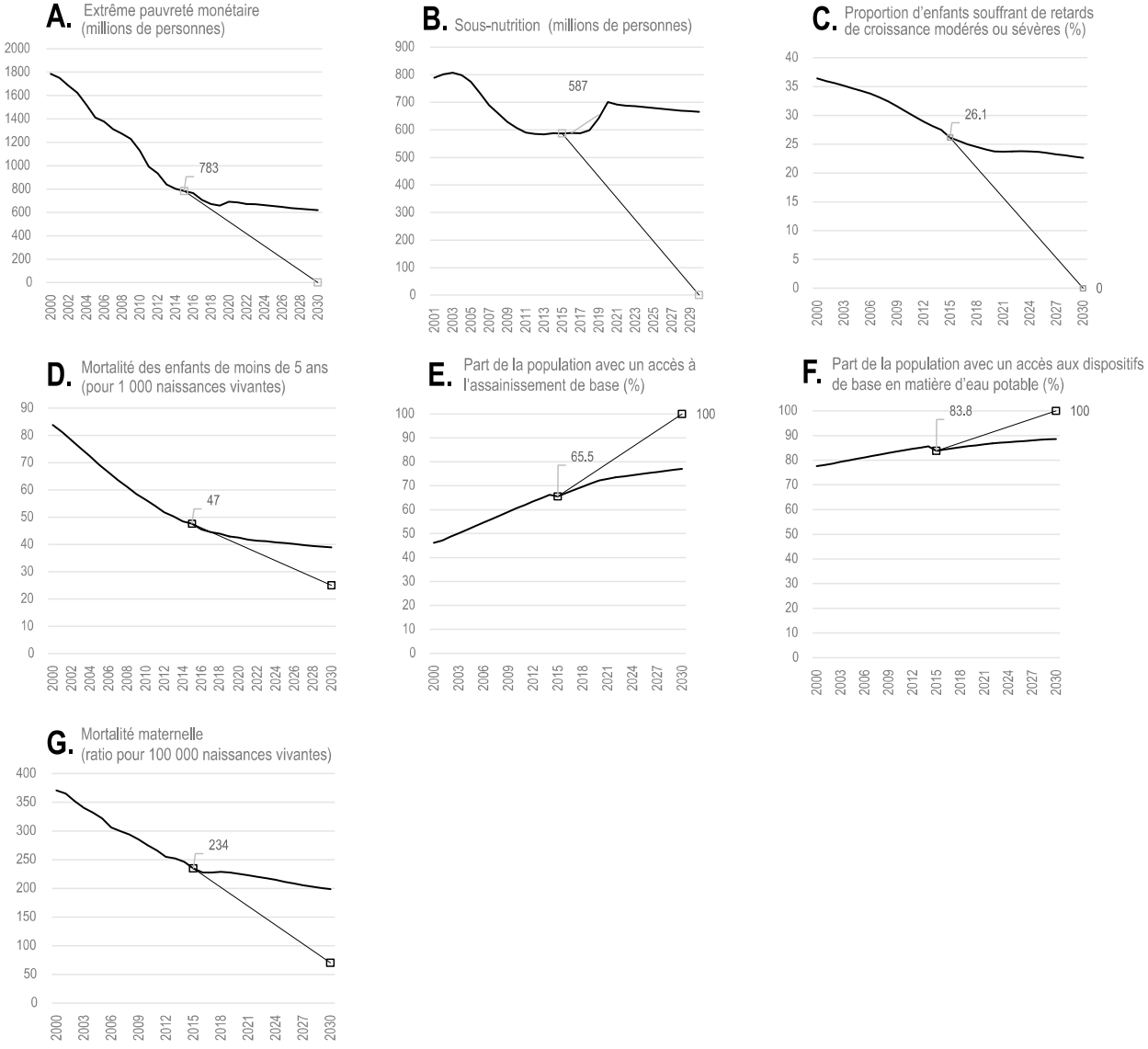
Note : Les données manquantes ont été obtenues à partir des moyennes régionales pondérées par la population. Les estimations de la pauvreté multidimensionnelle pour 2022 ont été obtenues à partir des chiffres les plus récents de l'IPM pour les parts de la population et des données démographiques de 2022. Les points représentent les pays à revenu faible ou intermédiaire d'une population d'au moins 1 million d'habitants.
Source : Élaboré par les auteurs à partir des données du tableau Data Table 1 (résultats nationaux pour 2023) de l'IPM de l'OPHI et du PNUD (2023[19]), https://ophi.org.uk/global-mpi/2023.

Toutefois, le contexte de l'après-pandémie, caractérisé par une croissance lente, des chocs sur les prix et une hausse du coût du service de la dette, a perturbé la réalisation des ODD en lien avec la pauvreté. D'après les projections de Yusuf et al. (2023[20]), la forte diminution de la pauvreté multidimensionnelle observée depuis les années 2000 a marqué le pas (Graphique 2.4). En 2030, plus de 600 millions de personnes devraient rester dans l'extrême pauvreté monétaire et 665 millions devraient souffrir de sous-alimentation.

Les données sont alarmantes : le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation sera plus élevé en 2030 qu'avant la crise du COVID, et même plus élevé que l'année où les ODD ont été adoptés, à savoir 2015. Si les taux de retard de croissance et de mortalité infantile et maternelle se sont

considérablement améliorés, en particulier depuis l'année 2000, on projette néanmoins que plus d'un enfant sur cinq souffrira d'un retard de croissance en 2030. En outre, même si la mortalité des enfants de moins de 5 ans et la mortalité maternelle devraient continuer de baisser, les progrès seront lents. L'accès à l'eau salubre pourrait également rester un défi majeur : en 2030, on projette que 800 millions de personnes n'en disposeront toujours pas et, potentiellement, que 1.7 milliard de personnes n'auront toujours pas accès à des services d'assainissement de base (Graphique 2.4).

Graphique 2.4. Objectifs de développement durable en lien avec la pauvreté, 2000-15 et projections pour 2015-30



Note : Les droites fines représentent la trajectoire qu'il faudrait suivre pour atteindre l'Objectif de développement durable. Les courbes épaisses représentent les projections actuelles. Ces graphiques n'incluent pas les données des pays à revenu élevé.

Source : Élaboré par les auteurs à partir des données de la Banque mondiale pour la période 2000-15 (2024[21]) ; des Indicateurs du développement dans le monde (base de données), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators ; et de Yusuf et al. (2023[20]), *« Will economic growth be sufficient to end global poverty? New projections of the UN Sustainable Development Goals »* (« La croissance économique suffira-t-elle à éliminer la pauvreté dans le monde ? Nouvelles projections pour les Objectifs de développement durable des Nations Unies »), https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/431-1.

Ces reculs pourraient être particulièrement marqués en Afrique subsaharienne, où les projections annoncent une hausse de l'extrême pauvreté monétaire (seuil de 2.15 USD). Heureusement, l'extrême pauvreté devrait reculer en Asie du Sud. La sous-alimentation devrait suivre la même tendance, avec une hausse en Afrique subsaharienne et une baisse en Asie du Sud. Toutefois, on observe actuellement en Asie du Sud des taux importants de retards de croissance, qui devraient rester élevés : d'après les projections, plus d'un quart des enfants seront touchés en 2030. Néanmoins, les taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans et de mortalité maternelle devraient s'améliorer lentement. En Afrique subsaharienne, ces taux devraient rester exceptionnellement élevés, même s'ils diminuent progressivement. Si les taux de mortalité sont plus faibles en Asie du Sud, les progrès devraient être lents jusqu'en 2030.

Réduire les inégalités

Les inégalités sont les différences, notamment de revenu, entre les individus à l'échelle mondiale ou au sein d'un pays. La pauvreté, quant à elle, est définie comme le fait de ne pas détenir suffisamment des actifs nécessaires pour générer un revenu raisonnable, notamment parce que ceux-ci sont inégalement répartis au sein de la société. En d'autres termes, la pauvreté et l'inégalité sont liées et interdépendantes, et les évolutions de l'une ont un impact sur l'autre.

On considère qu'une bonne façon de réduire les inégalités consiste à augmenter la part des revenus qui revient aux segments les plus pauvres de la population. La réalisation de cet objectif pourrait n'être politiquement possible que dans un contexte de croissance économique et d'augmentation des revenus pour toutes et tous. Il est important de noter qu'il existe souvent des interactions et des recoupements entre les différences de revenu observées entre les individus et un certain nombre de disparités qui existent par ailleurs entre les groupes. Ces facteurs s'aggravent les uns les autres et créent des schémas complexes d'exclusion et de défavorisation selon le genre, l'origine ethnique et la région infranationale. En outre, l'extrême pauvreté dans de nombreux pays est liée à des inégalités profondément enracinées, c'est pourquoi il est stratégiquement nécessaire de mettre davantage l'accent sur des politiques visant à les atténuer.

...il existe souvent des interactions et des recoupements entre les différences de revenu observées entre les individus et un certain nombre de disparités qui existent par ailleurs entre les groupes. Ces facteurs s'aggravent les uns les autres et créent des schémas complexes d'exclusion et de défavorisation selon le genre, l'origine ethnique et la région infranationale.

Les inégalités de revenu à l'échelle mondiale – à savoir les inégalités entre tous les individus dans le monde – diminuent depuis un certain temps, en grande partie sous l'effet de la croissance rapide du revenu par habitant en République populaire de Chine et dans d'autres PRI (Gradín, 2024[22] ; Kanbur, Ortiz-Juarez et Sumner, 2024[23]). Cela dit, cette époque est probablement révolue et il se pourrait bien qu'un « boomerang » des inégalités dans le monde se profile à l'horizon. Ces dernières années, les PRI, en particulier la Chine, se sont rapprochés des niveaux de revenu des PRE tout en s'éloignant des PFR. Si ces schémas de croissance économique se maintiennent, même à un rythme moins soutenu, les inégalités continueront de se creuser au niveau mondial, ce qui pourrait bien atténuer les effets positifs des forces nationales favorables en termes de réduction des inégalités (Kanbur, Ortiz-Juarez et Sumner, 2024[23]).

Dans le même temps, les dernières prévisions du Fonds monétaire international laissent entrevoir une croissance faible pour de nombreux pays parmi les plus pauvres de la planète (FMI, 2024[24]), ce qui assombrit encore les perspectives déjà pessimistes en matière d'inégalités de revenu à l'échelle mondiale.

Les tendances en matière d'inégalités de revenu au sein des pays varient selon les régions

Les inégalités de revenu ont diminué dans certains pays, notamment en Amérique latine, mais se sont creusées dans d'autres PFR et PRI. On observe cette même tendance à l'aune de plusieurs indicateurs utilisés pour mesurer l'évolution des inégalités de revenu : le coefficient de Gini, la part des revenus revenant aux 10 % les plus riches de la population au fil du temps ou la part des revenus revenant aux 40 % les plus pauvres.

Que disent les données ? En résumé [d'après (UNU-WIDER, 2023[25])] :

1. c'est en Afrique subsaharienne que les inégalités de revenu au sein des pays sont les plus fortes.
2. Les inégalités de revenu au sein des pays, autrefois élevées dans de nombreux pays d'Amérique latine, se sont réduites : la part des revenus des 40 % les plus pauvres a augmenté et celle des 10 % les plus riches a diminué depuis 1985. Cette évolution s'explique en grande partie par la mise en œuvre de programmes et politiques d'aide sociale contre la pauvreté, l'expansion de l'éducation de base et des interventions sur le marché du travail, notamment l'augmentation des salaires minimums réels (Cornia, 2012[26] ; Lustig, López-Calva et Ortiz-Juarez, 2013[27]).
3. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, les tendances sont très contrastées. D'après les données, les personnes les plus pauvres en Afrique subsaharienne reçoivent les plus faibles parts du revenu national, certains pays de la région ayant cependant vu ces chiffres s'améliorer depuis le milieu des années 1980. Les individus les plus riches reçoivent quant à eux les parts les plus importantes du revenu national.

Les inégalités de revenu au sein des pays varient considérablement d'un pays à l'autre, pour un même niveau de revenu

La part des revenus revenant aux 40 % les plus pauvres de la population est généralement comprise entre 10 % et 20 % (pondérée par la population) dans les PFR et les PRI. Elle est particulièrement faible dans les PFR d'Afrique subsaharienne. La part des revenus des 10 % les plus riches y est comprise entre 25 et 45 % (pondérée par la population), les plus riches détenant une part particulièrement importante dans les PFR d'Afrique subsaharienne et les PRITI d'Asie du Sud.

Il est important de noter que ces chiffres se fondent sur les données d'enquête sur les ménages qui sont disponibles, et qu'ils ne tiennent peut-être pas pleinement compte des revenus des plus riches. En effet, les ménages très riches sont moins susceptibles d'apparaître dans les données d'enquête. Pour remédier à cela, certaines analyses ont cherché à examiner les données fiscales afin d'estimer la part des plus riches (Alvaredo et al., 2016[28] ; Bourguignon, 2015[29]). Des méthodologies innovantes en matière de création de comptes nationaux distributifs ont également vu le jour récemment. Les estimations de la part des revenus que perçoivent les 1 % les plus riches suggèrent non seulement que les inégalités au sein des pays sont plus marquées que ne le montrent les enquêtes, mais aussi qu'elles sont hétérogènes au sein des régions.

Jusqu'à quel point les inégalités sont-elles tolérables ?

La Banque mondiale s'est fixé un nouvel objectif de réduction des inégalités de revenu dans les pays avec un coefficient de Gini supérieur à 0.40. Toutefois, un coefficient de Gini supérieur à environ 0.30, soit une valeur proche de la moyenne des pays développés et de la médiane de l'OCDE qui s'établit à 0.33, est déjà considéré comme ayant un impact négatif sur la croissance économique future.

Qu'est-ce que cela implique ? Dans leur analyse de la relation entre inégalités de revenu et développement économique, Grigoli et Robles (2017[30]) montrent que lorsque le coefficient de Gini dépasse 0.27, la croissance économique future ralentit. Lorsque les inégalités sont faibles, leur impact sur la croissance économique est positif. Au-delà de 0.27, les effets deviennent négatifs. Dans presque tous les pays en développement, le niveau des inégalités dépasse ce seuil. En bref, les inégalités ralentissent déjà probablement la croissance économique. Ce seuil de 0.27 est un « point de basculement » des inégalités, au-dessus duquel elles peuvent commencer à entraver la croissance économique.

Nous savons aussi que les fluctuations en matière d'inégalités de revenu ont plutôt tendance à se produire au sommet et au plus bas de l'échelle. Palma (2011[31]) a observé une stabilité surprenante à cet égard, avec un « milieu » pris en sandwich entre les 10 % les plus riches et les 40 % les plus pauvres de la population, qui capte toujours environ 50 % du revenu national. Cette répartition varie peu d'un pays à l'autre et dans le temps (Cobham, Schlögl et Sumner, 2016[32]). Ce sont en fait les parts des revenus que perçoivent les groupes les plus riches et les plus pauvres qui varient fortement d'un pays à l'autre, et on peut ainsi considérer que les inégalités de revenu sont le résultat de la concurrence politique entre les plus riches et les plus pauvres ou du fait que la catégorie du « milieu » se range du côté de l'un ou l'autre des groupes. En outre, un coefficient de Gini dépassant le seuil critique d'environ 0.30, au-delà duquel les inégalités de revenu freinent la future croissance économique, entrave la prospérité future de toutes et tous, y compris des riches.

Quels facteurs compliquent l'élimination de la pauvreté dans le monde et la réduction des inégalités ?

Mettre fin à la pauvreté et faire reculer les inégalités sont des tâches complexes. Plusieurs difficultés entrent en jeu : ainsi, certaines personnes retombent dans la pauvreté après en être sorties, la pauvreté se déplace, et l'importance de l'APD peut varier, la stratégie consistant à compter sur la seule croissance économique ayant ses limites. En outre, des inégalités plus marquées peuvent avoir des effets négatifs sur la cohésion sociale au sein des sociétés. Par ailleurs, la dette consécutive à la pandémie épuise les ressources que les administrations nationales pourraient autrement mettre au service de l'élimination de la pauvreté et de la réduction des inégalités, tout en creusant le déficit de financement du développement. En effet, on a de plus en plus le sentiment que les apports d'APD et les sorties de fonds au titre du service de la dette à destination des créanciers constituent un jeu à somme nulle. On peut considérer que les coûts du service de la dette réduisent, ou contrebalancent, les effets positifs potentiels des ressources d'APD, en particulier dans les pays les plus pauvres.

Pour mettre fin à la pauvreté, il faut aller plus loin que l'élimination de l'extrême pauvreté

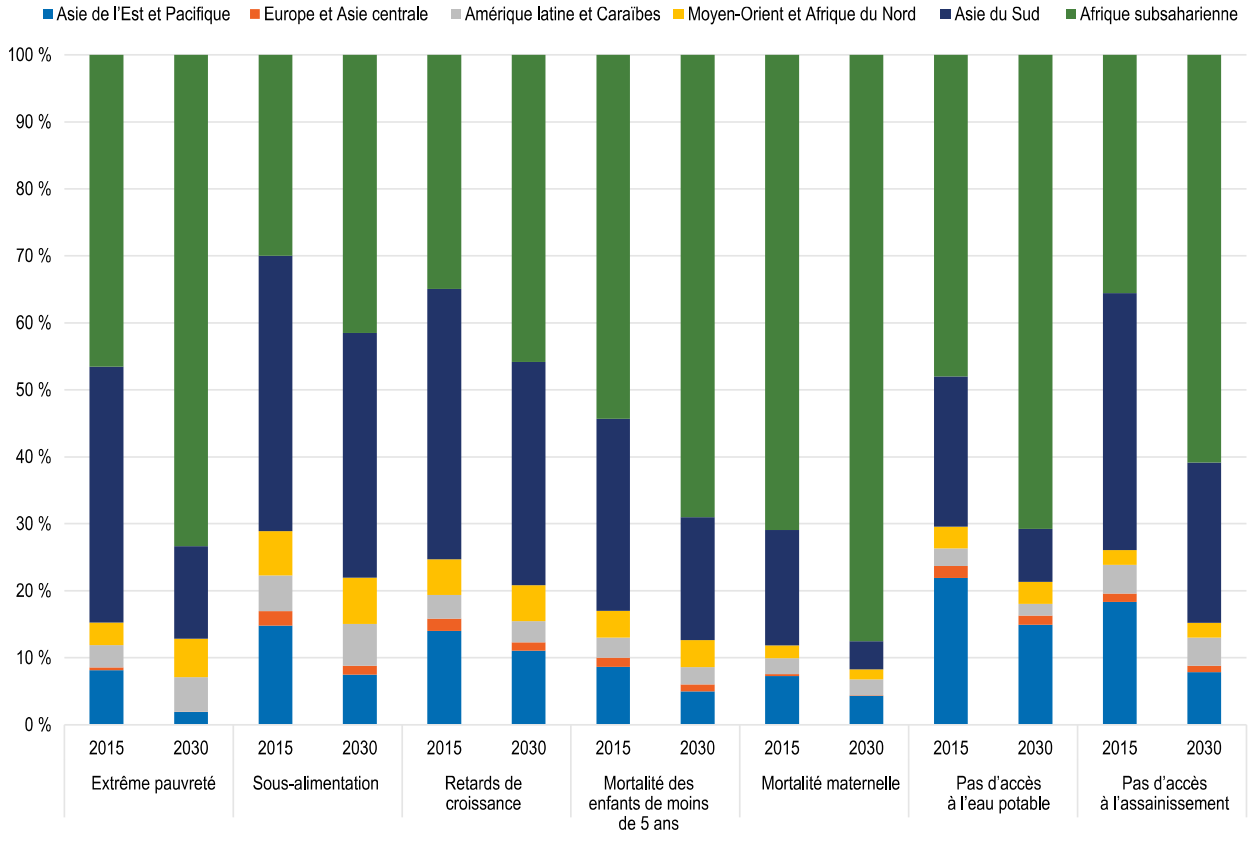
Il faudrait au minimum viser à mettre fin à la pauvreté monétaire absolue dans le monde, qui se situe au seuil de 3.65 USD, et à mettre en place des politiques publiques pour que les individus restent au-dessus de ce seuil.

En outre, réduire la pauvreté monétaire ne suffit pas, compte tenu des nombreuses autres dimensions de la pauvreté. Il faut également s'attaquer à la sous-alimentation, à l'insuffisance de l'éducation et aux problèmes de santé, ainsi qu'au manque d'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement de base, non seulement pour atteindre ces objectifs en eux-mêmes, mais aussi pour veiller à ce que les personnes ne retombent pas dans la pauvreté en raison d'une mauvaise alimentation ou de problèmes de santé, par exemple.

La pauvreté mondiale sera de plus en plus concentrée en Afrique subsaharienne

La répartition géographique des personnes pauvres dans le monde évolue avec le temps. L'ensemble des formes de pauvreté sont de plus en plus concentrées en Afrique subsaharienne (Graphique 2.5). L'Asie du Sud continuera de compter une part non négligeable des personnes en situation d'extrême pauvreté. De même, l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud concentreront le plus de cas de sous-alimentation et de retards de croissance, avec une augmentation en Afrique subsaharienne. C'est dans cette région que les perspectives de réduction de l'extrême pauvreté monétaire et des autres formes de pauvreté sont les plus faibles, même si des difficultés notables subsisteront en Asie du Sud et ailleurs.

Graphique 2.5. Répartition régionale des différentes dimensions de la pauvreté, 2015 et projections pour 2030



Source : Élaboré par les auteurs à partir des projections de Yusuf et al. (2023[20]), *« Will economic growth be sufficient to end global poverty? New projections of the UN Sustainable Development Goals »* (« La croissance économique suffira-t-elle à éliminer la pauvreté dans le monde ? Nouvelles projections pour les Objectifs de développement durable des Nations Unies »), https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/431-1 ; des données des Nations Unies (2023[33]), Statistiques – Base de données relative aux indicateurs de suivi des ODD, https://unstats.un.org/sdgs/dataportal ; et des données du FMI (2023[34]), Perspectives de l'économie mondiale : Des trajectoires divergentes https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023.

L'importance variable de l'APD et son adaptation aux différents contextes nationaux

Dans certains pays, l'APD est essentielle au bon fonctionnement de l'administration et à la fourniture des services de base. Dans d'autres, elle joue un rôle beaucoup moins important grâce à l'augmentation des ressources intérieures dont disposent les pouvoirs publics. En outre, certains pays sont fragiles et touchés par des conflits, alors que d'autres ne le sont pas. Par conséquent, il faut *adapter* la coopération pour le

développement de sorte à répondre aux besoins de quatre types de contextes nationaux, les priorités et les approches à adopter en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités devant être définies en fonction de ces contextes (Tableau 2.1). Cela rend la tâche des donneurs plus complexe, dans la mesure où les partenariats avec les administrations pourront sensiblement varier d'un contexte à l'autre.

L'APD répond aux besoins de seulement deux contextes sur les quatre, à savoir ceux des pays où elle revêt une importance, mais ces pays comptent seulement la moitié des personnes en situation d'extrême pauvreté, près de la moitié des personnes en situation de pauvreté multidimensionnelle et seulement un tiers des personnes en situation de pauvreté absolue dans le monde. Les autres se trouvent dans des pays où l'APD est moins cruciale (Sumner et Yusuf, à paraître[35]).

En 2022, environ 40 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté monétaire et dans la pauvreté multidimensionnelle dans le monde, ainsi qu'un tiers de celles vivant dans la pauvreté absolue, se concentraient dans des sociétés fragiles et touchées par des conflits ; cependant, parmi ces personnes, certaines se trouvaient dans des pays peu tributaires de l'APD. Les projections indiquent qu'une plus grande proportion de la pauvreté mondiale, tous types confondus, se concentrera dans des pays fragiles et touchés par des conflits d'ici 2030. Cette part devrait continuer d'augmenter pour avoisiner les 60 % en 2030 (Yusuf et al., 2023[20]).

Et aujourd'hui, comment se répartit la pauvreté dans ces quatre contextes ? Sumner et Yusuf (à paraître[35]) notent que :

- les pays fragiles et touchés par des conflits avec un rapport APD/RNB (revenu national brut) élevé rassemblent un tiers de l'extrême pauvreté, un tiers de la pauvreté multidimensionnelle et un cinquième de la pauvreté monétaire absolue ;
- les pays qui ne sont pas fragiles et touchés par des conflits avec un faible rapport APD/RNB rassemblent un tiers de l'extrême pauvreté, près de la moitié de la pauvreté multidimensionnelle et plus de la moitié de la pauvreté monétaire absolue ;
- le reste est réparti entre, d'une part, les pays qui ne sont pas fragiles et touchés par des conflits avec un rapport APD/RNB élevé et, d'autre part, les pays fragiles et touchés par des conflits avec un rapport APD/RNB faible, les premiers comptant des parts plus importantes de chacun des types de pauvreté.

Tableau 2.1. Différents types de contextes nationaux dans lesquels intervient la coopération pour le développement

	Importance de l'APD par rapport au RNB du pays bénéficiaire	
	Élevée	Faible
Pays fragiles et touchés par des conflits	***Type I*** ***Fortement tributaires de l'aide et situations de fragilité/de conflit***	***Type II*** ***Peu tributaires de l'aide et situations de fragilité/de conflit***
Pays non fragiles et touchés par des conflits	***Type III*** ***Fortement tributaires de l'aide et sans fragilité/conflit***	***Type IV*** ***Peu tributaires de l'aide et sans fragilité/conflit***

Note : APD : aide publique au développement ; RNB : revenu national brut. Importance de l'APD par rapport au RNB du pays bénéficiaire = APD nette reçue en pourcentage du RNB.

La coopération pour le développement peut contribuer à la réduction de la pauvreté même lorsque l'APD est moins importante

La coopération pour le développement peut faire beaucoup, et le fait déjà, dans des contextes où l'APD a moins d'importance. Elle peut par exemple favoriser la cohérence des politiques (par exemple en

promouvant des politiques commerciales et en soutenant de nouvelles règles fiscales mondiales) ; soutenir l'ouverture des processus de l'action publique (bien que cela puisse ressembler à de l'ingérence politique) ; étoffer la base de données factuelles étayant l'élaboration des politiques en apportant des éclairages tirés d'autres contextes et en soutenant les travaux des groupes de réflexion et des instituts de recherche nationaux, régionaux et mondiaux ; mettre à disposition une assistance technique ; et permettre le cofinancement de biens publics mondiaux et régionaux.

La persistance des inégalités fait partie des facteurs qui réduisent les effets bénéfiques de la croissance économique sur la pauvreté

La croissance économique et les variations des inégalités de revenu peuvent avoir un impact sur la pauvreté monétaire. En général, le taux de pauvreté diminue et les revenus des pauvres augmentent en même temps que ceux des autres groupes sociaux (Dollar et Kraay, 2002[36] ; Dollar, Kleineberg et Kraay, 2016[37] ; Kraay, 2006[38]), mais ce n'est pas toujours le cas. Des analyses récentes ont rouvert le débat sur la relation entre croissance économique et pauvreté en mettant l'accent sur les épisodes de croissance inégalement répartie pendant lesquels le revenu moyen augmente, mais pas le revenu des pauvres ou des plus pauvres. Selon Shaffer (2023[39]), qui fournit les estimations les plus à jour établies à partir des données de la PIP pour 1990-2023, un épisode de croissance sur six dans l'ensemble n'entraîne pas une diminution de la pauvreté et/ou une augmentation des revenus des plus pauvres, un épisode de croissance correspondant à une augmentation du revenu moyen sur une période d'au moins cinq ans (Tableau 2.2).

...ont rouvert le débat sur la relation entre croissance économique et pauvreté en mettant l'accent sur les épisodes de croissance inégalement répartie pendant lesquels le revenu moyen augmente, mais pas le revenu des pauvres ou des plus pauvres.

Ces épisodes de croissance qui ne bénéficient pas aux pauvres s'observent tout particulièrement en Afrique subsaharienne, où le revenu des 10 % les plus pauvres de la population n'a pas augmenté dans près d'un quart des 50 épisodes de croissance recensés dans la région entre 1990 et 2023. Pourquoi ? Parce que les pays d'Afrique subsaharienne affichent des niveaux élevés d'inégalités de revenu et que les parts des revenus qui reviennent aux personnes les plus pauvres de la région sont faibles. Ainsi, les plus pauvres bénéficient moins des hausses du revenu moyen et, parfois, n'en bénéficient pas du tout. Comme l'a noté Shaffer (2023[39]), cela pourrait indiquer qu'il est nécessaire de disposer d'un niveau minimum d'actifs pour pouvoir en accumuler davantage et augmenter ses revenus. Ces actifs seraient par exemple des terres d'une superficie minimum ou des troupeaux d'une taille minimum, ou encore des avances de fonds pour l'achat d'intrants agricoles. Cela pourrait également indiquer que les conflits peuvent causer une perte d'actifs, une baisse de la production et une insécurité chez les plus pauvres, même dans un contexte général de croissance économique. Une autre explication possible est que les facteurs de perturbation comme les sécheresses, les inondations et les mauvaises récoltes frappent les plus pauvres si durement qu'ils anéantissent leurs tentatives de progrès. En résumé, l'exposition aux conflits, aux catastrophes naturelles et à d'autres facteurs de perturbation entrave sévèrement l'accumulation d'actifs.

Tableau 2.2. Épisodes de croissance économique et évolution des revenus chez les plus pauvres, par région (période de cinq ans)

	10 % les plus pauvres			20 % les plus pauvres		
	Nb d'épisodes sans augmentation des revenus	Nb total d'épisodes	% d'épisodes sans augmentation des revenus	Nb d'épisodes sans augmentation des revenus	Nb total d'épisodes	% d'épisodes sans augmentation des revenus
Asie de l'Est et Pacifique	4	23	17.4	3	30	10.0
Europe et Asie centrale	0	9	0.0	0	13	0.0
Amérique latine	11	53	20.8	9	56	16.1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1	7	14.3	3	16	18.8
Asie du Sud	0	13	0.0	0	14	0.0
Afrique subsaharienne	12	50	24.0	12	53	22.6
Total	**28**	**155**	**18.1**	**27**	**182**	**14.8**

Note : Les épisodes de croissance sont définis comme des épisodes d'augmentation du revenu moyen pendant au moins cinq ans.
Source : Données de Shaffer (2023[39]), *« Growth, poverty and immiserizing growth: Empirical evidence »* (« Croissance, pauvreté et croissance inégalement répartie : Données empiriques »), https://d.docs.live.net/3c6a1bfca63c80ba/DCR 2024/CHAPITRE 1 DE IDA/10.13140/RG.2.2.10061.20961.

Le défi budgétaire supplémentaire posé par la dette héritée de la pandémie

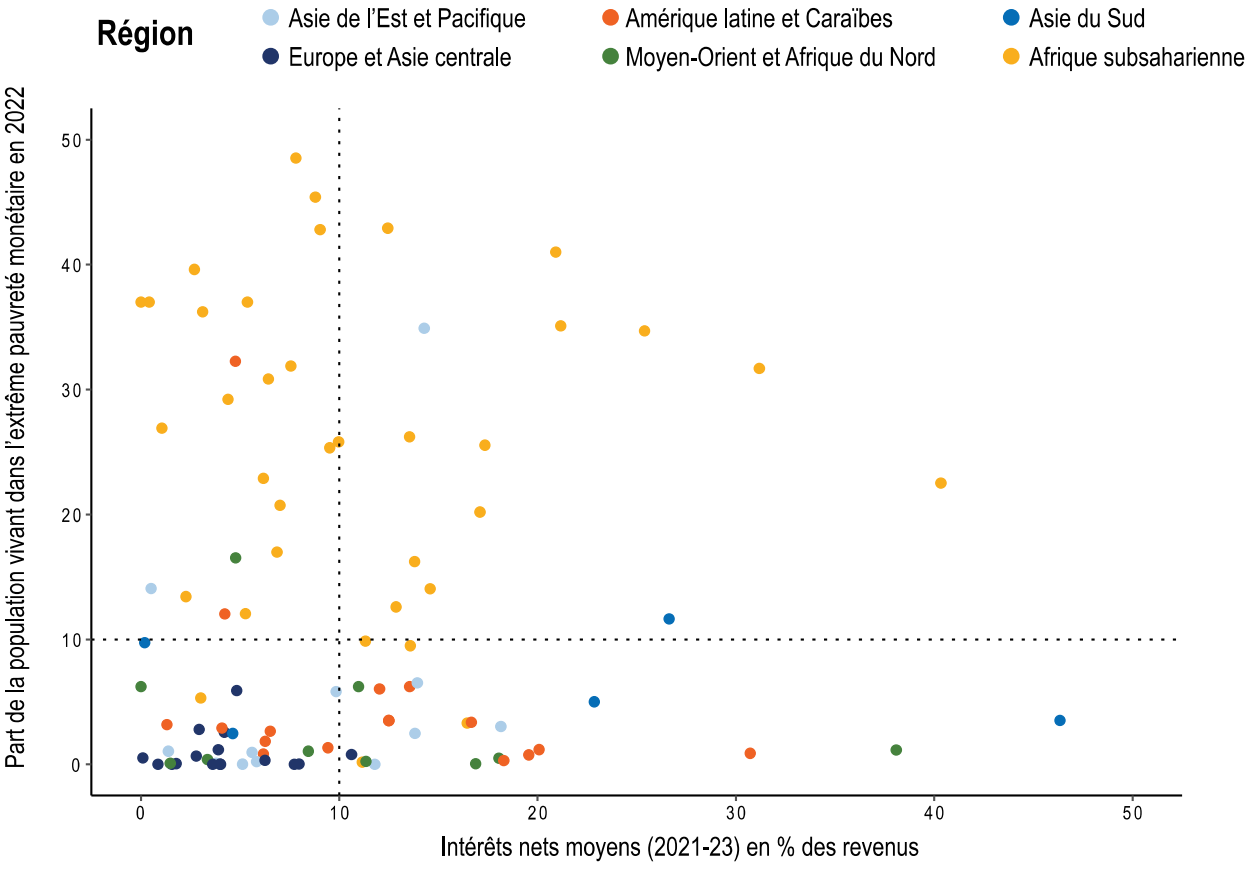
L'une des premières contraintes réduisant la capacité des PFR et des PRI à éliminer la pauvreté et à lutter contre les inégalités est le coût du service de la dette héritée de la pandémie. Les niveaux de service de la dette ont augmenté de façon spectaculaire. Selon les estimations des Nations Unies, les PFR et les PRI enregistrent en moyenne des charges d'intérêts nettes représentant plus de 8 % des recettes publiques en 2024 (PNUD, 2024[40]). En fait, dans de nombreux pays parmi les plus pauvres affichant les plus hauts niveaux de pauvreté monétaire extrême et absolue et de pauvreté multidimensionnelle, les intérêts nets représentent au moins 5 % des recettes publiques, et ils dépassent 10 % dans un certain nombre de ces pays (Graphique 2.6 et Graphique 2.7). Plus de la moitié des PFR sont déjà soit « en situation de surendettement », soit « à risque élevé de surendettement » (FMI, 2024[24]).

Les coûts du service de la dette « compensent » aussi de façon significative les ressources d'APD fournies aux pays les plus pauvres en raison de leur fongibilité, et le fardeau continue de s'alourdir. En 2022 par exemple, les 75 pays les plus pauvres ont payé environ 90 milliards USD au titre du service de la dette publique extérieure, dont environ 25 milliards USD au titre des intérêts (Albert et al., 2023[41]). En outre, on estime que le coût du service de la dette publique extérieure payé par ces 75 pays les plus pauvres (qui sont admissibles à l'aide de l'Association internationale de développement) augmentera pour atteindre environ 125 milliards USD par an en 2023 et 2024 (Albert et al., 2023[41]).

La diversification de la structure des créanciers a eu pour conséquence un durcissement des conditions et modalités auxquelles les pays emprunteurs obtiennent des prêts, car les nouveaux prêteurs ont tendance à proposer des prêts moins concessionnels (Albinet et Kessler, 2022[42]). Les effets de cette évolution ont cependant été en partie compensés par l'augmentation concomitante du financement multilatéral du développement (Kessler, 2022[43]). Au niveau macroéconomique, les banques multilatérales de développement se sont efforcées d'atténuer les difficultés de financement en accordant des prêts supplémentaires (Albinet et Kessler, 2022[42]). Malgré cela, on a projeté que les apports nets de ressources extérieures des PFR et des PRITI deviendraient négatifs en 2024 (Diwan et Harnoys-Vannier, 2024[44]) en raison de l'augmentation des sorties de fonds, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité du système d'aide, les fonds destinés à réduire la pauvreté étant détournés pour rembourser les créanciers. Les

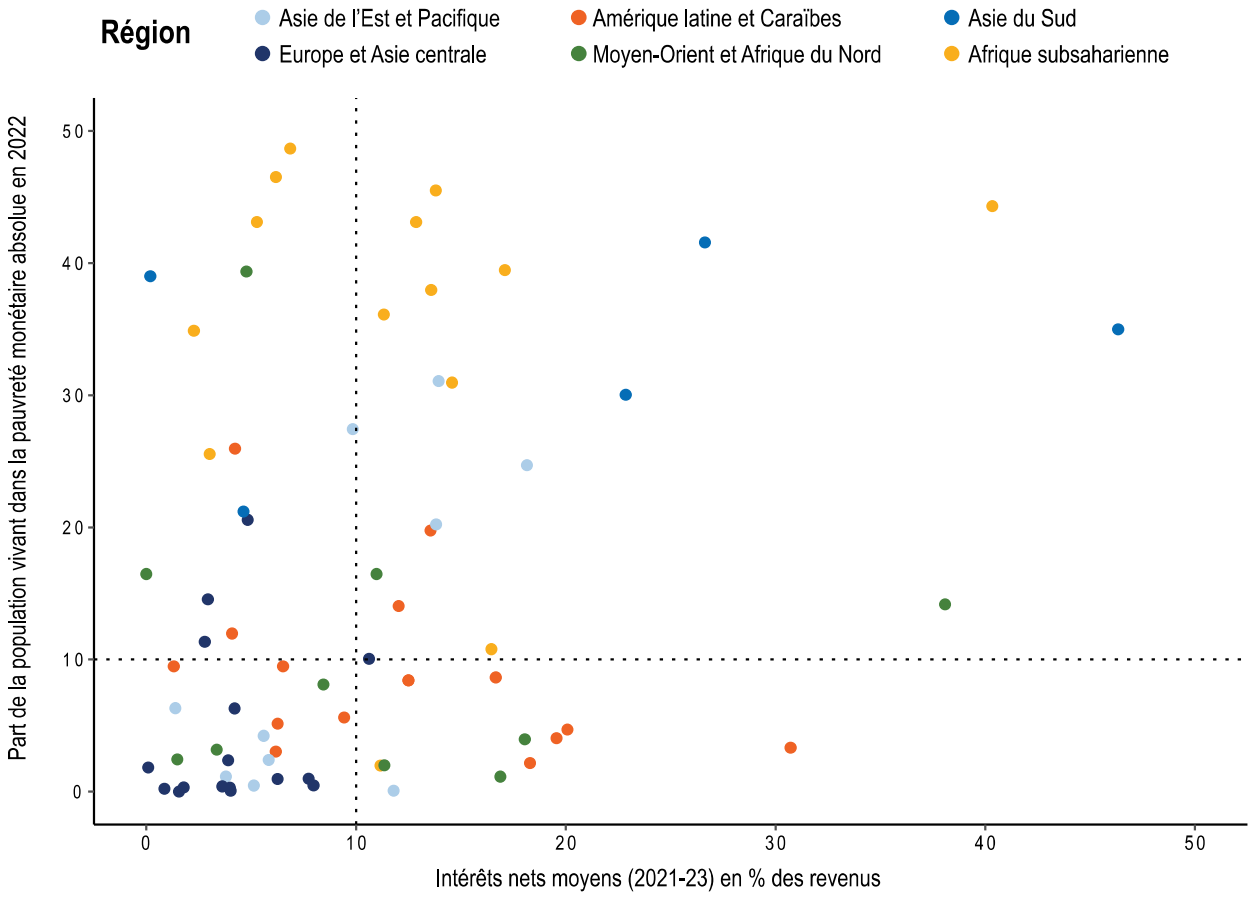
fournisseurs de coopération pour le développement se trouvent donc face à un dilemme difficile : soit ils jouent leur rôle d'acteurs contracycliques, au risque de rembourser principalement d'autres créanciers tandis que très peu d'argent frais est injecté dans les pays à court de liquidités, soit ils leur permettent d'être en défaut de paiement, même si ces pays ne semblent pas insolvables (Diwan et Harnoys-Vannier, 2024[44]).

Graphique 2.6. Intérêts nets de la dette (en % des recettes), moyenne 2021-23 et taux d'extrême pauvreté monétaire (2.15 USD), 2022



Source : Établi par les auteurs à partir des données du FMI (2023[34]), Perspectives de l'économie mondiale : Des trajectoires divergentes, https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023 ; et de la Banque mondiale (2024[15]), Plateforme Pauvreté et inégalités, https://pip.worldbank.org/home.

Graphique 2.7. Intérêts nets de la dette (en % des recettes), moyenne 2021-23 et taux de pauvreté monétaire absolue (3.65 USD), 2022



Source : Établi par les auteurs à partir des données du FMI (2023[34]), Perspectives de l'économie mondiale : Des trajectoires divergentes, https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023 ; et de la Banque mondiale (2024[15]), Plateforme Pauvreté et inégalités, https://pip.worldbank.org/home.

Combien coûteront l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités ?

Les estimations du coût de l'élimination de la pauvreté ont un caractère indicatif plutôt que précis dans la mesure où des coûts administratifs et logistiques entrent en jeu dans la mise en œuvre de tout système de transfert. Cependant, les infrastructures nécessaires pour mener à bien des programmes de transferts sociaux existent déjà dans de nombreux PFR et PRI. Un indicateur permettant d'estimer ce coût est la valeur monétisée annuelle de l'écart de pauvreté, qui figure au Tableau 2.3. Il s'agit du montant nécessaire pour augmenter les revenus des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de sorte qu'ils atteignent un niveau équivalent à ce seuil.

Le Tableau 2.3 présente de nouvelles estimations, fondées sur cet indicateur, des coûts de l'élimination de l'extrême pauvreté monétaire (2.15 USD par jour) et de la pauvreté monétaire absolue (3.65 USD par jour). En ce qui concerne l'extrême pauvreté monétaire, le montant s'élève à plus de 65 milliards USD en dollars courants par an, ce qui correspond à 0.07 % du RNB mondial et à 0.12 % du RNB des pays de l'OCDE à haut revenu. Pour mettre fin à la pauvreté monétaire absolue, l'estimation est nécessairement plus élevée : environ 325 milliards USD en dollars courants par an, soit 0.32 % du RNB mondial et 0.56 % du RNB des pays de l'OCDE à haut revenu.

Quel serait le coût par personne en situation de pauvreté ? Pour les deux seuils de pauvreté monétaire, le coût annuel par personne est faible car il correspond au coût total divisé par le nombre de personnes vivant dans la pauvreté. Il s'élève ainsi à environ 100 USD par an par personne vivant dans l'extrême pauvreté et près de 200 USD par an par personne vivant dans la pauvreté absolue. C'est aux pays fragiles et touchés par des conflits qui sont tributaires de l'APD qu'est attribuable la plus grande part du coût de l'élimination de l'extrême pauvreté monétaire (environ 35 % du montant total). Cependant, en ce qui concerne l'élimination de la pauvreté absolue, c'est aux pays qui ne sont pas fragiles et touchés par des conflits et pour lesquels l'APD en pourcentage du RNB est faible qu'est attribuable une grande partie des coûts (41 %). Cela souligne une fois de plus l'importance de l'APD dans les pays fragiles et touchés par des conflits qui en sont tributaires, et de la cohérence des politiques des pays de l'OCDE pour soutenir les pays qui ne dépendent pas de l'APD et qui ne sont pas fragiles et touchés par des conflits.

En résumé, le coût financier de l'élimination de la pauvreté n'est pas prohibitif au regard des niveaux actuels d'APD, ni en proportion du RNB mondial ou du RNB des pays à revenu élevé de la zone OCDE. Bien entendu, ces valeurs ne se rapportent qu'à l'écart de pauvreté monétisé et ne tiennent pas compte des difficultés liées aux coûts administratifs. Le défi technique d'atteindre les individus, qui ne doit pas être sous-estimé, n'est pas non plus pris en compte. Les estimations suggèrent néanmoins qu'il ne serait pas impossible, d'un point de vue financier, de mettre fin à la pauvreté dans le monde si l'on rapporte les chiffres au RNB mondial ou à celui des pays de l'OCDE à haut revenu.

On dispose d'estimations du montant nécessaire pour faire face à certaines composantes spécifiques de la pauvreté multidimensionnelle, mais certaines sont anciennes et la plupart ont été établies avant la pandémie. Les estimations sont généralement difficilement comparables : les enquêtes visant à évaluer chacun des types de pauvreté n'ont pas été menées la même année, le coût moyen de l'élimination de chaque type de pauvreté varie au sein des pays et entre eux, et les hypothèses sous-jacentes diffèrent, ce qui rend difficile l'estimation des coûts (Kenny et Snyder, 2017[45] ; Manuel et al., 2019[46] ; Watkins et Nwajiaku-Dahou, 2024[47]).

Contrairement à l'élimination de la pauvreté, le coût direct de la lutte contre les inégalités est, en principe, nul. Cependant, cette estimation ne tient pas compte des coûts administratifs associés aux transferts de revenu ou à d'autres mesures telles que l'élargissement du recouvrement de l'impôt et l'application de la législation relative au salaire minimum. Toutes ces mesures entraînent des coûts nécessaires à la production des résultats attendus. Les obstacles sont plutôt politiques : il s'agit par exemple des intérêts particuliers, de ce qui est perçu comme étant possible ou non, et de qui pourraient être les gagnants et les perdants [voir l'analyse formulée dans Coolin, Sapienza et Sumner (2024[48])]. Ce n'est pas uniquement une question de coût.

Tableau 2.3. Estimation du coût annuel de l'élimination de la pauvreté (écart de pauvreté monétisé) aux seuils de pauvreté de 2.15 USD et 3.65 USD, 2022

	Seuil de pauvreté de 2.15 USD	Seuil de pauvreté de 3.65 USD
Coût annuel, USD courants, milliards	67.28	324.90
Part des coûts annuels par type de pays :		
Peu tributaire de l'APD, situation de fragilité/conflit (%)	14.55	13.91
Peu tributaire de l'APD, sans fragilité/conflit (%)	25.44	41.00
Fortement tributaire de l'APD, situation de fragilité/conflit (%)	35.40	25.88
Fortement tributaire de l'APD, sans fragilité/conflit (%)	24.32	18.95
Coût annuel par personne en situation de pauvreté, USD courants	97.2	185.2
% du RNB mondial	0.07	0.32
% du RNB des pays de l'OCDE à haut revenu	0.12	0.56

Note : APD : aide publique au développement ; RNB : revenu national brut. Les estimations sont fondées sur les pays de plus d'un million d'habitants pour lesquels des données sont disponibles (103 pays).
Source : Sumner et Yusuf (à paraître[35]), d'après des données de la Banque mondiale (2024[15]), Plateforme Pauvreté et inégalités, https://pip.worldbank.org/home ; et de la Banque mondiale (2024[21]), Indicateurs du développement dans le monde (base de données), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

Que faudra-t-il faire pour éliminer la pauvreté et lutter contre les inégalités ?

À compter de la prochaine décennie, le contexte international sera probablement marqué par des chocs et des facteurs de perturbation liés au changement climatique et à d'autres déterminants mondiaux. Éliminer la pauvreté et réduire les inégalités dès aujourd'hui, et aussi vite que possible, serait moins coûteux et plus facile que dans un contexte de chocs climatiques et de facteurs de perturbations. Il serait également judicieux, pour se préparer au réchauffement climatique, d'éliminer la pauvreté et de réduire les inégalités avant que les effets du changement climatique ne rendent ces objectifs plus difficiles encore à atteindre alors qu'auront lieu des phénomènes météorologiques extrêmes, que les modèles agricoles évolueront, que le niveau de la mer s'élèvera et, potentiellement, que les populations migreront en masse d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays.

> Éliminer la pauvreté et réduire les inégalités dès aujourd'hui, et aussi vite que possible, serait moins coûteux et plus facile que dans un contexte de chocs climatiques et de facteurs de perturbations.

Il est indéniable que l'ampleur de la tâche à accomplir pour éliminer la pauvreté et réduire les inégalités est considérable, et que la croissance économique et la hausse des revenus seront des facteurs importants pour y parvenir. Pour autant, la croissance ne garantit pas à elle seule une réduction de la pauvreté et peut même parfois court-circuiter les plus pauvres. Il est donc essentiel de mettre en œuvre des politiques publiques qui assureront une large répartition des bienfaits directs et indirects de la croissance. La réduction de la pauvreté non monétaire dépend cependant davantage de la qualité et de la fourniture des biens publics, par exemple l'éducation et la santé. Par le biais des politiques nationales, en particulier celles à l'appui du bien-être de la population, comme les politiques sociales, les pouvoirs publics disposent d'une marge de manœuvre considérable pour améliorer les tendances en matière de pauvreté et d'inégalités ainsi que leur niveau. Toutefois, la forte augmentation du coût du service de la dette depuis la pandémie a considérablement limité les dépenses nationales consacrées aux politiques sociales, en particulier dans les pays les plus pauvres. Il faut de toute urgence apporter une solution à ce

problème, éventuellement dans le même esprit que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et des programmes connexes menés dans le cadre de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale à partir du milieu des années 1990, qui ont abouti à un allégement de la dette de 100 milliards USD en faveur des pays les plus pauvres (Banque mondiale, 2024[49]). Des mesures pourraient ainsi être mises en œuvre, par exemple sous la forme d'un « pacte pour les ODD » ou de réparations au titre des pertes et préjudices liés au changement climatique.

Les administrations des PFR et des PRI ont bien les cartes en main en ce qui concerne les politiques nationales, notamment en matière de macroéconomie, de marché du travail, d'inégalités de patrimoine, de politique budgétaire (fiscalité et transferts) et de dépenses consacrées aux biens publics. Mais pour que ces politiques produisent les effets escomptés, les pouvoirs publics doivent activement influer sur la façon dont les actifs sont accumulés et distribués, par exemple par le biais de dépenses sociales, de transferts sociaux et de politiques sociales dont ils assureront la mise en œuvre et la gestion.

Enfin, l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités nécessiteront de s'adapter à un contexte en pleine transformation, ce qui aura d'importantes conséquences pour la coopération pour le développement et le financement du développement. L'évolution des caractéristiques de la pauvreté dans le monde et de sa répartition géographique est relativement claire. Dans les années à venir, la croissance économique pourrait ne pas suffire à faire augmenter les revenus des pauvres. L'expansion des transferts de revenus, le financement adéquat des biens publics, des mécanismes d'assurance et des politiques actives du marché du travail sont nécessaires pour éliminer la pauvreté et lutter contre les inégalités. En outre, environ la moitié des personnes les plus pauvres de la planète vivent dans des pays où les administrations sont fortement tributaires de l'APD pour leur bon fonctionnement, et notamment dans des sociétés fragiles et touchées par des conflits où il est particulièrement difficile d'éliminer la pauvreté. La deuxième moitié vivent dans des pays où l'APD est moins importante dans la mesure où les ressources intérieures y sont suffisantes. Dans ces pays, c'est la cohérence des politiques mises en œuvre par les pays de la zone OCDE qui revêt une importance capitale. La pandémie a entraîné une hausse des coûts du service de la dette et, par voie de conséquence, un resserrement budgétaire qui pèse lourdement sur les systèmes publics chargés de mettre en œuvre les mesures de réduction de la pauvreté et des inégalités. Il ne fait aucun doute que les pays les plus pauvres auront besoin de nouveaux financements.

Références

Adom, P. (2024), *The socioeconomic impact of climate change in developing countries in the next decades*, Center for Global Development, Washington, DC, https://www.cgdev.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-climate-change-developing-countries-next-decades.pdf. [6]

Albert, M. et al. (2023), *Global Economic Prospects*, Banque mondiale, Global Economic Prospects, Washington, http://documents.worldbank.org/curated/en/099060723202024954/BOSIB03b0337cf0dd096470ad6bbabb2581. [41]

Albinet, C. et M. Kessler (2022), *The coming debt crisis: Monitoring liquidity and solvency risks*, Finance for Development Lab, https://findevlab.org/wp-content/uploads/2022/12/FDL_CAMK_DebtService.pdf. [42]

Alkire, S. et al. (2015), *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*, Oxford Academic Books, Oxford, Royaume-Uni, https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199689491.001.0001. [16]

Alvaredo, F. et al. (2016), *Distributional national accounts guidelines: Methods and concepts used in the WID.world*, https://wid.world/document/dinaguidelines-v1. [28]

Banque mondiale (2024), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc. [49]

Banque mondiale (2024), *Indicateurs du développement dans le monde (base de données)*, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (consulté le June 2024). [21]

Banque mondiale (2024), *Poverty and Inequality Platform (PIP) version 20240324*, https://pip.worldbank.org/home (consulté le June 2024). [15]

Bjørnskov, C. (2008), « Social trust and fractionalization: A possible reinterpretation », *European Sociological Review*, vol. 24/3, pp. 271-283, https://doi.org/10.1093/ESR/JCN004. [58]

Bourguignon, F. (2015), « Conférence présidentielle: Revisiting the debate on inequality and economic development », *Revue d'économie Politique*, vol. 125/5, pp. 633-663, http://www.jstor.org/stable/43860236. [29]

Burchi, F. et al. (2022), « Disentangling the relationship between social protection and social cohesion: Introduction to the special issue », *European Journal of Development Research*, vol. 34/3, pp. 1195-1215, https://doi.org/10.1057/S41287-022-00532-2/TABLES/1. [57]

Castañeda, A. et al. (2018), « A new profile of the global poor », *World Development*, vol. 101, pp. 250-267, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.08.002. [17]

Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (2024), *The International Disaster Database*, http://www.emdat.be. [9]

CIESIN et CIDR (2023), *Low Elevation Coastal Zone: Urban-Rural Population and Land Area Estimates v3 (1990, 2000, 2015) (database)*, https://sedac.ciesin.columbia.edu/data/set/lecz-urban-rural-population-land-area-estimates-v3. [8]

Cobham, A., L. Schlögl et A. Sumner (2016), « Inequality and the tails: The Palma proposition and ratio », *Global Policy*, vol. 7/1, pp. 25-36, https://doi.org/10.1111/1758-5899.12320. [32]

Coolin, G., E. Sapienza et A. Sumner (2024), *The politics of inequality: Why are governance systems not more responsive to the unequal distribution of income and wealth?*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, https://www.undp.org/publications/politics-inequality-why-are-governance-systems-not-more-responsive-unequal-distribution-income-and-wealth. [48]

Cornia, G. (2012), *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/inequality-trends-and-their-determinants. [26]

Cox, F., C. Fiedler et K. Mross (2023), *Strengthening social cohesion in conflict-affected societies: Potential, patterns and pitfalls*, German Institute of Development and Sustainability, Bonn, Allemagne, https://doi.org/10.23661/ipb3.2023 (consulté le 5 juillet 2024). [56]

Dang, H., S. Hallegatte et T. Trinh (2024), *Does global warming worsen poverty and inequality? An updated review*, Banque mondiale, Washington, D.C. [5]

Delhey, J. et al. (2018), « Social cohesion and its correlates: A comparison of western and Asian societies », *Comparative Sociology*, vol. 17/3-4, pp. 426-455, https://doi.org/10.1163/15691330-12341468. [55]

Dercon, S. et J. Shapiro (2007), *Moving on, staying behind, getting lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data*, Global Poverty Research Group, https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:5703a9c0-ed5c-4878-b48f-222b875373f6/download_file?safe_filename=gprg-wps-075.pdf&file_format=application%2Fpdf&type_of_work=Working+paper. [4]

Diwan, I. et B. Harnoys-Vannier (2024), *The Collapse of External Finance to Developing Countries*, https://findevlab.org/the-collapse-of-external-finance-to-developing-countries. [44]

Dollar, D., T. Kleineberg et A. Kraay (2016), « Growth still is good for the poor », *European Economic Review*, vol. 81, pp. 68-85, https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.05.008. [37]

Dollar, D. et A. Kraay (2002), « Growth is good for the poor », *Journal of Economic Growth*, vol. 7/3, pp. 195-225, https://www.jstor.org/stable/40216063. [36]

Fernandez, J., S. Olivieri et D. Sanchez (2023), *A methodology for updating international middle-class lines for the Latin American and Caribbean region*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/099727305162311612/pdf/IDU04368d6810dbd50416a099d90d1cba9d5db21.pdf. [14]

Ferreira, F. et M. Ravallion (2011), *Poverty and Inequality: The Global Context*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni, https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199606061.013.0024. [1]

Fiedler, C. (2023), « What do we know about how armed conflict affects social cohesion? A review of the empirical literature », *International Studies Review*, vol. 25/3, https://doi.org/10.1093/ISR/VIAD030. [54]

FMI (2024), *World Economic Outlook: Steady but Slow – Resilience Amid Divergence*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024. [24]

FMI (2023), *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023 (consulté le April 2024). [34]

Gradín, C. (2024), « Revisiting the trends in global inequality », *World Development*, vol. 179, p. 106607, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106607. [22]

Grigoli, F. et A. Robles (2017), *Inequality overhang*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/03/28/Inequality-Overhang-44774. [30]

Jewett, R. et al. (2021), « Social Cohesion and Community Resilience During COVID-19 and Pandemics: A Rapid Scoping Review to Inform the United Nations Research Roadmap for COVID-19 Recovery », *https://doi.org/10.1177/0020731421997092*, vol. 51/3, pp. 325-336, https://doi.org/10.1177/0020731421997092. [59]

Kanbur, R., E. Ortiz-Juarez et A. Sumner (2024), « Is the era of declining global income inequality over? », *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 70, pp. 45-55, https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.01.002. [23]

Kenny, C. et M. Snyder (2017), *Meeting the Sustainable Development Goal zero targets: What could we do?*, Center for Global Development, Washington, DC, https://www.cgdev.org/publication/meeting-sustainable-development-goal-zero-targets-what-could-we-do. [45]

Kessler, M. (2022), *Supercharging multilateral development banks*, https://findevlab.org/supercharging-multilateral-development-banks. [43]

Kraay, A. (2006), « When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries », *Journal of Development Economics*, vol. 80/1, pp. 198-227, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.02.004. [38]

Lakner, C. et al. (2022), « How much does reducing inequality matter for global poverty? », *Journal of Economic Inequality*, vol. 20/3, pp. 559-585, https://doi.org/10.1007/s10888-021-09510-w. [3]

Lalot, F. et al. (2022), « The social cohesion investment: Communities that invested in integration programmes are showing greater social cohesion in the midst of the COVID-19 pandemic », *Journal of Community & Applied Social Psychology*, vol. 32/3, pp. 536–554, https://doi.org/10.1002/casp.2522. [53]

López-Calva, L. et E. Ortiz-Juarez (2014), « A vulnerability approach to the definition of the middle class », *Journal of Economic Inequality*, vol. 12/1, pp. 23-47, https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5. [13]

Lustig, N., L. López-Calva et E. Ortiz-Juarez (2013), « Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico », *World Development*, vol. 44, pp. 129-141, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.09.013. [27]

Manuel, M. et al. (2019), *Financing the End of Extreme Poverty: 2019 Update*, Overseas Development Institute, Londres, https://media.odi.org/documents/12907.pdf. [46]

Narayan, D. et al. (2000), *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/501121468325204794/Voices-of-the-poor-crying-out-for-change. [10]

Nations Unies (2023), *Statistics – SDG Indicators Database*, https://unstats.un.org/sdgs/dataportal (consulté le March 2024). [33]

OPHI ; PNUD (2023), *Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking Global Poverty – Data for High Impact Action*, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford, Royaume-Uni ; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, https://ophi.org.uk/global-mpi/2023 (consulté le April 2024). [19]

Orazani, S., K. Reynolds et H. Osborne (2023), « What works and why in interventions to strengthen social cohesion: A systematic review », *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 53/10, pp. 938-995, https://doi.org/10.1111/jasp.12990. [52]

Palma, J. (2011), « Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': It's all about the share of the rich », *Development and Change*, vol. 42/1, pp. 87-153, https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01694.x. [31]

PNUD (2024), *No Soft Landing for Developing Economies*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, https://www.undp.org/publications/no-soft-landing-developing-economies. [40]

Ravallion, M. (1997), « Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? », *Economics Letters*, vol. 56/1, pp. 51–57, https://doi.org/10.1016/S0165-1765(97)00117-1. [2]

Robles Aguilar, G. et A. Sumner (2020), « Who are the world's poor? A new profile of global multidimensional poverty », *World Development*, vol. 126, p. 104716, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104716. [18]

Rothstein, B. et E. Uslaner (2005), « All for all: Equality, corruption, and social trust », *World Politics*, vol. 58/1, pp. 41-72, https://doi.org/10.1353/WP.2006.0022. [51]

Shaffer, P. (2023), *Growth, poverty and immiserizing growth: Empirical evidence*, Trent University, Peterborough, Ontario, Canada, https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10061.20961 (consulté le May 2024). [39]

Sonnenfeld, A. et al. (2021), « Strengthening intergroup social cohesion in fragile situations », *3ie Systematic Review*, vol. 46/2021, https://doi.org/10.23846/SR00046. [50]

Sumner, A., E. Ortiz-Juarez et C. Hoy (2021), « Measuring global poverty before and during the pandemic: A political economy of overoptimism », *Third World Quarterly*, vol. 43/1, pp. 1-17, https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1995712. [12]

Sumner, A. et A. Yusuf (à paraître), *Costing the end of global poverty*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki. [35]

Sumner, A. et A. Yusuf (à paraître), *New estimates of the cost of ending poverty and Its global distribution*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, à paraître. [11]

UNU-WIDER (2023), *World Income Inequality Database (WIID) Version du 28 novembre 2023 (base de données)*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid#WIIDcomp (consulté le 2 mai 2024). [25]

Watkins, K. et K. Nwajiaku-Dahou (2024), *Financing the Fight Against Poverty and Hunger: Mobilising Resources for a Sustainable Development Goal Reset*, Overseas Development Institute, London, https://odi.org/en/publications/financing-the-fight-against-poverty-and-hunger-mobilising-resources-for-a-sustainable-development-goal-reset/. [47]

Wiebe, K., S. Robinson et A. Cattaneo (2019), « Climate change, agriculture and food security: Impacts and the potential for adaptation and mitigation », dans Campanhola, C. et S. Pandey (dir. pub.), *Sustainable Food and Agriculture : An Integrated Approach*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, https://doi.org/10.1016/B978-0-12-812134-4.00004-2. [7]

Yusuf, A. et al. (2023), *Will economic growth be sufficient to end global poverty? New projections of the UN Sustainable Development Goals*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/431-1 (consulté le June 2024). [20]

Notes

[1] Le rapport *Stern Review on the Economics of Climate Change*, qui examine l'économie du changement climatique, avance un argument similaire, à savoir qu'une action précoce est plus avantageuse économiquement que l'inaction. Voir : https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https:/www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm

[2] Cette approche de la conceptualisation de la stratégie de subsistance des individus est parfois qualifiée d'approche fondée sur les actifs ou d'« approche des moyens d'existence durables », et est associée à un article fondateur de Chambers et Conway : https://www.ids.ac.uk/publications/sustainable-rural-livelihoods-practical-concepts-for-the-21st-century.

[3] Les chocs sont des événements à risque soudains tels que les inondations, les épisodes de sécheresse et la flambée des prix. Les facteurs de perturbation sont des changements plus progressifs, par exemple les inondations non catastrophiques régulières, la dégradation des sols et la marginalisation socio-économique. Même si un choc est de courte durée, ses effets peuvent persister longtemps après la survenue de l'événement initial et éroder des actifs qui contribuent à la résilience.

[4] La question de savoir si, par élimination de l'extrême pauvreté, on entend l'élimination totale du phénomène fait également débat, la cible d'ODD 1.1 appelant à éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier d'ici à 2030, tandis que l'objectif de la Banque mondiale vise à ramener le niveau d'extrême pauvreté à moins de 3 % de la population mondiale à ce même horizon.

3 Des politiques publiques éprouvées pour mettre fin à l'extrême pauvreté et réduire les inégalités

Timothy Shipp, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER)

Kunal Sen, UNU-WIDER

Patricia Justino, UNU-WIDER

Ce chapitre examine les résultats d'un programme de recherche mondial sur cinq ans qui peuvent orienter les décideurs nationaux et les programmes de coopération pour le développement vers les solutions les plus efficaces pour lutter durablement et simultanément contre la pauvreté et les inégalités. Pour que ces efforts portent leurs fruits, il faut augmenter les budgets publics, renforcer l'équité fiscale et élargir considérablement la protection sociale, mais aussi déployer des efforts ciblés visant à faire entrer dans l'économie formelle les travailleurs informels et à accroître la mobilité de la main-d'œuvre. Ce chapitre présente plusieurs exemples, notamment l'extension du congé de maternité obligatoire au Viet Nam, ou des programmes de transferts en numéraire en Afrique du Sud, en Équateur et en Zambie, entre autres ; le renforcement du système fiscal en Tanzanie et en Ouganda, et les politiques de salaire minimum et de protection par l'État pour les travailleurs des secteurs vulnérables durant la transformation structurelle en Indonésie.

Les auteurs remercient les équipes de recherche de l'UNU-WIDER pour leurs suggestions et contributions supplémentaires, ainsi que les contributeurs au programme de travail 2019-23, dont les plus de 800 travaux de recherche forment la base des connaissances synthétisées dans ce chapitre. Pour une synthèse plus approfondie de ces travaux, voir UNU-WIDER, https://www.wider.unu.edu/publication/towards-peace-decent-work-and-greater-equality.

Messages clés

- Les pays à revenu faible ou intermédiaire ont besoin d'une plus grande capacité budgétaire pour investir dans une action publique qui réduise les inégalités notamment entre les genres, stimule la mobilité sociale et élimine l'extrême pauvreté.
- Les stratégies de réduction de la pauvreté ont plus de chances de réussir si elles sont associées à des politiques de soutien à la transformation économique.
- Les programmes qui appuient l'expansion des systèmes de protection sociale et améliorent les moyens de subsistance et les conditions de travail des travailleurs informels les plus vulnérables comptent parmi les moyens les plus efficaces de garantir des progrès inclusifs dans la réalisation des objectifs mondiaux.
- Il est essentiel d'améliorer la disponibilité des données et les capacités locales afin d'analyser les effets des réformes des régimes fiscaux et des systèmes de prestations sur la pauvreté et les inégalités, de manière à accroître les ressources financières nationales dans les « pays du Sud » et à encourager une gestion macroéconomique prudente.
- Pour consolider les progrès réalisés en matière de réduction des inégalités et permettre aux populations d'échapper à la pauvreté sur le long terme, les objectifs des politiques publiques et des programmes devraient se concentrer sur l'augmentation continue des revenus des ménages et l'expansion constante de la classe moyenne.
- La pauvreté et les inégalités sont à la fois des moteurs et des conséquences de la fragilité et du conflit. Les efforts de renforcement de l'État qui tiennent compte de la sécurité économique et des besoins sociopolitiques des populations locales sont plus susceptibles de parvenir à faire reculer ces deux problèmes à long terme.

Malgré de récents reculs, une aide et une action ciblées aux niveaux international et national peuvent permettre de réduire l'extrême pauvreté et les inégalités

À l'approche de l'échéance de 2030 pour les Objectifs de développement durable (ODD), une avalanche de chocs économiques mondiaux a réduit à néant une grande partie des progrès réalisés depuis 2015. Des projections récentes montrent clairement que les progrès accomplis dans la réalisation de certaines cibles critiques des ODD liés à la pauvreté sont déjà compromis, ce qui menace la vie et les moyens de subsistance de centaines de millions de personnes (Yusuf et al., 2023[1] ; Yusuf, Zuzy et Komarulzama, 2023[2]). Les pays du Sud disposent d'une marge de manœuvre budgétaire limitée pour financer les nombreuses mesures publiques nécessaires pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Plus de la moitié des pays à revenu faible ou intermédiaire sont déjà soit « en situation de surendettement » soit « à risque élevé de surendettement » (PNUD, 2024[3]). Si des ressources supplémentaires ne sont pas allouées au développement, les perspectives de réalisation des ODD sont faibles.

Néanmoins, les progrès réalisés au cours des dernières décennies en matière de développement ont permis à de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire de mieux résister aux chocs mondiaux que par le passé, ce qui favorise un renforcement de l'action publique pour amortir les ondes de choc et soutenir à la fois le développement économique et la réduction de la pauvreté et des inégalités. La disponibilité des données s'est améliorée, tout comme la capacité à prendre des décisions éclairées au niveau national. Le renforcement considérable des marchés financiers et de capitaux permet aux économies du Sud d'accéder plus facilement aux financements. Par ailleurs, une dynamique se dessine en faveur de réformes importantes de composantes clés de la gouvernance économique mondiale en 2024. Toutes ces évolutions positives confortent l'idée qu'il est encore possible de remettre sur les rails

les objectifs mondiaux, au centre desquels se trouve la réduction de la pauvreté et des inégalités, et d'inverser la tendance en matière de changement climatique.

Au niveau national, l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail peut doper les revenus et favoriser la mobilité de la main-d'œuvre, ce qui permet de consolider et d'élargir la classe moyenne et de consolider les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. L'amélioration de la mobilisation des ressources intérieures peut ouvrir la voie à la réduction de la pauvreté et des inégalités au moyen de transferts sociaux et de systèmes de protection, à condition que le budget des États ne soit pas trop lourdement grevé par la dette publique. Au niveau international, le soutien aux initiatives qui luttent efficacement contre le surendettement peut accroître la marge de manœuvre budgétaire dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, tandis que la coopération pour le développement devrait soutenir les capacités locales en vue d'améliorer le recouvrement de l'impôt et le respect des obligations fiscales et encourager les actions qui renforcent l'investissement national dans le développement durable. Il s'agit là des conditions préalables à la réussite, qui jettent les bases des transformations économiques, sociales et étatiques nécessaires pour rattraper le retard et aller de l'avant.

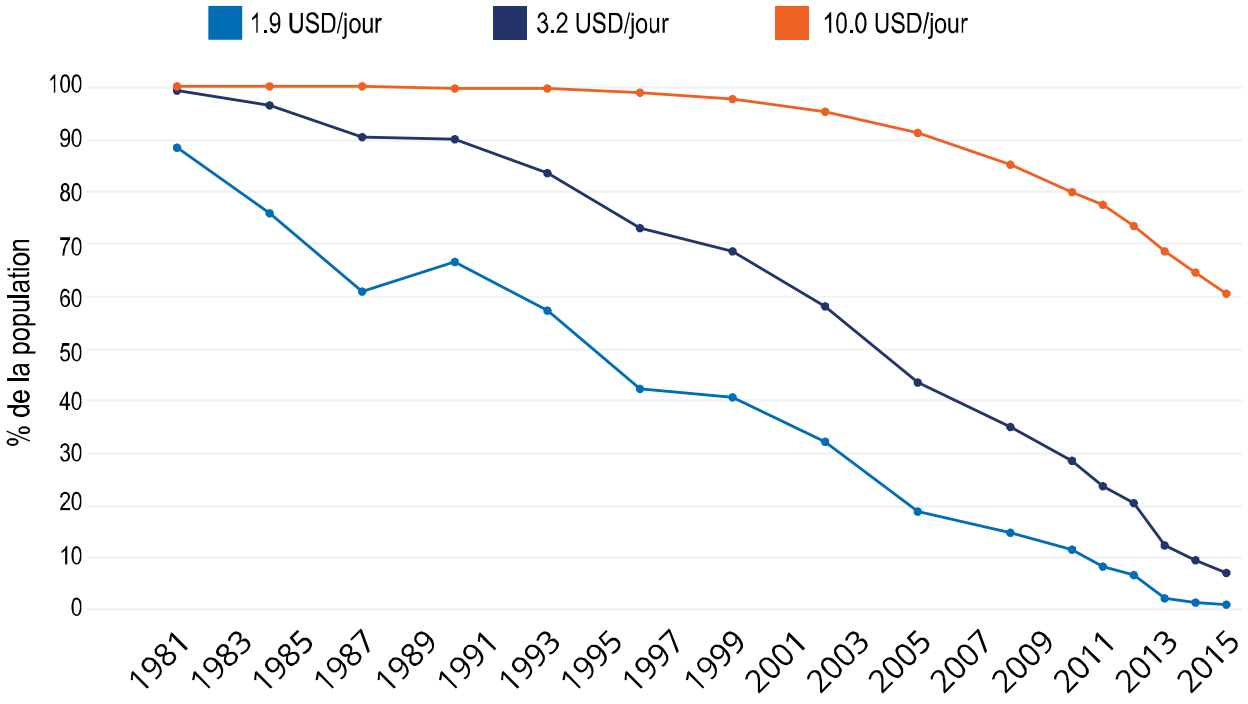
Indissociables, la pauvreté et les inégalités doivent être appréhendées et combattues ensemble

La pauvreté et les inégalités n'évoluent pas toujours dans le même sens, mais il ne faut pas y voir la preuve d'une tension significative. La réduction de la pauvreté aujourd'hui peut favoriser la réduction des inégalités demain et inversement. Pauvreté et inégalités entretiennent une relation complexe qui dépend du contexte national. Il est donc important de regarder au-delà des indicateurs principaux pour comprendre ce que traduisent les changements dans les données sous-jacentes.

Par exemple, la réduction des inégalités de revenus peut coïncider avec une absence de progrès en matière de pauvreté lorsque cette réduction résulte de changements dans la distribution des revenus au-dessus du seuil de pauvreté – par exemple, une diminution de la part des résultats économiques revenant aux classes supérieures et une augmentation de la part revenant aux familles de la classe moyenne inférieure, juste au-dessus du seuil de pauvreté. Dans ce cas, mesurer les progrès en fonction des seuls chiffres de la pauvreté ne permettrait pas de saisir les importants gains réalisés en matière d'égalité.

De même, un pays peut pratiquement éliminer l'extrême pauvreté grâce à des politiques sociales qui poussent la consommation des ménages au-dessus du seuil d'extrême pauvreté. Mais il peut aussi enregistrer de fortes augmentations des inégalités. Par exemple, la République populaire de Chine (ci-après la « Chine ») a enregistré une baisse de l'extrême pauvreté (selon le seuil international à 1.90 USD par jour), qui est passée de 88.0 % de la population en 1981 à seulement 0.7 % en 2015 (Graphique 3.1) (voir également le Chapitre 10). Dans le même temps, les inégalités de revenus se sont rapidement creusées, même si la mobilité ascendante des ménages au-dessus de seuils de pauvreté plus élevés à l'avenir devrait commencer à réduire les inégalités (Li et Xing, 2020[4]).

Graphique 3.1. Taux de pauvreté en Chine, 1980-2015



Notes : Le graphique représente les taux de pauvreté à différents seuils de pauvreté. Ces derniers sont exprimés à parité de pouvoir d'achat de 2011.
Source : Li et Xing (2020[4]), « Structural transformation, inequality, and inclusive growth in China », https://www.wider.unu.edu/publication/structural-transformation-inequality-and-inclusive-growth-china.

Quel que soit le contexte, si la pauvreté ou les inégalités (ou les deux) reculent, il est important de consolider les gains à court terme et de trouver des stratégies pour que ces gains se traduisent à l'avenir par des réductions pérennes de la pauvreté et des inégalités. Si, au cours des dernières décennies, plusieurs économies ont connu des pics d'inégalités simultanément à un recul de la pauvreté, l'augmentation continue et à long terme des inégalités n'est pas une conséquence inévitable de la réduction de la pauvreté ou du développement économique (Alisjahbana, Sen et Sumner, 2022[5]). Une action publique forte garantissant une croissance inclusive peut créer des conditions telles que celles qui ont prévalu entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990 en Indonésie, lorsque cette dernière constituait un rare exemple de pays où les inégalités diminuaient en même temps que la pauvreté. Cette évolution découle des politiques adoptées par l'Indonésie en matière de développement rural, d'éducation et de dépenses en faveur des pauvres, qui ont coïncidé avec une transformation économique rapide (Alisjahbana et al., 2022[6]).

L'Indonésie constituait un rare exemple de pays où les inégalités diminuaient en même temps que la pauvreté. Cette évolution découle des politiques adoptées par l'Indonésie en matière de développement rural, d'éducation et de dépenses en faveur des pauvres, qui ont coïncidé avec une transformation économique rapide (Alisjahbana et al., 2022[6]).

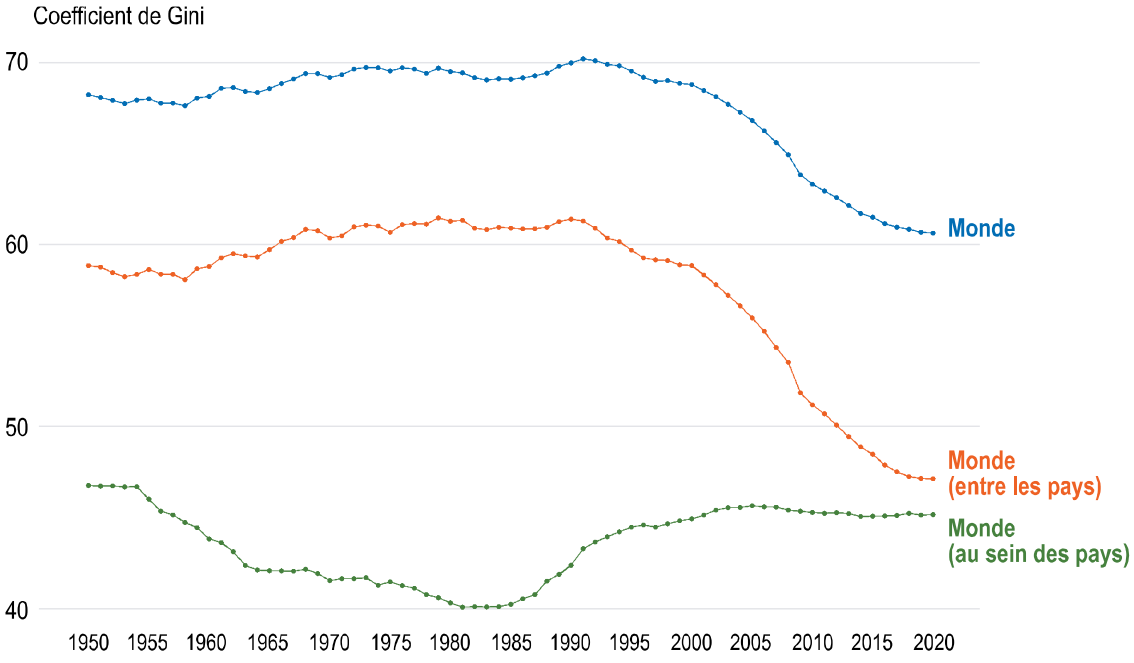
Au niveau mondial, la relation entre pauvreté et inégalités est tout aussi complexe, mais pour des raisons légèrement différentes. D'après les mesures habituelles des inégalités de revenus et de la pauvreté dans le monde, la tendance est à la baisse depuis des décennies (Gradín et Oppel, 2021[7] ; Banque mondiale, 2024[8]). Cependant, selon les experts, la tendance en matière d'inégalités va s'inverser à mesure que les revenus – c'est-à-dire le produit intérieur brut (PIB) par habitant – des pays les plus peuplés dépasseront les revenus moyens mondiaux (Kanbur, Ortiz-Juarez et Sumner, 2024[9]). Si ces progrès se poursuivent, on peut s'attendre à un recul de la pauvreté dans le monde parallèlement à un creusement des inégalités.

Les mesures des inégalités au niveau mondial incluent des composantes relatives aux inégalités à l'intérieur d'un même pays, ainsi que d'un pays à l'autre. Les inégalités entre les pays sont actuellement la composante dominante de l'évolution (UNU-WIDER, 2023[10]). Tant que les inégalités entre les pays constituent la composante la plus importante, les gains de revenus moyens des économies à faible revenu, par exemple en Afrique subsaharienne, devront dépasser ceux des économies à revenu intermédiaire, comme la Chine et l'Inde, pour empêcher un inversement de la tendance à la réduction des inégalités au niveau mondial. Même si les économies à faible revenu parviennent à augmenter leur PIB par habitant, la composante intra-pays des inégalités mondiales gagne déjà du terrain et pourrait devenir la composante dominante à l'avenir (Graphique 3.2). Par conséquent, la trajectoire à la hausse à long terme de la composante intra-pays doit également être stoppée de toute urgence afin d'éviter que les inégalités mondiales déjà fortes ne s'aggravent.

Ces tendances et ces dynamiques (Graphique 3.2) démontrent que la réduction de la pauvreté au niveau mondial ne suffit pas à elle seule pour atteindre les objectifs mondiaux. Les progrès en matière de réduction de la pauvreté dans le monde doivent être à la fois significatifs et durables, et il faut empêcher le creusement des inégalités tant d'un pays à l'autre qu'à l'intérieur d'un même pays. Au niveau des pays, ce qui importe, c'est de consolider les acquis en matière de réduction de la pauvreté, de compenser une hausse initiale des inégalités en aidant les ménages à faible revenu restants à sortir de la pauvreté, et d'éviter le brusque retour en arrière et la perte d'avancées associés aux crises périodiques.

La trajectoire à la hausse à long terme de la composante intra-pays doit également être stoppée de toute urgence afin d'éviter que les inégalités mondiales déjà fortes ne s'aggravent.

Graphique 3.2. Tendance des inégalités mondiales (coefficient de Gini mondial) et décomposition du coefficient de Gini mondial, 1950-2020



Source : UNU-WIDER (2020[11]), *WIID Explorer: Gini Index* (base de données), https://www4.wider.unu.edu/?ind=1&type=ChoroplethSeq&year=70&byCountry=false&slider=buttons.

Les stratégies visant à produire des gains en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités et à les consolider doivent être adaptées au contexte

Certains obstacles à la réduction efficace et durable de la pauvreté et des inégalités sont propres au contexte. En effet, il se peut que les mesures publiques dont on sait qu'elles réduisent la pauvreté et les inégalités dans les pays à revenu élevé ne soient pas aussi efficaces dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Il faut tenir compte de plusieurs différences majeures entre les contextes à faible revenu et à revenu élevé, qui sont principalement liées aux inefficiences du marché du travail dans les pays du Sud et à la capacité globale de l'État à réaliser des investissements publics essentiels, à collecter des recettes et à redistribuer. Selon les travaux de recherche menés par l'UNU-WIDER, les principaux objectifs de réduction des inégalités dans les pays à revenu faible ou intermédiaire sont les suivants : réduire les inégalités économiques sur le marché du travail, grâce à des marchés du travail plus inclusifs et au développement économique ; et réduire les inégalités post-marché, grâce à des transferts sociaux et à la fourniture de biens publics essentiels comme la santé, l'éducation et les infrastructures de transport et de transit. Il est également important de comprendre comment aborder les difficultés spécifiques au contexte pour réduire efficacement la pauvreté et les inégalités. Par exemple, la pauvreté et les inégalités sont à la fois des moteurs et des conséquences de la fragilité et du conflit. L'instauration d'une paix juste et durable est une condition préalable indispensable pour briser le cycle dans les situations de fragilité et de conflit (Encadré 3.1).

Encadré 3.1. La pauvreté et les inégalités doivent être combattues de manière volontaire et systémique dans les contextes fragiles et post-conflit

Le conflit et la fragilité sont des facteurs clés de la pauvreté et des inégalités. Alors qu'à l'échelle mondiale, la pauvreté a reculé pendant la majeure partie des 34 dernières années, elle progresse dans les pays touchés par un conflit, et l'écart entre les pays en paix et les pays touchés par un conflit devrait encore se creuser (Banque mondiale, 2022[12]). Dans plus de la moitié des pays fragiles ou touchés par un conflit, le revenu par habitant est inférieur à celui de 2019 (Banque mondiale, 2024[13]). Les conflits, en particulier, peuvent modifier l'ordre social, politique et économique, ouvrant la voie à des cycles d'exclusion et de violence si aucune intervention appropriée n'est engagée.

Comprendre la complexité de la dynamique des conflits

Les conflits entraînent des souffrances et des pertes considérables. Ils conduisent également à de profonds changements institutionnels aux résultats inattendus. Par exemple, dans certains cas, il a été démontré que l'exposition à certaines formes de gouvernance en temps de guerre renforçait la participation et la capacité d'organisation des populations locales (Steele et Weintraub, 2022[14]) et créait une plus grande résilience économique aux chocs post-conflit (Ibáñez et al., 2023[15]). Cela ne signifie pas que l'exposition aux conflits améliore la vie des gens. Cela signifie que la dynamique des conflits est complexe et qu'elle peut parfois déboucher sur certains résultats positifs. Ces effets positifs sont généralement associés à l'amélioration d'infrastructures et à la fourniture de biens publics par les groupes armés tant étatiques que non étatiques, y compris l'amélioration des systèmes de règlement des litiges au niveau local (Bakke et Rickard, 2023[16] ; Kloppe-Santamaría, 2019[17]).

La consolidation d'un État après un conflit doit jeter les bases d'un contrat social solide et de la sécurité économique

Les efforts de consolidation de l'État qui ont plus de chances de réussir sont ceux qui donnent la priorité aux besoins des populations locales. Pour rétablir l'État en tant qu'acteur légitime, il est important que les pouvoirs publics et les acteurs de la coopération pour le développement se concentrent sur le renforcement de la capacité de l'État à garantir les droits fondamentaux et à répondre aux besoins économiques de base, ce qui, à son tour, accroît la capacité de l'État à contrôler efficacement le territoire. La mise en place d'une représentation politique (en particulier si le conflit repose sur des motifs identitaires) permet non seulement de réduire les inégalités fondées sur l'appartenance à un groupe, mais aussi de prévenir de manière significative les conflits violents (Bhalotra, Caillots-Figueras et Iyer, 2023[18]). Simultanément, le soutien à la démocratie de proximité peut contribuer à faire connaître les préoccupations des catégories de population pauvres et marginalisées, à consolider les pratiques démocratiques et à rétablir la confiance dans l'État (Cremaschi et Masullo J., 2023[19]).

Après un conflit, il est crucial que la transformation économique soit inclusive

Les populations locales ont besoin d'alternatives économiques viables pour maintenir leurs moyens de subsistance, d'une large inclusion socio-économique et d'une protection contre les puissantes organisations criminelles. Les efforts déployés par l'État pour remplacer une économie de guerre lucrative, reposant souvent sur des marchés illicites, et les programmes de transferts monétaires (Sviatschi, 2022[20]) peuvent renforcer la sécurité économique. L'abandon des politiques coercitives, qui réduisent la confiance dans l'État, au profit d'approches plus coopératives peut également consolider la légitimité de l'État et le contrat social (Ortiz-Ayala, 2021[21]).

La formation d'un État légitime pendant la transition vers une situation de paix est la base nécessaire pour commencer à faire reculer la pauvreté et les inégalités dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit. La communauté internationale peut soutenir au mieux ces efforts en intégrant une

compréhension plus approfondie des réseaux économiques et des structures de pouvoir établis pendant le conflit (Justino, 2022[22]).

Sources : Banque mondiale (2022[12]), *Perspectives économiques mondiales, juin 2022*, https://www.banquemondiale.org/fr/publication/global-economic-prospects ; Banque mondiale (2024[13]), *Perspectives économiques mondiales, janvier 2024*, https://www.banquemondiale.org/fr/publication/global-economic-prospects ; Steele et Weintraub (2022[14]), « Rebel governance and political participation », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/232-4 ; Ibáñez *et al.* (2023[15]), « The long-term economic legacies of rebel rule in civil war: Micro evidence from Colombia », https://doi.org/10.1177/00220027231170569 ; Bakke et Rickard (2023[16]), « 'Ten pound touts': Post-conflict trust and the legacy of counterinsurgency in Northern Ireland », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/326-0 ; Kloppe-Santamaría (2019[17]), « Lynching and the politics of state formation in post-revolutionary Puebla (1930s–50s) », https://doi.org/10.1017/S0022216X18001104 ; Bhalotra, Clots-Figueras et Iyer (2023[18]), « Ethnic conflict: the role of ethnic representation », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/392-5 ; Cremaschi et Masullo (2023[19]), « The political legacies of wartime resistance: How local communities in Italy keep anti-fascist sentiments alive », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/352-9 ; Sviatschi (2022[20]), « Making a NARCO: Childhood exposure to illegal labor markets and criminal life paths », https://doi.org/10.3982/ECTA17082 ; Ortiz-Ayala (2021[21]), « *They see us like the enemy*: Soldiers'narratives of forced eradication of illegal crops in Colombia », https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1986305 ; Justino (2022[22]), « Wartime governance and state-building trajectories in post-conflict societies », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/179-2.

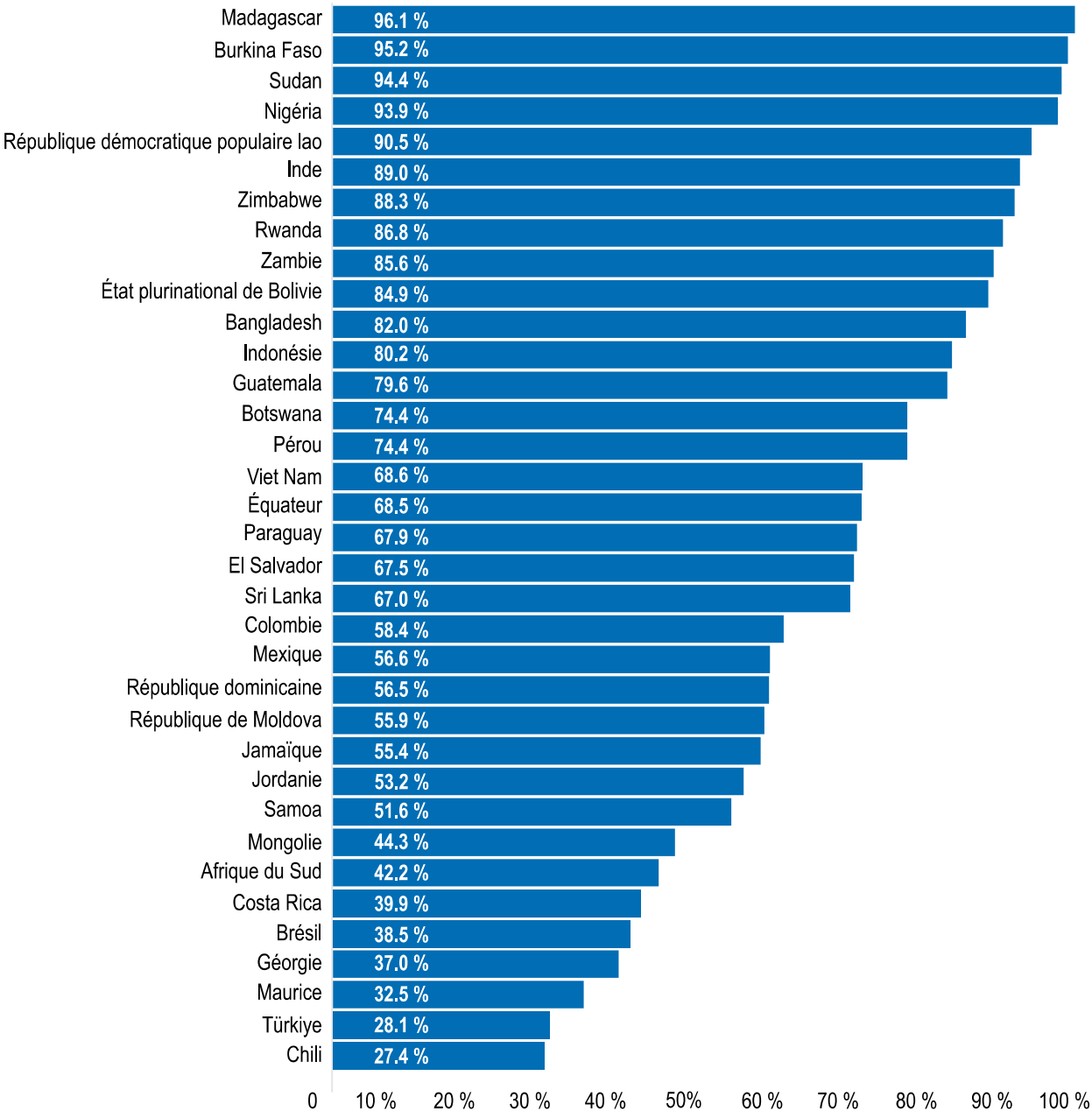
La mise en place de marchés du travail plus inclusifs est indispensable pour parvenir à l'égalité

Pour parvenir à des économies plus égalitaires et durables, il faut des marchés du travail performants et inclusifs qui offrent aux travailleurs des emplois stables, sûrs et assortis d'une rémunération juste.

Les taux élevés d'informalité restreignent les perspectives des travailleurs, mais les politiques et programmes qui améliorent la situation des travailleurs du secteur informel peuvent réduire les inégalités

Les marchés du travail des pays du Sud se caractérisent par des niveaux élevés d'emplois informels (Fields et al., 2023[23]) (Graphique 3.3). Dans les pays à faible revenu en particulier, la plupart des emplois relèvent de l'activité indépendante ou du travail familial non rémunéré dans l'agriculture ou les services. Ces emplois sont souvent mal rémunérés, temporaires et précaires, et ne bénéficient d'aucune protection juridique formelle des droits des travailleurs (OIT, 2019[24]). En outre, à cause de l'informalité, certains travailleurs ont moins de pouvoir de négociation que d'autres, ce qui constitue un obstacle à la réduction des inégalités salariales entre les différentes catégories de travailleurs (voir également le Chapitre 8).

Graphique 3.3. Part de l'emploi informel dans l'emploi total (sélection de pays, 2022)



Source : OIT (2024[25]), *Indicateurs et outils de données* – Indicateurs des ODD relatifs au marché du travail (base de données), https://ilostat.ilo.org/fr/data/#.

Des niveaux élevés d'informalité ont également pour conséquence qu'un grand nombre de personnes ne bénéficient pas d'un accès adéquat à la protection sociale (OIT, 2021[26]), ce qui constitue en soi une inégalité susceptible de compromettre les efforts déployés pour en réduire d'autres. Dans les pays à revenu élevé, par exemple, les taux de participation plus élevés aux régimes d'assurance contributifs, comme l'assurance chômage, permettent une stabilisation automatique plus forte en période de ralentissement économique que dans les pays à faible revenu où la protection sociale se caractérise par des pourcentages relativement plus importants de personnes qui sont couvertes par des régimes non contributifs, comme les transferts monétaires. C'est pourquoi des taux élevés d'informalité peuvent affaiblir la capacité de la protection sociale à servir de rempart en cas de crise économique.

Des niveaux élevés d'informalité ont également pour conséquence qu'un grand nombre de personnes ne bénéficient pas d'un accès adéquat à la protection sociale, ce qui constitue en soi une inégalité susceptible de compromettre les efforts déployés pour en réduire d'autres.

L'amélioration des revenus et des conditions de travail des travailleurs informels vulnérables dans les pays du Sud est l'un des principaux moyens de lutter contre les inégalités sur le marché du travail. Si une plus grande formalisation des marchés du travail peut présenter des avantages considérables, un taux élevé de formalisation est une perspective à long terme qui nécessiterait des progrès exceptionnels au regard de ce qui a été enregistré jusqu'à présent en matière de transformation économique, que peu de pays ont réalisés. Pour réduire les inégalités, les mesures visant à encourager la formalisation doivent donc être complétées par des mesures destinées à remédier aux mauvaises conditions de travail, aux faibles revenus et à l'absence de protection sociale des travailleurs informels d'aujourd'hui (UNU-WIDER, 2023[27]).

Les actions susceptibles de permettre aux travailleurs de quitter les emplois sans avenir (c'est-à-dire d'augmenter le taux de passage d'un emploi moins bien rémunéré et moins sûr à un emploi mieux rémunéré et mieux protégé) peuvent également contribuer à créer une voie pour sortir de la pauvreté. Un examen récent du passage d'un statut de travailleur à l'autre dans plusieurs pays à l'aide de données de panel a révélé que dans presque tous les pays analysés, les emplois se classent dans les catégories suivantes : travail formel bien rémunéré, au sommet de l'échelle des emplois, puis travail formel, travail informel du segment supérieur et, au bas de l'échelle, travail informel du segment inférieur (Fields et al., 2023[23]). Les données relatives à la fréquence de passage des travailleurs d'une catégorie à l'autre montrent que le travail informel du segment inférieur est une impasse (Fields et al., 2023[23]). Une fois que les travailleurs entrent dans ce secteur, en particulier dans les pays du Sud, il y a peu d'espoir qu'ils gravissent un jour l'échelle des emplois (OCDE, 2024[28]). Par exemple, les taux de persistance les plus élevés, c'est-à-dire la proportion des travailleurs observés qui conservent la même situation professionnelle au fil du temps, dans l'emploi indépendant informel du segment inférieur se trouvent en Chine (86 %), en Indonésie (81 %), au Niger (79 %), en Ouganda (73 %), au Ghana (67 %), en République-Unie de Tanzanie (65 %) et au Nigéria (61 %). Les taux les plus bas sont observés au Costa Rica (34 %) et au Nicaragua (34 %). Dans l'emploi salarié informel du segment inférieur, les taux de persistance les plus élevés sont observés au Mexique (49-57 %) et au Paraguay (53 %) et les plus faibles au Costa Rica (28 %) (Fields et al., 2023[23]).

Pour réduire les inégalités, les mesures visant à encourager la formalisation doivent donc être complétées par des mesures destinées à remédier aux mauvaises conditions de travail, aux faibles revenus et à l'absence de protection sociale des travailleurs informels d'aujourd'hui.

L'emploi informel du segment supérieur, en particulier l'emploi salarié informel du segment supérieur, est le statut dans l'emploi qui perdure le moins et constitue donc un tremplin potentiel vers l'emploi salarié formel. Les décideurs politiques qui espèrent augmenter les taux de formalisation peuvent cibler les travailleurs de cette catégorie. Toutefois, les travailleurs qui occupent des emplois informels du segment

inférieur ont besoin d'un soutien ciblé pour améliorer leurs conditions de travail actuelles, bénéficier d'une protection sociale et augmenter leurs revenus.

Dans les pays du Sud, les décideurs politiques doivent disposer de moyens efficaces pour repérer et encourager les catégories d'entreprises informelles qui favorisent la mobilité ascendante des travailleurs et pour décourager celles qui y font obstacle. Les recherches doivent s'intéresser davantage aux questions suivantes : Quels types d'interventions permettent d'éviter que les travailleurs occupant un emploi formel ne glissent vers le bas ? Quels types d'interventions favorisent l'emploi informel du segment supérieur tout en réduisant l'emploi informel du segment inférieur ? Et de quels autres moyens les décideurs politiques disposent-ils pour améliorer les moyens de subsistance des travailleurs informels du segment inférieur qui sont prisonniers d'emplois sans avenir ?

Les disparités entre les genres constituent un obstacle à la transformation des marchés du travail.

Les données relatives aux caractéristiques démographiques des travailleurs et à leur position sur le marché du travail mettent en évidence les obstacles à la mobilité ascendante et attirent l'attention des décideurs politiques sur certains domaines. Fields *et al*. (2023[23]) ont constaté que l'instruction est positivement corrélée à la stabilité de l'emploi dans les catégories de travailleurs les mieux rémunérés et qu'elle réduit le risque qu'un travailleur ne glisse vers le bas de l'échelle. En outre, les hommes ont une plus grande probabilité que les femmes de gravir les échelons. Si les hommes mariés, en particulier, sont plus susceptibles de s'élever dans l'échelle des emplois, les femmes mariées, quant à elles, le sont moins. Les hommes sont également plus susceptibles d'occuper un emploi salarié, tandis que les femmes sont plus susceptibles d'exercer une activité indépendante. Ces constatations viennent compléter un vaste corpus d'études qui indiquent que les disparités entre les genres constituent un obstacle à la transformation des marchés du travail.

La segmentation du marché du travail constitue un obstacle à la croissance inclusive et nécessite des interventions énergiques sur ce marché

Les marchés du travail formels des pays à faible revenu diffèrent eux aussi de ceux des pays à revenu élevé. Ils sont nettement plus susceptibles de souffrir de la segmentation du marché du travail en fonction, par exemple, du niveau de valeur ajoutée (faible ou forte) ou d'autres facteurs comme emploi rural ou emploi périurbain et urbain. Il peut également y avoir des différences importantes entre les travailleurs d'un même secteur et d'une même profession selon qu'ils produisent pour des chaînes de valeur nationales, mondiales ou régionales, ainsi que selon la taille des entreprises qui les emploient et le lieu où ils travaillent. Ces différences n'ont pas la même ampleur dans les économies à revenu élevé.

Une nouvelle étude sur les inégalités salariales en Afrique du Sud, par exemple, révèle que les marchés du travail duaux augmentent considérablement les majorations salariales au niveau de l'entreprise, à tel point que les différences de rémunération entre des travailleurs effectuant le même travail mais pour des entreprises différentes sont responsables d'un cinquième des inégalités salariales pour les travailleurs sud-africains employés dans le secteur formel (Foster, 2023[29]).

Une trop grande segmentation des marchés du travail fait que les bénéfices de la croissance économique ont peu de chances de profiter à plusieurs catégories de travailleurs à la fois, même lorsque la main-d'œuvre reçoit une partie des gains économiques. Si ces éléments font qu'il est plus difficile de réduire les inégalités, il existe néanmoins de nombreuses possibilités permettant de rendre la croissance plus inclusive. Des interventions plus actives sur le marché du travail, parallèlement à une politique sectorielle active, sont donc nécessaires pour garantir que les retombées futures des gains concentrés sur les

revenus de certains travailleurs, qui exercent une pression à la hausse sur les inégalités, puissent compléter les efforts visant à réduire les inégalités à long terme.

La technologie et la mondialisation ne sont pas encore à l'origine de la polarisation des salaires dans les économies émergentes

Un examen des marchés du travail et de la composition sectorielle de 11 économies de marché émergentes et de l'économie mondiale, couvrant des pays de trois grandes régions du monde, met en évidence les profondes transformations de la main-d'œuvre dans ces économies au cours des années 2000 et 2010. Un grand nombre de travailleurs ont quitté l'agriculture pour rejoindre l'industrie manufacturière ou pour se tourner vers des services à faible productivité (Gradín et al., 2023[30]). Les études reclassent les emplois formels à l'aide d'un indice d'intensité en tâches routinières, solution qui permet de remplacer la dichotomie emplois qualifiés/non qualifiés, afin d'examiner la composition du marché du travail, les facteurs d'inégalité des revenus et le rôle de la technologie et de la mondialisation dans les tendances nationales en matière d'inégalité des revenus.

C'est en partie en raison de parts sectorielles plus faibles dans l'activité manufacturière mondiale et dans l'activité économique à forte valeur ajoutée observées dans les économies de marché émergentes, que l'adoption et la progression de la technologie dans la production ne sont pas d'importants moteurs des inégalités de revenus. Selon l'une des principales conclusions de l'étude transnationale, la polarisation salariale attestée qu'ont induite la technologie et la mondialisation dans les économies à haut revenu ne menace pas encore les économies à faible revenu. Toutefois, les effets de l'adoption de technologies et de la mondialisation sur les marchés du travail et les travailleurs du secteur informel sont un domaine qui mérite d'être approfondi.

> La polarisation salariale attestée qu'ont induite la technologie et la mondialisation dans les économies à haut revenu ne menace pas encore les économies à faible revenu.

Dans de nombreux pays, une modification des primes salariales pour les professions nécessitant davantage de qualifications ou de diplômes se traduit par des changements dans les inégalités salariales, comme le prévoient de nombreux économistes du marché du travail. Cependant, l'interaction entre la composition du marché du travail et les caractéristiques des travailleurs n'est pas toujours un facteur déterminant de l'évolution des inégalités sur le marché. Dans plusieurs des cas examinés, des réformes actives de la politique du marché du travail (lois sur le salaire minimum, subventions salariales et institutions efficaces du marché du travail par exemple) ont en fait favorisé une plus grande égalité salariale en compensant la pression à la hausse sur les inégalités de revenus imputable à la croissance des majorations salariales pour une minorité de travailleurs hautement qualifiés ou très diplômés (Gradín et al., 2023[30]).

Même si les changements économiques structurels risquent d'exacerber la pauvreté et les inégalités, une politique publique forte visant à soutenir des marchés du travail concurrentiels et la croissance des salaires peut contrecarrer ces résultats

Traditionnellement, le développement économique transforme le marché du travail et entraîne une augmentation de la part de l'emploi formel, non agricole et urbain, ainsi que des revenus des travailleurs. Le processus économique responsable de ce type de transition, ou « transformation structurelle », crée une demande accrue de main-d'œuvre à plus forte productivité et est souvent alimenté par une forte croissance des secteurs manufacturiers, des biens échangeables à valeur ajoutée et de la technologie.

Plus récemment, la croissance de l'emploi dans les secteurs du savoir et des services pouvant faire l'objet d'échanges internationaux, comme le génie logiciel, les communications et la médecine, a constitué une source de travail décent.

Les données factuelles sur la transformation structurelle contemporaine font apparaître différentes formes de transformation structurelle, y compris un développement économique qui suit des voies non conventionnelles.

> Aujourd'hui, de nombreuses économies à faible revenu passent directement d'une activité essentiellement agricole à une activité de services non marchands, qui est moins susceptible de générer des gains de salaire et de productivité et plus difficile à formaliser.

Si l'on ne fait rien, ce modèle de croissance pourrait entraver la réduction de la pauvreté et des inégalités, ce qui laisse penser que les politiques publiques peuvent jouer un rôle en soutenant la création d'emplois dans les secteurs de croissance et les secteurs à plus forte productivité qui sont complémentaires d'une forte croissance des salaires pour les travailleurs. Ce soutien ne doit pas se limiter à la politique industrielle et aux incitations à l'investissement. Il devrait plutôt coïncider avec des politiques actives du marché du travail et d'autres mesures incitatives qui soutiennent des marchés du travail concurrentiels et la croissance des salaires parallèlement à l'augmentation des ventes, des recettes ou de la productivité des entreprises, c'est-à-dire des politiques qui garantissent une plus grande inclusivité de la croissance économique. Comme certains secteurs connaîtront une croissance des salaires plus rapide que d'autres, les pays peuvent subir une pression à la hausse sur les inégalités (le « dilemme du développeur »), mais un examen complet des exemples de développement montre qu'il existe plusieurs solutions pour améliorer l'inclusivité (Alisjahbana et al., 2022[6]).

En outre, il ressort de l'expérience passée que les investissements publics dans le développement rural et agricole peuvent réduire les écarts de revenus entre les villes et les campagnes, que la syndicalisation et les réformes agraires peuvent protéger les travailleurs à faible revenu et que la politique de l'éducation peut, à l'avenir, contribuer à réduire les écarts de revenus entre les travailleurs. L'accès à d'autres services publics, tels que les soins de santé, le logement et la sécurité sociale, protège également contre le creusement des inégalités sur le marché du travail (Alisjahbana et al., 2022[6]).

La capacité de l'État à financer des investissements publics et des transferts sociaux est indispensable pour réduire la pauvreté et les inégalités

Des systèmes de protection sociale faibles limitent les possibilités de progresser dans la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités

Les transferts publics directs présentent un plus grand potentiel de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays à faible revenu, étant donné que la totalité des 40 % de personnes se situant au bas de la distribution sont souvent au chômage, sous-employées ou travaillent dans le secteur informel. Élargir les transferts sociaux à ces 40 % et au-delà (en termes de bénéficiaires ou de montants des prestations) peut faire une énorme différence même sans remédier aux inégalités de marché en matière de revenus et d'emploi. Étant donné que les personnes appartenant à cette catégorie ne perçoivent officiellement aucun revenu, même une faible augmentation de la consommation des ménages au bas de la distribution, qui s'explique directement par les transferts publics, peut entraîner une réduction substantielle de la pauvreté et des inégalités.

L'Afrique du Sud, lors du choc provoqué par la pandémie de COVID-19, illustre bien cet effet potentiel. Entre avril et juin 2020, le gouvernement a fourni une aide sociale d'urgence, élargissant l'éligibilité à certains transferts sociaux à des catégories qui en étaient précédemment exclues. Grâce à cette décision, l'Afrique du Sud a vu la pauvreté reculer de façon soudaine et sans précédent, de l'ordre de 3 à 6 points de pourcentage, et la pression à la hausse sur les inégalités enregistrer une atténuation significative, au plus fort de la crise, alors que l'économie était sous pression et que le taux d'emploi actif était en baisse de 40 % (Schott et Zizzamia, 2021[31] ; Bassier, Budlender et Zizzamia, 2021[32]).

SOUTHMOD, un ensemble de modèles de microsimulation des prélèvements et des prestations, apporte des preuves supplémentaires de l'efficacité et du potentiel redistributif des réformes des politiques fiscales et de protection sociale. La pandémie a démontré que les systèmes fiscaux et de protection sociale africains sont généralement mal conçus pour protéger les ménages contre les pertes de revenus. Sur les sept pays africains étudiés (hors Afrique du Sud), seules les mesures d'action publique supplémentaires prises par le Mozambique et la Zambie ont quelque peu amorti le choc provoqué par la pandémie de COVID-19 pour les ménages les plus pauvres (Lastunen et al., 2023[33]).

La pandémie a démontré que les systèmes fiscaux et de protection sociale africains sont généralement mal conçus pour protéger les ménages contre les pertes de revenus.

Le cas de la Zambie illustre un scénario commun aux pays du Sud : il donne à voir la nécessité de continuer à élargir les systèmes de protection sociale, en termes de couverture et de montant de l'aide reçue par les bénéficiaires, et la manière dont les modèles de microsimulation des prélèvements et des prestations peuvent fournir des données solides aux décideurs politiques. En 2019, la Zambie a largement étendu son système de prestations, principalement en ajoutant un ensemble de transferts sociaux en espèces appelé Cash Plus. Selon une étude d'impact, ce système permet de faire reculer la pauvreté de 4 à 6 points de pourcentage. Le système de protection sociale dans son ensemble fournit une aide à 76 % des personnes en situation d'extrême pauvreté, et les nouveaux transferts en espèces n'atteignent que 36 % de cette population. Si les personnes âgées, les personnes porteuses de handicap et les ménages dirigés par une femme sont bien ciblés, les membres de la population extrêmement pauvres ne faisant pas partie de ces catégories, en particulier dans les zones urbaines, sont moins soutenus (Tableau 3.1). Dans l'ensemble, le système de prestations de la Zambie ne permettra pas d'atteindre les objectifs nationaux ambitieux en matière de lutte contre la pauvreté si l'aide aux catégories non couvertes n'est pas renforcée (Gasior et al., 2021[34]).

Tableau 3.1. .Impact des mesures de protection sociale sur la pauvreté et les inégalités en Zambie

CATÉGORIE DE POPULATION	TAUX DE COUVERTURE (%)	PAUVRETÉ ET INÉGALITÉS APRÈS PRESTATIONS (%)			RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET DES INÉGALITÉS (%)		
		Taux de pauvreté	Écart de pauvreté	Coefficient de Gini	Taux de pauvreté	Écart de pauvreté	Coefficient de Gini
0-17 ans	76.7	44.5	19.1	51.9	-4	-4.4	-2.8
18-24 ans	73.8	33.4	13.6	50.8	-3.8	-3.3	-2.1
25-64 ans	73.7	34.7	14.1	56.7	-3.9	-3.6	-2.1
Plus de 65 ans	98.4	44.3	18	52.2	-10.9	-9.7	-6.2
Personne handicapée	99.4	48.1	19.4	50.5	-10.9	-12.3	-8.1
Milieu rural	79.7	58.4	25.1	42.4	-6.4	-6.5	-4
Milieu urbain	55.7	13.8	5	48.4	-1.1	-0.8	-0.6
Ménage dirigé par une femme	92.1	41.4	18.4	53.5	-5	-6.1	-3.8
Ménage dirigé par un homme	72.2	39.4	16.3	54.1	-4	-3.7	-2.3
Ensemble de la population	76.3	39.7	16.7	54	-4.2	-4.2	-2.6

Note : Le tableau présente les résultats des simulations pour toutes les mesures de protection sociale en Zambie. La mesure de la réduction de la pauvreté et des inégalités est présentée en comparaison avec une situation contrefactuelle sans prestations, et exprimée en points de pourcentage. Le taux de couverture est défini comme la proportion de la population extrêmement pauvre qui bénéficie d'une prestation. Les résultats sont tirés de MicroZAMOD, un modèle de microsimulation des prélèvements et des prestations. Les modèles de microsimulation tels que MicroZAMOD évaluent les effets à court terme des politiques de prélèvements et de prestations sur la pauvreté et les inégalités par rapport à un scénario sans ces politiques.
Source : D'après Gasior et al. (2021[34]), « Towards greater poverty reduction in Zambia: Simulating potential Cash Plus reforms using MicroZAMOD », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/104-4.

En Amérique latine, les systèmes de prélèvements et de prestations sont légèrement mieux à même d'amortir les pertes de revenus. Pendant la crise du COVID-19, d'importants transferts monétaires discrétionnaires d'urgence ont permis de venir en aide aux plus démunis. Mais dans l'ensemble, les systèmes latino-américains n'ont pas joué de rôle anticyclique important. Les systèmes fiscaux n'ont permis qu'une stabilisation automatique limitée, car les réductions d'impôts et de cotisations de sécurité sociale ne concernaient que la petite partie des travailleurs du secteur formel située au sommet de la distribution des revenus, tandis que les conditions d'éligibilité et les montants des prestations ne tenaient pas compte des pertes soudaines de revenus dans les autres segments de la distribution des revenus (Rodríguez et al., 2022[35]).

En Équateur, par exemple, le taux de pauvreté national a progressé, passant de 25.7 % à 58.2 % au cours des six premiers mois de la pandémie, l'extrême pauvreté de 9.2 % à 38.6 %, et les inégalités, mesurées par le coefficient de Gini, de 46 à 59. L'ajout d'un nouveau transfert social, le « bon de protection familiale » (Bono de Protección Familiar), au système de protection sociale a principalement aidé les 20 % les plus pauvres et, bien que non négligeable, n'a pas été totalement suffisant pour contrer l'impact du choc (Jara, Montesdeoca et Tasseva, 2021[36]).

Les pays du Sud ont besoin d'un soutien international pour augmenter leur marge de manœuvre budgétaire et améliorer leurs recettes nationales

Le soutien international et la coopération multilatérale ont clairement un rôle à jouer dans l'augmentation du financement dont disposent les systèmes de protection sociale dans les pays du Sud. Premièrement, le financement de l'aide internationale peut aider directement les pouvoirs publics à développer les systèmes de protection sociale. Deuxièmement, la coopération multilatérale et bilatérale peut promouvoir une plus grande équité fiscale et soutenir les améliorations de la mobilisation des ressources intérieures, générant ainsi davantage de fonds pour les programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Selon les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT, 2021[26]), plus de la moitié de la population mondiale n'a pas accès à la protection sociale pour se protéger de la vulnérabilité à la pauvreté. Pourtant, comme l'a montré une analyse réalisée pour le Groupe d'experts suédois pour les études sur l'aide (EBA), la part de l'aide destinée à la protection sociale diminue par rapport à des niveaux déjà faibles (environ 2 %), malgré une relation positive et statistiquement significative entre l'aide destinée à la protection sociale et le pourcentage d'une population couverte par des systèmes de prestations (Niño-Zarazúa et al., 2022[37]).

Une plus grande équité fiscale est essentielle pour générer les recettes publiques nécessaires, et la coopération internationale peut jouer un rôle important en luttant contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et le transfert de bénéfices par les entreprises les plus rentables et les particuliers les plus riches. Dans les années 1970, les entreprises transféraient moins de 2 % de leurs bénéfices annuels vers les paradis fiscaux. En 2019, cette proportion était passée à 37 %, ce qui représente une perte globale de recettes équivalente à 250 milliards EUR, soit un dixième du total des recettes annuelles issues de l'impôt sur les sociétés dans le monde (Graphique 3.4 et Graphique 3.5) (Wier et Zucman, 2022[38]). Grâce aux données fiscales de l'Afrique du Sud[1] (Encadré 3.2) auxquelles ils ont depuis peu accès, les chercheurs ont pu estimer les pertes annuelles imputables au transfert de bénéfices des entreprises à environ 7 milliards ZAR (rands sud-africains), soit l'équivalent de 400 millions EUR, chaque année (Wier et Reynolds, 2018[39] ; Wier, 2019[40]).

Encadré 3.2. Il est essentiel d'accroître la disponibilité des données et la capacité locale à analyser les effets des réformes des systèmes de prélèvements et de prestations sur la pauvreté et les inégalités

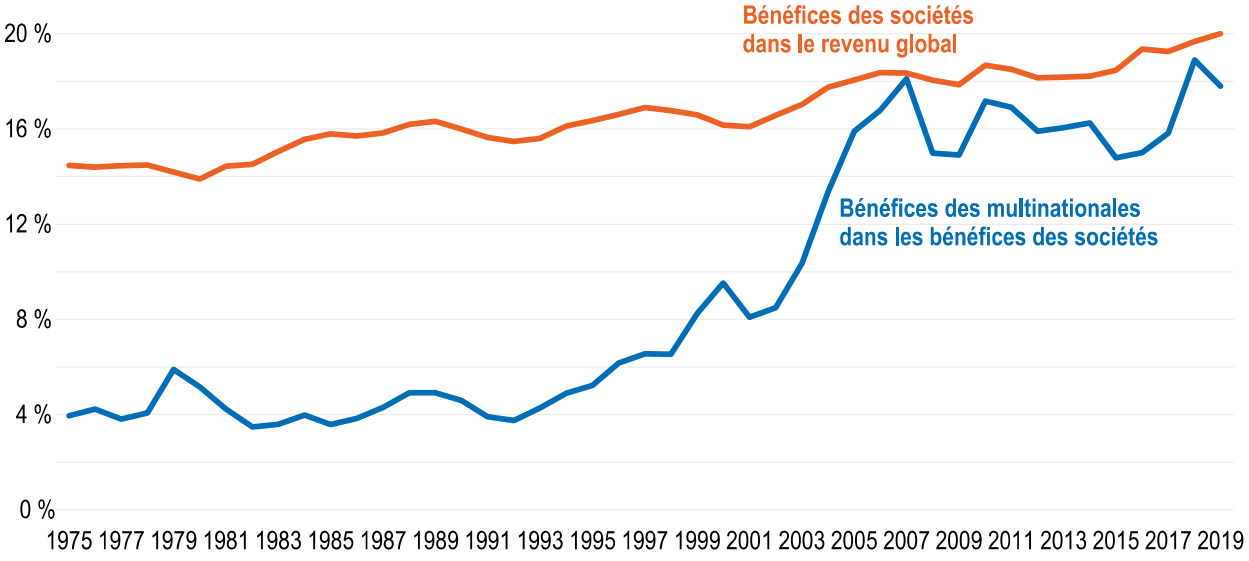
Les partenaires internationaux peuvent favoriser la mobilisation des ressources nationales à long terme en renforçant la capacité locale à analyser les moyens les plus efficaces d'améliorer les systèmes fiscaux, de soutenir le développement économique et de faire reculer les inégalités et la pauvreté.

Ainsi, l'UNU-WIDER a appuyé les efforts déployés par l'administration fiscale et le Trésor national d'Afrique du Sud pour construire un laboratoire de données sécurisé et permettre aux chercheurs et aux responsables politiques locaux et internationaux d'accéder aux données fiscales nationales.

Ce laboratoire, hébergé par le Trésor national, est une plateforme qui constitue désormais une nouvelle interface entre ces acteurs. Par exemple, les responsables politiques indiquent directement aux chercheurs qui utilisent les données dans le cadre de leurs travaux universitaires quels types d'analyses seraient les plus utiles. Les analystes et les responsables des organismes publics ont désormais accès à des ensembles de données et à des conseils d'experts pour mener à bien leurs propres analyses. D'autres pays d'Afrique subsaharienne ont manifesté leur intérêt pour cette approche et il existe une forte demande pour la mise en place de nouvelles capacités locales. L'UNU-WIDER a, depuis, appuyé la création d'un laboratoire de recherche sécurisé au sein de l'Autorité fiscale ougandaise et collabore actuellement avec la Zambie dans le cadre d'efforts similaires.

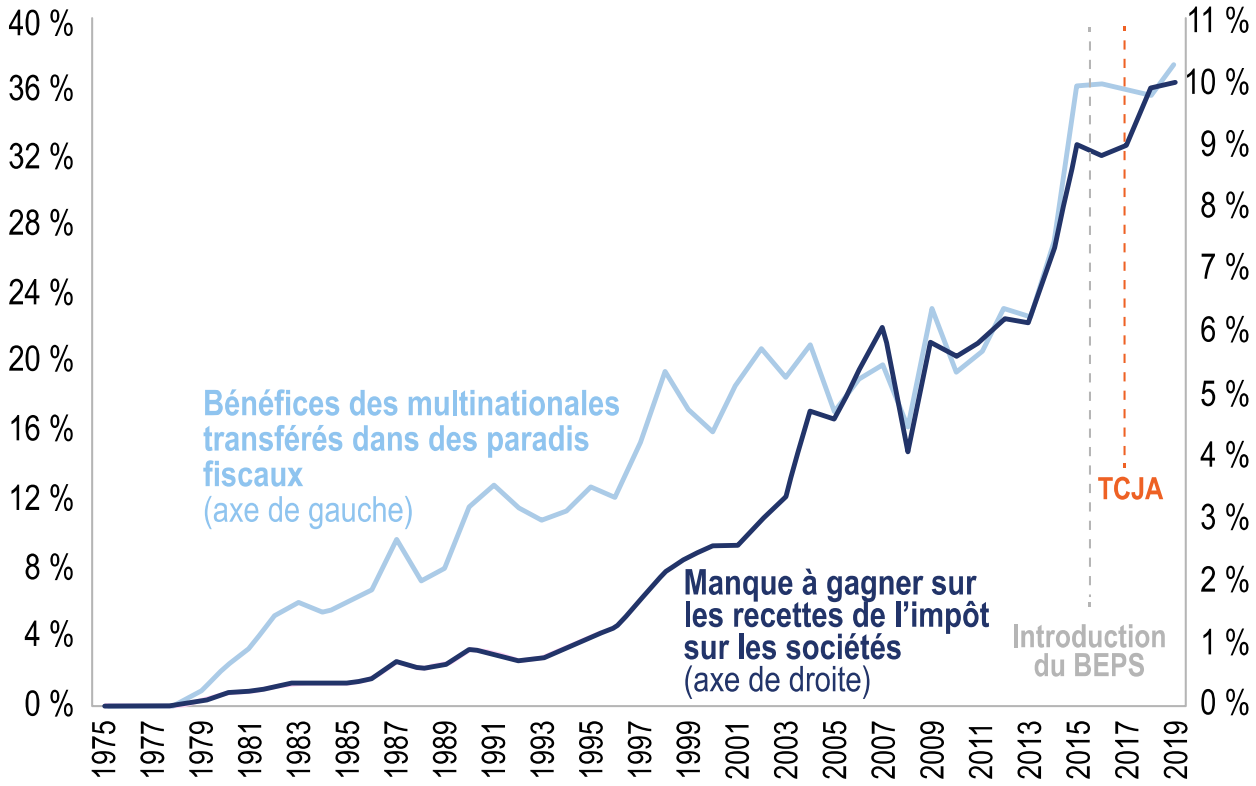
Les ensembles de données fiscales administratives sont un complément naturel au projet SOUTHMOD, qui comprend un ensemble librement accessible de 13 modèles de microsimulation des prélèvements et des prestations pour les économies du Sud. Les analystes et les décideurs politiques peuvent utiliser ces modèles pour simuler les effets immédiats des réformes des systèmes de prélèvements et de prestations sur la pauvreté et les inégalités au niveau des ménages et des individus. Les modèles sont des outils essentiels pour comprendre l'effet potentiel des politiques publiques et des réformes sur différentes catégories de population. Le projet SOUTHMOD met à jour les modèles avec les données d'enquête et les régimes politiques les plus récents, forme les responsables locaux et les analystes à l'utilisation des modèles et effectue des recherches comparatives originales, propres à chaque pays et transnationales, sur les systèmes de prélèvements et de prestations. Tout comme la recherche originale menée à partir de données administratives nouvellement accessibles, la recherche et l'analyse utilisant les modèles SOUTHMOD sont largement axées sur la demande, et répondent directement aux besoins des décideurs politiques nationaux.

Graphique 3.4. Les bénéfices des multinationales représentent une part croissante des recettes mondiales totales



Source : Wier et Zucman (2022[38]), « Global profit shifting, 1975-2019 », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6.

Graphique 3.5. La part des bénéfices des multinationales transférés dans les paradis fiscaux a augmenté pour atteindre 37 % en 2019



Note : La part des bénéfices des multinationales transférés dans les paradis fiscaux est présentée sur l'axe de gauche. Les pertes de recettes en pourcentage des recettes globales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés sont indiquées sur l'axe de droite. BEPS = le Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ; TCJA = la loi « Tax Cuts and Jobs Act », qui a modifié le régime fiscal international des États-Unis sur les bénéfices et les dividendes des entreprises.
Source : Wier et Zucman (2022[38]), "Global profit shifting, 1975-2019", https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6.

L'accroissement des recettes nationales par l'amélioration de l'administration fiscale est une option efficace et relativement peu coûteuse à définir et à mettre en œuvre

Parallèlement à l'augmentation des capacités et de l'espace budgétaire, des systèmes fiscaux plus efficaces peuvent permettre d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures pour un coût relativement faible dans de nombreux pays. L'accès aux données fiscales administratives peut s'avérer précieux pour repérer les possibilités de réformes futures ou évaluer les effets des réformes antérieures, comme l'ont démontré plusieurs études de l'UNU-WIDER. Par exemple, en Ouganda, où le ratio impôts/PIB est de 11.4 % (UNU-WIDER, 2023[41]), les chercheurs ont établi que les multinationales payaient un taux d'imposition effectif inférieur de 20 points de pourcentage à celui des grandes entreprises nationales (Koivisto et al., 2021[42]). Une autre étude a montré que les incitations fiscales accordées aux entreprises nationales et multinationales coûtent à l'État ougandais un montant équivalent à un cinquième de l'impôt sur le revenu annuel des entreprises (Musoke, Palanská et Schimanski, 2023[43]), tandis que d'autres recherches ont révélé que moins de 15 % des entreprises locales de Kampala, la capitale de l'Ouganda, respectent pleinement leurs obligations fiscales et déclarent à la fois des licences commerciales locales et l'impôt national sur le revenu des entreprises (Vincent, Dietrich et McNabb, 2023[44] ; UNU-WIDER, 2023[45]). En combinant les estimations relatives au respect des obligations fiscales avec les images de Google Street View, les chercheurs ont constaté que le respect des obligations par les entreprises est lié à la qualité des infrastructures publiques dans le voisinage de l'entreprise, ce qui laisse

supposer que le respect des obligations est plus élevé là où les investissements publics sont plus visibles (Vincent, Dietrich et McNabb, 2023[44] ; UNU-WIDER, 2023[45]).

Une campagne d'enregistrement des contribuables menée par les autorités ougandaises a permis d'augmenter de 70 % le nombre de petites entreprises déclarant des impôts forfaitaires. La mise en place d'un système de déclaration électronique plus simple, en plus de la campagne d'enregistrement, a été encore plus efficace, faisant presque doubler le nombre de contribuables soumis à l'imposition forfaitaire (Jouste, Nalukwago et Waiswa, 2021[46]). Ces deux réformes ont permis de multiplier par deux environ les recettes issues de cette imposition forfaitaire, même s'il convient de noter que les sommes provenant des petites entreprises ne représentent que 0.04 % de l'ensemble des recettes fiscales ougandaises (Jouste, Nalukwago et Waiswa, 2021[46]).

En Tanzanie, dans le cadre d'une collaboration entre l'administration fiscale tanzanienne et l'administration fiscale finlandaise, une nouvelle approche fondée sur les données pour les contrôles fiscaux dans les centres des impôts de Dar Es Salam a permis d'augmenter de 15 % le revenu imposable ajusté au cours de la première année (Ebrahim et al., 2021[47]). De même, les résultats concernant la Zambie indiquent que l'adoption d'un nouveau système de retenue de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2018 a permis d'augmenter les recettes de TVA de 13 % (Adu-Ababio et al., 2023[48]). Ces constatations montrent clairement que les pays à faible revenu peuvent facilement augmenter leurs recettes fiscales nationales en améliorant l'administration fiscale.

Dans une vaste étude sur la création d'États compétents sur le plan fiscal, Savoia, Sen et Tagem (2022[49]) ont constaté que, parmi divers facteurs politiques, les contraintes imposées au pouvoir exécutif en particulier étaient essentielles pour modifier la composition des recettes publiques et passer d'impôts prélevés sur une assiette restreinte à des impôts prélevés sur une assiette large, comme l'impôt sur le revenu. En effet, des mécanismes d'équilibre des pouvoirs institutionnalisés réduisent le pouvoir discrétionnaire des dirigeants sur les décisions en matière de finances publiques, améliorent la responsabilité publique et renforcent la légitimité, ce qui tend à inciter les citoyens et les entreprises à payer des impôts.

La constitution d'une classe moyenne plus nombreuse et la promotion de l'égalité entre les genres consolideront les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités

Investir dans la mobilité sociale ascendante

Malgré les lacunes importantes en matière de données et de connaissances sur la mobilité sociale dans les pays du Sud (Iversen, Krishna et Sen, 2021[50]), il est largement admis que la réduction de la pauvreté est souvent temporaire. La plupart des ménages qui s'élèvent au-dessus du seuil de pauvreté, par exemple, risquent toujours de retomber dans la pauvreté. Les progrès réalisés en matière de réduction des inégalités courent eux aussi le risque d'un retour en arrière. Sans une amélioration des taux de mobilité sociale ascendante, la réduction des inégalités résultant de l'augmentation des revenus au bas de l'échelle sera elle aussi précaire.

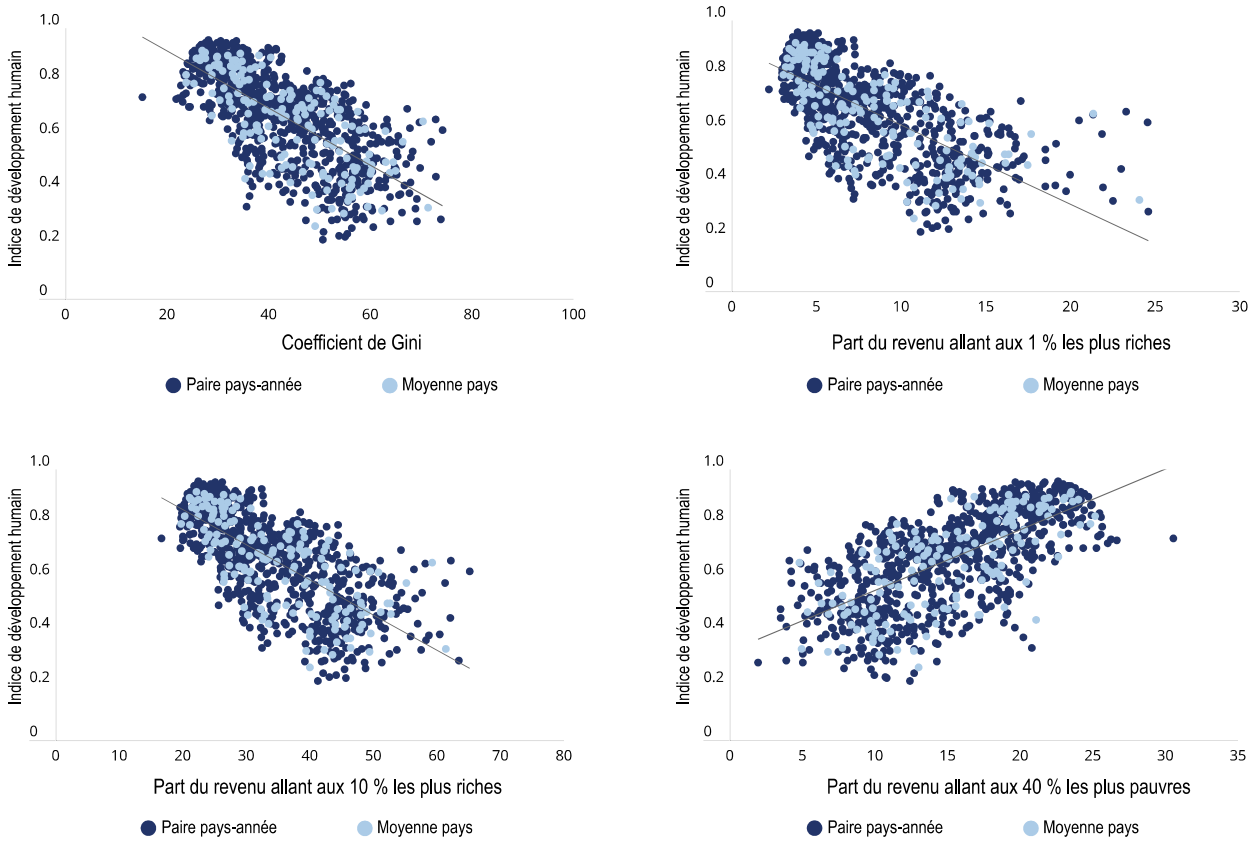
> Il est largement admis que la réduction de la pauvreté est souvent temporaire.

Pour consolider les progrès réalisés en matière de réduction des inégalités et permettre aux populations d'échapper durablement à la pauvreté, les objectifs politiques et programmatiques devraient se concentrer

sur l'augmentation continue des revenus des ménages et l'élargissement de la classe moyenne. Toutefois, les taux de pauvreté et les niveaux d'inégalité sont des indicateurs instantanés qui ne rendent pas compte d'aspects essentiels que sont la résilience et la vulnérabilité, lesquels conditionnent en fin de compte la pérennité de la réduction des inégalités et de la pauvreté. Pour préserver les progrès réalisés, il convient de cibler, mesurer, suivre et communiquer des indicateurs allant au-delà des taux de pauvreté et des niveaux d'inégalité, en particulier ceux liés au bien-être général, à la vigueur de l'économie et à d'autres indicateurs du développement humain.

Selon une analyse transnationale utilisant des données de panel sur plus de 145 pays de la base de données sur les inégalités de revenus dans le monde de l'UNU-WIDER (UNU-WIDER, 2023[10]), il existe une forte corrélation entre des niveaux d'inégalité élevés et des indices de développement humain (IDH, qui mesurent les niveaux d'instruction, de santé publique et d'espérance de vie à l'échelle de la société, ainsi que de performances économiques) faibles (Castells-Quintana, Gradín et Royuela, 2022[51]). Comme l'illustre le Graphique 3.6, la force de la corrélation varie en fonction de l'indicateur retenu pour mesurer les inégalités, mais elle est la plus forte lorsque les inégalités sont mesurées par la part des revenus qui va aux 10 % les plus riches ou aux 40 % les plus pauvres. Par conséquent, ce n'est pas seulement l'ampleur des inégalités, mais aussi l'absence de classe moyenne qui en découle, qui fait baisser le score d'un pays en fonction de l'IDH.

Graphique 3.6. Des niveaux élevés en matière d'inégalité des revenus sont corrélés à de faibles scores selon l'indice de développement humain



Note : Chaque point de données représente un pays pour une année donnée (une paire pays-année) ou la moyenne d'un pays sur plusieurs années pour chacun des quatre indicateurs analysés dans chaque cadre. La tendance montre que des niveaux élevés d'inégalités de revenus sont corrélés à de faibles scores d'IDH.

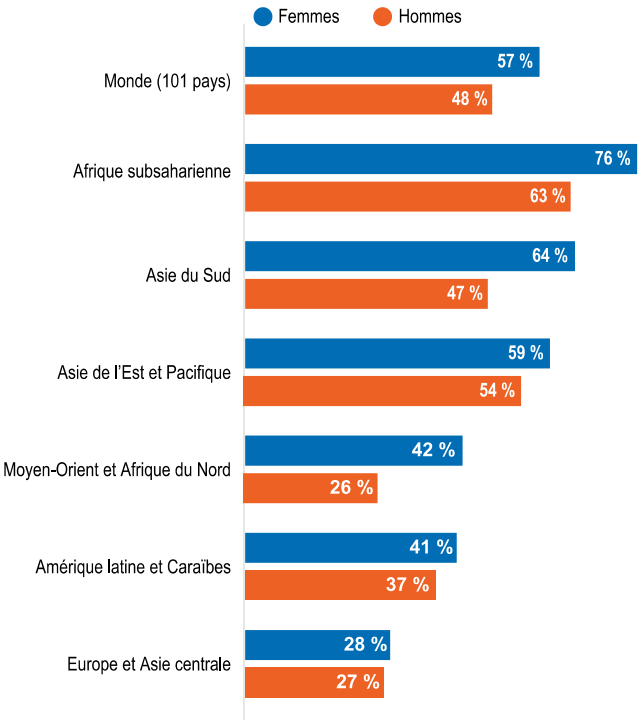
Source : Castells-Quintana, Gradín et Royuela (2022[51]), « Inequality and human development: The role of different parts of the income distribution », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/230-0.

La croissance d'une classe moyenne est favorisée par des investissements dans des biens publics essentiels comme l'accès à la santé publique et à l'assainissement, à l'eau potable, à l'éducation et aux infrastructures, et des investissements supplémentaires dans l'éducation préscolaire, les soins de santé maternelle et l'aide aux familles sont autant d'éléments susceptibles de favoriser une mobilité sociale ascendante.

Des politiques fondées sur des données probantes pour promouvoir l'égalité des genres

Si les investissements dans les biens publics constituent une base utile, il est peu probable qu'ils permettent de corriger les inégalités systémiques à long terme entre les catégories, comme les inégalités liées au genre. Depuis le début des années 1990, par exemple, les écarts entre les genres en matière d'éducation se sont réduits dans les pays du Sud, mais ces progrès ne se sont pas traduits par une réduction des écarts entre les genres sur le marché du travail. Le taux d'emploi des femmes reste nettement inférieur à celui des hommes et elles occupent souvent des emplois moins bien rémunérés, assortis de protections plus limitées. Selon des données provenant de 101 pays et en fonction des caractéristiques des individus et des ménages, les femmes sont 7 points de pourcentage plus susceptibles que les hommes d'occuper un emploi précaire (Lo Bue et al., 2021[52]). D'après une estimation, 57 % des travailleuses dans le monde ont un emploi précaire, caractérisé par de mauvaises conditions de travail, l'insécurité de l'emploi et des revenus insuffisants, contre 48 % pour les hommes qui travaillent. En Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, respectivement 64 % et 76 % des travailleuses occupent un emploi précaire, contre 47 % et 63 % des hommes (Graphique 3.7).

Graphique 3.7. Proportion d'hommes et de femmes occupant un emploi précaire, par région



Note : Le graphique présente la part en pourcentage de la population active masculine et féminine qui occupe un emploi précaire. Les données utilisées pour chaque pays dans les groupements régionaux sont les plus récentes disponibles sur la période 1992-2017. Le graphique utilise les classifications régionales de la Banque mondiale et présente les moyennes non pondérées de certains pays regroupés par région.
Source : Lo Bue et al. (2021[52]), « Gender and vulnerable employment in the developing world: Evidence from global microdata », https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/094-8.

Pour faire progresser l'égalité des genres, les décideurs nationaux essaient principalement de s'attaquer aux contraintes du côté de l'offre, comme le faible niveau de formation des femmes. Mais la levée de ces obstacles conduit rarement à une amélioration de la situation des femmes sur le marché du travail. Le taux de participation des femmes au marché du travail en Inde, pour ne citer qu'un exemple, est l'un des plus faibles au monde malgré une forte croissance économique, un niveau d'instruction élevé chez les femmes et des taux de fécondité en baisse (Deshpande et al., 2024[53] ; UNU-WIDER, 2024[54]).

Les trains de mesures standard visant à améliorer la capacité des femmes à accéder au marché du travail et à concurrencer les hommes pour obtenir des emplois décents grâce à la fourniture de biens publics universels ne sont pas vraiment suffisants. Ces efforts se concentrent davantage sur les facteurs individuels qui empêchent les femmes d'exercer un travail rémunéré (contraintes du côté de l'offre), mais ne tiennent pas compte des facteurs qui influencent la mesure dans laquelle les employeurs et les économies offrent aux femmes des possibilités de travail décent (contraintes du côté de la demande). Les mesures publiques qui allègent les contraintes du côté de l'offre doivent être associées à des efforts visant à accroître la demande de main-d'œuvre féminine dans les emplois rémunérés, en particulier de la part des 40 % les plus pauvres, qui sont en outre souvent marginalisés pour des raisons de race, d'appartenance ethnique, de religion ou autres.

Les normes socioculturelles relatives au rôle des femmes exercent une influence considérable sur les résultats. Pour les décideurs politiques qui souhaitent modifier ces normes, une question importante se pose : quelles sont les normes qui comptent ? Par exemple, selon des études menées en Inde (Bengale occidental), ni le port du voile ni la religion ne réduisent sensiblement la participation des femmes au marché du travail, mais c'est surtout le fait de devoir assumer l'essentiel des tâches ménagères et domestiques qui constitue le facteur le plus important (Deshpande et Kabeer, 2024[55]). En revanche, pour une femme indienne, le fait qu'il y ait dans sa famille des femmes qui travaillent augmente de 18 à 21 points de pourcentage la probabilité pour elle d'occuper un emploi rémunéré (Deshpande et Kabeer, 2024[55]). Les normes relatives aux rôles assignés aux hommes et aux femmes et leur rapport aux responsabilités ménagères et aux soins aux personnes constituent l'un des obstacles les plus importants aux progrès en matière d'égalité entre les genres.

Une analyse des variables macroéconomiques corrélées à de meilleurs résultats pour les femmes dans 15 pays d'Amérique latine, la région qui est la mieux classée selon plusieurs indicateurs liés au travail des femmes, a révélé que « c'est la part des dépenses sociales publiques dans le PIB qui affiche la corrélation positive la plus significative et la plus robuste avec l'accès relatif des femmes à des emplois de qualité » (Arora, Braunstein et Seguino, 2023[56]). Les dépenses sociales peuvent atténuer les contraintes du côté de l'offre et créer des emplois pour les femmes.

> L'obligation faite aux employeurs de proposer des congés familiaux plus favorables n'a pas réduit les possibilités d'emploi pour les femmes. Au contraire, cela a permis d'attirer davantage de femmes qualifiées qui, sinon, seraient restées dans le secteur informel.

Les mesures politiques visant à remédier à la surreprésentation des femmes dans l'emploi indépendant sont elles aussi prometteuses. Les niveaux élevés d'emploi indépendant chez les femmes sont le signe de cultures de travail qui ne favorisent pas la préférence plus marquée des femmes, et en particulier des mères, pour la flexibilité dans la vie professionnelle. La « pénalité liée à la maternité » est un facteur important des écarts entre les hommes et les femmes, en particulier en ce qui concerne les salaires et les revenus tout au long de leur vie. Au Viet Nam, la décision prise par le gouvernement d'allonger la durée du congé de maternité a entraîné une augmentation des taux de formalisation, en faisant passer les

femmes du travail domestique agricole à l'emploi formel privé, ce qui a fait progresser l'emploi des femmes dans le secteur formel (Vu et Glewwe, 2022[57]).

Appliquer les enseignements tirés des politiques efficaces de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays du Sud

L'élaboration de politiques et de programmes efficaces et inclusifs visant à lutter à la fois contre la pauvreté et contre les inégalités est un défi en constante évolution. Alors que les récents chocs mondiaux ont annulé des gains durement acquis depuis 2015, de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire en Afrique, en Amérique latine et en Asie ont trouvé des solutions pour protéger leurs populations les plus vulnérables. Ces exemples et d'autres politiques et programmes donnent des indications importantes sur les mesures efficaces pour faire reculer la pauvreté et les inégalités. Les autorités nationales, les partenaires internationaux et la coopération pour le développement ont tous des rôles importants et interdépendants à jouer.

Tout d'abord, les principales contraintes auxquelles sont confrontés les pays du Sud sont liées à la marge de manœuvre budgétaire. Des réformes essentielles de l'architecture financière internationale et un soutien de la communauté internationale peuvent réduire les risques de chocs économiques mondiaux et les coûts du surendettement. Les initiatives multilatérales et la coopération internationale peuvent réduire les pertes de recettes en améliorant le recouvrement de l'impôt et le respect des obligations fiscales et en soutenant le renforcement des capacités de l'État au niveau local.

Deuxièmement, les autorités nationales doivent remédier à deux problèmes fréquents : des taux d'informalité relativement élevés et des systèmes d'imposition et de transfert relativement déficients. Le développement économique et la transformation structurelle qui favorisent une importante création d'emplois et la croissance des salaires et de la productivité, associés à de solides politiques du marché du travail visant à protéger les travailleurs fragiles (comme le salaire minimum) et à des mesures de redistribution destinées à soutenir une croissance inclusive (comme les transferts vers les zones rurales), peuvent accroître la formalisation et lutter à la fois contre la pauvreté et les inégalités. Des efforts ciblés visant à permettre aux travailleurs salariés informels du segment supérieur de rejoindre le secteur formel constituent une bonne stratégie de formalisation du travail, de même que des mesures susceptibles d'accroître la mobilité des travailleurs pour leur permettre de quitter des emplois sans avenir. L'aide à caractère social et la protection juridique des droits des travailleurs peuvent être utiles au grand nombre de travailleurs piégés dans des emplois informels du segment inférieur.

Enfin, la coopération pour le développement peut jouer un rôle plus important en soutenant les programmes et les politiques publiques dont la contribution à la réduction de la pauvreté et des inégalités a été démontrée. Au niveau mondial, seuls 2 % de l'aide publique au développement soutiennent expressément l'expansion des systèmes de protection sociale, par exemple. L'augmentation de ce soutien peut également améliorer le rôle anticyclique de la protection sociale dans les pays du Sud, qui est essentiel pour protéger les progrès lors des crises périodiques, en particulier dans les États les plus fragiles. Le soutien à la transformation à long terme des économies, des États et des sociétés peut en outre consolider les gains favorisés par ces actions publiques à grande échelle.

Références

Adu-Ababio, K. et al. (2023), *Assessing the impact of an intervention to withhold value-added tax in Zambia*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/329-1. [48]

Alisjahbana, A., K. Sen et A. Sumner (2022), *Inequality is not an inevitable consequence of economic development: Overcoming the developer's dilemma*, policy brief, United Nations University World Institute for Development, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/inequality-not-inevitable-consequence-economic-development. [5]

Alisjahbana, A. et al. (2022), *The Developer's Dilemma: Structural Transformation, Inequality Dynamics, and Inclusive Growth*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, Oxford, https://www.wider.unu.edu/publication/developers-dilemma. [6]

Arora, D., E. Braunstein et S. Seguino (2023), « A macro analysis of gender segregation and job quality in Latin America », *World Development*, vol. 164, p. 106153, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106153. [56]

Bakke, K. et K. Rickard (2023), *« Ten pound touts »: Post-conflict trust and the legacy of counterinsurgency in Northern Ireland*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/%E2%80%98ten-pound-touts%E2%80%99-post-conflict-trust-and-legacy-counterinsurgency-northern-ireland. [16]

Banque mondiale (2024), *Global Economic Prospects, juin 2024*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2017-5. [13]

Banque mondiale (2024), *Poverty and Inequality Platform version 20240326_2017_01_02_PROD (database)*, https://pip.worldbank.org/home. [8]

Banque mondiale (2022), *Global Economic Prospects, juin 2022*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://hdl.handle.net/10986/37224. [12]

Bassier, I., J. Budlender et R. Zizzamia (2021), *The Labour Market Impact of COVID-19 in South Africa: An Update with NIDS-CRAM Wave 3*, National Income Dynamics Study – Coronavirus Rapid Mobile Survey, https://cramsurvey.org/wp-content/uploads/2021/02/2.-Bassier-I.-Budlender-J.-Zizzamia-R.-2021-The-labour-market-impact-of-COVID-19-.pdf. [32]

Bhalotra, S., I. Caillots-Figueras et L. Iyer (2023), *Ethnic conflict: The role of ethnic representation*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/392-5. [18]

Castells-Quintana, D., C. Gradín et V. Royuela (2022), *Inequality and human development: The role of different parts of the income distribution*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/230--0. [51]

Cremaschi, S. et J. Masullo J. (2023), *The political legacies of wartime resistance: How local communities in Italy keep anti-fascist sentiments alive*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/352-9. [19]

Deshpande, A. et N. Kabeer (2024), « Norms that matter: Exploring the distribution of women's work between income generation, expenditure-saving and unpaid domestic responsibilities in India », *World Development*, vol. 174, p. 106435, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106435. [55]

Deshpande, A. et al. (2024), *How to Create Decent Work for Women: Policy Lessons for Low- and Middle-income Countries*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Policy-brief/PDF/PB2024-01-How-to-create-decent-work-for-women.pdf. [53]

Ebrahim, A. et al. (2021), *The effects of a risk-based approach to tax examinations: Evidence from Tanzania*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/090--0. [47]

Fields, G. et al. (dir. pub.) (2023), *The Job Ladder: Transforming Informal Work and Livelihoods in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford, https://global.oup.com/academic/product/the-job-ladder-9780192867339. [23]

Foster, S. (2023), *Wage inequality, firm characteristics, and firm wage premia in South Africa*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/439-7. [29]

Gasior, K. et al. (2021), *Towards greater poverty reduction in Zambia: Simulating potential Cash Plus reforms using MicroZAMOD*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/104-4. [34]

Gradín, C. et al. (dir. pub.) (2023), *Tasks, Skills, and Institutions: The Changing Nature of Work and Inequality*, Oxford University Press, Oxford. [30]

Gradín, C. et A. Oppel (2021), *Trends in inequality within countries using a novel dataset*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/079-5. [7]

Ibáñez, A. et al. (2023), « The long-term economic legacies of rebel rule in civil war: Micro evidence from Colombia », *Journal of Conflict Resolution*, https://doi.org/10,1177/00220027231170569. [15]

Iversen, V., A. Krishna et K. Sen (dir. pub.) (2021), *Social Mobility in Developing Countries: Concepts, Methods, and Determinants*, Oxford University Press, Oxford, https://doi.org/10.1093/oso/9780192896858.001.0001. [50]

Jara, H., L. Montesdeoca et I. Tasseva (2021), *The role of automatic stabilizers and emergency tax-benefit policies during the COVID-19 pandemic in Ecuador*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/938-9. [36]

Jouste, M., M. Nalukwago et R. Waiswa (2021), *Do tax administrative interventions targeted at small businesses improve tax compliance and revenue collection? Evidence from Ugandan administrative tax data*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/951-8. [46]

Justino, P. (2022), *Wartime governance and state-building trajectories in post-conflict societies*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/179-2. [22]

Kanbur, R., E. Ortiz-Juarez et A. Sumner (2024), « Is the era of declining global income inequality over? », *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 70, pp. 45-55, https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.01.002. [9]

Kloppe-Santamaría, G. (2019), « Lynching and the politics of state formation in post-revolutionary Puebla (1930s-50s) », *Journal of Latin American Studies*, vol. 51/3, pp. 499-521, https://doi.org/10.1017/S0022216X18001104. [17]

Koivisto, A. et al. (2021), *The case of taxing multinational corporations in Uganda: Do multinational corporations face lower effective tax rates and is there evidence for profit shifting?*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/989-1. [42]

Lastunen, J. et al. (2023), *Performance of tax-benefit systems amid COVID-19 crises in sub-Saharan Africa: A comparative perspective*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/438--0. [33]

Li, Y. et C. Xing (2020), *Structural transformation, inequality, and inclusive growth in China*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/structural-transformation-inequality-and-inclusive-growth-china. [4]

Lo Bue, M. et al. (2021), *Gender and vulnerable employment in the developing world: Evidence from global microdata*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/094-8. [52]

Musoke, N., T. Palanská et C. Schimanski (2023), *Did Uganda's corporate tax incentives benefit the Ugandan economy or only the firms?*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/441--0. [43]

Niño-Zarazúa, M. et al. (2022), *The Rise of Social Protection in the Global South: The Role of Foreign Aid*, Expert Group for Aid Studies, Stockholm, https://eba.se/en/reports/20402/20402. [37]

OCDE (2024), *Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en. [28]

OIT (2024), *Indicators and data tools - SDG Labour Market Indicators (database)*, https://ilostat.ilo.org/data/#. [25]

OIT (2021), *The World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang--fr/index.htm. [26]

OIT (2019), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-update. [24]

Ortiz-Ayala, A. (2021), « « They see us like the enemy »: Soldiers' narratives of forced eradication of illegal crops in Colombia », *Conflict, Security & Development*, vol. 21/5, pp. 593-614, https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1986305. [21]

PNUD (2024), *No Soft Landing for Developing Economies*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, https://www.undp.org/publications/no-soft-landing-developing-economies. [3]

Rodríguez, D. et al. (2022), *The role of tax–benefit systems in protecting household incomes in Latin America during the COVID-19 pandemic*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/unu-wider/2022/258-4. [35]

Savoie, A., K. Sen et A. Tagem (2022), *Constraints on the executive and tax revenues in the long run*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/unu-wider/2022/135-8. [49]

Schott, S. et R. Zizzamia (2021), *The livelihood impacts of COVID-19 in urban South Africa: A view from below*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/994-5. [31]

Steele, A. et M. Weintraub (2022), *Rebel governance and political participation*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/232-4. [14]

Sviatschi, M. (2022), « Making a NARCO: Childhood exposure to illegal labor markets and criminal life paths », *Econometrica*, vol. 90/4, pp. 1835-1878, https://doi.org/10.3982/ECTA17082. [20]

UNU-WIDER (2024), *Women's Work – Routes to Economic and Social Empowerment*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://www.wider.unu.edu/project/womens-work-routes-economic-and-social-empowerment. [54]

UNU-WIDER (2023), *Government Revenue Dataset Version 2023 (database)*, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2023 (consulté le 23 avril 2024). [41]

UNU-WIDER (2023), *Towards Peace, Decent Work, and Greater Equality: Research Evidence for Transforming Economies, States, and Societies*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/towards-peace-decent-work-and-greater-equality. [58]

UNU-WIDER (2023), *Towards Peace, Decent Work, and Greater Equality: Research Evidence for Transforming Economies, States, and Societies*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/towards-peace-decent-work-and-greater-equality. [27]

UNU-WIDER (2023), *Why Are Businesses in the Capital Area of Uganda Not Paying Their Taxes? Combining Tax Data and Google Street View Images*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Research-brief/PDF/RB2023-06-Why-are-businesses-capital-are.pdf. [45]

UNU-WIDER (2023), *World Income Inequality Database (WIID)*, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/project/world-income-inequality-database-wiid. [10]

UNU-WIDER (2020), *WIID Explorer: Gini Index*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www4.wider.unu.edu/?ind=1&type=ChoroplethSeq&year=70&byCountry=false&slider=buttons. [11]

Vincent, R., S. Dietrich et K. McNabb (2023), *Compliance rates with local and national business taxes: Evidence from Kampala, Uganda*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/442-7. [44]

Vu, K. et P. Glewwe (2022), « Maternity benefits mandate and women's choice of work in Vietnam », *World Development*, vol. 158(C), p. 105964, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105964. [57]

Wier, L. (2019), *The Impact of Tax Havens on South African Revenue*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Research-brief/PDF/RB2019-8-The-impact-of-tax-havens-on-South-African-revenue.pdf. [40]

Wier, L. et H. Reynolds (2018), *Big and 'unprofitable': How 10% of multinational firms do 98% of profit shifting*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/unu-wider/2018/553-4. [39]

Wier, L. et G. Zucman (2022), *Global profit shifting, 1975-2019*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6. [38]

Yusuf, A. et al. (2023), *Will economic growth be sufficient to end global poverty? New projections of the UN Sustainable Development Goals*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://doi.org/10.35188/unu-wider/2023/431-1. [1]

Yusuf, A., A. Zuzy et A. Komarulzama (2023), *Will the poverty-related SDGs be met? Global Projections for 2030*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, https://www.wider.unu.edu/publication/will-poverty-related-sdgs-be-met-global-projections-2030. [2]

Note

[1] Ce résultat, basé sur les données fiscales de l'Afrique du Sud, a pu être obtenu car l'Afrique du Sud a été le premier pays à accorder aux chercheurs et aux analystes un accès sécurisé aux dossiers fiscaux administratifs aux fins de la réalisation d'une étude économique. L'Ouganda a été le deuxième pays africain à fournir un accès sécurisé à ses dossiers fiscaux administratifs en partenariat avec l'UNU-WIDER. De manière générale, l'UNU-WIDER a travaillé avec les autorités fiscales et d'autres organismes publics pour mettre les données fiscales administratives à la disposition de la recherche et de l'analyse des politiques. L'accès à ces données a permis de réaliser de nombreuses études d'où se dégagent des mesures permettant d'accroître la marge de manœuvre budgétaire dans les pays du Sud afin de financer les investissements publics et d'améliorer la protection sociale.

4 Des programmes sociaux multidimensionnels à grande échelle pour des voies pérennes de sortie de l'extrême pauvreté

Shameran Abed, BRAC International

Dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté endémique, décideurs et acteurs mondiaux peuvent s'appuyer sur des recherches rigoureuses pour dégager des orientations les menant à des solutions efficaces. Les programmes multidimensionnels, dont le modèle de progression mis au point par BRAC au Bangladesh et aujourd'hui reconnu, proposent un ensemble d'interventions assorties d'échéances précises, soigneusement échelonnées, qui peuvent ouvrir une voie pérenne de sortie de l'extrême pauvreté. Ces programmes ont rencontré un franc succès en Afrique, en Amérique latine et en Asie, y compris dans des contextes fragiles comme l'Afghanistan, et plus de 5 millions de personnes ont bénéficié des changements d'échelle amorcés par les pouvoirs publics. Pour accroître davantage les retombées de cette méthode d'accompagnement, il est impératif de l'intégrer dans la politique nationale, la planification et les programmes sociaux existants, ainsi que dans le financement de la coopération pour le développement et le soutien à l'appui d'une meilleure coordination.

L'auteur remercie les membres du personnel de BRAC et les consultants ci-après pour leur contribution à cet article : Laura Burke, Max Gollin, Chris Lyne, Heidi McAnnally-Linz et Isabel Whisson.

Messages clés

- Des recherches approfondies menées en Asie, en Afrique et en Amérique latine montrent que les méthodes multidimensionnelles permettent aux individus de sortir des pièges complexes de la pauvreté et les empêchent de retomber dans l'extrême pauvreté.
- Des programmes multidimensionnels tels que le modèle de progression de BRAC visent à relever des défis qui vont au-delà du manque de revenus. Pour cela, ils associent des mesures de soutien limitées dans le temps, conçues pour répondre aux besoins fondamentaux, des transferts de biens, par exemple des transferts de bétail ou des versements forfaitaires en espèces, et un accompagnement sur deux ans.
- Les administrations et les partenaires au développement n'ont pas à partir de zéro : ils peuvent transposer à plus grande échelle le modèle de progression, en adaptant et en faisant converger les programmes existants. Cela peut consister, par exemple, à tirer parti des programmes en place axés sur les transferts monétaires et les moyens de subsistance, et à s'appuyer sur des équipes de professionnels de santé pour mettre en œuvre le programme.
- En favorisant davantage, grâce à cette méthode de convergence, le changement d'échelle du modèle de progression, les responsables de l'action publique peuvent éliminer l'extrême pauvreté à un coût raisonnable et renforcer la résilience face au changement climatique à la faveur de la diversification des moyens de subsistance et de l'augmentation de l'épargne.

Sortir du piège de la pauvreté : une méthode complète s'impose pour lutter contre la pauvreté persistante

Le tout premier des ambitieux Objectifs de développement durable consiste, d'ici à 2030, à éliminer l'extrême pauvreté, ce que justifient des arguments solides. La non-satisfaction des besoins essentiels – nourriture en quantité suffisante, eau potable, logement et installations sanitaires – induit d'incommensurables souffrances humaines. Dans un premier temps, des progrès ont été accomplis en vue d'atteindre cet objectif, la part de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté ayant reculé de 10.8 % en 2015 à 8.5 % en 2019. Néanmoins, le choc provoqué par la pandémie de COVID-19, ainsi que les nouveaux conflits, l'aggravation des effets du changement climatique et d'autres crises ont mis un terme à cette amélioration et ont exacerbé la pauvreté dans le monde pour la première fois depuis des décennies. On estime aujourd'hui que 712 millions de personnes vivent dans l'extrême pauvreté (Castaneda Aguilar et al., 2024[1]), et le changement climatique devrait faire basculer pas moins de 132 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté d'ici à 2030 (Jafino et al., 2020[2]).

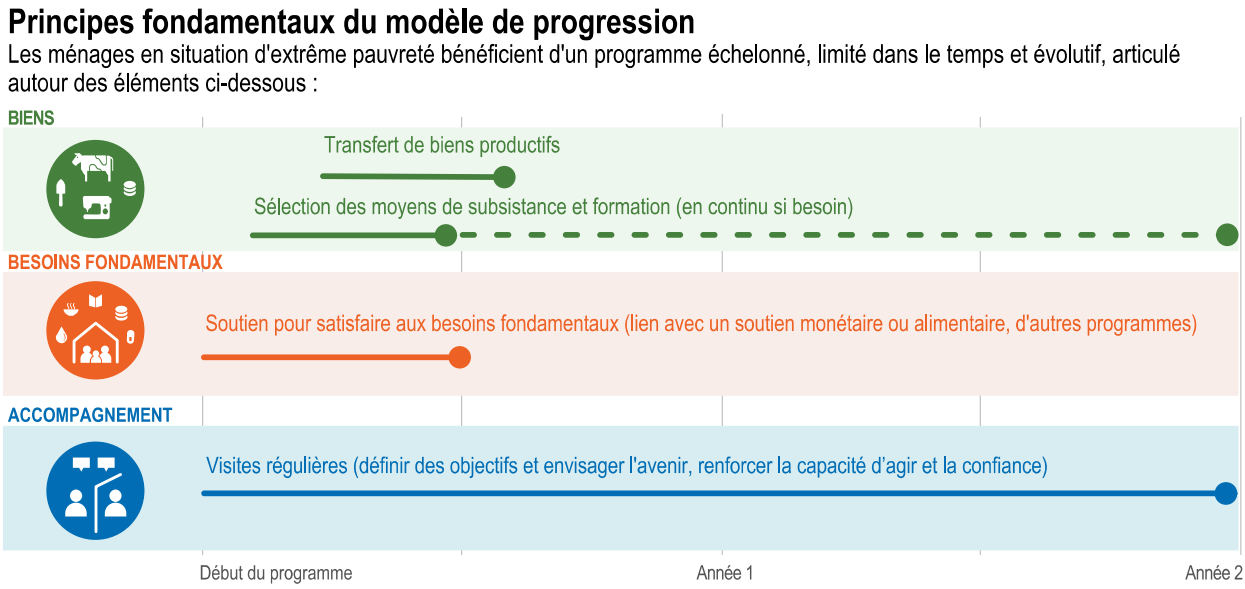
Comment expliquer la persistance de l'extrême pauvreté pendant la période la plus riche de l'histoire de l'humanité ? Le caractère inégal de la croissance économique en est l'une des raisons : la majorité des personnes pauvres vivent dans des pays d'Afrique subsaharienne qui ont connu une croissance économique faible, voire nulle (Roser, 2023[3]). En 2023, 46 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté résidaient dans des pays à faible revenu et 48 % dans des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, tandis que seuls 4.7 % et 1.1 % d'entre elles vivaient respectivement dans des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et dans des pays à revenu élevé (Mahler, Yonzan et Lakner, 2023[4]). Autre facteur de cette persistance, les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables vivant dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sont encore plus laissées de côté par les politiques de protection sociale existantes. Dans les pays à faible revenu, seuls 21 % des personnes les plus pauvres reçoivent des transferts sociaux, contre 73 % dans les pays à revenu élevé (Parekh et Bandiera, 2020[5]). De même, les économies à faible revenu et à revenu intermédiaire parviennent généralement moins bien à orienter les recettes fiscales et les subventions de façon à ce que les personnes vivant dans la pauvreté en retirent un avantage (Banque mondiale, 2022[6]).

Pour atteindre les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, les programmes doivent être conçus de manière spécifique et se montrer efficaces s'agissant de réduire le degré de pauvreté de ces personnes. Des éléments probants révèlent que les défis posés par l'extrême pauvreté sont plus complexes que la seule insuffisance des revenus, et que plusieurs obstacles se combinent et enferment les individus dans le piège de la pauvreté (Balboni et al., à paraître[7]). Par exemple, les ménages pauvres sont plus susceptibles de souffrir de problèmes de santé, d'exclusion sociale et d'un manque d'accès à l'éducation et aux services financiers. Ils sont également plus susceptibles de vivre dans des zones reculées, dépourvues d'infrastructures et exemptes de perspectives d'emploi, ainsi que de pâtir de chocs environnementaux.

Les programmes qui sortent les ménages de l'extrême pauvreté améliorent le bien-être, les revenus et la résilience climatique

Pour une éradication efficace de l'extrême pauvreté, il faut prendre en compte simultanément de multiples problématiques connexes. Trop souvent, programmes et politiques visent à remédier à une (ou parfois deux) de ces problématiques (par exemple, par le biais de programmes de formation technique ou de programmes mensuels d'assistance monétaire), mais ils ne parviennent pas à lever d'autres obstacles, laissant les personnes concernées face à des défis de taille pour se sortir du piège de la pauvreté. Des programmes complets axés sur les moyens de subsistance peuvent réduire l'extrême pauvreté de manière notable et renforcer la résilience des personnes vivant dans cette situation face au changement climatique, contribuant ainsi à veiller à ce que la crise climatique ne laisse pas de côté les plus vulnérables. Le modèle de progression, lancé par BRAC au Bangladesh en 2002, est l'un de ces programmes multidimentionnels qui proposent des mesures de soutien limitées dans le temps à l'appui des besoins fondamentaux, des transferts de biens tels que du bétail ou des versements forfaitaires en espèces, et un accompagnement qui débloque la capacité d'agir, développe le savoir-faire et fait naître l'espoir.

Graphique 4.1. Principes fondamentaux du modèle de progression



Les programmes complets peuvent accroître de manière durable les revenus et le bien-être des ménages

À travers le monde, des organisations et des administrations ont adopté le modèle de progression de BRAC. Plus d'une vingtaine d'évaluations aléatoires ont été menées sur son utilisation dans des contextes très différents, y compris dans le cadre de travaux de recherche influents au Bangladesh (Bandiera et al., 2017[8]) et d'une étude portant sur six pays (Éthiopie, Ghana, Honduras, Inde, Pakistan et Pérou) qui a consisté à suivre ses retombées sur environ 11 000 ménages pendant trois ans (Banerjee et al., 2015[9]). Il ressort d'un examen récent des résultats, après 18 mois à 3 ans, que les participants aux essais du programme de progression ont vu leurs revenus enregistrer une hausse comprise entre 7 % et 65 %, selon le contexte de l'étude et l'intervention, et leur consommation (mesure courante du bien-être) une hausse comprise entre 11 % et 30 % (J-PAL, 2023[10]). Selon la même étude, les ménages participants ont constaté des améliorations du même ordre sur les plans de la sécurité alimentaire, du patrimoine et de l'épargne. Des bénéfices durables ont également été observés sur de plus longues périodes. Par exemple, dans l'État indien du Bengale-Occidental, une évaluation dans le cadre de laquelle les ménages ont été suivis après trois, sept et dix ans a révélé que, dix ans après sa mise en place, le programme avait entraîné une augmentation de 22 % de la consommation et de 38 % du revenu (Banerjee, Duflo et Sharma, 2021[11]). Ce modèle a également été analysé et testé dans des contextes fragiles, avec des résultats positifs, notamment en Afghanistan (Bedoya et al., 2019[12]), en République démocratique du Congo (Angelucci, Heath et Noble, 2023[13]) au Yémen (Brune et al., 2020[14]) et dans le nord de l'Ouganda (Innovations for Poverty Action, 2021[15]).

Il ressort d'un examen récent des résultats, après 18 mois à 3 ans, que les participants aux essais du programme de progression ont vu leurs revenus enregistrer une hausse comprise entre 7 % et 65 %, selon le contexte de l'étude et l'intervention, et leur consommation (mesure courante du bien-être) une hausse comprise entre 11 % et 30 %.

Les programmes de progression aident les ménages en situation d'extrême pauvreté à résister aux effets du changement climatique

Les méthodes complètes adoptées pour accompagner les ménages hors de l'extrême pauvreté peuvent également renforcer la résilience face aux effets du changement climatique, en contribuant à diversifier leurs moyens de subsistance, accroître leur épargne, améliorer leur accès à l'information et les sensibiliser pour les aider à faire face aux aléas d'apparition rapide (inondations, par exemple) ou aux défis qui se manifestent lentement (aggravation des périodes de sécheresse).

En Éthiopie, par exemple, les interventions élaborées selon le modèle de progression ont permis de réduire ou d'éliminer les effets négatifs des sécheresses sur la sécurité alimentaire, la nutrition, les élevages et les violences conjugales (Hirvonen et al., 2023[16]). En Afghanistan, il a été constaté que les ménages participant au programme d'accompagnement hors de l'extrême pauvreté ont bien mieux résisté aux multiples crises – conflit, insécurité, sécheresse et pandémie de COVID-19 – que les ménages témoins[1] (Bedoya Arguelles et al., 2023[17]). Une étude reposant sur des méthodes mixtes a montré que, dans la région côtière du Bangladesh, la participation à un tel programme, assorti d'interventions spécifiquement axées sur le climat, était positivement corrélée au développement de capacités d'absorption et d'adaptation qui réduisent la pauvreté chronique (Diwakar et al., 2022[18]). Elle a également révélé que les

participants ayant été formés à la réduction des risques de catastrophe et informés sur les systèmes d'alerte précoce voyaient leurs risques de perdre des revenus en cas de chocs sanitaires, ou de catastrophes, réduits de 19 %.

Au Bangladesh, d'autres travaux de recherche consacrés à l'impact des inondations et des sécheresses sur les personnes en situation d'extrême pauvreté ont attesté que le programme de progression offrait une certaine protection contre les chocs liés au climat. Dans leur étude, Balboni et al. (à paraître[7]) ont également observé que les ménages plus exposés aux catastrophes s'adaptaient aux risques en réduisant leurs investissements à long terme, ce qui « implique que le fait d'intégrer des prêts assortis de conditions ou une assurance spécifique couvrant les aléas météorologiques dans les [programmes] de réduction de la pauvreté peut contribuer à accroître leur efficacité face au changement climatique ». Les programmes de réduction de la pauvreté qui comportent un volet axé sur l'adaptation au changement climatique n'offriront pas de solution miracle en matière de résilience climatique, mais ils étofferont la panoplie d'outils à la disposition des responsables de l'action publique.

Les méthodes multidimensionnelles visant à sortir les ménages de l'extrême pauvreté présentent un bon rapport coût-résultats

La méthode inspirée du modèle de progression de BRAC est largement reconnue comme étant une option de choix dans le domaine du développement mondial, puisqu'elle offre des avantages économiques durables qui dépassent les coûts initiaux (ICAI, 2019[19] ; J-PAL, 2023[10] ; IPA, 2023[20] ; Cartier Women's Initiative, 2023[21]). Un rapport récent soumis par une commission à la Chambre des communes du Royaume-Uni s'est félicité de ce que, « du fait qu'ils associent différentes interventions pami les plus critiques, les programmes établis selon le modèle de progression se révèlent être porteurs de transformation à long terme pour les ménages les plus pauvres, qui en retirent des avantages économiques et sociaux durables dépassant de loin le coût de l'investissement initial » (Parlement britannique, 2022[22]).

Dans l'ensemble, l'investissement supplémentaire requis au titre du modèle de progression varie entre 300 et 2 000 USD par ménage pour une période de deux ans. Au Bangladesh, afin de parvenir à une transformation concrète pour une famille, un tel programme a un coût de 500 USD par ménage sur deux ans. L'analyse coûts-avantages entreprise dans le cadre de l'étude réalisée sur six pays (Banerjee et al., 2015[9]) indique que les avantages sont supérieurs aux coûts de tous les programmes examinés sauf un, avec des ratios allant de 133 % au Ghana à 433 % en Inde[2].

De ce fait, les préoccupations relatives aux coûts ne devraient pas être un obstacle à la mise en œuvre des programmes inspirés du modèle de progression et d'autres programmes complets axés sur les moyens de subsistance. Dans les pays du Sud, les administrations dépensent déjà des milliers de milliards de dollars par an en programmes de lutte contre la pauvreté (Bureau de recherche de l'UNICEF – Innocenti, 2022[23]). À titre d'estimation approximative, avec un coût moyen de 1 000 USD par ménage pour les programmes de progression, si l'on suppose qu'environ 100 millions de ménages vivent dans l'extrême pauvreté, il en coûterait 100 milliards USD au total pour couvrir l'ensemble de cette population. En d'autres termes, les administrations et leurs partenaires au développement investissent déjà plus que le budget nécessaire pour financer des méthodes inspirées du modèle de progression à l'appui de l'ensemble des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

Les administrations et leurs partenaires au développement investissent déjà plus que le budget nécessaire pour financer des méthodes inspirées du modèle de progression à l'appui de l'ensemble des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

Il est aujourd'hui indispensable de générer des effets de bien plus grande ampleur à partir de ce type de méthodes, en coordonnant plus efficacement les interventions existantes au sein d'un ensemble cohérent et en veillant à ce qu'elles bénéficient aux populations vivant dans les pires conditions de pauvreté. Pour chaque pays, cela implique de tester, d'adapter et d'intégrer ces programmes dans la planification nationale et la politique de développement (Encadré 4.1).

Encadré 4.1. Solutions retenues par les administrations publiques pour intégrer les méthodes inspirées du modèle de progression dans les programmes et politiques existants en matière de lutte contre la pauvreté

Dans plus de 15 pays, les administrations publiques ont adapté cette méthode d'accompagnement hors de l'extrême pauvreté (Andrews et al., 2021[24]) ; au Brésil, en Éthiopie, en Inde, au Kenya et aux Philippines, elles ont intégré des éléments de cette méthode dans leurs systèmes existants afin de mieux répondre aux besoins à long terme des populations les plus défavorisées.

En Inde, l'État du Bihar, qui compte 130 millions d'habitants, a développé le Satat Jeevikoparjan Yojana (SJY). Il s'agit du plus vaste programme de progression piloté par des pouvoirs publics au monde, avec près de 200 000 ménages accompagnés depuis son lancement en 2018. Après avoir contribué à enrichir un modèle piloté par les autorités publiques, l'organisation non gouvernementale Bandhan Konnagar propose des formations aux agents en contact avec les participants aux programmes, ainsi qu'à ces derniers.

Le programme Samaveshi Aajeevika de l'administration indienne, qui intègre les enseignements tirés du programme SJY, appuiera le déploiement à l'échelon national des interventions de progression, en commençant par cinq nouveaux programmes gérés au niveau des États, conçus de façon à transposer ce modèle à plus grande échelle. Signifiant « moyens de subsistance inclusifs », le programme Samaveshi Aajeevika est hébergé par le ministère du Développement rural. Il cofinancera la mise au point de ces cinq nouveaux programmes de progression avec les administrations des États à compter de 2024.

Dans d'autres pays, les pouvoirs publics mettent en œuvre des programmes de progression qui tirent parti des régimes de protection sociale existants. Au Niger, par exemple, le Programme de protection sociale adaptative pour le Sahel, fonds fiduciaire multibailleurs géré par la Banque mondiale, a mis en œuvre un programme de progression qui cible les femmes en situation d'extrême pauvreté et participant au programme national de transferts monétaires. Le programme de progression a permis d'accroître la consommation et la sécurité alimentaire des femmes, de développer leurs activités professionnelles en dehors de l'exploitation agricole et d'améliorer leur bien-être psychosocial (Bossuroy et al., 2022[25]).

L'administration éthiopienne a été l'une des premières à intégrer certains éléments de la méthode de progression dans son système national de protection sociale. Actuellement dans sa cinquième phase, le Programme de filets de protection sociale productifs (Productive Safety Net Programme, PSNP) est le deuxième plus grand programme de protection sociale en Afrique. Il comprend un vaste volet incitatif inspiré du modèle de progression de BRAC, que l'on retrouve dans les PSNP ruraux comme urbains,

et dont l'objectif est d'accompagner un total de 1.25 million de ménages d'ici à 2025 (Ethiopia Ministry of Agriculture, 2020[26] ; Banque mondiale, 2020[27] ; 2023[28]).

Au niveau de l'action publique, les administrations intègrent également le modèle de progression dans les stratégies et plans nationaux de développement. À titre d'exemple, au Rwanda, une Stratégie nationale spécifique à l'appui d'une progression durable a été adoptée pour répondre à la nécessité de générer un impact durable et de renforcer la résilience, ainsi que pour prendre en compte l'incidence des chocs climatiques sur les ménages en situation d'extrême pauvreté. L'administration centrale coordonne la mise en œuvre de cette méthode entre les ministères et les différents niveaux d'administration par l'intermédiaire d'un secrétariat national.

Sources : Andrews et al. (2021[24]), *The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale*, http://hdl.handle.net/10986/34917 ; Bossuroy et al. (2022[25]), « Tackling psychosocial and capital constraints to alleviate poverty », https://doi.org/10.1038/s41586-022-04647-8 ; ministère éthiopien de l'Agriculture (2020[26]), *General Programme Implementation Manual*, https://govtribe.com/file/government-file/attachment-j-dot-3-psnp-5-general-pim-final-1-dot-pdf ; Banque mondiale (2023[28]), Ethiopia-Urban Productive Safety Net and Jobs Project, http://documents.worldbank.org/curated/en/438581601776877012/Ethiopia-Urban-Productive-Safety-Net-and-Jobs-Project ; Banque mondiale (2023[28]), *Implementation Status & Results Report: Urban Productive Safety Net and Jobs Project* (P169943), https://documents1.worldbank.org/curated/en/099122023102033576/pdf/P1699431b343f00261b3301b9f31ebf4b81.pdf.

L'intégration d'une méthode d'accompagnement hors de l'extrême pauvreté dans les programmes et politiques existants ouvre une voie d'éradication de l'extrême pauvreté à un coût raisonnable

Les administrations sont les mieux placées pour parvenir à des avancées durables en matière d'éradication de l'extrême pauvreté et de renforcement de la résilience climatique. Elles ont pour mission de transformer la vie des personnes les plus vulnérables et disposent des infrastructures et des systèmes en place nécessaires à ces fins. En outre, elles sont en mesure de coordonner les investissements entre les ministères, les parties prenantes, les politiques d'action publique et les programmes dans le but de lutter le plus efficacement possible contre l'extrême pauvreté et la vulnérabilité face au changement climatique.

Les administrations et les partenaires au développement n'ont pas à partir de zéro : ils peuvent fortement contribuer à transposer à plus grande échelle les modèles de progression en adaptant les programmes existants. Il est essentiel de faire converger les dispositifs existants, comme les transferts monétaires, et les programmes en cours axés sur les moyens de subsistance. Pour cela, les équipes d'agents de première ligne doivent parvenir à instaurer une collaboration poussée afin de mettre en œuvre l'ensemble des mesures au niveau des ménages, en les échelonnant sur une période d'environ 24 mois. En appliquant le modèle de progression aux programmes et structures existants, tant au niveau de l'administration que des collectivités locales, il est possible de réduire les coûts marginaux de mise en œuvre et de réaliser des économies d'échelle potentielles à mesure que la portée des programmes est étendue. Pour que ce changement d'échelle porte ses fruits, des partenariats solides sont également nécessaires : les organisations non gouvernementales jouent un rôle de premier plan en aidant à renforcer les capacités d'élaboration et de mise en œuvre.

> Avec les alliances et le soutien adéquats, l'extrême pauvreté pourrait être vaincue pour de bon.

Pourtant, les administrations nationales ne peuvent pas à elles seules intégrer et déployer ces programmes à plus grande échelle. Il est indispensable que les connaissances soient partagées et les capacités renforcées. Le rôle des donneurs multilatéraux et bilatéraux est essentiel puisqu'ils aident à combler les déficits de financement, permettant ainsi aux administrations d'investir dans des approches multidimensionnelles de qualité. Les initiatives telles que le Partenariat mondial pour l'inclusion économique (Banque mondiale, s.d.[29]) et le Programme de protection sociale adaptative pour le Sahel, tous deux hébergés par la Banque mondiale, ou encore le programme d'immersion et d'échange de connaissances hébergé par le gouvernement de l'État du Bihar, en Inde, sont des exemples d'initiatives collaboratives auxquelles les donneurs peuvent participer. Ce type d'initiatives favorise la mise en œuvre, au niveau des pays, d'interventions à l'appui de la lutte contre la pauvreté, fondées sur des données probantes, tout en accélérant l'innovation mondiale et l'échange de connaissances entre les administrations publiques et les organisations internationales. Le recours à une démarche plus globale ou l'engagement d'un investissement massif n'impliquent pas nécessairement de mobiliser des ressources nettement supérieures en volume. Au contraire, en utilisant les ressources existantes de manière plus efficace grâce à des actions de convergence, il est possible d'obtenir un meilleur retour sur les investissements publics.

Références

Andrews, C. et al. (2021), *The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://hdl.handle.net/10986/34917. [24]

Angelucci, M., R. Heath et E. Noble (2023), « Multifaceted programs targeting women in fragile settings: Evidence from the Democratic Republic of Congo », *Journal of Development Economics*, vol. 164/103146, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2023.103146. [13]

Balboni, C. et al. (à paraître), *Poverty Reduction in the Face of Climate Change: Preliminary Draft*. [7]

Bandiera, O. et al. (2017), « Labor Markets and Poverty in Village Economies », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 132/2, pp. 811–870, https://doi.org/10.1093/qje/qjx003. [8]

Banerjee, A. et al. (2015), « A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries », *Science*, vol. 348/6236, p. 1260799, https://doi.org/10.1126/science.1260799. [9]

Banerjee, A., E. Duflo et G. Sharma (2021), « Long-Term Effects of the Targeting the Ultra Poor Program », *American Economic Review: Insights*, vol. 3/4, pp. 471-486, https://doi.org/10.1257/AERI.20200667. [11]

Banque mondiale (2023), *Implementation Status & Results Report: Urban Productive Safety Net and Jobs Project*, Banque mondiale, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099122023102033576/pdf/P1699431b343f00261b3301b9f31ebf4b81.pdf. [28]

Banque mondiale (2022), *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, Banque mondiale, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/c54500c3f84840d9c0ac55f974baef28-0350012022/original/Brochure-PSPR22-DIGITAL-2.pdf. [6]

Banque mondiale (2020), *Ethiopia – Urban Productive Safety Net and Jobs Project*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/438581601776877012/Ethiopia-Urban-Productive-Safety-Net-and-Jobs-Project. [27]

Banque mondiale (s.d.), *Partnership for Economic Inclusion website*, https://www.peiglobal.org. [29]

Bedoya Arguelles, G. et al. (2023), *Building Resilient Livelihoods: The Enduring Impacts of Afghanistan's Targeting the Ultra-Poor Program*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/099258011072320210/IDU0c81602f90427e040870b5660d21325c34d43. [17]

Bedoya, G. et al. (2019), *No household left behind: Afghanistan Targeting the Ultra Poor impact evaluation*, National Bureau of Economic Research, https://doi.org/10.3386/w25981. [12]

Bossuroy, T. et al. (2022), « Tackling psychosocial and capital constraints to alleviate poverty », *Nature*, vol. 605/7909, pp. 291-297, https://doi.org/10.1038/s41586-022-04647-8. [25]

Brune, L. et al. (2020), *Social protection amidst social upheaval: Examining the impact of a multi-faceted program for ultra-poor households in Yemen*, National Bureau of Economic Research, Washington, DC, https://doi.org/10.3386/w27583. [14]

Bureau de recherche de l'UNICEF – Innocenti (2022), *COVID-19 and Shrinking Finance for Social Spending*, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, https://www.unicef.org/innocenti/media/3601/file/UNICEF-COVID19-Shrinking-Finance-Social-Spending-2022.pdf. [23]

Cartier Women's Initiative (2023), *A Big Push for Entrepreneurship: Lessons from a Field Experiment*, https://www.youtube.com/watch?v=gOylZYF5G-k (consulté le 22 avril 2024). [21]

Castaneda Aguilar, R. et al. (2024), *March 2024 global poverty update from the World Bank: First estimates of global poverty until 2022 from survey data*, 26 mars, https://blogs.worldbank.org/en/opendata/march-2024-global-poverty-update-from-the-world-bank--first-esti (consulté le 22 avril 2024). [1]

Diwakar, V. et al. (2022), *Pathways out of ultra-poverty: A mixed methods assessment of layered interventions in coastal Bangladesh*, Chronic Poverty Advisory Network, https://bigd.bracu.ac.bd/wp-content/uploads/2022/07/Pathways-Out-of-Ultra-poverty_-A-Mixed-Methods-Assessment-of-Layered-Interventions-in-Coastal-Bangladesh.pdf. [18]

Ethiopia Ministry of Agriculture (2020), *General Programme Implementation Manual*, Addis Ababa, https://govtribe.com/file/government-file/attachment-j-dot-3-psnp-5-general-pim-final-1-dot-pdf. [26]

Hirvonen, K. et al. (2023), *Do ultra-poor graduation programs build resilience against droughts? Evidence from rural Ethiopia*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, https://doi.org/10.2499/p15738coll2.137000. [16]

ICAI (2019), *DFID's Partnerships With Civil Society Organisations*, Independent Commission for Aid Impact, Londres, https://icai.independent.gov.uk/html-version/csos/#section-2. [19]

Innovations for Poverty Action (2021), *The Impact of a Graduation Program on Livelihoods in Refugee and Host Communities in Uganda*, Innovations for Poverty Action, https://poverty-action.org/study/impact-graduation-program-livelihoods-refugee-and-host-communities-uganda (consulté le 13 mai 2024). [15]

IPA (2023), *Emerging Opportunities for Impact at Scale*, Innovations For Poverty Action, New York City, https://poverty-action.org/sites/default/files/2023-11/IPA-Best-Bets-Report-Updated.pdf. [20]

Jafino, B. et al. (2020), *Revised estimates of the impact of climate change on extreme poverty by 2030*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/706751601388457990/revised-estimates-of-the-impact-of-climate-change-on-extreme-poverty-by-2030. [2]

J-PAL (2023), *Building stable livelihoods for low-income households*, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/building-stable-livelihoods-low-income-households. [10]

Mahler, D., N. Yonzan et C. Lakner (2023), *Most of the world's extreme poor live in middle income countries – but not for long*, 21 mars, https://blogs.worldbank.org/en/opendata/most-worlds-extreme-poor-live-middle-income-countries-not-long (consulté le 9 avril 2024). [4]

Parekh, N. et O. Bandiera (2020), *Do social assistance programmes reach the poor? Micro-evidence from 123 countries*, International Growth Centre, Londres, https://www.theigc.org/publications/do-social-assistance-programmes-reach-poor-micro-evidence-123-countries (consulté le 22 avril 2024). [5]

Parlement britannique (2022), *Extreme poverty and the Sustainable Development Goals*, https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmintdev/147/report.html. [22]

Roser, M. (2023), « Extreme poverty: How far have we come, and how far do we still have to go? », *OurWorldInData*, https://ourworldindata.org/extreme-poverty-in-brief. [3]

Notes

[1] Voir également un examen du programme de la Banque mondiale ciblant les ultra-pauvres en Afghanistan sur https://drive.google.com/file/d/1kyPtu9u9LShWwdv3nHKuYC_4a0pH_8ph/view.

[2] Au Honduras, la majorité des ménages participant au programme ont choisi le poulet comme biens, or les poulets étaient atteints de maladies.

5 Point de vue : Renforcer les systèmes fiscaux et éliminer les niches fiscales pour accroître le financement du développement durable

Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim, ministre du Développement international, Norvège

« En ce monde, rien n'est certain, à part la mort et les impôts », aurait dit un jour Benjamin Franklin, homme d'État et philosophe américain du XVIIIe siècle. Il se trompait en ce qui concerne les impôts.

Chaque année, des milliards de dollars sont perdus en raison de systèmes fiscaux mal conçus ou mal appliqués. Certaines lois, politiques ou niches fiscales laissent la porte ouverte à la fraude fiscale, aux flux financiers illicites et à la corruption, détournant ainsi des ressources vitales qui pourraient servir aux soins médicaux, à l'éducation et aux services de base destinés à la population. Ainsi, des politiques fiscales mal conçues peuvent entretenir les inégalités. Les inégalités sont avant tout un problème systémique, qui appelle des changements systémiques, notamment dans les programmes de protection sociale, au niveau des institutions publiques et aux fins d'une prestation de service efficace. Compte tenu de l'écart entre les besoins et les ressources disponibles pour le développement durable, nous devons mettre en place des systèmes fiscaux équitables qui augmentent les recettes locales et qui donc réduisent la dépendance des pays et leur permettent d'être pleinement responsables de leur propre développement.

Un régime fiscal juste et transparent est également nécessaire pour garantir que la société dans son ensemble tire avantage de l'exploitation des ressources naturelles de son pays. En Norvège, notre système fiscal taxe depuis longtemps les ressources naturelles telles que le pétrole et l'énergie hydroélectrique. Cette approche s'est révélée bénéfique pour développer notre pays tout en préparant l'avenir. L'expérience nous a en outre prouvé que les taxes liées à l'environnement et au climat peuvent favoriser des stratégies efficaces et innovantes en faveur du financement de la transition écologique.

À l'échelle mondiale, il existe une demande pour que soient améliorées la réglementation et la transparence internationales grâce à une coopération multilatérale plus efficace et inclusive, afin d'éviter la fuite des capitaux. Nous devons tout mettre en œuvre pour accomplir des progrès significatifs dans ce domaine lors de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tiendra en Espagne en 2025. La Norvège, le Mexique, le Népal et la Zambie favoriseront l'aboutissement des négociations sur le document final de la Conférence. En tant que pays invité du G20, présidé cette année par le Brésil, la Norvège accordera notamment une attention particulière à la coopération en matière fiscale.

À l'échelle mondiale, il existe une demande pour que soient améliorées la réglementation et la transparence internationales grâce à une coopération multilatérale plus efficace et inclusive, afin d'éviter la fuite des capitaux.

La lutte contre les inégalités est l'une des grandes priorités de la politique de développement norvégienne, tout comme elle l'a été pour notre propre développement national. Les recettes publiques constituent, pour tout pays, la base d'un progrès social pérenne, et elles sont l'un de nos outils les plus importants pour réduire les inégalités. Dans le cadre de ses activités de coopération pour le développement, la Norvège aide plusieurs pays à améliorer leur système fiscal national et à renforcer leur administration fiscale. De nombreux partenaires différents y contribuent en prodiguant des conseils techniques et en organisant des campagnes de sensibilisation. Ainsi, nous utilisons l'aide publique au développement pour améliorer les systèmes afin qu'ils génèrent davantage de ressources nationales.

Les ressources d'un pays devraient profiter à sa population. C'est pourquoi nous devons remédier à toutes les niches fiscales et améliorer les systèmes fiscaux, de manière à générer des fonds qui serviront à atteindre les Objectifs de développement durable. Pour ce faire, un engagement et une collaboration renforcée à l'échelle mondiale et nationale sont indispensables, et la Norvège est prête à prendre sa part.

6 Les systèmes fiscaux et leur pouvoir de nivellement

Giulia Mascagni, Centre international pour la fiscalité et le développement

Giovanni Occhiali, Centre international pour la fiscalité et le développement

Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire doivent accroître radicalement leurs recettes fiscales pour financer les avancées en direction des Objectifs de développement durable (ODD). Le présent chapitre examine les raisons pour lesquelles il conviendrait de s'intéresser davantage, dans le contexte économique et budgétaire global, à la mise en place de systèmes fiscaux équitables et durables ainsi qu'à la conception, à la mise en œuvre et au suivi d'une fiscalité progressive, en tant qu'outils essentiels de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. On trouvera dans le présent chapitre des exemples de mesures budgétaires complémentaires, portant notamment sur le contrôle ou la redistribution au profit des plus pauvres, destinées à rendre les systèmes budgétaires plus équitables et à accroître les recettes. Le constat est que l'utilisation des systèmes fiscaux à des fins d'objectifs environnementaux – par le biais notamment de taxes carbone au niveau national, souvent présentées comme une nouvelle source de financement prometteuse – présente un potentiel limité pour ce qui est de la génération de recettes. Le chapitre se termine en proposant des solutions d'avenir permettant de tirer pleinement parti du potentiel de nivellement de la fiscalité.

Messages clés

- La réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) d'ici 2030 passe par le doublement des recettes fiscales dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Or, cette augmentation radicale prendra du temps. Sur le moyen terme, l'aide demeure une source de financement essentielle, notamment pour soutenir la capacité fiscale.
- La forte pression qui pèse sur les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire pour accroître leurs recettes fiscales afin d'atteindre des objectifs souvent irréalistes – pression pourtant bien souvent justifiée face à l'importante pénurie de financements – risque de les inciter à adopter des pratiques fiscales inefficaces, peu équitables et non durables.
- L'administration fiscale et l'application de la législation fiscale, ainsi que la conception de la politique fiscale, jouent un rôle sous-estimé au regard de la progressivité. Une application lacunaire des mesures fiscales a des conséquences inattendues en termes de pauvreté et d'inégalités, et ce, même dans le cadre d'une politique fiscale progressive.
- Un recouvrement de l'impôt inégal pèse plus lourdement sur les personnes à faible revenu et les petites entreprises, la complexité des prélèvements et les coûts de discipline aggravant l'inéquité. Une application plus efficace des mesures fiscales aux niveaux supérieurs de revenu permettrait à la fois d'améliorer l'équité et de collecter plus de recettes.
- Le régime fiscal pourrait être utilisé pour atteindre les objectifs environnementaux, notamment à l'appui d'une gestion durable des ressources naturelles et de la réduction des coûts sanitaires de la pollution dans les zones urbaines. Cela étant, il est peu probable que les taxes environnementales deviennent une source de financement majeure pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Introduction

L'augmentation des recettes fiscales afin de réduire la pauvreté et les inégalités – et de progresser dans la réalisation des ODD – doit avoir lieu de façon équitable, durable et efficiente. La réalisation des ODD, dont ceux relatifs à la pauvreté et aux inégalités, requiert des hausses considérables des recettes fiscales dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire[1]. En 2019, il a été calculé qu'en l'absence d'une augmentation importante de l'aide publique au développement (APD), un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire moyen serait contraint de doubler ses recettes fiscales d'ici 2030 (elles représentent actuellement moins de 15 % en moyenne du produit intérieur brut, ou PIB) pour progresser sensiblement dans les cinq principaux ODD[2]. Cela représente un défi de taille : au cours des 30 dernières années, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont rarement enregistré de hausses fiscales équivalant à plus de 5 points de pourcentage du PIB. L'histoire montre qu'une augmentation des recettes fiscales de 0.5 point de pourcentage du PIB par an est déjà un objectif très ambitieux (Gallien, Lees et Mascagni,, 2024[1]). Il faut donc du temps pour instaurer une hausse équitable et durable des recettes (Gallien, Lees et Mascagni,, 2024[1]).

En 2019, il a été calculé qu'en l'absence d'une augmentation importante de l'aide publique au développement (APD), un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire moyen serait contraint de doubler ses recettes fiscales d'ici 2030 (elles représentent actuellement moins de 15 % en moyenne du produit intérieur brut) pour progresser sensiblement dans les cinq principaux ODD.

Les systèmes fiscaux contribuent principalement à lutter contre la pauvreté et les inégalités en générant des recettes suffisantes pour financer des dépenses publiques telles que la protection sociale, les soins de santé et l'éducation. La conception d'instruments fiscaux nouveaux et novateurs, comme les taxes environnementales (Encadré 6.1), peut offrir des perspectives intéressantes en matière de génération de recettes, même si les défis environnementaux entraineront à l'avenir des besoins de financement plus élevés que les recettes qu'ils pourraient permettre aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de percevoir. Des réformes seront nécessaires pour renforcer les capacités des administrations fiscales et améliorer le civisme fiscal, et ainsi poser les bases indispensables à l'augmentation des recettes. Outre leurs effets sur les recettes publiques, les régimes fiscaux ont une incidence directe sur la pauvreté et les inégalités du fait de leur conception et leur mise en œuvre. Le mode de recouvrement de l'impôt est donc tout aussi important que les montants collectés. L'administration fiscale et l'application de la législation fiscale jouent un rôle capital pour assurer une hausse équitable et durable des recettes.

Encadré 6.1. Bien que les taxes environnementales jouent un rôle clé dans la lutte contre les inégalités, leur potentiel en matière de génération de recettes est limité

Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont d'énormes besoins en matière de financement climatique, qui rendent plus impérieuse la nécessité devant laquelle ils se trouvent de trouver des sources de revenus. Bien que citées de toutes parts dans les débats internationaux, les taxes carbone au niveau national ont des capacités restreintes en matière de génération de revenus. En Afrique du Sud, seul pays africain à avoir instauré une taxe carbone, cette dernière a rapporté la somme dérisoire de 40 millions USD sur un total de 77.1 milliards USD recouvrés grâce à l'impôt en 2020-21 (Baker, 2022[2]). Il est donc peu probable qu'une telle taxe comble de façon substantielle les besoins de financement des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Sa mise en place à grande échelle dans cette catégorie de pays peut toutefois contribuer à apporter, de façon progressive, une solution face à des problèmes environnementaux tels que la gestion des déchets et la pollution de l'air, qui touchent de façon disproportionnée les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Les taxes environnementales favorisant une utilisation durable des ressources ou une réduction de la pollution en milieu urbain peuvent jouer un rôle important dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (Keen, 2023[3]). Une étude récente montre qu'en Afrique subsaharienne, les responsables publics considèrent ces taxes comme le meilleur moyen de collecter des recettes et de remédier aux inégalités existantes (Occhiali, 2023[4]). À titre d'exemple, les droits de douane qui dissuadent les importations de voitures de seconde main et incitent à se tourner vers des alternatives plus écologiques ont vraisemblablement un effet progressif dans les contextes où la détention d'un véhicule individuel reste un luxe, et où les taxes prélevées sur ce type de véhicule peuvent financer les transports publics (Granger et al., 2021[5]). Les taxes sur les déchets, qui sont la principale source de financement de l'élimination des ordures dans les pays à revenu élevé, sont rares dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ; cependant, lorsqu'elles y sont utilisées, elles ont tendance à être appliquées avec des taux forfaitaires régressifs. Le fait de les relier aux taxes foncières pourrait, au contraire, en faire une source de revenus progressive, et ainsi améliorer la gestion des déchets (Matheson, 2022[6]). De même, les efforts visant à rationaliser le régime de fiscalité des forêts tropicales se soldent souvent par un échec, même s'il existe des exemples concluants de barèmes de prélèvement dissuadant de procéder à l'exploitation forestière dans les zones péri-urbaines tout en maintenant le bois de chauffage à un prix abordable dans les zones rurales où il y a peu de combustibles alternatifs (Hamissou, 2001[7]).

On voit donc que les taxes environnementales peuvent aider à remédier aux inégalités actuelles. Des recherches complémentaires sont cependant nécessaires pour comprendre comment les instruments fiscaux peuvent résoudre de façon juste les problèmes environnementaux que connaissent les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Malgré les perspectives qu'ils offrent, ces instruments devraient être mis en place en priorité pour régler les défis environnementaux, plutôt que pour récolter des fonds. Il faudra, pour financer l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, que les pays à revenu élevé continuent de respecter leur engagement de consacrer 100 milliards USD par an à l'action climatique, engagement qui a mis 13 ans à être honoré pour la première fois.

Source : Baker (2022[2]) ; Keen (2023[3]) ; Occhiali (2023[4]) ; Granger et al. (2021[5]) ; Matheson (2022[6]) ; Hamissou (2001[7]).

Une fiscalité progressive est essentielle pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, et devrait être davantage prise en compte dans le contexte économique et budgétaire général

Les régimes fiscaux en vigueur dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire incluent généralement les dispositifs les plus souvent requis pour assurer la progressivité, à savoir : un impôt sur le revenu au taux progressif, avec des exonérations pour les personnes à revenu faible ou intermédiaire ; des exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les biens de première nécessité ; enfin, des prélèvements sur certains types de revenus (dividendes, loyers ou plus-values) qui sont plutôt l'apanage des personnes à revenu élevé. Dans la pratique, cependant, la fiscalité progressive peut avoir des conséquences inattendues en termes de pauvreté et d'inégalités. Un exemple clair est l'impact de l'inflation sur les seuils d'exonération fiscale destinés à protéger les ménages à bas revenu, comme cela a été constaté en Éthiopie. Dans ce pays, qui a connu une période de forte inflation dans les années 2010, le seuil d'exonération d'impôt est tombé bien en dessous du niveau prévu par les responsables de l'action publique. Pour le maintenir à sa valeur réelle, il aurait dû être multiplié par cinq, mais la réforme a pris du retard et le seuil d'exonération fiscale n'a cessé de baisser pour atteindre la moitié du seuil de pauvreté du pays. Les retards dans la réforme du barème de l'impôt sur le revenu – et l'inadéquation du minimum imposable, en particulier – se sont traduits par l'imposition de travailleurs se trouvant en dessous du seuil de pauvreté, d'où un effet négatif probable sur la pauvreté (Hirvonen, Mascagni, et Roelen, 2018[8]). Des données récentes montrent en outre que dans plusieurs pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les travailleurs faiblement rémunérés doivent s'acquitter de prélèvements de toutes sortes assimilables à des impôts – en particulier à l'échelon local et au niveau de la communauté –, qui sont souvent régressifs (Gallien et van den Boogaard, 2021[9]). Ces prélèvements informels doivent être pris en compte lors de la conception des régimes fiscaux officiels, car ils rendent d'autant plus nécessaire de modifier les seuils d'exonération et de rendre les barèmes d'imposition progressifs.

Une autre conséquence inattendue concerne par exemple les exonérations de TVA sur les biens de consommation de base. Si ces exonérations permettent d'améliorer la progressivité sur le court terme, elles peuvent en revanche s'avérer moins efficaces que d'autres mesures pour promouvoir la redistribution par l'impôt sur le long terme. La TVA est souvent considérée comme un impôt régressif car son taux est le même quel que soit le niveau de revenu des consommateurs. Pourtant, la plupart des pays appliquent des exonérations sur les produits de base comme la nourriture ou les uniformes scolaires, qui représentent une grande part du budget des ménages défavorisés. Ces exonérations répondent certes au problème de la régressivité de la TVA, mais leur efficacité est limitée car les ménages pauvres ont tendance à effectuer leurs achats sur les marchés informels (Bachas, Gadenne et Jensen, 2023[10]). Par conséquent, les avantages qui en résultent – en valeur absolue – profitent davantage aux ménages à haut revenu qu'à

ceux disposant d'un revenu faible ou moyen, auxquels les exonérations de TVA sont pourtant censées s'adresser. Sur le long terme, les pays aux capacités administratives plus importantes peuvent améliorer la redistribution par l'impôt en supprimant la plupart des exonérations de TVA et en utilisant les gains qui en résultent pour financer des transferts généralisés aux ménages à revenu faible ou moyen. Warwick et al. (2022[11]) ont montré que la réaffectation des sommes provenant de la suppression des exonérations de TVA sous forme de transferts universels et non ciblés permettrait d'améliorer à la fois la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités. Cette logique vaut également pour les exonérations de TVA sur les serviettes hygiéniques menstruelles, souvent présentées comme favorisant l'égalité des genres. Cette mesure a peu de chances d'améliorer l'accès des femmes pauvres à ces produits et profite surtout aux femmes ayant des revenus élevés (Byrne, 2023[12]). Si ces exonérations sont supprimées, les recettes qui en auraient résulté pourraient servir à financer la fourniture directe et ciblée des serviettes en question (Grown et Mascagni,, 2024[13]).

> [...] la réaffectation des sommes provenant de la suppression des exonérations de TVA sous forme de transferts universels et non ciblés permettrait d'améliorer à la fois la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités.

L'instauration d'un contrôle plus strict sur les personnes physiques et morales aux revenus élevés permettrait de rendre les régimes fiscaux plus justes et de générer plus de recettes

L'administration fiscale elle-même peut avoir une influence directe sur l'équité, une application inégale des mesures fiscales en étant la preuve la plus flagrante. Alors que les administrations fiscales déploient des efforts considérables pour tirer des recettes (souvent nulles) des micro- et petites entreprises informelles, les personnes ayant des revenus élevés passent largement à travers les mailles du filet. La sagesse populaire, selon laquelle la régularisation du secteur informel peut donner lieu à de fortes augmentations des recettes, a conduit un grand nombre d'autorités fiscales à lancer des campagnes d'immatriculation à grande échelle, qui ont permis de soumettre à l'impôt des milliers de nouveaux contribuables. Pour autant, aucun gain substantiel n'en a été retiré car une forte proportion de ces contribuables ont un revenu se situant en dessous ou juste au niveau du minimum imposable. Une fois enregistrés, soit ils n'effectuent aucune déclaration, soit ils déclarent un montant égal à zéro (Lediga, Riedel et Strohmaier, 2020[14] ; Mascagni, et al., 2022[15] ; Gallien et al., 2023[16]). Pire encore, ces campagnes de régularisation peuvent avoir des conséquences inattendues sur la justice fiscale : les ressources non négligeables qui sont consacrées à l'enregistrement des contribuables improductifs pourraient trouver un meilleur usage si elles étaient consacrées à l'identification des personnes à revenu élevé qui échappent fréquemment à l'impôt. L'impôt dont s'acquittent ces personnes est prélevé majoritairement sur les revenus des loyers, du capital ou des investissements, pour lesquels les contrôles sont souvent rares. Par conséquent, le fait de mettre davantage l'accent sur les travailleurs à revenu élevé permettrait à la fois d'améliorer l'équité et de collecter plus de recettes. En Ouganda, par exemple, le service de l'autorité fiscale s'occupant des individus très fortunés a collecté plus de 5.5 millions USD la première année suivant sa création, une somme qui ne représente sans doute que la partie émergée de l'iceberg (Kangave et al., 2018[17] ; Santoro et Waiswa, 2024[18]).

Les effets néfastes d'une application inégale des mesures fiscales sont aggravés par la complexité des régimes fiscaux et la confusion des contribuables, en particulier pour les plus modestes d'entre eux. Des travaux de recherche montrent que la complexité fiscale a des conséquences en termes d'équité, car les coûts de discipline sont régressifs et entraînent une pression fiscale plus élevée pour les petites

entreprises (Slemrod et Venkatesh, 2002[19] ; Coolidge, 2012[20]). Une étude récente montre par exemple qu'en moyenne, 40 % des entreprises de petite taille réparties dans un ensemble varié de 11 pays n'utilisent pas leur crédit de TVA issu des intrants qu'elles achètent pour leur production, ce qui provoque de fait l'augmentation de leur facture de TVA au-delà de ce qu'elle devrait théoriquement être (Brockmeyer et al., 2024[21]). La raison à cela est que les petites entreprises ont tendance à avoir moins accès à des services de qualité en matière de conseil fiscal, à être moins en capacité d'obtenir des exonérations fiscales et autres avantages, et à avoir plus de mal à s'y retrouver dans un système fiscal de plus en plus complexe et numérique (Mascagni, et al., 2022[22]). Les mêmes difficultés se retrouvent en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu du travail (Mascagni, et Mengistu, 2019[23] ; Benzarti, 2013[24]).

Pistes à suivre pour exploiter le potentiel de nivellement des régimes fiscaux

L'administration fiscale et l'application de la législation fiscale, ainsi que la conception de la politique fiscale, jouent un rôle sous-estimé au regard de la progressivité. Les capacités des administrations et des institutions sont indispensables pour assurer le suivi du fonctionnement concret des systèmes fiscaux, les ajuster de manière à garantir l'équité et faire en sorte que la pression des autorités s'applique de façon homogène sur l'ensemble des groupes de la société. La forte pression qui pèse sur les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire pour accroître leurs recettes fiscales afin d'atteindre des objectifs souvent irréalistes – pression pourtant bien souvent justifiée face à l'importante pénurie de financements – risque de les inciter à adopter des pratiques fiscales inefficaces, peu équitables et non durables. Mettre l'accent sur l'administration fiscale dans son ensemble – et sur sa réalité dans le contexte des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire – peut aider à atténuer ce risque. La communauté internationale, dans le cadre notamment de l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba et de l'outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale, prend de plus en plus ses distances par rapport à la vision étroite consistant à mesurer la hausse des recettes d'un pays pour se tourner vers des considérations plus générales, à savoir la façon dont ces recettes évoluent à la hausse, y compris en accordant une plus grande attention à l'administration fiscale (Addis Tax Initiative, 2023[25]). L'importance ainsi attachée à l'administration fiscale est particulièrement importante pour s'assurer que les actions destinées à accroître les recettes contribuent davantage à promouvoir la progression de l'équité et la réduction de la pauvreté qu'à les empêcher. Les exemples cités plus haut illustrent bien les impacts et les conséquences inattendues de l'administration fiscale et de l'application des mesures fiscales : les seuils, les exonérations et les mesures administratives peuvent tous avoir des effets néfastes sur la pauvreté et les inégalités, à moins de faire l'objet d'un suivi rigoureux.

Dans la pratique, un programme de réforme axé sur une fiscalité équitable inclut nécessairement, entre autres mesures, un renforcement de l'imposition des plus riches et un allègement progressif de la pression administrative et de la charge fiscale qui pèsent sur les travailleurs à faible et moyen revenu et sur les petites entreprises, notamment en mettant un terme aux campagnes d'enregistrement à grande échelle et en introduisant des procédures simplifiées. Parallèlement, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire doivent, avec l'aide des partenaires au développement, poursuivre leurs efforts pour accroître les capacités de leur administration et encourager le civisme fiscal, notamment en mettant à profit la transformation numérique et l'analytique des données pour améliorer l'administration fiscale. Ces efforts peuvent se traduire à la fois par une augmentation des recettes et par une plus grande équité, tout en posant les bases d'une génération de revenus durable sur le long terme.

Pour finir, et ce n'est pas le moins important, le rôle de la fiscalité dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités doit être résolument intégré dans une approche budgétaire globale. Le potentiel de nivellement de l'impôt ne peut être pleinement exploité que si les ressources qui en proviennent sont consacrées à l'amélioration des conditions économiques, humaines et sociales, en particulier pour les ménages à faible et moyen revenu. L'impôt n'est que l'un des nombreux outils de la politique fiscale dont disposent les autorités publiques (les autres étant par exemple le revenu universel, les transferts en espèces, la

fourniture directe de produits comme des serviettes hygiéniques menstruelles), et son utilité devrait être soigneusement évaluée par rapport à d'autres actions possibles lorsque des objectifs spécifiques sont poursuivis (comme l'égalité des genres, la viabilité écologique ou la réduction de la pauvreté). L'amélioration des résultats et des services pour les citoyens aurait, pour sa part, des effets positifs en termes de confiance et de civisme fiscal, ce qui pourrait entrainer une amélioration de la discipline fiscale et l'augmentation des recettes.

Références

Addis Tax Initiative (2023), *2020 ATI Monitoring Report*, International Tax Compact, Bonn, Allemagne, https://www.addistaxinitiative.net/sites/default/files/resources/2020 ATI Monitoring Report EN.pdf. [25]

Bachas, P., L. Gadenne et A. Jensen (2023), « Informality, consumption taxes, and redistribution », *Review of Economic Studies*, pp. 1-31, https://doi.org/10.1093/restud/rdad095. [10]

Baker, L. (2022), *The political economy of South Africa's carbon tax*, International Centre for Tax and Environment, Brighton, Royaume-Uni, https://doi.org/10.19088/ICTD.2022.017. [2]

Benzarti, Y. (2013), « How taxing is tax filing? Leaving money on the table because of compliance costs », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.2412703. [24]

Brockmeyer, A. et al. (2024), « Does the value-added tax add value? Lessons using administrative data from a diverse set of countries », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 38/1, pp. 107-32, https://doi.org/10.1257/JEP.38.1.107. [21]

Byrne, M. (2023), *Playing politics with periods: Why the abolition of the 'tampon tax' is spreading across the world*, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni, https://doi.org/10.19088/ICTD.2023.02. [12]

Coolidge, J. (2012), « Findings of tax compliance cost surveys in developing countries », *eJournal of Tax Research*, vol. 10/2, https://classic.austlii.edu.au/au/journals/eJlTaxR/2012/13.html. [20]

Gallien, M. et al. (2023), *Why mass tax registration campaigns do not work*, International Centre for Tax and Development, Brighton, Royaume-Uni, https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/18047/ICTD_PB2_MaxTaxReg_1.1.pdf. [16]

Gallien, M., A. Lees et G. Mascagni, (2024), *Getting targets right: How much revenue can lower-income countries raise?*, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni, https://doi.org/10.19088/ictd.2024.016. [1]

Gallien, M. et V. van den Boogaard (2021), *Rethinking formalisation: A conceptual critique and research agenda*, International Centre for Tax and Development, Brighton, Royaume-Uni, https://www.ictd.ac/publication/rethinking-formalisation-a-conceptual-critique-and-research-agenda. [9]

Granger, H. et al. (2021), *« Green » Motor Taxation: Issues and Policy Options in sub-Saharan Africa*, Institute for Fiscal Studies/Overseas Development Institute, https://ifs.org.uk/publications/green-motor-taxation-issues-and-policy-options-sub-saharan-africa. [5]

Grown, C. et G. Mascagni, (2024), *Towards gender equality in tax and fiscal systems: Moving beyond the implicit-explicit bias framework*, International Centre for Taxation and Development, Brighton, Royaume-Uni, https://doi.org/10.19088/ICTD.2024.015. [13]

Hamissou, G. (2001), *Forest finance: The forest revenue system and government expenditure on forestry in Niger*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, https://www.fao.org/3/X6820E/X6820E00.htm#TO. [7]

Hirvonen, K., G. Mascagni, et K. Roelen (2018), « Linking taxation and social protection: Evidence on redistribution and poverty reduction in Ethiopia », *International Social Security Review*, vol. 71/1, pp. 3-24, https://doi.org/10.1111/issr.12159. [8]

Kangave, J. et al. (2018), *Boosting revenue collection through taxing high net worth individuals: The case of Uganda*, International Centre for Tax and Development, Brighton, Royaume-Uni, https://www.ictd.ac/publication/boosting-revenue-collection-through-taxing-high-net-worth-individuals-the-case-of-uganda. [17]

Keen, M. (2023), *La fiscalité et l'environnement : un aperçu des questions clés pour les pays en développement*, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), Clermont-Ferrand, France, https://ferdi.fr/dl/df-D7xnu3QDQtK2PtFVeMk3KrEQ/ouvrage-la-fiscalite-et-l-environnement-un-apercu-des-questions-cles-pour.pdf. [3]

Lediga, C., N. Riedel et K. Strohmaier (2020), « What you do (and what you don't) get when expanding the net: Evidence from forced taxpayer registrations in South Africa », *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, vol. 113, pp. 1-72, https://www.jstor.org/stable/27143899. [14]

Mascagni,, G. et al. (2022), « The VAT in practice: Equity, enforcement, and complexity », *International Tax and Public Finance*, vol. 30/2, pp. 525-563, https://doi.org/10.1007/s10797-022-09743-z. [22]

Mascagni,, G. et A. Mengistu (2019), « Effective tax rates and firm size in Ethiopia », *Development Policy Review*, vol. 37/S2, https://doi.org/10.1111/dpr.12400. [23]

Mascagni,, G. et al. (2022), « Active ghosts: Nil-filing in Rwanda », *World Development*, vol. 152(C), p. 105806, https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2021.105806. [15]

Matheson, T. (2022), « Disposal is not free: Fiscal instruments to internalize the environmental costs of solid waste », *International Tax and Public Finance*, vol. 29, pp. 1047-1073, https://doi.org/10.1007/s10797-022-09741-1. [6]

Occhiali, G. (2023), *Implementation obstacles and political appeal of environmental taxes in sub-Saharan Africa: Reflections from selected countries*, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni, https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/18192. [4]

Santoro, F. et R. Waiswa (2024), « How to improve tax compliance by wealthy individuals? Evidence from Uganda », *Development Policy Review*, vol. 42/2, https://doi.org/10.1111/dpr.12754. [18]

Slemrod, J. et V. Venkatesh (2002), *The income tax compliance cost of large and mid-size businesses*, https://doi.org/10.2139/ssrn.913056. [19]

Warwick, R. et al. (2022), « The redistributive power of cash transfers vs VAT exemptions: A multi-country study », *World Development*, vol. 151, p. 105742, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105742. [11]

Notes

[1] Dans le présent chapitre, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire incluent à la fois les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, conformément à la classification standard de la Banque mondiale.

[2] Ces estimations font référence aux progrès substantiels accomplis dans cinq des ODD et non dans l'intégralité de ces objectifs. Voir https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444.

7 Point de vue : En route vers 2030 et au-delà – la lutte contre les inégalités passe par une fiscalité équitable

Svenja Schuze, ministre de la Coopération économique et du Développement de l'Allemagne

Combien compte-t-on de zéros dans un milliard ? La plupart d'entre nous marqueront au moins un temps d'arrêt – ou interrogeront Google – avant de donner la bonne réponse : neuf zéros. Ce chiffre dépasse l'entendement pour bon nombre d'entre nous, surtout lorsqu'il est associé à la richesse personnelle.

Aujourd'hui, environ 3 000 personnes dans le monde – pour la plupart des hommes – sont milliardaires. Souvent, elles ont acquis leur fortune en dirigeant des entreprises multinationales ou en en étant l'actionnaire principal, et cette fortune prend généralement la forme d'actifs financiers (actions et obligations, par exemple), de patrimoine immobilier ou de biens de luxe.

Cependant, leurs revenus – du moins, leurs revenus imposables – sont étonnamment faibles. Partout dans le monde, les personnes les plus riches paient moins d'impôts sur le revenu par rapport à leur patrimoine total que le salarié moyen. De fait, les milliardaires du monde entier paient seulement l'équivalent de 0.5 % ou moins de leur patrimoine en impôt sur le revenu personnel (EU Tax Observatory, 2023[1]).

Cette situation s'explique par le fait que les plus fortunés n'ont pas d'emploi salarié, mais tirent leurs revenus du placement de leurs actifs. Or, ces revenus ne sont pas soumis au même régime d'imposition que les revenus salariaux – ils sont généralement imposés à un taux inférieur. En Allemagne, par exemple, le taux d'imposition des revenus du capital est de 25 %, tandis que celui des revenus du travail peut atteindre 45 %. En outre, les milliardaires ont souvent les moyens de structurer leur patrimoine de telle sorte que, sur le papier, ce dernier ne génère quasiment aucun revenu imposable. Les plus nantis exploitent les nombreuses possibilités d'exonération fiscale qui existent, transfèrent leur patrimoine dans des pays ou territoires où le taux d'imposition est faible et bénéficient de l'aide du secteur – particulièrement développé – de la planification fiscale.

Si tout cela est légal, ce n'est, à mes yeux, ni juste, ni efficient d'un point de vue économique. Les systèmes d'imposition en vigueur dans le monde sont clairement conçus pour favoriser les personnes les plus riches. Pour remédier à ce déséquilibre et dans le cadre de sa présidence du G20, le Brésil a présenté une proposition visant à mettre en place un impôt international pour les milliardaires. D'après cette proposition, les milliardaires paieraient une contribution annuelle représentant au moins 2 % de leur patrimoine net total. Les personnes ayant déjà payé un tel pourcentage en impôt sur le revenu en seraient exonérées. Les autres, qui auraient réussi à payer moins d'impôt sur le revenu, seraient tenues de s'en acquitter.

La proposition du Brésil arrive à un moment charnière pour deux raisons.

Tout d'abord, parce que les grands défis auxquels le monde est confronté appellent non seulement une impulsion politique, mais aussi un accroissement substantiel des engagements financiers. À l'heure où les budgets publics sont déjà sous tension, un impôt de ce type pourrait faire une réelle différence pour relever des défis de portée mondiale comme le financement climatique ou la prévention des pandémies. D'après les estimations, les recettes qui en découleraient pourraient atteindre 250 milliards USD par an à l'échelle mondiale – soit un montant à peu près équivalent à celui des préjudices économiques causés par les événements météorologiques extrêmes subis en 2023 (Munich RE, 2024[2]). Or, nous avons un besoin urgent de telles recettes.

Ensuite, parce que les inégalités de richesse se creusent dans le monde entier. Le dernier rapport d'Oxfam révèle que, alors même que la majeure partie de l'humanité s'est appauvrie ces dernières années, les cinq hommes les plus riches du monde ont plus que doublé leur fortune depuis 2020 (Oxfam International, 2024[3]). Les 1 % les plus riches de la population mondiale détiennent 38 % de sa richesse totale, tandis que la moitié la plus pauvre n'en possède que 2 % (Chancel et al., 2021[4]). Si les systèmes fiscaux, de par leur structure, sont en partie à l'origine de ce creusement des inégalités, ils n'en constituent pas moins l'un des instruments les plus efficaces à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre ce phénomène.

Selon moi, il est essentiel de lutter contre les inégalités si l'on veut réellement progresser sur la voie de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il y a dix ans, l'OCDE avait déjà mis en relief le fait que le creusement de l'écart entre riches et pauvres ralentissait la croissance économique en limitant les possibilités offertes aux groupes ayant de faibles revenus et en freinant l'innovation. Elle avait également souligné que les inégalités portaient atteinte à la cohésion sociale et, *in fine*, à l'aptitude des pouvoirs publics à mener à bien des réformes urgentes telles que la transition écologique (OCDE, 2015[5]). Le creusement des inégalités est également catastrophique pour notre climat, la richesse augmentant de façon exponentielle l'empreinte écologique des humains. Ainsi, un vol de trois heures en jet privé émet plus de dioxyde de carbone qu'une personne moyenne sur une année entière.

Il y a dix ans, l'OCDE avait déjà mis en relief le fait que le creusement de l'écart entre riches et pauvres ralentissait la croissance économique en limitant les possibilités offertes aux groupes ayant de faibles revenus et en freinant l'innovation.

Certes, créer un impôt pour les milliardaires ne saurait être la seule réponse pour lutter contre les inégalités et dégager une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour faire face aux défis planétaires. Ce type de réforme doit s'inscrire dans le cadre d'efforts plus larges visant à mettre en œuvre des politiques budgétaires plus progressistes. En outre, un engagement des gouvernements du monde entier est nécessaire pour limiter les possibilités de délocalisation de la richesse.

Il n'en reste pas moins que la création d'un impôt pour les milliardaires constituerait un pas en avant important pour réduire l'écart entre riches et pauvres. Une telle mesure rendrait les systèmes fiscaux plus équitables en faisant peser une plus grande part de la charge fiscale sur les personnes les plus riches plutôt que sur celles qui sont le moins à même de se soustraire à l'impôt. Enfin, elle permettrait de dégager des recettes supplémentaires qui pourraient être investies dans des biens publics comme l'éducation, les infrastructures ou un climat sain – autant d'investissements dont les milliardaires récolteront eux aussi les fruits.

Il est temps de faire preuve d'audace. La lutte contre les inégalités exige un engagement politique – un engagement à tenir chaque membre de la société pour responsable du bien commun. Si la communauté

internationale est parvenue à adopter un impôt minimum mondial pour les entreprises multinationales, elle peut aussi le faire pour les milliardaires.

Références

Chancel, L. et al. (2021), *Rapport sur les inégalités mondiales 2022*, World Inequality Lab, https://wir2022.wid.world. [4]

EU Tax Observatory (2023), *Global Tax Evasion Report 2024*, EU Tax Observatory, https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf. [1]

Munich RE (2024), *Record thunderstorm losses and deadly earthquakes: The natural disasters of 2023*, https://www.munichre.com/en/company/media-relations/media-information-and-corporate-news/media-information/2024/natural-disaster-figures-2023.html. [2]

OCDE (2015), *Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/9789264235120-en. [5]

Oxfam International (2024), *Inequality Inc.: How Corporate Power Divides Our World and the Need for a New Era of Public Action*, Oxfam International, Cowley, Oxford, Royaume-Uni, https://doi.org/10.21201/2024.000007. [3]

8 Politique du travail et droits des travailleurs à l'appui de l'emploi décent et du salaire vital

Veronica Nilsson, Secrétaire générale, Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE

Martin Denis, conseiller politique, Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE

La plupart des personnes qui vivent sous le seuil international d'extrême pauvreté (2.15 USD par jour) ont un emploi, mais ne gagnent pas suffisamment pour pourvoir à leurs propres dépenses et à celles de leur famille. Afin d'apporter une réponse systémique et à long terme au problème de la pauvreté, il faut améliorer la répartition des richesses tout au long de la chaîne de valeur, particulièrement en faisant appliquer le droit des travailleurs à un salaire équitable dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Le présent chapitre aborde le rôle essentiel du marché du travail et des dispositifs de fixation des salaires, qui sont des leviers pour améliorer les conditions de travail, lutter contre la pauvreté des travailleurs, renforcer la productivité, promouvoir une croissance durable et mettre fin aux violations du droit fondamental que constitue la liberté d'association des travailleurs, qui augmentent à un rythme alarmant. Ce chapitre examine également comment la coopération pour le développement, en promouvant un environnement propice à la négociation collective et en associant directement les syndicats, peut faciliter une transition juste vers une économie zéro émission nette et mieux intégrer la lutte contre la pauvreté et le changement climatique, tout en améliorant la cohésion sociale et en renforçant les piliers de la démocratie.

Les auteurs remercient la Confédération syndicale internationale pour sa contribution à ce chapitre.

Messages clés

- Garantir des emplois décents et l'accès à un salaire vital représente une contribution systémique à la double lutte contre la pauvreté et les inégalités. La forte prévalence du travail informel, les bas salaires, l'inflation et la récente croissance de l'économie des plateformes sont autant de facteurs qui contribuent grandement à la pauvreté des travailleurs.
- La transition écologique pourrait encore faire baisser les salaires, car les pays en développement recherchent la compétitivité-coûts. Soutenir la négociation collective et les syndicats participe à l'augmentation des salaires et à la lutte contre les inégalités liées au travail : il s'agira d'une mesure essentielle pour promouvoir une transition juste.
- Les syndicats font face à des difficultés de taille dans les pays en développement ; depuis 2020, le respect des droits fondamentaux des travailleurs s'y dégrade.
- L'expérience montre que les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent réussir à soutenir directement les mouvements de travailleurs, à mettre en contact les syndicats avec ceux des pays partenaires, ce qui constitue une forme d'assistance technique, ainsi qu'à promouvoir un processus de transition écologique et juste en renforçant le dialogue social.
- Il est nécessaire d'affecter une part plus large de l'aide publique au développement (APD) à la promotion des droits des travailleurs et du dialogue social, qui ont bénéficié respectivement de 0.11 % et de 0.01 % de l'aide ventilable en 2021, afin que l'emploi décent puisse jouer pleinement son rôle dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Introduction

La liberté syndicale et le droit à la négociation collective sont inscrits dans les instruments internationaux de défense des droits humains et dans les conventions fondamentales (n° 87 et 98) de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Le droit de créer un syndicat ou d'y adhérer et de négocier collectivement pour obtenir de meilleures conditions de travail et un salaire plus élevé est considéré comme un droit ouvrant la voie au respect d'autres droits des travailleurs, notamment la non-discrimination, l'abolition du travail des enfants et l'éradication du travail forcé.

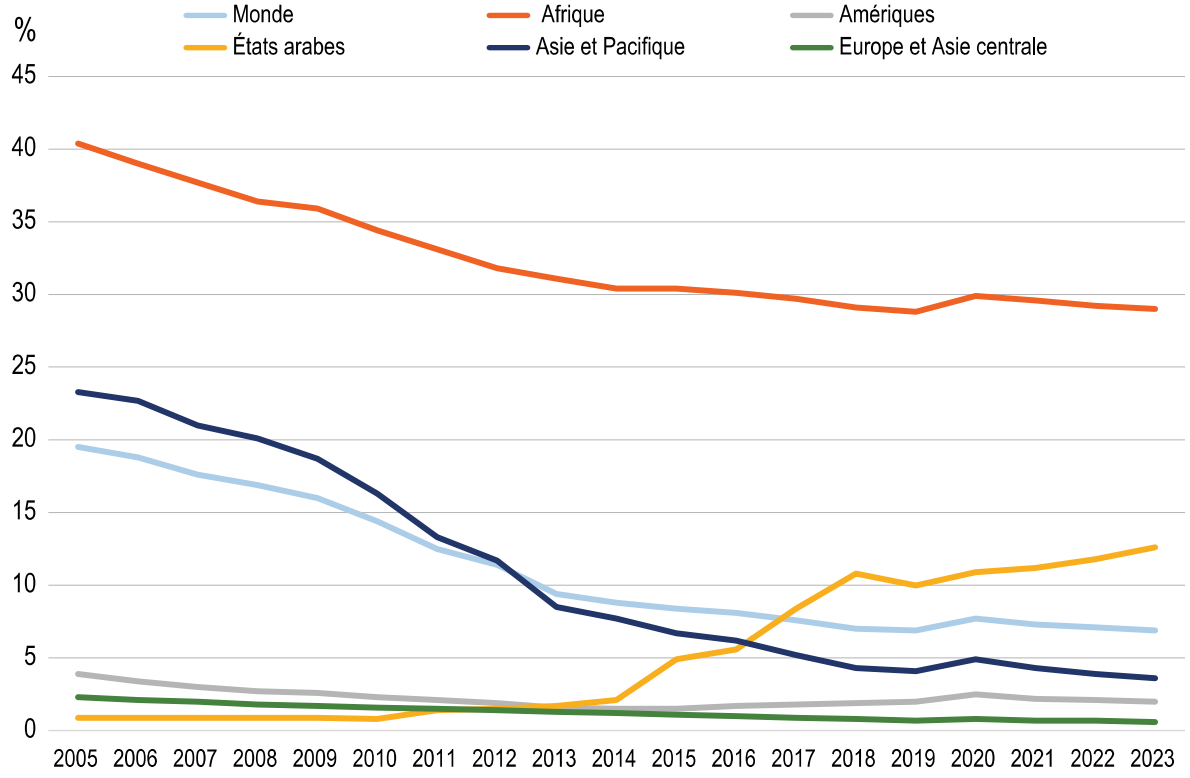
> Pour sortir les personnes de la pauvreté et réduire les inégalités de façon durable, les réponses apportées à ces problèmes doivent être systémiques et promouvoir une croissance réelle et continue des salaires et des emplois décents pour tous.

La liberté syndicale se définit comme le droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et de s'affilier à ces organisations. Elle est indispensable à une société libre et ouverte et a souvent joué un rôle important dans la transformation démocratique des pays. La négociation collective désigne toutes les formes de négociations qui se tiennent entre un employeur et une ou plusieurs organisations de travailleurs en vue de fixer les conditions de travail et d'emploi au sein d'une entreprise ou d'un domaine d'activité. Il est donc essentiel de faire respecter ces droits si l'on veut réaliser l'Objectif de développement durable (ODD) 8 relatif à un travail décent pour tous et à une croissance durable, mais aussi, plus largement, contribuer à la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Pour pouvoir réduire la pauvreté et les inégalités, il est essentiel de remédier aux causes systémiques qui tirent les salaires vers le bas grâce à la négociation collective

La majorité des personnes pauvres[1] dans le monde ont un emploi. Toutefois, leur revenu ne suffit pas à leur offrir, à elles et à leur famille, un niveau de vie adéquat ni à couvrir leurs besoins de base tels que l'alimentation, la santé et le logement. Pour que les personnes puissent sortir durablement de la pauvreté et les inégalités être réduites de façon pérenne, les réponses apportées à ces problèmes doivent être systémiques et promouvoir une croissance réelle et continue des salaires et des emplois décents pour tous. Peu de temps avant la pandémie de COVID-19, selon les estimations, 44 % des travailleurs dans les pays à faible revenu étaient modérément ou extrêmement pauvres, cette proportion atteignant 52 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Gammarano, 2019, p. 2[1]). Malgré une stagnation des progrès ces dernières années, le taux de pauvreté des travailleurs au niveau mondial diminue de façon constante depuis des décennies. De grandes disparités persistent néanmoins entre les régions (Graphique 8.1). En 2023, l'Afrique comptait la plus grande proportion de travailleurs pauvres (29 %) et, dans la seule Afrique subsaharienne, 145 millions de travailleurs étaient en situation d'extrême pauvreté, soit près d'un tiers de la population active occupée. La même année, une large majorité de travailleurs (entre 55 % et 79 %) étaient considérés comme extrêmement pauvres dans neuf pays africains (OIT, 2023[2] ; Sodergreen et al., 2024[3]).

Graphique 8.1. Les disparités entre les régions concernant le taux de pauvreté des travailleurs persistent, 2005-23



Notes : Le taux de pauvreté des travailleurs représente le pourcentage d'actifs occupés qui, bien qu'ayant un emploi, sont en situation de pauvreté. L'extrême pauvreté est définie à l'aide du seuil international de pauvreté fixé à 2.15 USD par jour à parité de pouvoir d'achat, en droite ligne de la cible 1.1 relative aux ODD.

Source : Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, sur la base de OIT (2023[4]), Estimations modélisées de l'OIT (base de données ILOEST), https://ilostat.ilo.org/fr/topics/working-poverty/.

Le taux de pauvreté est particulièrement élevé chez les travailleurs de l'économie informelle, qui composent aujourd'hui près de 58 % de la population active occupée dans le monde, et 90 % dans les pays à faible revenu. L'emploi informel représente environ 85 % de l'emploi total en Afrique, contre 68 % en Asie et dans le Pacifique, et 53 % en Amérique latine et dans les Caraïbes (OIT, 2024[5]). Même si formaliser l'économie est nécessaire pour garantir des emplois décents, il a été constaté que la transition vers des emplois formels ne permettait pas automatiquement aux travailleurs gagnant le moins de sortir du quantile de revenu le plus bas, en raison de l'absence de dispositifs efficaces de fixation des salaires tels qu'une législation sur le salaire minimum et la négociation collective (OCDE, 2024[6]).

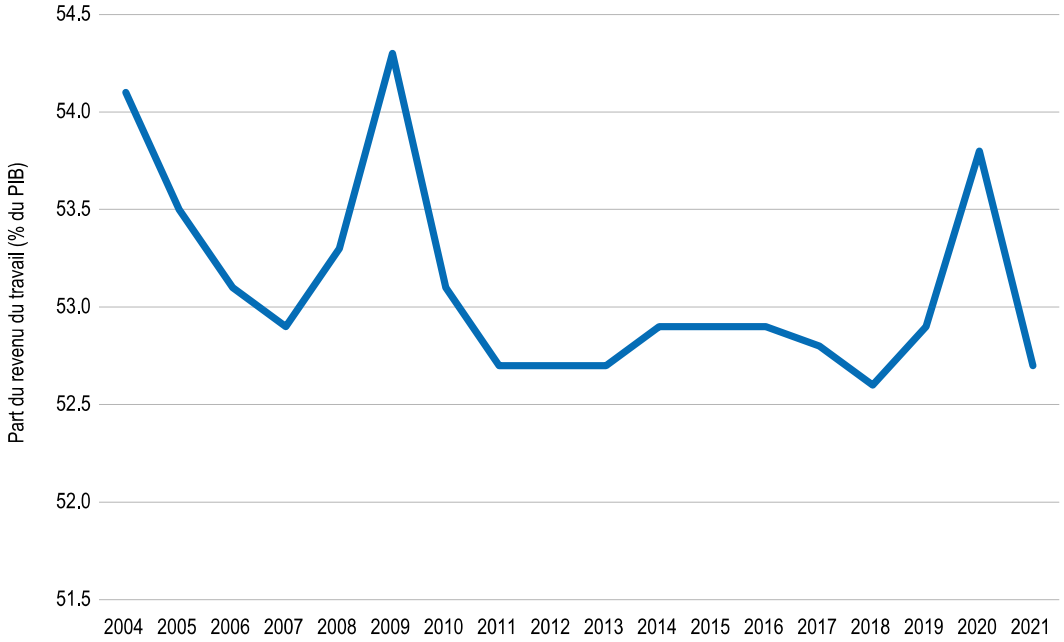
La productivité du travail augmente plus que les salaires réels, et les perturbations de l'économie au niveau mondial menacent de maintenir les salaires à un bas niveau

Instaurer un salaire minimum obligatoire est une mesure essentielle qui a apporté une contribution importante et avérée à l'emploi décent, mais cela ne suffit pas toujours à sortir les travailleurs de la pauvreté. L'OIT a récemment adopté des principes directeurs pour calculer le « salaire vital » d'un pays, défini comme le « niveau de salaire qui est nécessaire pour assurer aux travailleurs et à leur famille un niveau de vie décent compte tenu de la situation du pays » (OIT, 2024[7]). Ces principes soulignent combien il est important de soutenir la négociation collective pour veiller à ce que les salaires répondent aux besoins des travailleurs tout en tenant compte des niveaux d'activité économique et de productivité. La négociation collective est également essentielle pour favoriser « une répartition équitable des gains générés grâce à la valeur ajoutée le long des chaînes d'approvisionnement mondiales » (OIT, 2024[7]).

L'inégale répartition de la valeur ajoutée au sein des chaînes d'approvisionnement mondiales pose des difficultés majeures pour les stratégies de développement (Selwyn, 2019[8]). La base de données OCDE-OMC sur le commerce en valeur ajoutée montre qu'en 2021, une large majorité de la valeur totale créée au niveau mondial était captée par les plus grandes entreprises des économies avancées, tandis que seule une maigre proportion de la valeur ajoutée totale bénéficiait aux économies émergentes, où se situent la plupart des travailleurs et des activités nécessitant beaucoup de main-d'œuvre (OCDE, 2021, p. 61[9] ; Banga, 2013[10]).

La productivité du travail a augmenté plus fortement que les salaires réels au cours des quarante dernières années. Par conséquent, la part du travail dans le produit intérieur brut (PIB) diminue depuis les années 80 dans le monde entier (OIT, 2022[11] ; Institut international d'études sociales, 2011[12]). Pendant la crise financière de 2008-09 et la pandémie de COVID-19, la part du travail a connu une nette augmentation, ce qui ne signifie pas pour autant que les salaires et le revenu du travail ont augmenté : au contraire, le revenu du capital et le revenu du travail ont diminué l'un comme l'autre, mais les profits et les autres revenus du capital ont chuté plus vite que le revenu du travail (Graphique 8.2).

Graphique 8.2. Diminution de la part du revenu du travail au niveau mondial, 2004-21



Note : La part du revenu du travail correspond au ratio revenu total du travail/PIB (mesure de la production totale), en pourcentage ; les deux sont exprimés en termes nominaux.
Source : Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, sur la base de OIT (2023[13]), *Statistiques sur les revenus du travail et les inégalités*, novembre 2023, https://ilostat.ilo.org/fr/topics/labour-income/.

L'affaiblissement des syndicats est un facteur important du déclin de la part du revenu du travail et de l'accroissement des inégalités dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (Chancel et al., 2022[14] ; Jaumotte et Buitron, 2015[15]). Les évolutions récentes ont aggravé la situation. L'inflation a nourri une chute des salaires mensuels dans le monde, qui ont diminué de 0.9 % en termes réels au premier semestre 2022 : il s'agit de la première croissance négative des salaires de ce siècle (OIT, 2022, p. 36[11]). Il est probable que le ralentissement que connaît actuellement l'économie à l'échelle mondiale, l'atonie de la croissance de la productivité internationale, le durcissement monétaire et l'austérité budgétaire aggravent encore la pauvreté et les inégalités. Par ailleurs, l'urgente nécessité d'entamer une transition écologique peut entraîner de nouvelles difficultés considérables pour les pays essayant de rattraper leur retard en matière de développement économique et social (Encadré 8.1). On peut citer parmi ces difficultés le manque de capacités d'investissement, l'augmentation du coût du capital et l'éventuelle perte de compétitivité dans les échanges mondiaux en raison de la tarification carbone, des droits de douane et d'autres mesures.

Il est probable que le ralentissement que connaît actuellement l'économie à l'échelle mondiale, l'atonie de la croissance de la productivité internationale, le durcissement monétaire et l'austérité budgétaire aggravent encore la pauvreté et les inégalités.

Encadré 8.1. La coopération pour le développement doit soutenir une transition écologique juste qui protège les droits et les moyens de subsistance des travailleurs

Les pays fortement endettés ou ayant une marge de manœuvre budgétaire très limitée sont souvent les plus vulnérables face aux effets du changement climatique. En outre, ce sont généralement eux qui ont les plus gros besoins en matière d'investissements, à la fois pour l'adaptation et l'atténuation, afin d'effectuer la transition vers une économie neutre en carbone et une production fondée sur les énergies propres (Voyvoda, 2023[16]). On entend parfois que les économies émergentes peuvent passer directement à une industrie verte et à des énergies propres. Cependant, il existe de sérieuses préoccupations au sujet de leur capacité d'accéder aux financements nécessaires ainsi que des potentielles répercussions des mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques adoptées dans les économies avancées. Par exemple, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne (UE), qui impose une tarification carbone sur les importations européennes liées à certains secteurs émettant beaucoup de carbone, est susceptible de causer une diminution des recettes des pays en développement à hauteur de 5.9 milliards USD par an (CNUCED, 2021[17]). En l'absence de mesures adéquates, la taxe carbone pourrait exercer une pression supplémentaire sur les pays en développement et les pousser à rechercher la compétitivité-coûts en réduisant les salaires.

Afin de préserver la croissance des salaires et d'encourager la cohérence de l'action publique, il est essentiel d'aider les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire à progresser sur la chaîne d'approvisionnement, et passer au traitement de matières premières critiques et à la conception de produits finis nécessaires à la transition énergétique. La coopération pour le développement doit également promouvoir la conduite responsable des entreprises, notamment le respect des obligations environnementales et des normes du travail dans les chaînes d'approvisionnement, et soutenir les efforts des pays visant à mener une véritable « transition juste pour la population active » conformément à l'Accord de Paris. Le soutien à une transition juste doit également inclure un soutien financier pour permettre aux pays de réaliser les investissements nécessaires dans les infrastructures vertes et de créer des emplois verts et de qualité (OIT, 2015[18]). Les régimes de protection sociale jouent également un rôle essentiel pour protéger autant les travailleurs qui courent le risque de perdre leur emploi ou leurs moyens de subsistance (en particulier si ceux-ci dépendent de la biodiversité ou des ressources naturelles menacées par le changement climatique) que les entreprises dont l'activité pâtit du changement climatique ou de la transition écologique. Alors que les prestations de protection sociale peuvent fournir une assistance immédiate et soulager ainsi la pauvreté, les programmes de protection sociale en espèces sont également susceptibles d'avoir une influence positive sur le comportement des bénéficiaires, notamment en ce qui concerne l'utilisation et la préservation des terres. On estime, par exemple, que le programme national indonésien d'atténuation de la pauvreté a réduit la perte de couvert forestier dans les villages de 30 % alors même qu'il ne comporte pas d'objectif direct de lutte contre la déforestation (Györi, Diekmann et Kühne, 2021[19]).

Renforcer le dialogue social est capital pour ne laisser aucun travailleur de côté et pour promouvoir une transition véritablement juste. Sur la base de la Recommandation du Comité d'aide au développement (CAD) sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire, les pays doivent faire en sorte que les travailleurs aient voix au chapitre dans la conception et la mise en œuvre des stratégies d'adaptation et d'atténuation au niveau des entreprises, des domaines d'activité et des pays, y compris dans le cadre des partenariats pour une transition énergétique juste. Avec le soutien des organismes internationaux de développement, une approche axée sur une transition juste a été intégrée avec succès dans les contributions déterminées au niveau national de certains pays, par exemple à Antigua-et-Barbuda (Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda, 2021[20]). Cette approche comprend des efforts visant à lutter contre le changement climatique, la pauvreté et les inégalités à l'aide du dialogue social. En organisant un dialogue entre les groupes d'employeurs et de travailleurs, ces pays ont placé la création d'emplois verts et de qualité au centre de leurs stratégies de formalisation de l'économie et de développement.

Sources : Voyvoda (2023[16]), « Transitioning to a Clean Energy Growth Model: Challenges, Opportunities and Solutions », https://unctad.org/system/files/non-official-document/MYEM2023_31Oct_presentation_-_Voyvoda.pdf ; Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2021[17]), *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Developing Countries*, https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf ; OIT (2015[18]), Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous, https://www.ilo.org/fr/media/435086/download ; Györi, Diekmann et Kühne (2021[19]), « The Importance of Social Protection for Climate Change Mitigation in LMICs: Success Stories and Opportunities for the Future », https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GIZ_Social_Protection_CCM_LMICs.pdf ; Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda (2021[20]), « Antigua and Barbuda Updated Nationally Determined Contribution for the Period 2020-2030 », https://faolex.fao.org/docs/pdf/ant208476.pdf.

La négociation collective est associée à une réduction de la pauvreté et des inégalités, mais se voit de plus en plus menacée

Quantité de preuves solides viennent étayer le fait que la négociation collective produit de meilleurs résultats sur le marché du travail dans les pays à revenu élevé, notamment en ce qui concerne les salaires, l'égalité des genres et la création d'emplois de qualité (OCDE, 2019[21]). Cela se vérifie également dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire malgré les difficultés supplémentaires qu'ils rencontrent, à savoir la prédominance de l'économie informelle et le faible taux de syndicalisation. Les syndicats contribuent à assurer la protection des droits fondamentaux des travailleurs (OIT, 2021[22]) et à réduire les inégalités salariales, notamment les écarts de rémunération entre les genres (Hayter et Weinberg, 2011[23]). L'exemple de la mobilisation des syndicats sud-africains dans la campagne visant à mettre en place une législation sur le salaire minimum témoigne du rôle important que peuvent jouer les syndicats (Encadré 8.2).

Encadré 8.2. Les syndicats sud-africains ont défendu et obtenu, avec l'appui de la coopération pour le développement, l'instauration d'un salaire minimum dans le pays

Les syndicats sud-africains ont joué un rôle prépondérant dans la défense d'emplois et de salaires décents pour les travailleurs pauvres. Avec le soutien d'un programme de partenariat co-financé par la direction générale belge Coopération au développement et Aide humanitaire et par la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, trois confédérations syndicales majeures (l'Association des syndicats sud-africains, la Fédération des syndicats d'Afrique du Sud et le Conseil national des syndicats) ont mené une campagne victorieuse en faveur d'un salaire minimum obligatoire au niveau du pays. L'OIT leur a apporté un soutien technique et le Conseil national du développement économique et du travail, structure nationale de dialogue social en Afrique du Sud, a fourni une plateforme. La loi relative au salaire minimum est entrée en vigueur en 2019.

Le montant du salaire minimum est régulièrement mis à jour par la Commission nationale pour le salaire minimum, nouvelle institution de fixation des salaires (Tableau 8.1). Dans son dernier rapport, publié en 2024, il était proposé que l'augmentation du salaire minimum soit indexée sur l'inflation ; l'examen de la commission tenait compte de l'objectif d'atténuation des inégalités et de la pauvreté. Selon ce rapport, environ 6 millions de travailleurs bénéficient désormais du salaire minimum, y compris des travailleurs de l'économie informelle et des domaines de l'agriculture, des services domestiques, du bâtiment, de la vente, de l'hôtellerie et du nettoyage (Ministère sud-africain de l'Emploi et du Travail, 2023[24]). L'Association des syndicats sud-africains a salué les modifications proposées et s'est réjouie des avancées réalisées au cours des cinq années d'existence du salaire minimum (Congrès des syndicats sud-africains, 2024[25]).

Tableau 8.1. Augmentations progressives du salaire minimum en Afrique du Sud

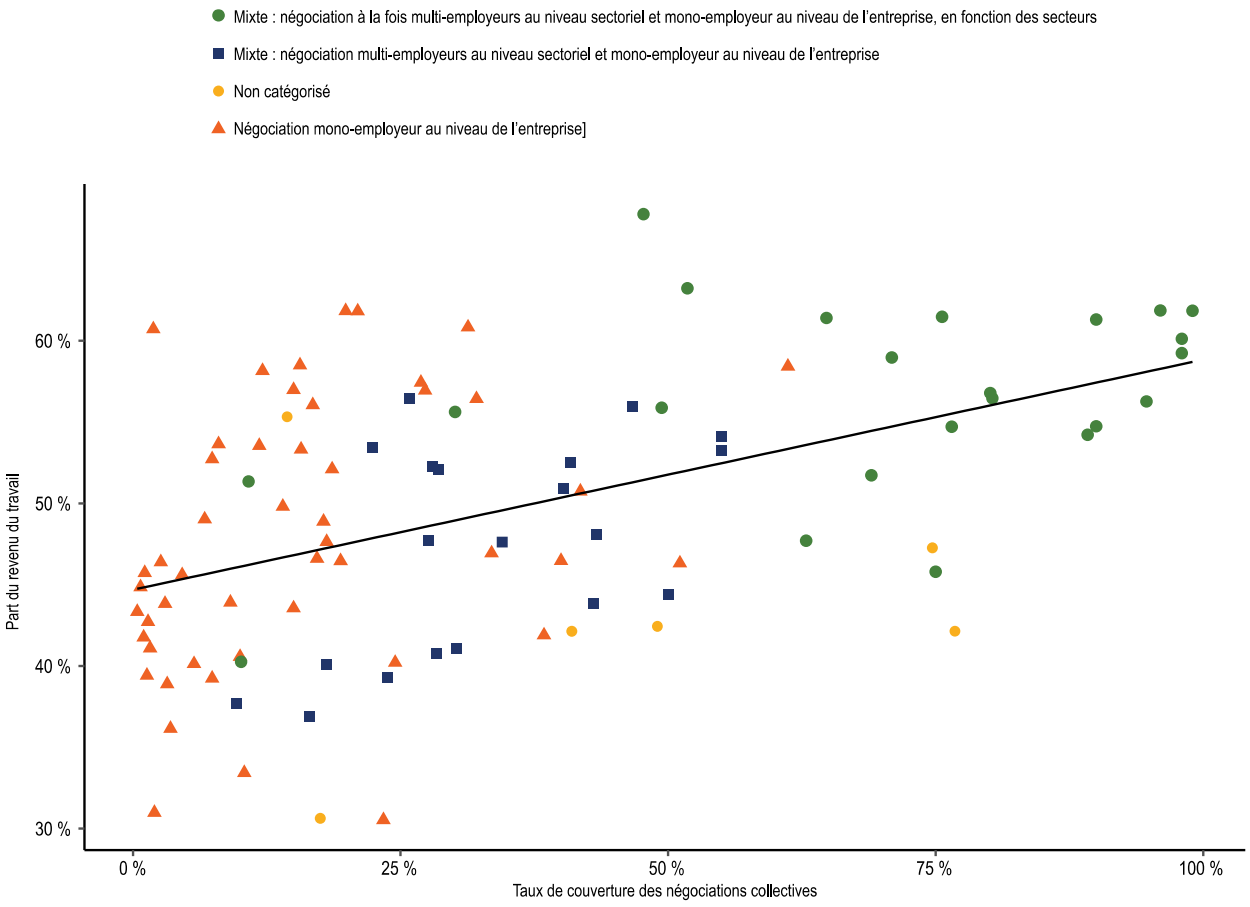
	Salaire minimum en 2019 (en rands sud-africains)	2024	2025
Salaire horaire minimum général	20 ZAF	27.58 ZAF	30 ZAF
Travailleurs agricoles	18 ZAF	27.58 ZAF	30 ZAF
Travailleurs domestiques	15 ZAF	27.58 ZAF	30 ZAF

La loi a eu des répercussions considérables sur les travailleurs pauvres. Il y a quelques années, nombre de travailleurs agricoles et domestiques recevaient des salaires de misère, qui ne dépassaient parfois pas les 6 ZAF de l'heure. En 2019, le salaire minimum a été fixé à 15 ZAF de l'heure pour les travailleurs domestiques, et à 18 ZAF pour les travailleurs agricoles. Ces salaires ont augmenté jusqu'à rattraper aujourd'hui le salaire horaire minimum général de 27.58 ZAF. Des obstacles majeurs s'opposent encore à l'extension de la portée du salaire minimum et à son augmentation jusqu'à un niveau de salaire vital, mais cette loi est considérée comme une avancée cruciale en matière d'atténuation de la pauvreté et constitue un exemple concret de la façon dont la coopération pour le développement peut soutenir les syndicats et le dialogue social afin de favoriser la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Sources : Ministère sud-africain de l'Emploi et du Travail (2023[24]), « The National Minimum Wage: Commission Proposal For 2024 Adjustment », https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202312/49835rg11649gon4168.pdf ; Association des syndicats sud-africains (2024[25]), « COSATU welcomes the 2024 increase in the National Minimum Wage from 01 March 2024 », https://mediadon.co.za/2024/03/01/cosatu-welcomes-the-2024-increase-in-the-national-minimum-wage-from-01-march-2024/.

Le renforcement de la négociation collective a également beaucoup contribué à la réduction des inégalités en Amérique latine dans les années 2000. En Argentine, au Brésil, au Mexique et en Uruguay, la baisse des inégalités au niveau des revenus du travail comptait à hauteur de plus de 60 % dans la réduction globale des inégalités, la plus grande partie concernant les salariés déclarés (c'est-à-dire ceux employés dans l'économie formelle) (Berg, 2015[26]). Aujourd'hui, les données collectées par l'OIT montrent une corrélation positive claire entre la couverture des négociations collectives et la part du revenu du travail, y compris dans les pays en développement[2] (OIT, 2022[27]) (voir Graphique 8.3).

Graphique 8.3. Taux de couverture des négociations collectives et part du revenu du travail



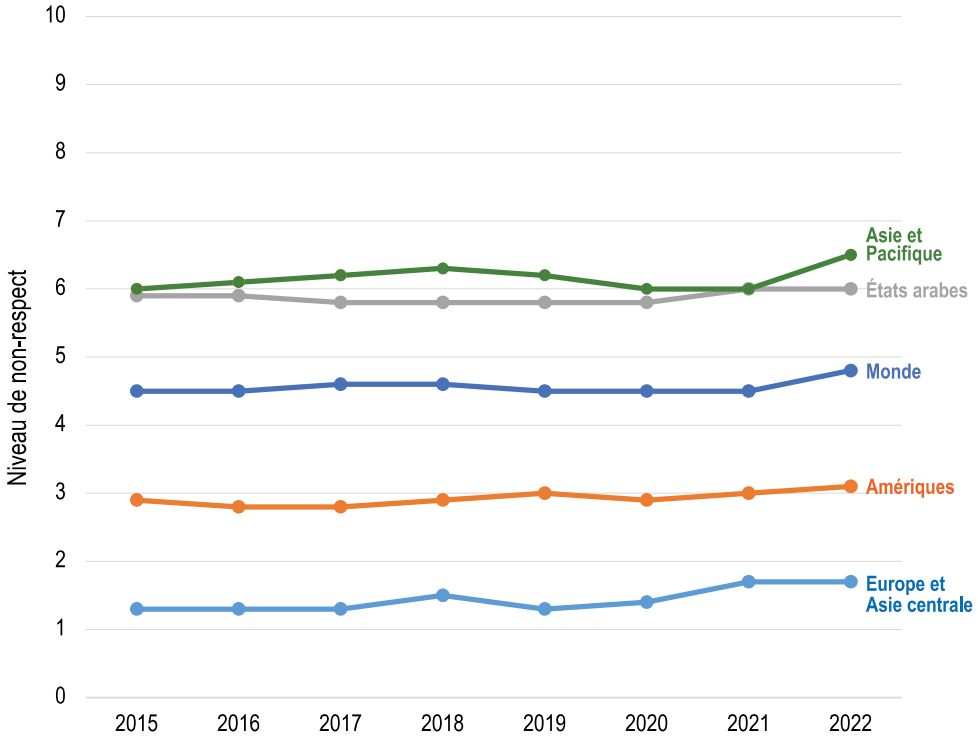
Source : OIT (2023[28]), ILOSTAT, *https://ilostat.ilo.org/fr/blog/beyond-the-numbers-exploring-the-relationship-between-collective-bargaining-coverage-and-inequality/*.

L'essor du travail par l'intermédiaire de plateformes numériques ainsi que la prévalence continue de l'emploi informel représentent des obstacles majeurs à la syndicalisation et à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. La Banque mondiale a récemment estimé que le nombre de travailleurs sur plateforme numérique dans le monde était compris entre 154 millions et 435 millions de personnes, ce qui représente entre 4.4 % et 12.5 % de la population active mondiale (Datta et al., 2023[29]). Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sont responsables de 40 % du trafic sur les plateformes numériques. Certains exemples de représentation et de négociations collectives dans le cadre de l'économie informelle et de l'économie des plateformes peuvent être considérés comme des pas en avant vers la négociation collective et la formalisation des emplois[3]. Des syndicats ont également conclu des conventions-cadres internationales avec des entreprises multinationales pour garantir et faire appliquer les droits des travailleurs dans toutes les activités menées par ces entreprises au niveau mondial (UNI Global Union, 2024[30]).

L'Indice des droits dans le monde de la Confédération syndicale internationale montre que la liberté syndicale et le droit à la négociation collective, qui sont pourtant des droits humains et des droits des travailleurs fondamentaux, sont régulièrement bafoués dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, ce qui empêche les syndicats de défendre les droits des travailleurs et de renforcer leur position de négociation dans le cadre de la fixation des salaires (CSI, 2023[31]). Les violations signalées en 2023 ont de plus en plus pris la forme d'une criminalisation des grèves, de restrictions imposées à la création de syndicats et au droit d'adhérer à un syndicat, et de la détention arbitraire de représentants des

travailleurs. Comme l'illustre le Graphique 8.4, les données communiquées par les Nations Unies en 2022 montrent que le nombre de violations des droits fondamentaux au travail, à savoir la liberté d'association et le droit de négociation collective (indicateur 8.8.2 relatif aux ODD), a augmenté de façon alarmante dans le monde depuis 2020[4] (Conseil économique et social des Nations Unies, 2022[32]).

Graphique 8.4. Le non-respect des normes fondamentales du travail (indicateur 8.8.2 relatif aux ODD) est monté en flèche depuis 2020



Note : L'indicateur 8.8.2 relatif aux ODD concerne le niveau de respect des normes du travail (liberté d'association et droit de négociation collective) au niveau national, eu égard aux textes de l'OIT et à la législation nationale, par sexe et statut migratoire. Le score va de 0 à 10, 0 étant le meilleur score possible (niveau de respect élevé) et 10 le pire (niveau de respect faible). Les données concernant l'Afrique ne sont pas disponibles.
Source : Commission syndicale consultative, à partir des travaux de Sodergren et al. (2024[3]), « Progrès en matière d'objectifs mondiaux et de travail décent », https://ilostat.ilo.org/fr/blog/charting-progress-on-the-global-goals-and-decent-work/.

En dépit de cette situation peu réjouissante, des exemples positifs existent, même s'ils sont encore rares : dans certains pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les syndicats ont été consultés dans le cadre des plans nationaux relatifs aux ODD ou des examens nationaux volontaires du Conseil économique et social des Nations Unies, ce qui contribue à l'amélioration de la transparence et à la promotion d'un dialogue social inclusif au niveau national (Papadakis et Cauqui, 2023[33]). Ces exemples pourraient être davantage diffusés et utilisés comme référence pour encourager l'adoption de mesures similaires partout ailleurs.

La coopération pour le développement peut permettre de promouvoir des emplois et des salaires décents en soutenant un environnement propice aux droits fondamentaux des travailleurs

Depuis les années 90, la réglementation relative au marché du travail et les institutions œuvrant dans ce domaine sont perçues à tort comme des obstacles au développement[5], ce qui donne lieu à un plaidoyer pour la déréglementation du marché du travail et des systèmes collectifs de fixation des salaires dans le cadre des programmes d'aide au développement[6]. Ce discours s'exprime maintenant de façon moins explicite, et il existe de nombreux exemples positifs de soutien apporté par la coopération pour le développement à la défense des droits des travailleurs (Encadré 8.3), mais beaucoup reste à faire pour accroître la cohérence de l'action publique et le respect des normes fondamentales du travail internationalement acceptées, notamment dans le cadre des activités des institutions financières internationales et des programmes d'ajustement structurel.

Encadré 8.3. Soutien aux syndicats et renforcement de leurs capacités par les fournisseurs de coopération pour le développement

Grâce à leur participation au programme Better Work, collaboration entre l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Société financière internationale (SFI) œuvrant dans 13 pays, certaines usines n'ont cessé d'intensifier leur respect des normes fondamentales du travail de l'OIT et de la législation nationale relative à la rémunération, aux contrats et au temps de travail. En encourageant le dialogue social, le programme a également permis une nette amélioration des conditions de travail ainsi qu'un renforcement de la productivité et de la rentabilité des usines. Les évaluations menées au Cambodge, au Nicaragua et au Viet Nam ont révélé que le taux de non-respect dans les usines dans lesquelles il existait des syndicats et une convention de négociation collective était près de 10 % inférieur, en moyenne, à celui des autres usines (Better Work, 2024[34]).

Le Global Labor Program de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), mis en œuvre par le Solidarity Centre, s'appuie sur le mémorandum présidentiel de 2023 pour la défense de l'autonomisation et des droits des travailleurs et de droits au travail rigoureux dans le monde entier, et offre des exemples d'initiatives importantes lancées avec des syndicats au Bangladesh, au Cambodge et au Lesotho notamment (USAID, 2024[35]).

Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent également jouer un rôle important pour mettre en relation les syndicats de leur pays avec ceux des pays en développement. En Éthiopie et au Ghana, par exemple, la Confédération norvégienne des syndicats travaille avec l'Agence norvégienne de coopération pour le développement afin de mettre en œuvre un projet visant à lutter contre l'esclavage moderne et à promouvoir des salaires justes et les droits des travailleurs (Karanja et Lomosi, 2023[36]). Dans des pays aussi divers que le Honduras, le Nigéria ou encore les Philippines, les syndicats travaillent main dans la main avec des syndicats de pays à revenu élevé (notamment l'Australie et les États-Unis) pour renforcer la négociation collective et améliorer les conditions de vie et les moyens de subsistance des travailleurs pauvres, dans les secteurs formel et informel[1].

Note : 1. Voir, par exemple, https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2022/07/Honduras.Bargaining-for-Decent-Work-and-Beyond.REV-7.2022.pdf ; https://www.solidaritycenter.org/category/what-we-do/freedom-to-form-unions/ ; https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2024/02/Solidarity-Center-Annual-Report-2023.pdf ; et https://www.apheda.org.au/wp-content/uploads/2024/02/compress_116402_UAA-Annual-Report-2023-2024-v5.pdf.
Sources : Better Work (2024[34]), « Better Work Jordan annual report shows challenges, progress in garment sector », https://betterwork.org/better-work-jordan-annual-report-shows-challenges-progress-in-garment-sector/ ; USAID (2024[35]), Global Labor Program (page web), https://www.usaid.gov/democracy/global-labor-program ; Karanja et Lomosi (2023[36]), « LO's Global Programme on Trade Union Efforts to Combat Modern Slavery in Ethiopia and Ghana », https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2023/norad-collected-reviews-17-23.pdf.

Ces exemples montrent que la négociation collective peut apporter une contribution importante, durable et systémique à la lutte contre la pauvreté et les inégalités tout en favorisant la cohésion sociale (OCDE, 2021[9]). Dans le cadre de la politique commerciale[7] et conformément à leur engagement global visant à soutenir et à renforcer la société civile et l'espace civique, les acteurs de la coopération pour le développement peuvent contribuer activement à la protection des droits des travailleurs en soutenant la syndicalisation et le rééquilibrage du pouvoir de négociation de ceux-ci. Affecter une part plus importante de l'APD à la promotion des droits des travailleurs et au dialogue social, qui ont bénéficié respectivement de 0.11 % et de 0.01 % de l'aide totale attribuable en 2021 (OCDE, 2021[37]), permettrait à l'emploi décent de jouer pleinement son rôle dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Références

Banga, R. (2013), *Measuring value in global value chains*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/ecidc2013misc1_bp8.pdf. [10]

Berg, J. (dir. pub.) (2015), *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_314464/lang--fr/index.htm. [26]

Better Work (2024), « Le rapport annuel de Better Work Jordan montre les défis et les progrès réalisés dans le secteur de l'habillement », https://betterwork.org/fr/better-work-jordan-annual-report-shows-challenges-progress-in-garment-sector/. [34]

Chancel et al. (2022), *Rapport sur les inégalités mondiales 2022*. [14]

CNUCED (2021), *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Developing Countries*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf. [17]

Congrès des syndicats sud-africains (2024), « COSATU welcomes the 2024 increase in the National Minimum Wage from 01 March 2024 », https://mediadon.co.za/2024/03/01/cosatu-welcomes-the-2024-increase-in-the-national-minimum-wage-from-01-march-2024/. [25]

Conseil économique et social des Nations Unies (2022), *Point sur les objectifs de développement durable : Rapport du Secrétaire général - Informations complémentaires*, Nations Unies, New York, https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/293/68/pdf/n2329368.pdf?token=d62UBftWTmPOyRHOJm&fe=true. [32]

CSI (2023), *Indice CSI des droits dans le monde 2023*, Confédération syndicale internationale, https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2023-fr. [31]

Datta, N. et al. (2023), *Working Without Borders: The Promise and Peril of Online Gig Work*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40066. [29]

Gammarano, R. (2019), *The Working Poor, or How A Job is No Guarantee of Decent Living Conditions*, 681, Département de statistique, Organisation internationale du Travail, Genève, https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf. [1]

Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda (2021), *Antigua and Barbuda Updated Nationally Determined Contribution for the Period 2020-2030*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, https://faolex.fao.org/docs/pdf/ant208476.pdf. [20]

Györi, M., K. Diekmann et E. Kühne (2021), *The Importance of Social Protection for Climate Change Mitigation in LMICs: Success Stories and Opportunities for the Future*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn, Allemagne, https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GIZ_Social_Protection_CCM_LMICs.pdf. [19]

Hayter, S. et B. Weinberg (2011), « Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality », dans Hayter, S. (dir. pub.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy : Negotiating for Social Justice*, Bureau international du Travail, Genève, https://doi.org/10.4337/9781849809832.00012. [23]

Institut international d'études sociales (2011), *World of Work Report 2011: Making Markets Work for Jobs*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wow3.30. [12]

Jaumotte, F. et C. Buitron (2015), *Inequality and Labor Market*, I M F S T A F F D I S C U S S I O N N O T E, https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1514.pdf. [15]

Karanja, M. et A. Lomosi (2023), *LO's Global Programme on Trade Union Efforts to Combat Modern Slavery in Ethiopia and Ghana*, Agence norvégienne de coopération pour le développement, Oslo, https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2023/norad-collected-reviews-17-23.pdf. [36]

Ministère sud-africain de l'Emploi et du Travail (2023), *The National Minimum Wage Commission Proposal For 2024 Adjustment*, Government Gazette, 6 December, South Africa Department of Employment and Labour, Pretoria, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202312/49835rg11649gon4168.pdf. [24]

OCDE (2024), *Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en. [6]

OCDE (2021), *Base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC)*, https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalBoost&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&dq=DAC..1000.100._T._T.D.Q._T..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&lc=fr&pg=0. [37]

OCDE (2021), *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/405e4c32-en. [9]

OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en. [21]

OIT (2024), *Rapport de la Réunion d'experts sur les politiques salariales, y compris le salaire vital (Genève, 19-23 février 2024)*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/resource/gb/350/rapport-de-la-reunion-dexperts-sur-les-politiques-salariales-y-compris-le. [7]

OIT (2024), *Statistiques sur l'économie informelle (base de données)*, https://ilostat.ilo.org/fr/topics/informality/ (consulté le juin 2024). [5]

OIT (2023), *Au-delà des chiffres : exploration de la relation entre la couverture des négociations collectives et l'inégalité*, OIT, https://ilostat.ilo.org/fr/blog/beyond-the-numbers-exploring-the-relationship-between-collective-bargaining-coverage-and-inequality/ (consulté le June 2024). [28]

OIT (2023), *Estimations modélisées de l'OIT*, https://ilostat.ilo.org/fr/methods/concepts-and-definitions/ilo-modelled-estimates/ (consulté le June 2024). [4]

OIT (2023), *Statistiques sur les revenus du travail et les inégalités*, https://ilostat.ilo.org/fr/topics/working-poverty/ (consulté le June 2024). [13]

OIT (2023), *Statistiques sur les travailleurs pauvres (base de données)*, https://ilostat.ilo.org/fr/topics/working-poverty/. [2]

OIT (2022), *Rapport mondial sur les salaires 2022-2023 : l'impact de l'inflation et du COVID-19 sur les salaires et le pouvoir d'achat*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://webapps.ilo.org/digitalguides/en-gb/story/globalwagereport2022-23. [11]

OIT (2022), *Rapport sur le dialogue social 2022 : La négociation collective pour une reprise inclusive, durable et résiliente*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_856233/lang--fr/index.htm. [27]

OIT (2021), *2020 Third-party Monitoring of Child Labour and Forced Labour During the Cotton Harvest in Uzbekistan*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/publications/2020-third-party-monitoring-child-labour-and-forced-labour-during-cotton. [22]

OIT (2015), *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432864.pdf. [18]

Papadakis, K. et R. Cauqui (2023), *Social Dialogue and the Sustainable Development Goals: An Essential Synergy for Human-Centred Development and Recovery*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995229092902676/41ILO_INST:41ILO_V2. [33]

Selwyn, B. (2019), « Poverty chains and global capitalism », *Competition & Change*, vol. 23/1, pp. 71-97, https://doi.org/10.1177/1024529418809067. [8]

Sodergreen, M. et al. (2024), « Progrès en matière d'objectifs mondiaux et de travail décent », *Blogue de l'OIT*, https://ilostat.ilo.org/fr/blog/charting-progress-on-the-global-goals-and-decent-work/ (consulté le June 2024). [3]

UNI Global Union (2024), *Accords mondiaux*, page web, https://uniglobalunion.org/fr/workers-rights/global-agreements/. [30]

USAID (2024), *Global Labor Program*, page web, https://www.usaid.gov/democracy/global-labor-program. [35]

Voyvoda, E. (2023), *Transitioning to a Clean Energy Growth Model: Challenges, Opportunities and Solutions*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/non-official-document/MYEM2023_31Oct_presentation_-_Voyvoda.pdf. [16]

Notes

[1] Le taux de pauvreté des travailleurs représente le pourcentage d'actifs occupés qui, bien qu'ayant un emploi, sont en situation de pauvreté. Le seuil de pauvreté est généralement défini comme la somme dont une personne a besoin pour pouvoir acheter un ensemble de produits et de services de base. Aux fins de la cible 1.1 relative aux ODD (éliminer complètement l'extrême pauvreté), un seuil international de pauvreté absolue fixé à 2.15 USD par jour est utilisé pour définir l'extrême pauvreté. Voir https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-01-01b.pdf.

[2] Un tableau interactif et des données sur ce sujet sont accessibles ici : https://ilostat.ilo.org/fr/blog/beyond-the-numbers-exploring-the-relationship-between-collective-bargaining-coverage-and-inequality/.

[3] Au Ghana, par exemple, les chauffeurs assurant les courses à la demande commandées en ligne sont organisés en 16 associations environ, dont la première a été créée en 2018 et certaines sont affiliées à l'Association des syndicats du Ghana (voir https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_875942.pdf et https://hbr.org/2016/11/why-diverse-teams-are-smarter). Au Sénégal, la Confédération nationale des travailleurs sénégalais a pris des mesures pour formaliser l'emploi des travailleurs du domaine de la sécurité privée, notamment en mettant en place des syndicats dans les entreprises qui emploient des gardes. Elle a négocié une convention collective avec les employeurs en janvier 2019.

[4] Un tableau interactif et des données contextuelles sont accessibles ici : https://ilostat.ilo.org/fr/blog/charting-progress-on-the-global-goals-and-decent-work/.

[5] Voir, par exemple, https://doi.org/10.1596/978-0-1952-1102-3.

[6] Les indicateurs Doing Business de la Banque mondiale, lancés en 2002, incluent un sous-indice sur la législation du travail dénommé indice sur l'embauche des travailleurs. Il évalue le niveau de réglementation sur les marchés du travail en ce qui concerne le temps de travail, le salaire minimum et la protection en cas de licenciement en utilisant une référence dans laquelle il n'existe aucune réglementation et le coût est nul. Les pays dans lesquels le marché du travail est plus réglementé ont obtenu des scores plus bas dans l'indice sur l'emploi des travailleurs.

[7] Par exemple, le Viet Nam a ratifié en 2019 la Convention (n° 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, conformément à ses engagements en vertu de l'Accord de libre-échange entre l'UE et le Viet Nam, qui est entré pleinement en vigueur en 2020.

9 Les avantages socioéconomiques de politiques tenant compte de la problématique du genre

Stefania Fabrizio, Fonds monétaire international

Rishi Goyal, Fonds monétaire international

Lisa Kolovich, Fonds monétaire international

Monique Newiak, Fonds monétaire international

L'égalité des genres est un moteur puissant de croissance et de résilience économiques. Ce chapitre analyse comment l'élimination des disparités entre les genres peut renforcer la productivité, la croissance économique et le développement humain. En s'appuyant sur un riche corpus de documents ainsi que sur les observations et enseignements tirés des activités menées par le Fonds monétaire international avec ses pays membres, notamment la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal et la Sierra Leone, il met en relief la nécessité de prodiguer des conseils stratégiques sur mesure et intégrant une perspective de genre et de mettre en place des initiatives de renforcement des capacités. Ce chapitre examine également l'importance de prendre des mesures décisives pour supprimer les écarts entre les genres sur le marché du travail et pour combattre les inégalités entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, l'éducation, ainsi que dans l'accès à la technologie et à d'autres opportunités. Enfin, il appelle les partenaires multilatéraux et les partenaires au développement à collaborer pour mettre à profit leur expertise et leurs ressources collectives afin de lever les obstacles persistants à l'égalité des genres.

Les opinions exprimées dans ce chapitre sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées au Fonds monétaire international, à son Conseil d'administration ou à sa direction.

Messages clés

- L'égalité des genres est un moteur puissant de croissance et de stabilité économiques. Supprimer les inégalités entre les genres pourrait induire une hausse du produit intérieur brut (PIB) réel d'environ 23 % en moyenne dans les économies de marché émergentes et les économies en développement.
- Appliquer systématiquement et délibérément une perspective de genre lors de l'élaboration des politiques publiques est déterminant pour éliminer les obstacles à l'égalité entre les genres et exploiter le rôle moteur que cette dernière joue à l'appui de la croissance et de la résilience.
- Il existe de nombreuses données probantes qui montrent que réduire les disparités entre les genres apporte des avantages sur le plan macroéconomique et en termes de redistribution et qu'il est important d'instaurer des politiques bien conçues tenant compte de la dimension du genre, par exemple en faveur d'un accès amélioré à l'éducation, d'un développement ciblé des infrastructures et de services de garde d'enfant abordables, de façon à permettre aux femmes de participer pleinement à l'économie et à la transition écologique.
- À l'échelle internationale, les partenaires au développement devraient mettre à profit leur expertise et leurs ressources collectives pour introduire des changements concrets, favoriser une croissance inclusive, prodiguer des conseils sur mesure en matière d'action publique et mettre en place des activités de renforcement des capacités.

Éliminer les disparités entre les genres stimule la productivité, la croissance économique et le développement humain

Les perspectives économiques mondiales sont peu engageantes, avec des prévisions de croissance à moyen terme les plus faibles de ces dernières décennies, une volatilité accrue et plusieurs transitions perturbatrices. Les moteurs habituels de la croissance, comme le commerce international, tournent au ralenti. Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics ont épuisé toutes leurs marges de manœuvre, notamment pour faire face à la pandémie et à d'autres chocs survenus ces dernières années, si bien qu'ils se retrouvent à présent face à des niveaux d'endettement élevés. Une croissance plus faible de la productivité, le changement climatique, l'évolution démographique et la fragmentation géoéconomique s'ajoutent aux défis que posent la croissance inclusive, la stabilité et la résilience.

De nombreux travaux de recherche montrent que supprimer les inégalités entre les genres renforce la croissance économique, favorise la stabilité et l'inclusion et induit des externalités positives. Les disparités entre les genres sont le signe d'un développement probablement insuffisant des ressources humaines productives, ou de leur sous-emploi ou mauvaise répartition , ce qui génère des effets négatifs sur la productivité et la croissance[1]. Par conséquent, des écarts plus faibles entre les genres dans des domaines (éducation, santé et finance inclusive, par exemple) et des environnements où les femmes et les filles sont protégées de la violence et des pratiques préjudiciables (telles que les mariages d'enfants ou les mutilations génitales féminines) se traduisent par des niveaux supérieurs de productivité, d'emploi et de développement. Au Sénégal, par exemple, la mise en œuvre réussie d'une politique garantissant que tous les enfants puissent bénéficier d'une instruction pendant au moins cinq ans pourrait accroître le PIB de 8 % (Malta, Martinez et Mendes Tavares, 2019[1]). De même, au Nigéria et en Sierra Leone, élever le niveau d'éducation des filles à celui des garçons dans chaque quintile de revenu augmenterait le PIB de 5 % et de 8 % respectivement (Malta et Newiak, 2019[2] ; Malta, Newiak et Sandy, 2020[3]). S'agissant des services financiers, une plus forte inclusion des femmes en tant qu'utilisatrices, prestataires et contrôleuses est associée à une plus grande stabilité du système bancaire (Khera et al., 2022[4]). La présence de femmes à des postes à responsabilités et au sein des conseils d'administration des entreprises est corrélée à une amélioration des performances de ces dernières en ce qui concerne l'obtention de financements, les recettes et la rentabilité (Christiansen et al., 2016[5]). En outre, le fait que des femmes soient des dirigeantes politiques est également associé à des investissements plus importants

dans les infrastructures et à des niveaux supérieurs d'études pour les femmes (Duflo, 2012[6]). Des disparités moins fortes entre les genres sont corrélées à des inégalités moins marquées en matière de revenus, ce qui améliore la cohésion sociale et le soutien aux réformes et augmente à la fois le taux et la durabilité de la croissance économique (Gonzales et al., 2015[7] ; Demery et Gaddis, 2009[8] ; Čihák et Sahay, 2020[9]).

Pour résumer, l'égalité des genres est donc essentielle du point de vue macroéconomique.

Une action publique décisive est essentielle pour réduire les écarts persistants entre les genres au sein de la population active

Des disparités de genre importantes au sein de la population active persistent dans de nombreux pays émergents et en développement à faible revenu (PDFR)[2], alors qu'elles ont diminué de près de huit points de pourcentage au cours des 20 dernières années dans les économies avancées – une baisse principalement attribuable à des taux supérieurs d'activité des femmes. En revanche, dans les marchés émergents et les PDFR, ces taux étaient encore plus bas en 2022 qu'en 2000. L'écart entre les genres est certes descendu d'environ trois points de pourcentage dans les PDFR pendant cette période de 23 ans, mais elle est due à une diminution de l'activité masculine. En outre, le caractère cyclique du marché du travail n'a pas la même incidence sur les femmes et les hommes, en particulier en ce qui concerne le nombre d'heures travaillées et le chômage[3] (Gomes, 2024[10]). Compte tenu des tendances et des politiques actuelles, les écarts entre les genres au sein de la population active diminueront, mais devraient rester importants (voire ne jamais disparaître) dans de nombreuses économies, à moins que des mesures déterminantes soient prises (Badel et Goyal, 2023[11]). En effet, à l'échelle mondiale, l'écart moyen a diminué de seulement un point de pourcentage par an au cours des trois dernières décennies.

> D'après les estimations, éliminer les disparités entre les genres au sein de la population active dans 128 marchés émergents et pays en développement à faible revenu entraînerait une hausse potentielle du PIB de 23 % en moyenne.

Accroître la participation des femmes sur le marché du travail peut donner une impulsion bienvenue à la croissance économique en permettant non seulement d'augmenter et de diversifier la main-d'œuvre, mais surtout de mieux faire coïncider les talents avec les emplois à pourvoir – un facteur déterminant pour améliorer la productivité (Goyal et Sahay, 2023[12] ; FMI, 2024[13]). Par exemple, d'après les estimations, éliminer les disparités entre les genres au sein de la population active dans 128 marchés émergents et pays en développement à faible revenu entraînerait une hausse potentielle du PIB de 23 % en moyenne (FMI, 2024[13]). Même si ces disparités étaient réduites de six points de pourcentage seulement, ce qui correspond à l'amélioration enregistrée par les pays ayant obtenu les meilleurs résultats entre 2014 et 2019, les bénéfices retirés pourraient largement compenser les séquelles économiques laissées par la pandémie (Badel et Goyal, 2023[11] ; Sayeh, Badel et Goyal, 2023[14]). Exploiter ce moteur de croissance inclusive est déterminant en cette période marquée par une faible croissance, une forte volatilité, des niveaux d'endettement élevés, des taux d'intérêt à la hausse et une marge de manœuvre limitée en matière d'action publique.

Il faut s'attaquer avec détermination aux inégalités de genre dans le monde du travail ainsi qu'en matière d'accès à l'éducation, à la technologie et à d'autres opportunités

De nombreux pays en développement à faible revenu et marchés émergents connaissent une croissance rapide de leur population et devront ainsi faire face à une explosion démographique des jeunes dans les prochaines décennies. Offrir les mêmes chances aux femmes et aux hommes contribuera à accroître le capital humain et à assurer une adéquation plus productive entre les compétences et les besoins du marché du travail, ce qui, à terme, pourra permettre aux pays de réaliser pleinement leur potentiel de dividende démographique. Cependant, les femmes rencontrent des obstacles tels que la reconnaissance insuffisante de leurs droits par la loi, des environnements de travail hostiles ou défavorables, ou encore un accès plus limité aux ressources et aux services, ce qui les empêche de participer au marché du travail rémunéré ou à des activités entrepreneuriales et leur laisse un nombre limité d'options, dont le travail non rémunéré. Qui plus est, le travail rémunéré ou non rémunéré influence également les choix de procréation et la décision des parents d'investir dans l'éducation de leurs filles (Gu et al., 2024[15])[4].

Renforcer l'accès à l'éducation pour les filles et les femmes est déterminant pour constituer une réserve de main-d'œuvre plus qualifiée et favoriser l'obtention de résultats positifs sur le plan macroéconomique. Au Niger, par exemple, d'après les estimations, augmenter le niveau d'instruction des filles pourrait accroître la part de femmes au sein de la population active de près de 86 %[5] et augmenter le PIB réel ainsi que les recettes fiscales de plus de 11 % (Ouedraogo et Gomes, 2023[16])[6]. Toutefois, compte tenu des obstacles, notamment structurels, auxquels se heurtent certains pays, il est essentiel de mettre en place des mesures complémentaires pour remédier aux difficultés économiques et sociales plus larges et, partant, concrétiser pleinement les bienfaits que l'éducation peut avoir sur la participation des femmes à la vie active.

Au Niger, par exemple, d'après les estimations, augmenter le niveau d'instruction des filles pourrait accroître la part de femmes au sein de la population active de près de 86 % et augmenter le PIB réel ainsi que les recettes fiscales de plus de 11 % .

La croissance rapide des services financiers numériques représente une chance d'éliminer les obstacles que les femmes doivent surmonter en termes de mobilité et de temps pour accéder à des services financiers. En effet, bien que les technologies financières (FinTech) aient facilité l'accès des femmes aux services financiers dans plusieurs pays, des disparités importantes persistent encore entre différentes régions et différents pays (Sahay et al., 2020[17]). Par exemple, entre 2017 et 2021, l'accès des hommes a augmenté à un rythme plus rapide que celui des femmes, ce qui a creusé l'écart entre les genres. Il est important de s'attaquer aux disparités en matière de culture financière et numérique, aux obstacles juridiques et aux difficultés d'accès à la technologie – autant de facteurs qui creusent l'écart dans l'accès aux services financiers numériques. Un manque de compétences financières peut faire hésiter ou renoncer à recourir à des services financiers, tandis que de faibles niveaux de culture numérique peuvent compromettre la capacité des femmes à utiliser efficacement ces services. Dans certains pays, les femmes ne peuvent pas obtenir les justificatifs nécessaires pour ouvrir un compte mobile et subissent des discriminations concernant l'accès au crédit, les droits de propriété et la possession d'actifs (Khera et al., 2022[4] ; Molinier, 2019[18]). Des disparités existent également en matière d'accès aux smartphones, aux ordinateurs et à l'internet, ce qui limite le recours des femmes aux services financiers numériques, celles qui vivent dans des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire étant moins susceptibles de posséder un téléphone portable et d'utiliser l'internet (Molinier, 2019[18]). En outre, les femmes ont des difficultés à

accéder à des services internet ou à des appareils mobiles en raison du coût élevé de la technologie, conjugué à des revenus inférieurs et à un contrôle limité des finances du ménage.

> Les catastrophes climatiques ne font qu'augmenter la charge de travail des femmes pour assurer leur subsistance, ce qui s'ajoute aux contraintes de temps et de ressources qui les empêchent de suivre une éducation et de s'engager dans des activités génératrices de revenus.

Les femmes se heurtent à des obstacles en matière d'égalité des chances jusque dans le cadre de la crise climatique et de la transition écologique. Le changement climatique les touche déjà de façon disproportionnée, en particulier dans les économies reposant sur l'agriculture (Sorensen et al., 2018[19]). Les femmes contribuent à une part considérable (50-80 %) de la production alimentaire mondiale, mais possèdent moins de 10 % des terres de la planète (Osman-Elasha, 2012[20]). Dans les communautés rurales, où les femmes assument la responsabilité principale des tâches ménagères et agricoles, leur accès restreint aux ressources et leur participation limitée aux processus décisionnels accentuent leur vulnérabilité. Les catastrophes climatiques ne font qu'augmenter la charge de travail des femmes pour assurer leur subsistance, alourdissant les contraintes de temps et de ressources qui les empêchent de s'instruire et de s'engager dans des activités génératrices de revenus. Les normes socioculturelles freinent souvent la mobilité des femmes en temps de crise. De plus, celles-ci sont confrontées à des risques accrus de violence et d'exploitation.

Répondre aux demandes des pays en faveur d'interventions dans le domaine de l'égalité des genres nécessite un renforcement des capacités et une collaboration plus étroite entre les acteurs du développement

Le Conseil d'administration du FMI, reconnaissant l'importance macro-critique de l'égalité des genres, a adopté sa première stratégie d'intégration du genre en 2022 (FMI, 2022[21]). Celle-ci vise à intégrer la notion de genre dans ses activités fondamentales de surveillance, de prêt et de renforcement des capacités, conformément à son mandat. Cela signifie que le personnel du FMI doit systématiquement évaluer les conséquences macroéconomiques des inégalités entre les genres là où elles ont une importance macro-critique, analyser la différence d'impact des chocs et des politiques publiques sur les femmes et sur les hommes, et prodiguer des conseils sur mesure et détaillés en matière de politique macroéconomique et financière. Avec cette stratégie, le FMI reconnaît que l'égalité des genres est non seulement un impératif moral, mais aussi un élément fondamental d'une croissance et d'une résilience économiques inclusives.

Les politiques publiques peuvent fortement contribuer à éliminer les obstacles à l'autonomisation économique des femmes et supprimer les disparités de genre qui sont déterminantes du point de vue macroéconomique. Les discussions entre le personnel du FMI et les responsables de l'action publique[7] se sont concentrées sur la promotion de l'égalité des chances au moyen de diverses mesures, visant notamment à :

- accroître l'accès des filles à l'éducation (Belize, royaume d'Eswatini, Mali) ;
- améliorer l'accès aux services financiers (Costa Rica, Côte d'Ivoire, Gambie, Rwanda) ;
- lever les obstacles juridiques à la parité des genres (Kiribati) ;

- mettre à disposition des services de garde d'enfant abordables et de qualité (Belize, royaume d'Eswatini, Mexique, Sainte-Lucie) ;
- accroître la flexibilité du marché du travail (Inde, Corée, Luxembourg) ;
- instaurer le congé parental (Brésil) ;
- garantir un accès égal à la technologie et aux services numériques (Rwanda, Ouganda), qui offrent davantage de flexibilité en matière de lieu de travail, notamment grâce à la recherche d'emploi en ligne, aux entretiens à distance et au télétravail.

Les politiques budgétaires qui tiennent compte de la problématique du genre peuvent également favoriser l'autonomisation économique des femmes et leur participation à la vie active en engageant les investissements nécessaires dans les infrastructures, par exemple à l'appui de modes de transport plus sûrs (Inde), et en luttant contre les préjugés fondés sur le genre dans les systèmes fiscaux (Grèce). En outre, les mesures qui encouragent l'inscription des femmes à des formations en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STIM) et des formations professionnelles et qui intègrent une perspective de genre dans les dépenses et les réformes liées au climat peuvent accroître la représentation des femmes dans les industries vertes et atténuer les conséquences du changement climatique sur les femmes (Mali, Mauritanie) (FMI, 2023[22]).

Le soutien au renforcement des capacités permet également aux pays de mettre en place avec efficacité des politiques publiques en matière de genre en offrant aux responsables publics et aux institutions les formations, les ressources et l'expertise nécessaires. Conformément à sa stratégie d'intégration du genre, le FMI propose des activités de renforcement des capacités à ses pays membres sur une vaste gamme de thèmes et en lien avec diverses priorités, notamment la budgétisation sensible au genre, l'administration fiscale et des recettes, les réformes de la gestion des finances publiques, les obstacles juridiques, la collecte et l'analyse de données, ainsi que des cours et des formations sur le genre dans le contexte macroéconomique et sur la budgétisation sensible au genre.

La collaboration au sein de la communauté internationale est essentielle pour offrir des conseils stratégiques plus adaptés et des activités de renforcement des capacités. Le FMI se concentre sur l'égalité des genres et l'autonomisation économique des femmes d'un point de vue macro-critique et crée des partenariats avec d'autres institutions multilatérales. Par exemple, le rapport des services du FMI (2023[23]) sur la Mauritanie inclut une analyse et des recommandations d'action dans le domaine du genre et du changement climatique élaborées conjointement avec ONU-Femmes. L'OCDE, ONU-Femmes, le Fonds des Nations Unies pour la population et la Banque mondiale apportent également un soutien important à travers leurs travaux à l'échelle sectorielle et microéconomique.

Conclusion

L'égalité des genres et l'autonomisation économique des femmes offrent un potentiel de transformation, à une époque marquée par une faible croissance, des chocs externes et des défis pressants liés aux mégatendances à l'œuvre. Les travaux de recherche du FMI montrent clairement qu'éliminer les disparités entre les genres apporte des avantages sur le plan macroéconomique et en termes de redistribution, et qu'il est important de mettre en place des politiques bien conçues tenant compte de la dimension de genre. La collaboration avec les partenaires internationaux démontre l'utilité de mener une action concertée pour dispenser des conseils détaillés et sur mesure en matière d'action publique et proposer des activités de renforcement des capacités. Une telle approche globale tire parti de l'expertise et des ressources collectives pour introduire des changements concrets, favoriser une croissance inclusive et bâtir un avenir plus prospère, résilient et équitable.

Références

Badel, A. et R. Goyal (2023), *When will global gender gaps close?*, WP/23/189, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/13/When-Will-Global-Gender-Gaps-Close-537981. [11]

Christiansen, L. et al. (2016), *Individual choice or policies? Drivers of female employment in Europe*, WP/16/49, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1649.pdf. [5]

Čihák, M. et R. Sahay (2020), *Finance and inequality*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2020/01/16/Finance-and-Inequality-45129. [9]

Demery, L. et I. Gaddis (2009), *Social spending, poverty, and gender equality in Kenya: A benefit incidence analysis*, German Technical Cooperation Agency, Eschborn, Germany, https://api.semanticscholar.org/CorpusID:158471766. [8]

Duflo, E. (2012), « Women empowerment and economic development », *Journal of Economic Literature*, vol. 50/4, pp. 1051-79, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.50.4.1051. [6]

FMI (2024), *Interim guidance note on mainstreaming gender at the IMF*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/01/12/Interim-Guidance-Note-on-Mainstreaming-Gender-at-The-IMF-543779. [13]

FMI (2023), *République islamique de Mauritanie : Consultations de 2022 au titre de l'article IV et demandes d'accords de 42 mois au titre de la Facilité élargie de crédit et du Mécanisme élargi de crédit – Communiqué de presse ; Rapport des services du FMI ; et Déclaration de l'administrateur pour la République islamique de Mauritanie*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/02/03/Islamic-Republic-of-Mauritania-2022-Article-IV-Consultation-and-Request-for-42-Month-529136. [22]

FMI (2023), *République islamique de Mauritanie : questions générales*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/02/03/Islamic-Republic-of-Mauritania-Selected-Issues-529141. [23]

FMI (2022), *IMF strategy toward mainstreaming gender*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/07/28/IMF-Strategy-Toward-Mainstreaming-Gender-521344. [21]

Gomes, D. (2024), *Gender and business cycles*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/gender-notes/Issues/2024/04/04/Gender-and-Business-Cycles-546729. [10]

Gonzales, C. et al. (2015), *Catalyst for change: Empowering women and tackling income inequality*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1502.pdf. [7]

Goyal, R. et R. Sahay (2023), *Integrating gender into the IMF's work*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://doi.org/10.5089/9798400257247.067. [12]

Gu, J. et al. (2024), *Promoting Gender Equality and Tackling Demographic Challenges*, https://www.imf.org/en/Publications/gender-notes/Issues/2024/06/10/Promoting-Gender-Equality-and-Tackling-Demographic-Challenges-549916. [15]

Khera, P. et al. (2022), *Women in fintech: As leaders and users*, WP/22/140, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/07/15/Women-in-Fintech-As-Leaders-and-Users-520862. [4]

Malta, V., A. Martinez et M. Mendes Tavares (2019), *A quantitative analysis of female employment in Senegal*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://doi.org/10.5089/9781513516202.001. [1]

Malta, V. et M. Newiak (2019), *Nigeria: Selected issues – Human capital and gender equality*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1NGAEA2019002.ashx. [2]

Malta, V., M. Newiak et M. Sandy (2020), *Sierra Leone: Selected issues – Boosting human capital, accelerating development, and lowering inequality in Sierra Leone*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/002/2020/117/article-A001-en.pdf. [3]

Molinier, H. (2019), *Leveraging digital finance for gender equality and women's empowerment*, ONU Femmes, New York, NY, https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/09/discussion-paper-leveraging-digital-finance-for-gender-equality-and-womens-empowerment. [18]

Osman-Elasha, B. (2012), *Femmes ... Dans le contexte des changements climatiques*, Nations Unies, New York, https://www.un.org/fr/chronicle/article/le-femmes-dans-le-contexte-des-changements-climatiques. [20]

Ouedraogo, R. et D. Gomes (2023), *Macroeconomic gains from closing gender educational gaps in Niger*, SIP/2023/006, Fonds monétaire international, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/selected-issues-papers/Issues/2023/02/27/Macroeconomic-Gains-from-Closing-Gender-Educational-Gaps-in-Niger-Niger-530234. [16]

Sahay, R. et al. (2020), *The promise of fintech: Financial inclusion in the post COVID-19 era*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/06/29/The-Promise-of-Fintech-Financial-Inclusion-in-the-Post-COVID-19-Era-48623. [17]

Sayeh, A., A. Badel et R. Goyal (2023), « Countries that close gender gaps see substantial growth returns: Empowering women economically is a powerful engine of inclusive growth », *Blog du FMI*, https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/09/27/countries-that-close-gender-gaps-see-substantial-growth-returns. [14]

Sorensen, C. et al. (2018), « Climate change and women's health: Impacts and policy directions », *PLoS Med*, vol. 15/7, p. e1002603, https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002603. [19]

Notes

[1] Pour des informations plus détaillées, veuillez consulter : https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/10/09/Economic-Gains-From-Gender-Inclusion-New-Mechanisms-New-Evidence-45543 ; https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2017/wp17166.ashx ; https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth ; https://www.jstor.org/stable/3693510 ; https://doi.org/10.1080/13698249.2014.966427 ; https://hbr.org/2016/11/why-diverse-teams-are-smarter ; https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/683847 ; https://ideas.repec.org/a/bpj/bejmac/v18y2018i1p15n5.html ; https://doi.org/10.1080/13545701.2014.986153 ; https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Catalyst-for-Change-Empowering-Women-and-Tackling-Income-Inequality-43346 ; https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Inequality-Gender-Gaps-and-Economic-Growth-Comparative-Evidence-for-Sub-Saharan-Africa-43946 ; https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.3982/ECTA11427 ; https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2020/English/wpiea2020119-print-pdf.ashx ; https://hbr.org/2016/11/why-diverse-teams-are-smarter ; https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1093/wber/lhf004 ; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29354/w29354.pdf ; https://mitpress.mit.edu/9780262536738.

[2] Selon les *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, le groupe des PDFR englobe les pays qui affichent un revenu par habitant inférieur à un certain seuil (déterminé sur une base de 2 700 USD en 2017 selon la méthode Atlas de la Banque mondiale et mis à jour au regard de nouvelles informations début 2024), dont les caractéristiques structurelles correspondent à un développement limité et à une transformation structurelle restreinte, et qui ont des liens financiers insuffisants avec l'extérieur pour être considérés de manière générale comme des pays émergents. Voir : https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024.

[3] Gomes estime que le cycle économique représente le rythme naturel de la croissance et de la récession économiques. L'expansion économique est porteuse de possibilités (par exemple, un plus grand nombre d'emplois et des revenus croissants), tandis que le repli économique peut entraîner des pertes d'emplois et des difficultés financières. La relation entre le genre et les cycles économiques est complexe et se caractérise par de nombreux facteurs imbriqués qui influencent les résultats. Voir : https://www.imf.org/en/Publications/gender-notes/Issues/2024/04/04/Gender-and-Business-Cycles-546729.

[4] Gu et al. (2024) décrivent le lien entre les politiques publiques et les processus décisionnels d'un ménage en matière d'éducation, de participation à la vie active et de procréation.

[5] Si investir dans l'éducation des filles est essentiel pour renforcer leurs compétences et leur offrir davantage de possibilités, cette mesure pourrait s'avérer insuffisante pour accroître la participation des femmes à la vie active dans un contexte caractérisé par des normes sociétales et des préjugés de genre persistants. En outre, les structures du marché du travail ne sont pas toujours favorables à l'intégration de femmes instruites, du fait du manque d'offres d'emploi appropriées, de discriminations fondées sur le genre et de l'absence de politiques adaptées en matière de lieu de travail, comme les horaires flexibles et le congé maternité. Des barrières économiques, par exemple des salaires inférieurs et des possibilités plus rares de promotion, dissuadent également les femmes instruites d'intégrer le marché du travail ou d'y rester. Par conséquent, si le niveau d'éducation est une composante essentielle de l'autonomisation des femmes, il est également impératif de mettre en place des politiques complémentaires qui remédient à ces

problématiques sociales et économiques plus larges pour concrétiser pleinement les bienfaits que l'éducation peut avoir sur la participation des femmes au marché du travail.

[6] Pour quantifier ces impacts, un modèle d'équilibre général microfondé a été utilisé pour examiner l'effet d'une augmentation des dépenses d'éducation de manière à égaliser le nombre d'années d'études des filles et des garçons au sein du même centile de revenu.

[7] Depuis le lancement de la stratégie d'intégration du genre du FMI en juillet 2022, les questions de genre sont désormais intégrées dans ses activités de surveillance (consultations au titre de l'article IV) dans une cinquantaine de pays.

10 Enseignements tirés d'une réduction durable de la pauvreté en Chine

Xiaoyun Li, Faculté des sciences humaines et des études de développement, Université agricole de Chine

Chuanhong Zhang, Faculté des sciences humaines et des études de développement, Université agricole de Chine

Alors que les crises mondiales freinent ou inversent déjà les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté dans le monde, le défi aujourd'hui est non seulement de redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté, mais aussi de préserver les acquis. Le présent chapitre présente les enseignements tirés de la baisse spectaculaire du nombre de personnes vivant dans la pauvreté, observée sur une période de 40 ans, en mettant l'accent sur les politiques et les stratégies efficaces. Il commence par un examen de la transformation économique de la Chine en faveur des pauvres, avant d'examiner sa politique de développement qui a offert de nouvelles possibilités d'emploi en dehors du secteur agricole aux populations rurales pauvres. Il examine l'importance de la cohérence des politiques et des capacités institutionnelles pour continuer de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté et la suppression des obstacles structurels grâce à des systèmes de protection sociale étendus. Il se termine par une section consacrée au partage des connaissances dans le cadre de la coopération Sud-Sud, qui présente un exemple de projet de réduction de la pauvreté au niveau des villages mis en œuvre en République-Unie de Tanzanie.

Principaux messages

- La transformation économique des zones rurales de la Chine et les stratégies de développement ont permis à 770 millions de personnes de sortir de la pauvreté depuis 1978 et a été à l'origine de près des trois quarts de la réduction globale de la pauvreté à l'échelle mondiale depuis 1980. En 2021, la Chine a annoncé avoir éradiqué l'extrême pauvreté dans le pays.
- L'expérience de la Chine en matière de lutte contre la pauvreté rurale est mise à profit dans le cadre de la coopération Sud-Sud engagée par le pays en Afrique et d'autres projets menés dans des pays d'Asie.
- Le succès de la Chine dans la lutte contre la pauvreté a reposé principalement sur trois piliers : 1) l'accroissement du revenu des ménages ruraux en favorisant la croissance des emplois non agricoles et de l'industrie ; 2) l'accroissement de la productivité agricole ; et 3) l'investissement dans les infrastructures rurales.
- La croissance et la transformation rapides de l'économie contribuent également à la réduction des inégalités de revenu. Parallèlement à un système de protection sociale étendu et à des politiques ciblées en faveur des pauvres, la croissance et la transformation de l'économie ont aidé ces derniers à devenir autonomes et à surmonter les obstacles à leur participation à l'activité économique.

Introduction

Les crises successives de ces dernières années ont mis fin à 30 années de progrès constants dans la réduction de la pauvreté dans le monde. De 1990 à la veille de la pandémie de COVID-19, la part de la population mondiale vivant dans la pauvreté (avec un revenu inférieur ou égal à 1.90 USD par jour) est passée de 36 % à 10 % (Kharas et Dooley, 2022[1]). En 2024, des crises multiples – COVID-19, changement climatique, conflits de grande ampleur et tensions géopolitiques, entre autres – ont inversé la tendance. Le défi aujourd'hui n'est pas seulement de réduire la pauvreté, mais aussi de préserver les acquis. L'expérience de la Chine, qui a réussi à réduire considérablement la pauvreté au cours des quatre dernières décennies, offre de nombreux exemples de stratégies qui ont fonctionné.

La Chine est à la pointe de la lutte contre la pauvreté. Elle a contribué à près de 75 % de la réduction de l'extrême pauvreté à l'échelle mondiale entre 1981 et 2017 et a permis à 770 millions de personnes de sortir de la pauvreté depuis 1978. En 2021, la Chine a annoncé avoir éradiqué l'extrême pauvreté dans le pays (Banque mondiale, 2022[2]). Et même au cours des dernières années, lorsque des personnes vulnérables sont retombées dans la pauvreté dans de nombreuses régions du monde en raison de la récession économique provoquée par la pandémie, la Chine semble avoir évité un tel écueil (Roser et Arriagada, 2024[3]). La rapidité et l'ampleur sans précédent de la réduction de la pauvreté en Chine peuvent offrir des enseignements importants et des stratégies éprouvées à d'autres pays en développement et à la communauté internationale du développement. En outre, en tant que premier fournisseur de coopération Sud-Sud pour le développement (PNUD, 2016[4]), la Chine joue un rôle actif de premier plan dans les initiatives mondiales de réduction de la pauvreté, en s'appuyant sur sa propre expérience.

Points saillants des stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté de la Chine

Transformation économique structurelle en faveur des pauvres

La transformation économique structurelle en faveur des pauvres a joué un rôle essentiel dans la croissance économique rapide et soutenue de la Chine, augmentant considérablement les revenus des

pauvres et de la population dans son ensemble. La politique de réforme et d'ouverture introduite en 1978 a marqué le début de la transition d'une économie planifiée à une économie de marché, jetant les bases institutionnelles de l'expansion économique du pays. Elle a également élaboré des stratégies et des pratiques qui visaient à prévenir le creusement des inégalités dû à la croissance économique rapide en apportant un soutien considérable au développement agricole et rural à partir du début des années 2000. La Chine a totalement supprimé la taxe agricole depuis 2006 et lancé une campagne de construction dans les zones rurales au cours de la même période. Depuis 2004, vingt-deux « documents n° 1 »[1] ont été publiés chaque année pour fournir des orientations stratégiques sur le développement agricole et rural et accroître les revenus des agriculteurs.

Une politique de développement créatrice d'emplois dans les zones rurales

Une caractéristique distinctive de la croissance économique de la Chine par rapport à celle d'autres pays en développement est l'augmentation rapide du revenu des ménages ruraux. La pauvreté était largement concentrée dans les zones rurales dans les années 70, et plus des quatre cinquièmes de la population rurale totale vivait dans la pauvreté. L'augmentation des revenus agricoles, qui résulte principalement de l'accroissement de la productivité agricole au cours des premières années de l'ouverture et, plus tard, de l'expansion des secteurs non agricoles dans les zones rurales et urbaines, a contribué à réduire la pauvreté jusqu'en 2007. Les revenus réels par unité de travail dans le secteur agricole ont augmenté de 8 % par an entre 1988 et 1995, et une grande majorité de la main-d'œuvre rurale (plus de quatre travailleurs sur cinq) a continué à travailler dans l'agriculture (Banque mondiale, 2022[2]).

L'augmentation des revenus agricoles, qui résulte principalement de l'accroissement de la productivité agricole au cours des premières années de l'ouverture et, plus tard, de l'expansion des secteurs non agricoles dans les zones rurales et urbaines, a contribué à réduire la pauvreté jusqu'en 2007.

L'emploi dans les entreprises de bourgs et de villages (EBV), conjugué à l'exode rural vers les zones urbaines, a encore accru le revenu des ménages ruraux, contribuant à faire reculer durablement la pauvreté rurale. Les EBV ont joué un rôle particulièrement important (Encadré 10.1). Ces entreprises, généralement de l'industrie légère à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée, ont fourni une autre source d'emploi local aux travailleurs agricoles qui ont été licenciés en conséquence de l'augmentation de la productivité agricole, permettant à ces derniers de continuer à gagner leur vie dans leurs villages ruraux. Les EBV ont contribué de manière importante au développement des infrastructures et des technologies dans les zones rurales et dans l'ensemble du secteur agricole chinois. Grâce à son processus particulier de modernisation – l'urbanisation de l'intérieur – la Chine a pu éviter la pauvreté urbaine à grande échelle.

Encadré 10.1. Le rôle des entreprises de bourgs et de villages dans l'accroissement des débouchés économiques et la réduction de la pauvreté rurale en Chine

Les entreprises de bourgs et de villages (EBV) sont nées des entreprises communautaires (*shedui qiye*) qui existaient avant la politique de réforme et d'ouverture de 1978. À l'époque, la valeur de leur production ne représentait que 37 % de la production agricole totale. En 1987, la production des entreprises de bourgs et de villages dépassait la production agricole totale, signe d'un changement structurel important en cours dans l'économie rurale de la Chine. En 2008, les EBV représentaient 71.2 % de la valeur ajoutée de la société rurale, et le nombre de salariés des EBV est passé de 28 millions en 1978 (9.2 % des travailleurs ruraux) à 154 millions en 2008 (29.3 % des travailleurs ruraux). En outre, entre 1978 et 2008, le revenu mensuel moyen des agriculteurs travaillant dans les EBV a été multiplié par plus de 150, passant de 10.74 CNY (yuans) en 1978 à 1 666 CNY en 2008, ce qui a entraîné une forte baisse du taux de pauvreté rurale parmi les travailleurs des EBV. Au cours de ces 30 années, les EBV ont contribué à hauteur de 433 milliards CNY au développement de la chaîne de valeur agricole.

Source : Ministère chinois de l'Agriculture (2009[5]), *60e anniversaire de la fondation de la nouvelle Chine : Réalisations dans le développement des entreprises de bourgs*, https://www.moa.gov.cn/ztzl/xzgnylsn/gd_1/200909/t20090918_1353912.htm.

Cohérence des politiques et capacité institutionnelle à maintenir le cap sur la réduction de la pauvreté

Pour pérenniser les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté, la cohérence des politiques et une forte mobilisation des capacités des pouvoirs publics sont nécessaires. À cet égard, les stratégies et politiques nationales de la Chine ont longtemps donné la priorité aux « trois questions » (*sannong wenti*) des populations rurales, de la société rurale et de la production rurale. De 1982 à 1986, la politique et les programmes de développement agricole et rural[2] ont été axés sur les problèmes liés à la réforme foncière, au développement de l'industrie et des services dans les zones rurales, à l'achat de céréales et aux relations entre zones rurales et zones urbaines – le tout dans le but d'améliorer les revenus et les moyens de subsistance des agriculteurs (Central Committee of China, 1982[6]). Depuis 2004, les plans ruraux annuels sont axés sur la réduction des écarts de revenu entre les zones rurales et les zones urbaines, l'accent étant mis sur l'investissement, la technologie et l'innovation agricoles, le développement vert et la construction rurale, et la sécurité alimentaire (Ministère de l'Agriculture, Chine, 2004[7]). L'un des objectifs spécifiques de la Stratégie de revitalisation rurale lancée en 2017 est de consolider et de pérenniser les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté grâce à la modernisation de la production et au développement rural.

Lever les obstacles structurels grâce à des systèmes de protection sociale étendus

Le développement des systèmes de protection sociale et des politiques ciblées en faveur des pauvres ont contribué à lever les obstacles structurels et à rendre le développement économique du pays plus inclusif en renforçant la capacité et l'aptitude des populations pauvres à participer aux activités économiques. Les systèmes de protection sociale de la Chine comprennent l'assurance sociale, l'aide sociale, l'indemnisation et le traitement préférentiel, ainsi que les mutuelles, entre autres services. En mars 2021, 1.36 milliard de personnes étaient couvertes par le système de soins médicaux de base et plus de 350 millions par le système de protection sociale. Les politiques ciblées de réduction de la pauvreté mises en place en 2012 – comme les régimes de retraite dans les zones rurales et l'élargissement de la couverture sanitaire universelle à celles-ci – se sont également révélées efficaces et ont contribué à sortir 100 millions de

personnes de la pauvreté au cours des huit premières années (Banque mondiale, 2022[2]). Les réformes dans ces domaines ont été progressives, ce qui a aidé les entreprises et la population à s'adapter aux changements.

Enseignements tirés de la réussite de la Chine en matière de réduction de la pauvreté

La réduction régulière de la pauvreté dans le monde avant la pandémie de COVID-19 peut en grande partie être attribuée aux progrès durables en matière économique et en matière de développement réalisés par les marchés émergents et les économies en développement. Le succès de la Chine laisse à penser que des investissements dans la transformation économique et la protection sociale peuvent rendre ces réalisations durables. L'objectif premier de ces politiques est d'aider à exploiter le potentiel des régions touchées par la pauvreté et celui des personnes vivant dans la pauvreté, plutôt que de les considérer comme incapables d'autonomie. Cette expérience de la réduction de la pauvreté, et en particulier de la pauvreté rurale, offre des enseignements qui pourraient être partagés avec d'autres pays en développement qui sont confrontés à certaines des difficultés que la Chine a surmontées.

Deux grands enseignements peuvent être tirés :

1. **Le succès peut être durable lorsque les pauvres ont la capacité d'être autosuffisants.** Les politiques qui encouragent la participation des populations pauvres à l'activité économique garantissent que ces dernières sont les bénéficiaires du développement économique. La politique chinoise ne s'appuie pas sur des subventions directes ou des transferts monétaires aux pauvres : elle s'attache à encourager les individus à améliorer leurs moyens de subsistance.
2. **Conjuguer efficience des marchés libres et efficacité de l'administration.** Le marché a joué un rôle important dans la mise en place de stratégies de réduction de la pauvreté. Au cours des quatre dernières décennies de réforme et d'ouverture, la Chine a grandement bénéficié du libre jeu des mécanismes des marchés, en Chine comme dans le monde. Les mécanismes qui reflètent les lois du marché ont apporté une contribution fondamentale au développement des zones côtières.

Le succès de la Chine laisse à penser que des investissements dans la transformation économique et la protection sociale peuvent rendre ces réalisations durables.

Partage de connaissances et d'expériences dans le cadre de la coopération Sud-Sud

La Chine s'est engagée à lutter contre la pauvreté dans le monde en s'appuyant sur la coopération internationale pour le développement. Dans le cadre de la coopération Sud-Sud, cette expérience est considérée comme une référence utile par d'autres pays en développement ayant une histoire et des trajectoires de développement similaires. D'autres fournisseurs testent également la faisabilité de l'approche de la Chine en matière de réduction de la pauvreté dans le cadre de leur coopération au développement, souvent en réponse à des demandes des gouvernements des pays partenaires. Des projets de réduction de la pauvreté au niveau des villages ont par exemple été mis en œuvre par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ainsi qu'en Afrique, comme indiqué dans l'Encadré 10.2.

Encadré 10.2. Exporter les stratégies et l'expérience de la Chine pour réduire la pauvreté rurale en Afrique

Depuis 2011, une équipe de l'Université agricole de Chine travaille avec les autorités locales et une université agricole locale de la région de Morogoro en République-Unie de Tanzanie pour accroître la productivité agricole et aider les petits exploitants agricoles à sortir de la pauvreté en utilisant des stratégies peu coûteuses qui ont été employées avec succès dans la Chine rurale. Exemple de coopération Sud-Sud efficace, le projet a bénéficié de l'expertise chinoise et des connaissances liées au contexte des parties prenantes locales.

Le projet visait à fournir des technologies simples, peu coûteuses et à forte intensité de main-d'œuvre aux agriculteurs pauvres qui ne disposaient pas de capitaux suffisants pour pouvoir utiliser des technologies et des méthodes plus sophistiquées. Il aide les agriculteurs à préparer les terres en vue de leur plantation, à utiliser des semences améliorées et à accroître la densité des plantes au moyen de l'éclaircissage, du désherbage et des cultures intercalaires. Grâce à ce projet, la production de maïs a doublé, voire parfois triplé, par rapport aux niveaux précédents, et les revenus des agriculteurs ont également doublé. Les cultures intercalaires de maïs et de soja ont permis de préserver la fertilité des sols, et la population locale a pu commencer à transformer la culture de soja en lait de soja. Le projet a ainsi contribué à la sécurité alimentaire et à une meilleure nutrition et a permis à de nouvelles petites entreprises de se créer dans le village, notamment des entreprises de transformation du lait de soja et des magasins de vente de lait de soja.

L'approche testée en Tanzanie s'inspire des pratiques utilisées dans les zones rurales de Chine dans les années 1970, lorsque les pouvoirs publics, ne disposant pas des infrastructures ni des capacités nécessaires pour investir des capitaux importants, ont réussi à accroître la productivité agricole en déployant à la place des technologies simples et à faible coût.

Source : Bureau des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud (2021[8]), *South-South in Action: China-Tanzania Cooperation through Agriculture and Poverty Reduction Partnerships*, https://www.southsouth-galaxy.org/action/south-south-in-action-china-tanzania-cooperation-through-agriculture-and-poverty-reduction-partnerships.

Références

Banque mondiale (2022), *Four Decades of Poverty Reduction in China: Drivers, Insights for the World, and the Way Ahead*, Banque mondiale, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1877-6. [2]

Bureau des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud (2021), *Sud-Sud en action : coopération Chine-Tanzanie à travers des partenariats agricoles et de réduction de la pauvreté*, Nations Unies, http://southsouth-galaxy.org/action/south-south-in-action-china-tanzania-cooperation-through-agriculture-and-poverty-reduction-partnerships/. [8]

Central Committee of China (1982), *Central Document No. 1 of 1982: Minutes of the National Rural Work Conference Approved and Forwarded by the Central Committee of the Communist Party of China on January 1, 1982*, https://www.crnews.net/zt/jj2023nzyyhwj/lnyhwj/952987_20230219022148.html. [6]

China Ministry of Agriculture (2009), *60th Anniversary of the Founding of New China: Achievements in the Development of Township Enterprises*, https://www.moa.gov.cn/ztzl/xzgnylsn/gd_1/200909/t20090918_1353912.htm. [5]

Kharas, H. et M. Dooley (2022), *The evolution of global poverty, 1990-2030*, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/02/Evolution-of-global-poverty.pdf. [1]

Ministère de l'Agriculture, Chine (2004), *Central Document No. 1 of 2004: Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on Several Policies to Promote Farmers' Income Increase*, https://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj/wjhg/201202/t20120214_2481181.htm. [7]

PNUD (2016), *Fast Facts on China's South-South and Global Cooperation*, Programme des Nations Unies pour le développement, Beijing, https://www.undp.org/china/publications/fast-facts-chinas-south-south-and-global-cooperation. [4]

Roser, M. et P. Arriagada (2024), *Was the global decline of extreme poverty only due to China?*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/data-insights/was-the-global-decline-of-extreme-poverty-only-due-to-china. [3]

Notes

[1] Les documents n° 1 présentent les principales orientations politiques et priorités formulées par l'administration centrale chinoise pour chaque année.

[2] Chaque année depuis 1982, le Parti communiste chinois et le Conseil des affaires d'État définissent les politiques et priorités agricoles et rurales dans les « documents n° 1 ».

11 Point de vue : Une approche féministe de l'aide internationale est fondée sur les droits et pilotée localement

Ahmed Hussen, ministre du Développement international, Canada

À quoi ressemble une politique de développement féministe aujourd'hui ? À des mesures qui promeuvent un développement fondé sur les droits humains, axé sur la population, piloté au niveau local et résilient face au changement climatique. À des mesures qui réduisent la pauvreté et qui stimulent une croissance économique inclusive par le biais d'initiatives permettant d'inclure aussi bien les femmes et les filles que les hommes et les garçons. C'est l'approche que le Canada continuera de promouvoir, aujourd'hui et à l'avenir.

En 2017, nous avons lancé notre Politique d'aide internationale féministe en partant du constat suivant : favoriser l'égalité des genres dans les sociétés est l'une des manières les plus efficaces d'améliorer tous les domaines de la vie, du développement économique à l'inclusion sociale, en passant par la santé, l'éducation, la paix et l'environnement. Nous n'œuvrons pas simplement à apporter plus de soutien aux programmes en faveur de l'égalité des genres, mais à placer celle-ci au cœur de tous nos travaux.

Les piliers de la politique d'aide internationale canadienne sont l'élimination de la pauvreté et la promotion des droits humains, de la dignité et de l'égalité. Mais cette nouvelle politique, avec son objectif ambitieux d'intégrer la question de l'égalité des genres dans tous les aspects de notre travail, représente un changement profond. Nous avons affronté de nombreuses épreuves : la pandémie de COVID-19, la guerre, les conflits et les urgences climatiques ont pris une place prioritaire dans le programme de développement mondial. Depuis, le mouvement contre l'idéologie du genre qui divise l'opinion publique a gagné en puissance et pris de l'envergure. Il met à l'épreuve notre politique féministe de façon inédite et souligne qu'il est plus important que jamais d'adopter une approche féministe de l'aide internationale.

Depuis, le mouvement contre l'idéologie du genre qui divise l'opinion publique a gagné en puissance et pris de l'envergure. Il met à l'épreuve notre politique féministe de façon inédite.

La politique étrangère canadienne soutient celles et ceux qui bouleversent et transforment les normes sociales et les systèmes qui empêchent les personnes marginalisées d'avancer. Nous avons appris que l'une des meilleures façons de le faire est de fournir des financements importants et pérennes aux organisations locales de défense des droits des femmes et des personnes LGBTQ2I+ ainsi qu'aux

mouvements féministes. Par exemple, les activités du Fonds Égalité regroupent l'investissement à optique de genre, l'octroi de financements, le plaidoyer et la philanthropie, soutenant ainsi plus de 650 organisations féministes et de défense des droits des femmes dans 90 pays. Les participants à notre programme phare Voix et leadership des femmes ont contribué à faire évoluer plus de cent lois et politiques publiques, y compris une loi contre le harcèlement sexuel dans les lieux publics au Pérou, une loi sur la violence domestique à Sainte-Lucie et des lois interdisant les mariages d'enfants, précoces et forcés en République démocratique du Congo. L'Alliance pour les mouvements féministes, que nous avons l'honneur de coprésider, voit des centaines d'administrations, de fonds pour les femmes et d'organisations philanthropiques et de la société civile collaborer sur des problématiques telles que le financement, les ressources et l'obtention d'un soutien politique. Une coopération étroite avec nos partenaires de confiance dans le cadre d'initiatives ancrées au niveau local est déterminante pour produire un effet durable.

Dans le domaine de la santé mondiale, notre approche féministe a guidé nos actions quand nous avons réalisé des investissements importants à l'appui de systèmes de santé plus équitables et résilients. Dans le cadre de ces travaux, nous avons notamment œuvré à promouvoir une couverture santé universelle, des systèmes de soins plus solides, ainsi qu'un cadre global de santé et de droits sexuels et reproductifs, notamment l'accès à un avortement sûr et légal. Dans le cadre de notre Engagement de dix ans en matière de santé et de droits dans le monde, nous sommes devenus l'un des plus grands donneurs du monde en faveur de la santé et des droits sexuels et reproductifs. Là aussi, adopter une approche féministe nous a permis d'atteindre des résultats significatifs. Récemment, alors que j'étais en visite en République-Unie de Tanzanie dans le cadre d'un projet, des jeunes femmes ont raconté comment l'accès à la santé et aux droits sexuels et reproductifs transforme fondamentalement leur vie et leur famille. Autonomiser les femmes de sorte qu'elles planifient elles-mêmes leurs grossesses signifie qu'elles peuvent choisir de poursuivre leur éducation et de fonder une famille plus tard, une décision dont elle sait qu'elle aide à ne pas transmettre la pauvreté aux prochaines générations. Le Guttmacher Institute estime qu'en seulement une année, environ 2.5 millions de femmes et de couples ont pu accéder à des services de contraception, 1.1 million de grossesses non planifiées et 347 000 avortements dangereux ont été prévenus, et 1800 vies ont été sauvées.

Les problèmes environnementaux et climatiques ont des conséquences disproportionnées sur les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre, notamment car ils induisent davantage de déplacements, de violences sexuelles et de maladies. Il est bien sûr primordial de reconnaître les impacts liés au genre qu'entraîne la triple crise planétaire, à savoir le changement climatique, le déclin de la biodiversité et la pollution. Mais il est tout aussi déterminant de soutenir les femmes dans leur rôle essentiel de leaders de la lutte contre le changement climatique, de défenseures de l'environnement et de travailleuses agricoles, ainsi que dans leur rôle de professionnelles de la santé de première ligne, de défenseures des droits humains et de membres de la société détenant une grande expertise. En offrant aux femmes des opportunités de participer de façon significative aux processus décisionnels et en les encourageant à le faire, nous avons rendu nos initiatives pour le climat et la nature plus efficaces et plus durables. C'est ce que nous constatons par exemple au Kenya, où nous aidons les femmes à produire des cultures durables et riches en nutriments qui nourrissent des centaines de personnes et qui créent de nouveaux débouchés commerciaux et économiques. C'est aussi ce que nous voyons en Uruguay, où nous travaillons à ce que davantage de possibilités professionnelles soient offertes aux femmes dans le secteur des énergies renouvelables, pour aider les communautés à se développer tout en luttant contre le dérèglement climatique.

Les faits parlent d'eux-mêmes : éliminer les inégalités entre les genres réduit la pauvreté, augmente les taux de croissance économique, accroît la productivité agricole, renforce la résilience des communautés, améliore la nutrition, assure une meilleure éducation aux enfants et améliore l'action climatique. Pour moi, ces résultats attestent que l'égalité des genres n'est pas seulement un but important en soi, mais qu'elle contribue de façon évidente aux économies et au développement.

12 Renforcer la contribution de la coopération pour le développement à l'élimination de la pauvreté et à la réduction des inégalités

Carolina Guerra, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Danielle Mallon, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Isabel Davis, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

José Suárez Sarrazin, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Le présent chapitre a pour objet d'examiner comment les membres du CAD priorisent, définissent, mettent en œuvre, suivent et évaluent leurs politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités dans le cadre de la coopération et de partenariats pour le développement. À partir d'exemples concrets et des conclusions tirées d'une récente enquête et de recherches qualitatives sur les approches suivies par les membres du CAD pour combattre la pauvreté et les inégalités, ce chapitre décrit les possibilités à explorer et les difficultés à surmonter pour mettre en œuvre efficacement les priorités et les programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités, et fait met en avant les domaines dans lesquels de nouvelles orientations du CAD pourraient appuyer l'action collective, l'amélioration de l'efficacité et la mise à profit des enseignements tirés des bonnes pratiques.

Tous les membres du CAD n'intègrent pas systématiquement la réduction de la pauvreté et des inégalités dans leurs travaux portant sur le climat et l'environnement

La plupart des membres du CAD (12 sur 21) ont affirmé intégrer la lutte contre la pauvreté dans leurs initiatives portant sur le climat et l'environnement (Encadré 12.1), mais ils sont seulement 7 sur 20 à le faire pour la réduction des inégalités. Par ailleurs, 9 membres sur 21 ont déclaré tenir compte partiellement des objectifs en matière de pauvreté dans le cadre de leurs activités en faveur du climat et de l'environnement, tandis que 13 membres sur 20 prennent partiellement en compte la problématique de la réduction des inégalités.

Compte tenu de l'importance des engagements explicites et clairs inscrits dans les programmes d'action internationaux, il y a amplement matière à faire converger les initiatives à visées climatiques et environnementales et les efforts de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le cadre de la coopération pour le développement. L'Encadré 12.1 présente plusieurs exemples illustrant comment les membres du CAD parviennent à faire coïncider ces différents axes de travail.

Encadré 12.1. Comment les membres réussissent à intégrer les objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les travaux des membres sur le climat et l'environnement

- La **Commission européenne** prend en compte de façon systématique les problématiques de la pauvreté et des inégalités dans l'ensemble de ses initiatives à visées climatiques et environnementales. D'une part, elle applique un Marqueur d'inégalité aux interventions de la Direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) dans tous les secteurs, y compris ceux du climat et de l'environnement. La conférence internationale sur les inégalités, le travail et la nature, organisée conjointement en Afrique du Sud par l'Agence française de développement (AFD) et la Commission européenne, manifeste une véritable détermination à continuer à œuvrer pour une prise en compte plus systématique de la réduction des inégalités dans les initiatives en faveur du climat et de l'environnement. D'autre part, en ce qui concerne la pauvreté et le développement durable, la Commission européenne a publié un document de référence de portée générale contenant des orientations sur l'intégration de la durabilité environnementale, du changement climatique et de la biodiversité dans les Objectifs de développement durable (ODD).
- La stratégie pour le climat de l'**Agence des États-Unis pour le développement international** a vocation à viser les structures de pouvoir bien établies qui créent et entretiennent les inégalités. La finalité globale est d'aider les partenaires à produire des changements systémiques qui renforcent la participation réelle et le rôle actif dans l'action climatique des populations autochtones, des communautés locales, des femmes, des jeunes et d'autres groupes marginalisés et/ou sous-représentés. Le Programme pour le changement (« *Agenda for Change* ») promeut l'égalité entre les genres et une participation accrue des femmes et des populations autochtones à l'exercice des responsabilités et aux processus décisionnels dans le domaine de la conservation de la biodiversité, vise à renforcer les droits légaux et traditionnels aux terres et aux ressources des communautés et des populations autochtones, et a pour but de mettre en place des partenariats novateurs avec les secteurs privé et public, la société civile et le monde universitaire. Le but est de mobiliser des ressources, d'améliorer les compétences et d'accroître les retombées tout en évitant les doubles emplois.
- La **France** considère que la lutte contre la pauvreté et les inégalités et le financement des biens publics mondiaux au service de l'action climatique sont des questions liées, et non pas contradictoires, et fait figurer ces priorités au centre de sa diplomatie internationale et de ses programmes bilatéraux. Le dispositif « d'analyse et d'avis développement durable » est au centre de l'approche de l'Agence française de développement visant à garantir l'impact sur le développement durable de l'ensemble de ses projets à un stade précoce. Cet outil permet de noter, *ex ante* et de façon indépendante, les projets au regard de plusieurs dimensions en encourageant le dialogue entre les équipes. Il consolide également l'ancrage d'une culture du développement durable au sein de l'AFD, que la France a portée lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial de juin 2023 et qui sera aussi au cœur du Pacte de Paris pour les Peuples et la Planète.
- L'**Agence italienne de coopération pour le développement** a mis au point des outils opérationnels à toutes les étapes du cycle de vie des projets afin d'évaluer les effets de la coopération pour le développement sur les liens entre pauvreté et inégalités dans le contexte environnemental et climatique. Ceux-ci permettent de s'assurer que les mesures d'atténuation et d'adaptation peuvent avoir des effets positifs sur les groupes les plus vulnérables dans les pays partenaires. Parmi les outils adoptés, figurent par exemple des lignes directrices sur la prise en compte systématique de la dimension environnementale et un indicateur spécifique servant à évaluer les retombées positives directes et mesurables sur la réduction de la pauvreté d'initiatives axées sur des objectifs environnementaux à court, moyen et long terme

- Dans sa programmation à l'échelle du pays, la **Corée** s'attache à renforcer la résilience face au changement climatique en mettant en œuvre un programme agricole tenant compte de la problématique climatique au Kenya. L'objectif est de concentrer l'effort sur les inégalités géographiques en améliorant l'autonomisation des populations rurales et de cibler les personnes victimes d'inégalités fondées sur l'appartenance à un groupe (notamment les réfugiés, les femmes et les jeunes) et de s'attaquer aux inégalités économiques. Ce programme a permis de restaurer des pâturages et de développer les cultures résistantes à la sécheresse, de façon à améliorer la résilience des populations et la sécurité alimentaire face aux chocs climatiques.
- La stratégie de financement climatique de l'**Irlande** met principalement l'accent sur l'adaptation au changement climatique pour accompagner les populations les plus vulnérables confrontées aux effets du changement climatique, et elle assure l'acheminement de la majorité des fonds vers les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Cet engagement est conforme à l'objectif principal de la politique irlandaise de développement international pour un monde meilleur, intitulée « *A Better World* », qui a été mise en place pour orienter les initiatives de coopération pour le développement de façon à aider en premier les plus défavorisés.

Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Messages clés

- La plupart des membres du Comité d'aide au développement (CAD) interrogés dans le cadre de l'enquête considèrent la réduction de la pauvreté et des inégalités comme une priorité majeure dans le cadre de la coopération pour le développement et ont pris des engagements explicites au regard de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans leurs politiques et leurs législations en matière de développement international.
- Tous les membres ayant répondu à l'enquête ont indiqué que la lutte contre les inégalités subies par les femmes et les filles était une priorité majeure, suivie de près par la lutte contre les inégalités dont sont victimes les réfugiés et les personnes déplacées.
- Les membres du CAD privilégient des définitions, des indicateurs et des dimensions différentes de la pauvreté et des inégalités et combinent des approches diverses dans le cadre de leurs activités de coopération pour le développement, ce qui peut limiter le champ de l'action collective et son impact.
- Faute d'orientations et de stratégies précises sur ce point, les objectifs en matière de pauvreté et d'inégalités ne sont pas intégrés de façon efficace dans les programmes de coopération pour le développement et les travaux sur le climat et l'environnement.
- Les nouvelles orientations à venir du CAD de l'OCDE peuvent accompagner les membres dans leur démarche visant à mieux intégrer et mieux cibler la pauvreté et les inégalités dans le cadre de la coopération pour le développement.

Introduction

L'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités sont des objectifs essentiels de la coopération internationale pour le développement. Néanmoins, de nouvelles priorités et de nouvelles crises de portée

mondiale, au premier rang desquelles la crise climatique, appellent également l'attention des donneurs et entrent en concurrence pour l'obtention de financements concessionnels à l'appui du développement qui se font rares. Dans une enquête menée aux fins du présent rapport, la plupart des membres du CAD ont déclaré s'être explicitement engagés à lutter contre la pauvreté et les inégalités. Néanmoins, tous ne retiennent pas les mêmes définitions, priorités et indicateurs concernant la pauvreté et les inégalités. Les interprétations sélectives les amènent à axer leurs efforts sur certaines dimensions de la pauvreté et des inégalités plutôt que sur d'autres, ce qui peut restreindre le champ d'action. Garder le cap sur ces questions est un défi et il est urgent de mieux coordonner les efforts déjà déployés et d'en maximiser l'impact.

La réaffirmation des engagements pris au regard des Objectifs de développement durable (ODD), et en particulier de l'ODD 1 (« Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ») et de l'ODD 10 (« Réduire les inégalités »), comme annoncé lors de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2023, constitue une étape importante. Dans le même esprit, lors de la dernière Réunion à haut niveau du CAD qui s'est tenue en novembre 2023, les membres du Comité ont renouvelé leur promesse d'adopter des mesures globales visant tout à la fois à éradiquer la pauvreté et à réduire les inégalités, notamment en actualisant les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté datant de 2001 (OCDE, 2001[1]). Entre autres initiatives, le Forum politique de haut niveau 2024 et le Groupe des Vingt (G20), sous la présidence du Brésil, mobilisent aussi des soutiens politiques et suscitent de nouveaux engagements à accélérer les actions destinées à faire reculer la pauvreté et les inégalités (voir également le Chapitre 1).

Les membres du CAD, tant individuellement que collectivement, doivent redynamiser la lutte contre la pauvreté et les inégalités en maximisant l'impact de leurs activités de coopération pour le développement et en optimisant l'utilisation des ressources dont ils disposent. Les résultats examinés dans le présent chapitre sont tirés des réponses communiquées par les 24 membres du CAD (sur 32) ayant participé à l'enquête et par les 23 membres ayant pris part à l'étude qualitative sur les approches suivies par les membres du Comité[1].

Ce que disent les membres du CAD de leur politique, de leurs financements et de leur approche programmatique de la pauvreté et des inégalités

Parallèlement à leurs engagements pris collectivement en termes de lutte contre la pauvreté et les inégalités, les membres du CAD, à titre individuel, placent généralement cet objectif en tête des priorités de leur politique de coopération pour le développement. La plupart de ceux qui ont répondu à l'enquête (19 membres sur 24) ont indiqué que leurs politiques et leurs législations prévoient un engagement explicite à faire reculer à la fois la pauvreté et les inégalités (voir également les Profils de la pauvreté et des inégalités 2024 (OCDE, 2024[2])). Les membres du Comité sondés n'ont toutefois pas tous mis en place des stratégies ou des cadres spécifiques pour traduire leurs engagements en actions concrètes. Ils n'ont pas la même définition de la pauvreté et n'axent pas leur action sur les mêmes types d'inégalités, de sorte que certaines dimensions se trouvent privilégiées par rapport à d'autres. Une interprétation sélective, conjuguée à l'existence de priorités concurrentes, peut donner lieu à un phénomène d' « évaporation des politiques », se traduisant par le fait que des objectifs sont fixés, mais qu'ils ne sont pas pleinement mis en œuvre. Les membres qui ont répondu à l'enquête ont également exprimé la crainte que leurs outils de suivi, de mesure et d'évaluation des impacts de leurs actions de lutte contre la pauvreté et les inégalités ne soient pas adaptés aux buts poursuivis. Nombre de leurs réponses donnent aussi à penser que ces outils ne sont pas toujours pensés en fonction du type de pauvreté ou d'inégalités auquel ils sont appliqués.

Les résultats de l'enquête ont été examinés à la lumière des principes énoncés dans les Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté adoptées par le CAD en 2001 (Encadré 12.2). Même si elles constituent une référence utile, ces lignes directrices doivent être actualisées pour tenir compte des nouvelles réalités et priorités du monde d'aujourd'hui, comme en témoigne l'engagement pris lors de la Réunion à haut

niveau du CAD d'œuvrer, avec les partenaires, à formuler de nouvelles orientations concrètes visant la réduction de la pauvreté et des inégalités[2].

Encadré 12.2. S'appuyer sur les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté de 2001 pour faire face aux réalités actuelles

Les Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté adoptées par le CAD en 2001 ont constitué un point de départ pour l'adoption d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et s'articulent autour de plusieurs piliers et engagements clés, qui sont présentés ci-après. Il est primordial de revoir ce document fondamental pour élaborer de nouvelles lignes directrices qui couvrent également les inégalités et tiennent compte des défis associés à une transition juste et verte. Les Lignes directrices de 2001 insistent sur le fait, pour tous les partenaires au développement, de partager une même conception de la pauvreté et de ses multiples dimensions est un point capital pour pouvoir élaborer et mettre en œuvre un programme d'action commun. Les notions fondamentales qui doivent guider les initiatives visant à réduire la pauvreté sont les suivantes :

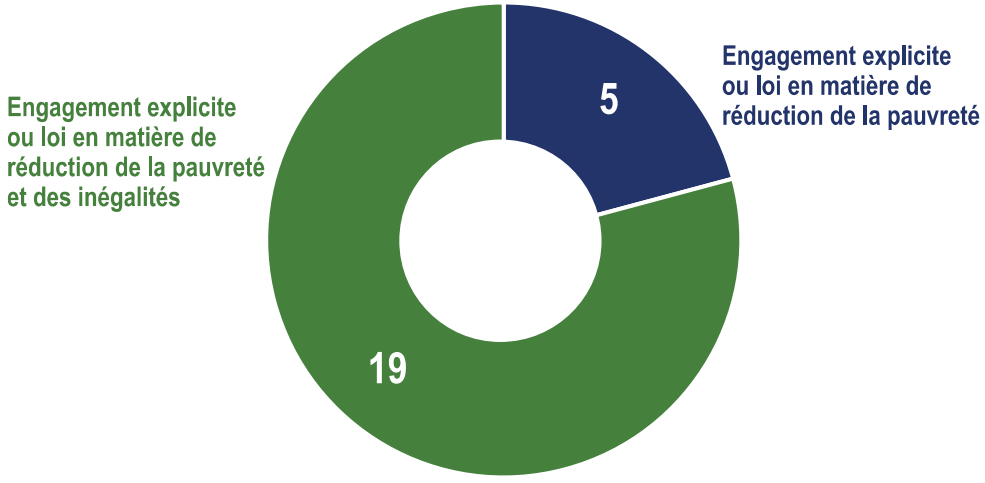
- **Le caractère multidimensionnel de la pauvreté.** La pauvreté recouvre diverses formes de privation et renvoie à des aspects distincts des capacités de l'homme telles qu'économiques (revenu, moyens de subsistance, travail décent), humaines (santé, éducation), politiques (moyens d'action, droits, possibilité de faire entendre sa voix), socioculturelles (statut, dignité) et défensives (insécurité, risque, vulnérabilité). La lutte contre la pauvreté exige des stratégies intégrées qui prennent en compte toutes ces dimensions dans le cadre de la durabilité environnementale. Il est également crucial de réduire les inégalités entre les genres car elles se répercutent sur toutes les dimensions de la pauvreté.
- **Une croissance économique favorable aux pauvres.** Il est primordial de promouvoir une croissance économique rapide, inclusive et durable, ce qui nécessite une bonne gestion des affaires publiques, des marchés concurrentiels et une participation équitable des personnes en situation de pauvreté dont les droits et les opinions devraient être davantage pris en considération dans les processus décisionnels. Il convient de s'attaquer à l'inégalité des chances dont sont victimes les personnes en situation de pauvreté en améliorant leur accès aux services sociaux de base, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, un tel investissement dans le capital humain étant essentiel pour asseoir largement la croissance. Il est capital que la croissance soit équitable car la réduction de la pauvreté est plus lente et plus difficile dans les pays caractérisés par de fortes inégalités.
- **La coordination, les partenariats, une meilleure gestion de l'aide et l'appropriation locale.** Une réduction effective de la pauvreté passe par un engagement à long terme et des partenariats solides entre les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé et les organismes d'aide au développement. Ceux-ci seront confortés par l'harmonisation des exigences administratives et financières, la réalisation d'activités conjointes et la mise en commun des ressources au service d'une plus grande efficacité. Les partenaires extérieurs devraient également accompagner les stratégies de développement pilotées par les pays et définies au niveau local en s'appuyant sur le dialogue, la confiance mutuelle et la responsabilité conjointe.
- **Une répartition de l'aide répondant aux besoins.** L'aide devrait être orientée vers des pays se caractérisant par une forte concentration de pauvreté et vers des pays en proie à des conflits et/ou de graves problèmes en matière de gouvernance. Les efforts de lutte contre visant la pauvreté doivent donner lieu à un suivi et des évaluations permanents destinés à garantir l'efficacité, à assurer la reddition de comptes et à faciliter l'apprentissage et l'adaptation.

Source : OCDE (2001[11]), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices du CAD, https://doi.org/10.1787/9789264294776-fr.

La plupart des membres du CAD interrogés ont indiqué que leurs politiques de coopération pour le développement et les législations y afférentes comportent un engagement explicite à faire reculer aussi bien la pauvreté que les inégalités

Les membres du CAD inscrivent leurs priorités dans leur politique globale et leurs engagements en matière de coopération pour le développement. Sur les 24 membres ayant participé à l'enquête, 19 ont déclaré que leur législation nationale ou leur politique globale de coopération pour le développement comporte un engagement explicite à réduire à la fois la pauvreté et les inégalités dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ; cinq ont indiqué avoir seulement pris un engagement explicite concernant la réduction de la pauvreté (Graphique 12.1). Aucun des engagements et aucune des législations des membres ayant répondu ne vise exclusivement à faire reculer les inégalités, et seul un petit nombre de membres du Comité considèrent la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités comme l'unique objectif de leur politique de coopération pour le développement. La politique de l'Irlande en matière de développement international, par exemple, est conçue de manière à englober ces deux dimensions à la fois. L'objectif global, résumé sous le titre *A better world* (Un monde meilleur), est d'« aider en premier les plus défavorisés », en envisageant cette catégorie dans une perspective multidimensionnelle de façon à embrasser des formes de pauvreté et d'exclusion qui se recoupent[3].

Graphique 12.1. Les politiques ou les législations de la plupart des membres du CAD comportent un engagement explicite à réduire la pauvreté et les inégalités, mais peu sont exclusivement axées sur la pauvreté ou les inégalités



Note : Le graphique illustre les réponses des 24 membres du CAD (sur 32) ayant participé à l'enquête menée par l'OCDE.
Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Les déclarations de portée générale sur les objectifs et les engagements posent les fondements permettant une prise en compte délibérée et effective des priorités dans les politiques de développement. Comme indiqué dans les Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté adoptées par le CAD en 2001, la cohérence des politiques et la clarté des engagements sont également importantes pour garantir une synergie entre toutes les politiques, propre à en maximiser les effets.

Les programmes à l'appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités varient selon l'approche et les définitions retenues

Les objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités ne sont que deux des nombreuses priorités concurrentes des administrations des membres du CAD. Il ressort de l'étude qualitative sur les approches suivies par les membres du Comité que les initiatives de coopération pour le développement visant à lutter contre la pauvreté et les inégalités se heurtent souvent aux obstacles que constituent des problèmes considérés comme plus urgents dans les priorités des pouvoirs publics.

> [...] les initiatives de coopération pour le développement visant à lutter contre la pauvreté et les inégalités sont souvent entravées par des obstacles inhérents au fait que certaines problématiques sont considérées comme plus urgentes dans l'ordre des priorités des pouvoirs publics.

Les réponses à l'enquête illustrent la variété des stratégies suivies pour l'élaboration de programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Certains membres du CAD ont indiqué mettre en œuvre des programmes distincts, explicitement axés sur la lutte contre la pauvreté ou la lutte contre les inégalités, tandis que huit répondants sur 23 ont déclaré intégrer systématiquement la réduction de la pauvreté et des inégalités dans leurs programmes en tant qu'objectif transversal de la coopération pour le développement[4]. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), par exemple, considère les inégalités entre les genres comme une question transversale et a produit un ensemble de documents d'orientation par secteur sur la prise en compte systématique de la problématique du genre[5]. Dans ses lignes directrices relatives à la prise en compte systématique de la problématique du genre dans le développement agricole et rural, la JICA a placé l'objectif d'éradication de la pauvreté au cœur de l'effort engagé en faveur d'une intégration des questions de genre, en se dotant de cadres d'action reposant sur des stratégies de développement destinées à éradiquer la pauvreté qui soient favorables aux pauvres et de nature à promouvoir l'égalité entre les genres[6]. Au Danemark, le ministère des Affaires étrangères intègre aussi systématiquement la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans son portefeuille d'activités de coopération pour le développement, cette démarche étant confortée par l'inclusion de critères relatifs à la pauvreté dans l'évaluation des programmes. Le ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement (*Foreign, Commonwealth & Development Office*, FCDO), quant à lui, applique une approche spécifique aux programmes de lutte contre la pauvreté, en mettant en place des programmes et une politique dédiés englobant la protection sociale, le développement humain et la croissance inclusive, ainsi qu'avec un programme de recherche indépendant sur la pauvreté visant à recueillir des données relatives à la pauvreté, à agir sur les déterminants de la pauvreté et à trouver des méthodes efficaces pour la faire reculer[7]. L'un des programmes du FCDO vise par exemple à combattre la pauvreté au moyen de l'éducation des filles marginalisées en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud.

Les membres interrogés au cours de l'enquête mettent l'accent sur différentes dimensions de la pauvreté dans leurs programmes

Les membres du CAD qui ont répondu à l'enquête suivent des approches institutionnelles différentes pour définir la pauvreté, et 15 membres sur 21 font référence au fait que la pauvreté présente plus d'une dimension. L'Islande, par exemple, a précisé que la définition de la pauvreté qu'elle retient au niveau institutionnel repose sur une conception tenant compte des droits humains, de la notion de privation importante de ressources monétaires ainsi que d'autres facteurs multidimensionnels[8]. De même, la moitié

des répondants (10 sur 20) ont déclaré utiliser plus d'un indicateur de pauvreté. Dans le cadre de l'enquête, les membres ont donné de multiples définitions écrites qui ont été interprétées et classées par catégorie. S'agissant de la pauvreté, la majorité d'entre eux privilégient des définitions multidimensionnelles (10 membres) ou s'appuient sur des définitions de la pauvreté reconnues institutionnellement, comme celles des ODD ou de l'Organisation des Nations Unies (ONU), du CAD de l'OCDE ou de la Banque mondiale (10 membres). En outre, sept membres ont précisé que leur définition de la pauvreté correspond à celle de la pauvreté monétaire. Les définitions fondées sur les droits humains (deux), la notion de « personnes les plus défavorisées » (une) ainsi que d'autres notions sont moins utilisées. Pour ce qui est des indicateurs de pauvreté, le seuil de pauvreté de la Banque mondiale était le plus cité (11 mentions), suivi des indicateurs des ODD (7 mentions), de l'Indice mondial de la pauvreté multidimensionnelle ou de l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies (4 mentions) et des indicateurs de la pauvreté fondée sur l'appartenance à un groupe (2 mentions).

L'approche adoptée pour l'élaboration de programmes de réduction des inégalités varie d'un membre à l'autre, notamment pour ce qui est des cibles visées

Les programmes des membres du CAD visant à faire reculer les inégalités sont également élaborés selon des approches et des axes différents. Ainsi, parmi les membres ayant répondu à l'enquête, 7 (sur 16) ont évoqué l'existence de plus d'une définition des inégalités[9]. Les plus citées sont les définitions concernant la réduction des inégalités d'accès aux ressources ou les inégalités des droits (six mentions) et les inégalités pluridimensionnelles (cinq mentions). Les définitions des inégalités verticales et les approches intersectionnelles (deux mentions et une, respectivement) sont moins fréquemment citées. Concernant les indicateurs mesurant les inégalités, 7 membres sur 14 en utilisent plus d'un. Les indicateurs privilégiés sont les indicateurs pluridimensionnels (huit mentions) et ceux liés au genre (quatre mentions), les indicateurs relatifs au handicap n'ayant été évoqués qu'une seule fois.

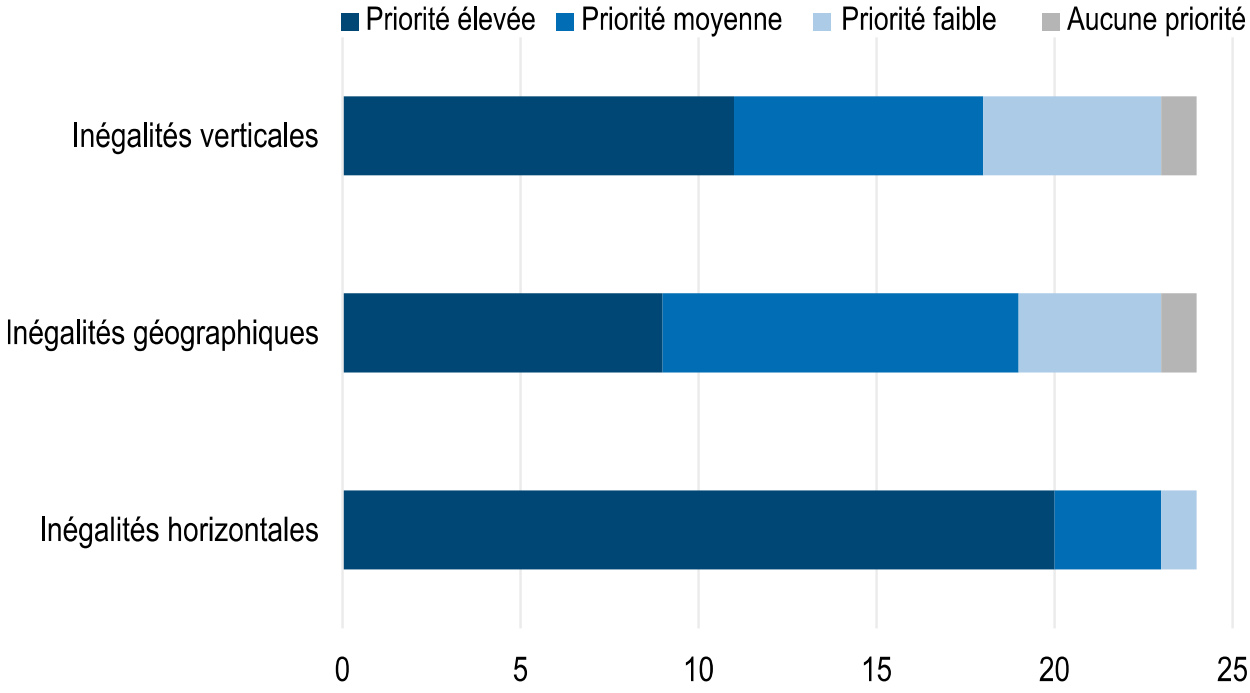
L'ensemble des 24 membres du CAD interrogés ont indiqué cibler les inégalités horizontales, et 20 d'entre eux en font une priorité de haut rang (Graphique 12.2). Cependant, relativement peu de membres du Comité étendent cette priorité au-delà de la question du genre, bien que certains fournisseurs disposent de plans détaillés pour lutter contre différentes dimensions des inégalités horizontales[10]. Cibler les inégalités verticales, ou économiques, est une priorité de rang élevé pour 11 membres. La publication de stratégies, de politiques ou d'orientations sur les inégalités verticales est une tendance relativement nouvelle, qui semble indiquer une volonté croissante d'accorder davantage d'importance aux inégalités de revenu dans le domaine de la coopération pour le développement[11]. L'Agence suédoise de coopération international au développement (Sida) applique un cadre d'analyse de la pauvreté multidimensionnelleau niveau des pays, qui guide l'élaboration de ses stratégies nationales et enrichit les évaluations *ex ante* des programmes. Tous ses programmes doivent obligatoirement tenir compte des conclusions formulées à l'issue des analyses conduites en référence à ce cadre et contenir une explication claire de ce qu'ils apporteront aux personnes en situation de pauvreté.

La publication de stratégies, de politiques ou d'orientations sur les inégalités verticales est une tendance relativement nouvelle, qui semble indiquer une volonté croissante d'accorder davantage d'importance aux inégalités de revenu dans le domaine de la coopération pour le développement.

Bien que presque tous les membres du CAD interrogés (19 sur 24) aient mentionné la lutte contre les inégalités territoriales comme étant un domaine modérément ou hautement prioritaire dans le cadre de

leur politique de coopération pour le développement (Graphique 12.2), il semble qu'il n'existe aucune stratégie spécifiquement axée sur cette dimension[12].

Graphique 12.2. La réduction des inégalités horizontales bénéficie d'un rang de priorité plus élevé que la lutte contre les inégalités verticales ou territoriales dans les programmes des membres du CAD



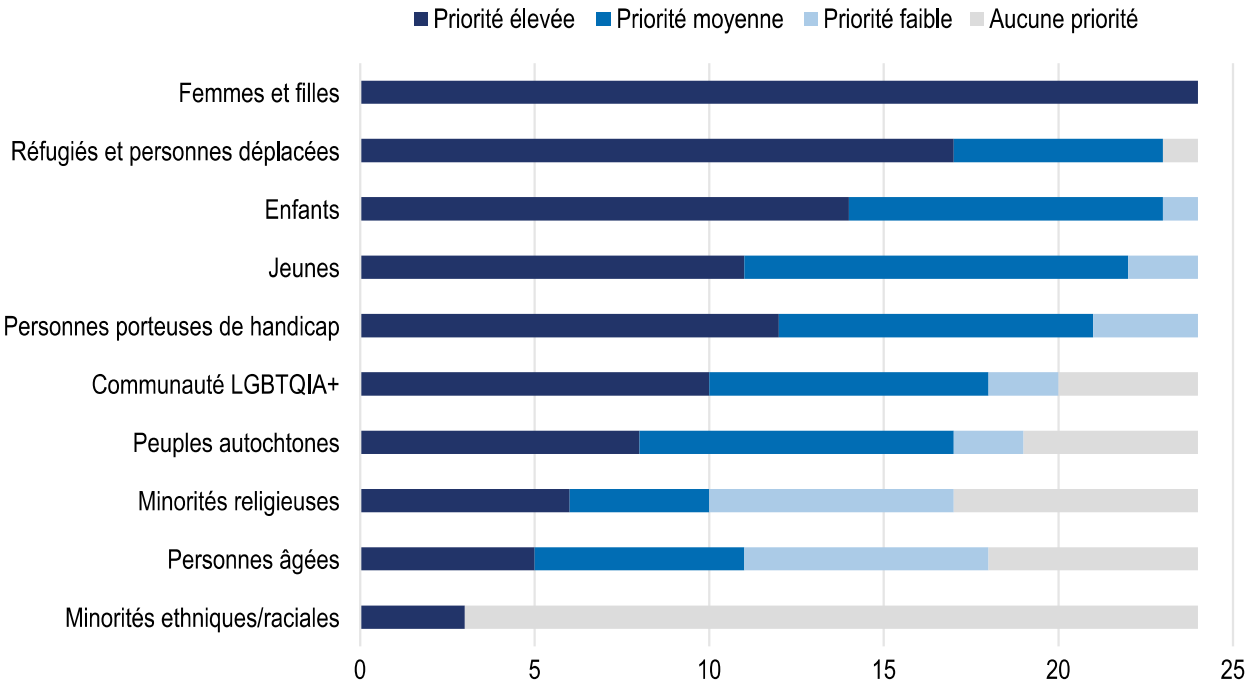
Note : le graphique a été établi à partir des réponses d'un échantillon de 24 membres du CAD.
Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Indépendamment des différentes formes d'inégalités horizontales, le niveau de priorité accordé aux groupes marginalisés ou aux personnes victimes d'inégalités est très variable. L'ensemble des 24 membres du CAD ayant participé à l'enquête ont indiqué considérer les inégalités que vivent les femmes et les filles comme un domaine hautement prioritaire, suivi de près par les inégalités dont sont victimes les réfugiés et les personnes déplacées[13]. Comme le montre le Graphique 12.3, la hiérarchisation des priorités et le choix de cibler les inégalités horizontales subies par d'autres groupes, comme les enfants et les personnes handicapées, ne sont pas des constantes. De même, il ressort de l'étude qualitative sur les approches suivies par les membres du Comité que la plupart d'entre eux ont élaboré des orientations spécifiquement axées sur l'égalité entre les genres, que certains ont élaboré des orientations sur le handicap, et qu'un petit nombre d'entre eux ont adopté des orientations spécifiques concernant les enfants et les jeunes, les personnes LGBTQIA+ et les communautés autochtones[14]. L'Agence des États-Unis pour le développement international, par exemple, a mis en place une politique de promotion des droits des populations autochtones[15].

L'ensemble des 24 membres du CAD ayant participé à l'enquête ont indiqué considérer les inégalités que vivent les femmes et les filles

comme un domaine hautement prioritaire, suivi de près par les inégalités dont sont victimes les réfugiés et les personnes déplacées.

Graphique 12.3. Tous les membres du CAD interrogés accordent le rang de priorité le plus élevé aux inégalités horizontales qui frappent les femmes et les filles et un rang de priorité moins élevé à celles qui touchent les minorités ethniques et raciales



Note : le graphique a été établi à partir des réponses d'un échantillon de 24 membres du CAD.
Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées sur la pauvreté ou lls inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Certains membres du CAD ont indiqué que leurs actions ne portent pas prioritairement sur une dimension spécifique des inégalités, mais obéissent plutôt à une vision intersectionnelle consistant à identifier et à cibler les populations subissant des formes de discrimination qui se recoupent. Il est possible d'ancrer de manière plus systématique des approches intersectionnelles dans les politiques des membres du CAD en matière de développement (Encadré 12.3).

Encadré 12.3. L'ancrage d'une approche intersectionnelle dans la coopération pour le développement peut servir la lutte contre de nombreuses formes d'inégalités qui se recoupent

Le terme « intersectionnalité » a été créé dans les années 80 pour désigner la double peine dont sont victimes les femmes et les filles noires confrontées simultanément à des préjugés raciaux et sexistes ainsi que la manière dont, à l'intersection entre race et genre, différentes formes de discrimination et d'oppression s'exercent (Crenshaw, 1989[3]). Les femmes et les filles peuvent pâtir d'autres dimensions de la vulnérabilité qui coïncident avec le genre, y compris celles liées à l'origine ethnique et nationale, au statut de minorité ou de membre d'une population autochtone, à la foi ou la religion, au niveau d'études, à la classe sociale, au statut socio-économique, à la caste, à la localisation, à l'âge, au handicap, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre et aux caractéristiques sexuelles, ou encore au statut de migrant. Il est primordial de prendre en compte comment ces différentes formes de discrimination se cumulent pour combattre plus efficacement les inégalités entre les genres ainsi que la pauvreté.

De nombreux membres du CAD élaborent des politiques et des stratégies visant à ancrer des approches intersectionnelles dans leur coopération pour le développement. Un examen réalisé par le Réseau du CAD sur l'égalité hommes-femmes a montré que la moitié des membres du Comité font explicitement référence à l'adoption d'une approche intersectionnelle, qu'ils relient au genre, dans leurs stratégies de développement, leurs cadres d'action ou dans d'autres types d'outils ou d'orientations pratiques[16]. Plusieurs autres systématisent leur approche institutionnelle de l'intersectionnalité. Si certains membres n'emploient pas explicitement le terme « intersectionnalité », ils appliquent néanmoins les principes qui en découlent en traçant des cadres contenant des formules telles que « soutenir les femmes et les filles dans toute leur diversité », « mettre fin aux inégalités cumulées et complexes » et « ne laisser personne de côté ». Les membres définissent également les groupes marginalisés de diverses manières, conscients qu'il peut s'agir de groupes différents selon le contexte national. Cette souplesse permet d'éviter l'établissement de listes rigides des groupes marginalisés et de garantir l'inclusivité et l'adaptabilité en fonction de la diversité et de l'évolution des besoins.

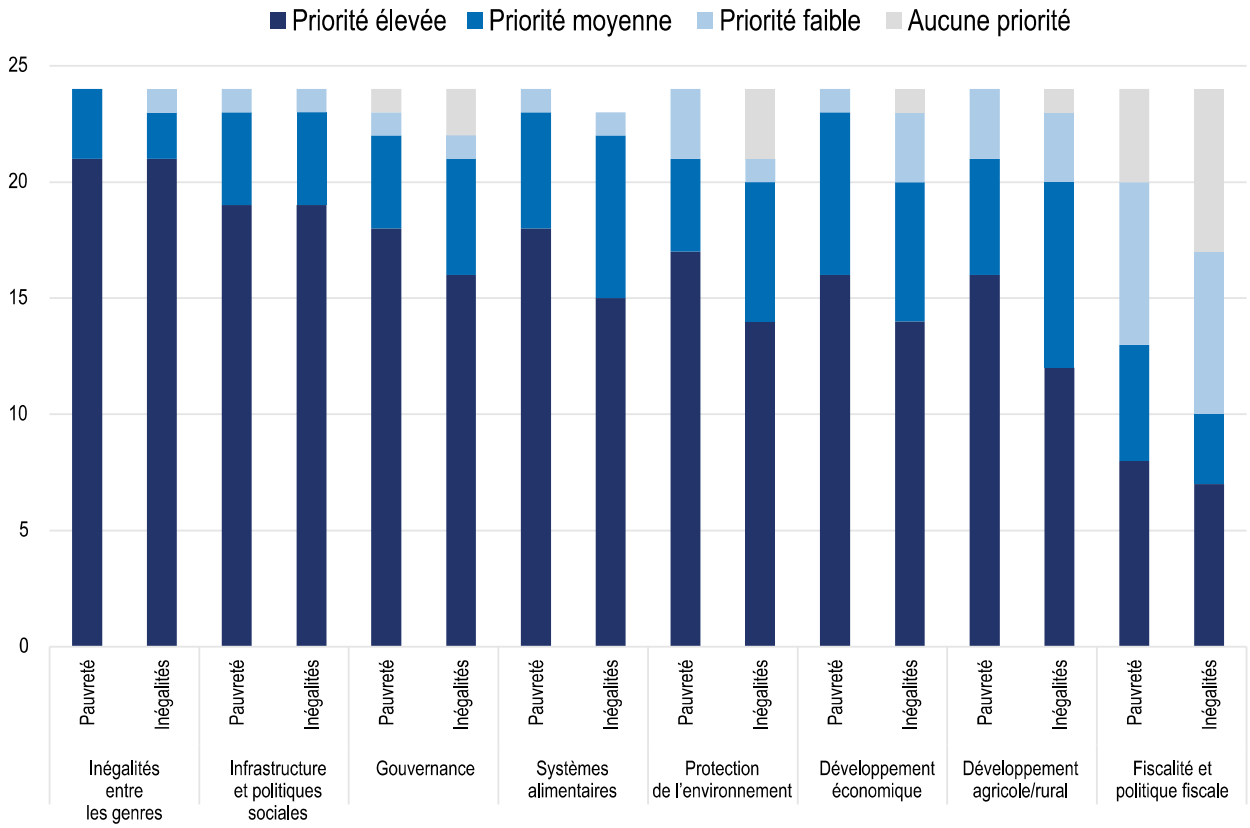
Domaines d'action prioritaires des membres du CAD à l'appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités

Dans le cadre de leurs travaux visant à faire reculer à la fois la pauvreté et les inégalités, les membres du CAD définissent le plus souvent comme domaines d'action prioritaires les inégalités entre les genres, les infrastructures et les politiques sociales, la gouvernance, les systèmes alimentaires et la protection de l'environnement (Graphique 12.4). Le Canada par exemple, dans le droit fil de sa Politique d'aide internationale féministe, contribue au Fonds Égalité, qui applique un modèle de financement novateur afin de procurer des financements à long terme, durables et flexibles aux mouvements féministes dans le monde entier et aux organisations de défense des droits des femmes, ce qui est crucial pour faire progresser l'égalité entre les genres et faire reculer la pauvreté. Le ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce articule sa coopération pour le développement autour du développement rural et agricole, comme en témoigne son programme mis en œuvre en Indonésie qui mobilise des investissements du secteur privé à l'appui d'innovations agricoles bénéficiant aux petits exploitants. Le Fonds Huruma, premier fonds à impact social en Espagne, contribue à combler la pénurie de financement dont pâtissent les petites exploitations agricoles et les exploitants marginalisés dans les pays partenaires en utilisant des ressources publiques pour attirer des investissements privés dans des domaines à haut risque, mais ayant un impact important sur la pauvreté.

Il est à noter que la politique fiscale, le développement rural et agricole et le développement économique sont des sujets jugés moins prioritaires dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, même si, dans les ouvrages publiés, ils sont largement considérés comme des axes favorables aux personne en situation de pauvreté de la coopération pour le développement (voir les Chapitres 2 et 10). Seuls sept membres du CAD ont cité la politique fiscale parmi les priorités guidant leur action en matière de développement, malgré les liens qui la relient aux inégalités verticales.

Dans leurs réponses à l'enquête, les membres ont également nommé des politiques menées, en dehors du cadre de leurs activités de coopération pour le développement, qui ont des effets positifs notables sur la pauvreté et les inégalités dans les pays partenaires. Il s'agit notamment de mesures dans les domaines de la santé, de l'environnement, du commerce, des migrations et de l'agriculture – autant de domaines dont on considère qu'ils comptent particulièrement dans la perspective de la cohérence des politiques au service du développement durable[17]. Les politiques suivies dans les domaines du numérique, de la défense et de la fiscalité sont jugées moins importantes[18]. L'amélioration de la cohérence des politiques, tant dans le cadre de la coopération pour le développement qu'au-delà, peut atténuer les incidences négatives sur la pauvreté et les inégalités que pourraient avoir les choix de portée plus générale des membres du CAD concernant par exemple le climat et l'environnement, la fiscalité, les échanges, la défense et les migrations[19]. La politique norvégienne de coopération pour le développement comporte un volet consacré à la cohérence des politiques au-delà de coopération pour le développement qui impose au ministère des Affaires étrangères de dialoguer en permanence avec les autres ministères pour suivre les répercussions possibles de leurs politiques et de rendre compte chaque année au Parlement du contenu de ces échanges[20]. Afin de garantir la cohérence de son portefeuille d'activités, Enabel, l'Agence belge de développement, a mis au point un outil permettant de déterminer si les initiatives proposées et les programmes élaborés peuvent avoir des effets indésirables entraînant une aggravation des inégalités[21].

Graphique 12.4. Les membres du CAD privilégient des politiques qui ciblent les inégalités entre les genres pour lutter à la fois contre la pauvreté et les inégalités



Note : le graphique a été établi à partir des réponses d'un échantillon de 24 des 32 membres du CAD.
Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Traduire les engagements en stratégies et en programmes pour faire reculer la pauvreté et les inégalités

Les membres du CAD ont recours à diverses méthodes pour transposer les politiques visant à faire reculer la pauvreté en actions concrètes. D'après les résultats de l'enquête et l'étude qualitative, certains ont mis en place des projets ou des programmes spécifiques portant sur différentes dimensions de la pauvreté, qui prévoient des initiatives adaptées au contexte sectoriel, thématique ou géographique. D'autres axent leurs efforts sur une seule dimension, comme la pauvreté liée au genre ou la pauvreté envisagée sous l'angle des droits humains. La plupart des membres ont fait savoir que leurs efforts se focalisent sur des dimensions non monétaires de la pauvreté, telles que l'éducation, la santé et la sécurité. Ceux qui ciblent la pauvreté monétaire prennent également en compte d'autres dimensions, comme l'illustrent les exemples ci-après.

- L'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Sida) fait de la création d'emplois une priorité majeure de son action au service de la lutte contre la pauvreté multidimensionnelle. En favorisant la création d'emplois productifs et l'employabilité, elle se donne pour but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et d'assurer aux travailleurs des conditions de travail décentes, de manière à produire des résultats durables en matière d'emploi et à faire reculer la pauvreté à grande échelle.

- Le projet pour la réduction des inégalités dans le monde conçu par l'Allemagne a permis d'apporter aux pays partenaires des compétences intersectorielles sur mesure, d'accroître leurs capacités et de favoriser les échanges entre pairs pour placer la lutte contre les inégalités au cœur de l'élaboration des politiques publiques, en expérimentant différents modèles de collaboration avec les pays partenaires.
- La Belgique œuvre en faveur du déploiement d'un régime de protection sociale en matière de santé à l'échelle nationale couvrant les personnes employées dans le secteur informel dans des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne.

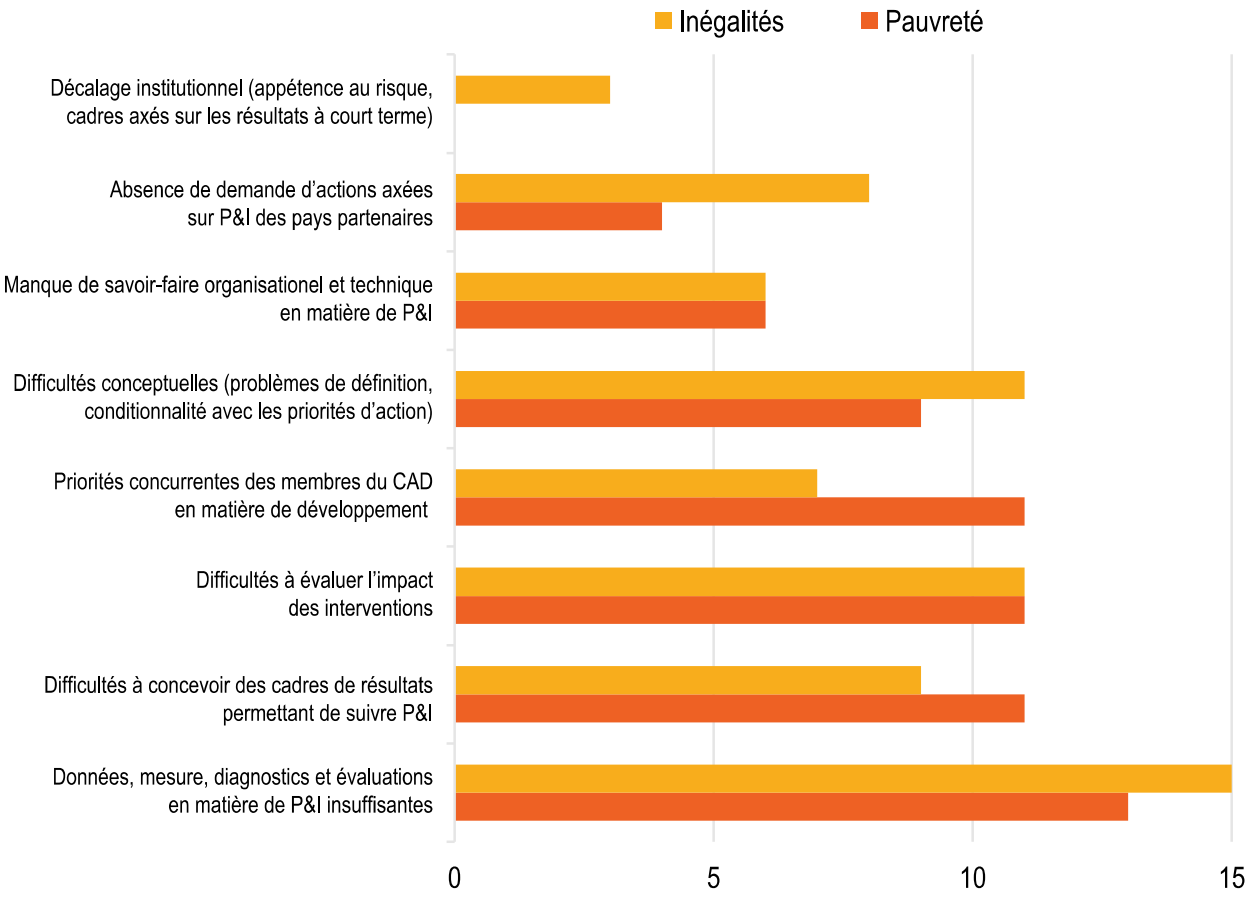
Si la plupart des membres du CAD ont pris des engagements explicites au regard de la pauvreté et des inégalités, ceux-ci ne sont toutefois pas toujours assortis de cadres, de stratégies, d'orientations ou de boîtes à outils pour en assurer la concrétisation[22]. Seuls cinq membres ont affirmé avoir défini une stratégie dédiée sur les inégalités ou la pauvreté, quatre œuvrent actuellement à l'élaboration de nouvelles stratégies, et deux n'ont ni stratégie, ni projet d'élaboration d'une stratégie[23].

De même, les membres n'ont pas tous développé une théorie du changement, qui constitue pourtant un outil important pour orienter l'élaboration de stratégies[24]. Même si de nombreux membres du CAD ont défini des stratégies ou des politiques tenant compte des facteurs à l'origine de la pauvreté et des inégalités, 14 (sur 23) seulement se réfèrent à une théorie du changement exposée de façon détaillée[25].

Contraintes pesant sur l'élaboration des programmes des membres du CAD dans les domaines de la pauvreté et des inégalités

Le Graphique 12.6 met en évidence les principaux défis cités par les membres du CAD en matière de programmation, à savoir : le caractère inapproprié des données, des mesures, des diagnostics et des évaluations, notamment en ce qui concerne les inégalités ; la difficulté à concevoir des cadres de résultats permettant de suivre efficacement l'évolution des inégalités, et en particulier le recul de la pauvreté ; et la difficulté à évaluer l'impact des actions engagées.

Graphique 12.5. Principaux obstacles signalés qui peuvent entraver la priorisation de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le cadre des activités de coopération pour le développement déployées dans les pays partenaires



Notes : P&I = pauvreté et inégalités. Note : le graphique a été établi à partir des réponses d'un échantillon de 24 membres du CAD. Les membres ont été invités à choisir dans une liste d'obstacles qui leur a été fournie.
Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Si certains membres du CAD déclarent rencontrer des difficultés au niveau de l'évaluation, plus de la moitié des répondants (16 sur 23) ont mis en place des processus pour évaluer de manière critique, *ex ante*, dans quelle mesure les propositions soumises servent la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ces processus reposent notamment sur l'utilisation de marqueurs ou d'autres outils de notation permettant d'apprécier jusqu'à quel point les divers aspects de la pauvreté et des inégalités sont pris en considération dans les propositions[26]. L'Allemagne, par exemple, s'assure que l'objectif central et intersectoriel consistant à faire reculer la pauvreté multidimensionnelle est pris en compte dans toutes les stratégies régionales ou par pays, dans les politiques suivies tous secteurs confondus, et tout au long du cycle de programmation des projets[27]. Elle utilise à cette fin un marqueur de pauvreté (hors CAD) qu'elle a créé pour suivre la mise en œuvre de la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif primaire ou secondaire de ses projets.

On dénombre aussi des exemples d'intégration efficace de certains aspects de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans des cycles de programmation. En Suisse, par exemple, la Direction du développement et de la coopération a pris des mesures pour atteindre l'objectif de « ne laisser personne de côté » dès la phase de programmation. Il faut pour cela comprendre les facteurs à l'origine de

l'exclusion, en tenir compte au stade de la conception des actions qui seront engagées, notamment pour l'élaboration de théories du changement, exercer un suivi constant et adapter en permanence les programmes en fonction des effets directs et indirects produits par les activités menées[28]. Des initiatives de partage des connaissances entre les pays et un soutien au renforcement des capacités à l'appui des travaux d'analyse sur la pauvreté et les inégalités réalisés au niveau local peuvent accompagner ces efforts, et ainsi permettre aux membres du CAD de travailler en collaboration avec les pays partenaires et la société civile pour élaborer des programmes reposant davantage sur des données probantes (Encadré 12.4).

Encadré 12.4. Partager des informations et des données à l'échelle de régions et de pays

Il est capital de favoriser le partage de connaissances entre les pays pour obtenir des informations plus détaillées et fondées sur des données probantes sur les facteurs qui sont responsables de la pauvreté et des inégalités dans le monde, et pour trouver et mettre en commun des solutions. Les travaux d'analyse menés au niveau local sont également essentiels pour comprendre les dynamiques qui sous-tendent la pauvreté et les inégalités et varient d'un pays à l'autre. Les budgets de recherche des membres du CAD peuvent concourir à l'exécution de ces travaux. Parmi les initiatives de partage des connaissances à l'échelle d'un pays figurent la Facilité de recherche sur les inégalités de l'Union européenne et de l'Agence française de développement et l'initiative intitulée « *Data and Evidence to End Extreme Poverty* » (sur le recueil d'informations et de données factuelles pour mettre fin à l'extrême pauvreté ») financée par le ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement. Ces deux initiatives de recherche doivent avant tout permettre de combler le déficit de connaissances sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. À eux deux, ces projets ont donné lieu à une collaboration avec des partenaires locaux et nationaux dans plus de 25 pays qui ont contribué à la conception de solutions aux problèmes posés par la pauvreté et les inégalités au niveau des pays.

Les initiatives de recherche de portée mondiale sont pour les acteurs de la coopération pour le développement un moyen de favoriser l'adoption de politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités plus adaptées aux différents contextes. À condition de tenir compte de la diversité et de combler les écarts, en termes de connaissances, existant entre les pays, les travaux de recherche collectifs offrent la possibilité d'accroître nettement la production de connaissances reposant sur es données probantes au niveau local au service de la définition de politiques plus efficaces de réduction de la pauvreté et des inégalités.

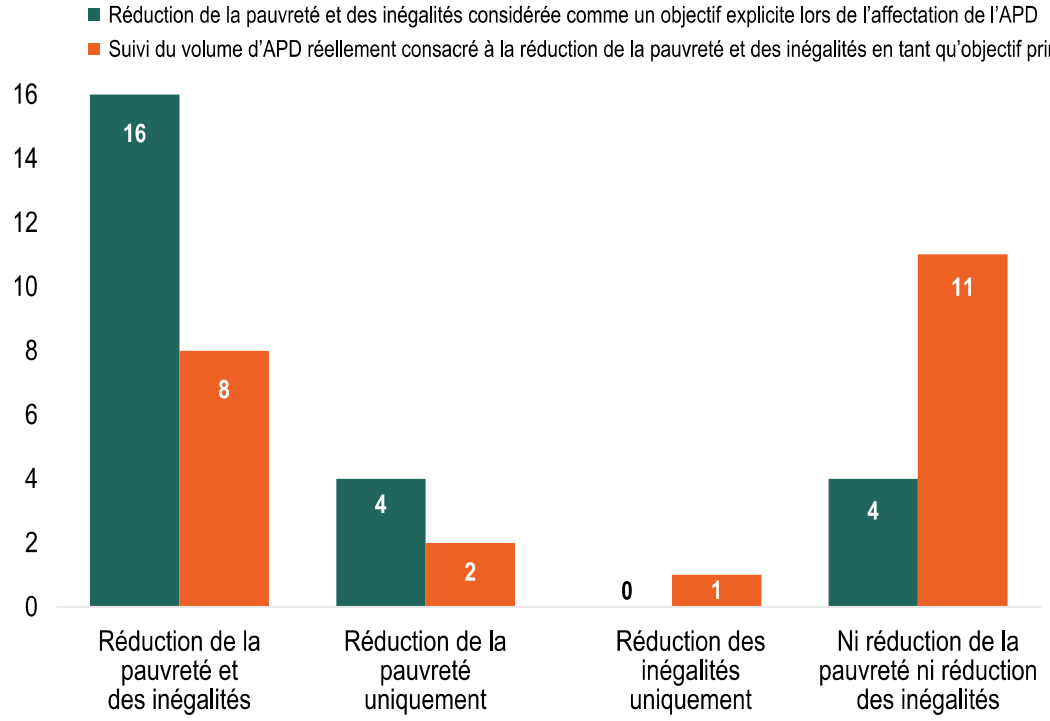
La plupart des membres du CAD n'exercent pas de suivi sur le montant de leur aide au développement consacré à la réduction de la pauvreté ou des inégalités

La majorité des membres ayant répondu à l'enquête (20 sur 24) ont déclaré que la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités est prise en considération ou considérée comme un objectif explicite dans les décisions d'affectation de l'aide publique au développement (APD) tandis que les quatre autres estiment que seule la pauvreté est un objectif explicite (Graphique 12.5). Au Canada par exemple, la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle impose que la totalité de l'APD canadienne à distribuer soit principalement orientée vers la réduction de la pauvreté, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains. La France et le Royaume-Uni se sont tous deux fixé pour objectif d'allouer 50 % de leur APD bilatérale aux pays les moins avancés ; du côté britannique, cette approche est motivée par le constat que ces pays affichent des taux plus élevés de pauvreté et présentent de niveaux élevés de fragilité, d'exposition à des conflits et de vulnérabilité face au changement climatique[29].

S'agissant des dotations en faveur des groupes vulnérables, neuf membres ont indiqué se servir des outils et marqueurs du CAD de l'OCDE afin de suivre le volume d'APD alloué aux objectifs liés au genre et au handicap. Certains membres se servent d'autres outils de mesure, de leurs propres marqueurs ou des codes-objet sectoriels du CAD comme variables de substitution pour évaluer les actions axées sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. La Nouvelle-Zélande par exemple s'est dotée d'un marqueur du bien-être des enfants et des jeunes et d'un marqueur des droits humains ; l'Allemagne et l'Autriche ont toutes deux élaboré un marqueur de la pauvreté[30]. La Suisse évalue les progrès accomplis vers la réalisation des ODD en rattachant ces derniers à des marqueurs de l'OCDE (l'ODD 10.2 au marqueur du CAD relatif au handicap, par exemple) et en associant les ODD 1 et 10 à certains codes-objet sectoriels du CAD correspondant à des secteurs dont le rôle dans la réduction de la pauvreté et des inégalités a été prouvé, comme la protection sociale[31]. La Finlande cible également les inégalités horizontales dans ses initiatives de coopération pour le développement, en utilisant les marqueurs du CAD de l'OCDE ainsi que d'autres outils pour s'assurer que les projets respectent les normes minimales sur l'égalité entre les genres et l'inclusion du handicap.

Huit membres ont affirmé exercer un suivi, dans la pratique, du montant d'APD effectivement alloué à la réduction de la pauvreté et des inégalités (Graphique 12.6). Une étude qualitative sommaire menée auprès de 23 membres du CAD a montré que la plupart d'entre eux ont pris des mesures pour intégrer au moins une dimension de la pauvreté et/ou des inégalités dans leurs processus de suivi. Les approches suivies sont très variées et vont de l'élaboration de marqueurs pour le suivi des objectifs des projets à la collecte de données quantitatives et qualitatives destinées à alimenter l'évaluation des résultats[32].

Graphique 12.6. La plupart des membres considèrent la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités comme un objectif explicite au moment de l'affectation de l'APD, mais n'exercent pas un suivi du montant d'APD réellement consacré à la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités



Note : le graphique a été établi à partir des réponses d'un échantillon de 24 membres du CAD. Deux membres n'ont pas répondu à la question concernant le suivi de l'APD.
Source : analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

Le dialogue avec les personnes faisant l'expérience de la pauvreté et des inégalités se déroule davantage avant et pendant la mise en œuvre des programmes, qu'au cours des phases de suivi et d'évaluation

La plupart des membres du CAD interrogés (19 sur 24) ont affirmé s'assurer occasionnellement ou systématiquement que les personnes victimes de pauvreté ou d'inégalités sont représentées pendant les phases de définition, de conception et d'exécution du cycle des programmes, ou y participent[33]. Ils ne sont cependant que quatre à avoir confirmé leur participation, ou leur représentation, au stade de la reddition de comptes, laquelle englobe le suivi, l'évaluation et l'apprentissage[34]. Un petit nombre de membres du CAD se sont efforcés d'accroître la participation des parties prenantes à la phase de reddition de comptes, preuve qu'il existe des possibilités d'intensifier l'action. La Direction suisse du développement et de la coopération par exemple a publié des orientations sur la manière de réaliser des évaluations auprès des bénéficiaires de façon à associer aux processus d'évaluation les personnes qui risquent d'en être exclues[35]. De son côté, la Slovénie soumet ses projets au principe de l'appropriation au niveau local et favorise la redevabilité mutuelle en veillant à ce que le suivi des projets soit exercé par des partenaires locaux, des organisations non gouvernementales slovènes et des représentants du coordinateur/ministère national[36].

Enseignements et pistes pour l'amélioration de la prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans le cadre de la coopération pour le développement

L'enquête comparative et l'étude qualitative menées auprès des membres du CAD sur leurs stratégies approches en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités montrent qu'il existe de nombreuses pistes pour mettre davantage l'accent sur la pauvreté et les inégalités et de traduire plus efficacement les engagements en actions concrètes. L'adoption de nouvelles orientations peut aider les membres du Comité à renforcer l'intégration de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans leur coopération pour le développement, à contribuer à l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'impact des politiques, des pratiques et des financements qu'ils mettent en œuvre pour s'attaquer à ces problématiques, et à favoriser des avancées sur la voie de la concrétisation de l'engagement de ne laisser personne de côté. La présente section porte sur quelques-unes des possibilités qui s'offrent aux membres et sur les moyens à mettre en œuvre pour en tirer parti et avancer à l'avenir.

Gérer les risques d' « évaporation »des politiques dans un contexte de priorités concurrentes

La réduction de la pauvreté et des inégalités entre souvent en concurrence avec d'autres priorités comme le changement climatique, la stabilité macroéconomique et les urgences sanitaires (voir également les Chapitres 14 et 26), ce qui peut donner lieu à une évaporation des politiques, un phénomène qui voit les engagements initiaux en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités perdre de leur importance entre la phase de planification et la phase de mise en œuvre. Ce risque est accru quand ces objectifs ne sont pas pleinement intégrés dans les politiques et les stratégies de développement de portée plus générale des membres du CAD.

Pour atténuer le risque de dilution des politiques, des orientations claires peuvent être adoptées pour préserver la focalisation sur la réduction de la pauvreté et des inégalités dans l'ensemble des programmes et tout au long du cycle de programmation. L'ancrage des objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans tous les domaines d'action pertinents garantit qu'ils resteront une priorité, et l'instauration de cadres de mise en œuvre clairs assortis d'objectifs précis et de mécanismes de suivi efficaces facilitent le maintien du cap et la reddition de comptes. Par ailleurs, l'apprentissage au contact des pairs et les échanges de connaissances ainsi que le partage de pratiques exemplaires et de stratégies avec d'autres

membres et partenaires peuvent servir à enrichir les connaissances ainsi que les orientations visant à maintenir les objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités au premier plan de la coopération pour le développement.

Le manque de personnel peut également limiter la capacité des membres du CAD à prendre pleinement en compte les considérations relatives à la pauvreté et aux inégalités dans l'ensemble des activités composant leur portefeuille et à créer des synergies (voir également le « Point de vue » d'Amitabh Behar, d'Oxfam International, au Chapitre 13). L'étude qualitative des approches des membres du CAD révèle que certains peinent à mettre à profit les possibilités de réduction de la pauvreté et des inégalités dans toute leur étendue, faute d'effectifs suffisants. D'après les résultats de l'enquête, la plupart des membres du Comité comptent au moins un membre du personnel dont le travail porte principalement sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et la taille des équipes est très variable. Employer du personnel spécialisé pourrait permettre d'améliorer les connaissances disponibles et les processus décisionnels à l'appui des efforts engagés.

Affiner les définitions et les mesures afin d'améliorer la cohérence et l'alignement sur les priorités des pays partenaires

Les définitions de la pauvreté et des inégalités ont une importance au sens où elles peuvent déterminer à quoi, comment et à qui les ressources sont allouées ainsi que les actions mises en œuvre. La diversité des définitions et des indicateurs utilisés par les membres du CAD pour décrire la pauvreté et les inégalités offre une compréhension plus nuancée de ces questions et se prête à une adaptation aux contextes locaux. Elle complique toutefois aussi l'adoption d'une approche cohérente des travaux sur la pauvreté et les inégalités à l'échelle mondiale. Les définitions et les cadres de mesure doivent faire l'objet de réflexions plus approfondies, en particulier dans le contexte des transitions écologiques et compte tenu des leurs implications sur la politique, la programmation et le financement de la coopération pour le développement (voir les Chapitres 2 et 14). L'alignement sur les priorités des pays partenaires des mesures et des définitions peut également concourir à un meilleur ciblage des actions et des ressources sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Élargir le champ aux inégalités de revenu et aux inégalités fondées sur l'appartenance à un groupe

Les membres du CAD ont exprimé le souhait de pouvoir se référer à d'autres orientations portant sur la façon d'aborder et de cibler des formes différentes et nouvelles d'inégalités, comme les vulnérabilités liées au changement climatique, les inégalités d'accès au numérique et les questions d'économie politique. La plupart des membres se focalisent sur les inégalités horizontales, notamment celles liées au genre, plutôt que sur les inégalités verticales ou géographiques. Il est possible d'élargir le champ des inégalités visées tout en promouvant une croissance économique inclusive et en incluant différents groupes subissant des inégalités, sans laisser personne de côté. De nouvelles orientations pourraient aider les membres du CAD à adopter une perspective intersectionnelle dans leurs actions en faveur du développement, y compris en collaboration avec la société civile et des organisations multilatérales. Celles-ci pourraient en outre faciliter le suivi et l'évaluation des résultats permettant d'en apprécier l'impact sur différents profils de personnes. Enfin, elles pourraient être utiles pour définir des cadres stratégiques et des cadres d'action plus adaptés aux contextes propres aux institutions des membres du CAD et des pays bénéficiant de leur soutien.

Mieux aligner les décisions de dotations d'APD sur les données et évaluations relatives à la pauvreté et les inégalités

L'APD peut contribuer, directement ou indirectement, au recul de la pauvreté et des inégalités plus ou moins selon les dimensions prises en compte et les groupes ciblés (par exemple, les 40 % les plus pauvres

ou « les plus pauvres d'entre les pauvres »). Les membres ayant répondu à l'enquête ont indiqué que les données factuelles sur la pauvreté et les inégalités n'infléchissent pas toujours leurs décisions concernant les dépenses d'APD et leur ventilation selon les pays prioritaires, les secteurs et les modalités. L'étude qualitative sur les approches des membres du CAD donne à penser qu'une analyse plus explicite et détaillée des effets sur la pauvreté et les inégalités des décisions d'affectation de l'APD pourrait les aider à transposer plus efficacement leurs objectifs généraux de réduction de la pauvreté et des inégalités en priorités précises en termes de dépenses. Il en découle que les membres du Comité ont peut-être manqué des occasions d'investir leur APD dans les activités ayant le plus d'impact sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il est même possible qu'ils optent sans le vouloir pour des investissements ayant des effets préjudiciables, par exemple si l'APD est allouée à des projets entraînant le creusement des écarts de revenu.

Améliorer la cohérence des politiques en lien avec la réduction de la pauvreté et des inégalités

L'amélioration de la cohérence des politiques, tant dans le cadre de la coopération pour le développement qu'au-delà, peut atténuer les incidences négatives sur la pauvreté et les inégalités que pourraient avoir les choix de portée plus générale des membres du CAD concernant par exemple le climat et l'environnement, la fiscalité, le commerce, la défense et les migrations. Les membres du Comité se sont engagés à assurer la cohérence des politiques et des stratégies au-delà de leurs programmes d'APD, notamment au titre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement durable (OCDE, 2019[4]), dans laquelle l'importance de tenir compte de la réduction de la pauvreté dans l'ensemble des cadres visant à améliorer la cohérence des politiques publiques est reconnue. Cette recommandation invite également à adopter une approche intersectionnelle de la gouvernance et à analyser les interactions entre l'égalité, l'inclusion et d'autres objectifs aux stades de la conception et de la mise en œuvre des politiques afin d'appréhender les différentes incidences qu'une politique peut avoir sur des groupes défavorisés sur le plan social. Cependant, d'après des analyses indépendantes et de récents examens par les pairs réalisés par le CAD de l'OCDE, tous les membres couverts par l'étude qualitative sur les approches suivies continuent de se heurter à des difficultés sur le plan de la cohérence des politiques.

Mettre au point des cadres plus solides de lutte contre la pauvreté et les inégalités

Les conclusions de l'enquête ont mis en évidence le besoin, exprimé par les organismes d'aide au développement, de bénéficier de conseils pour l'établissement de cadres d'évaluation fiables destinés à permettre d'accroître l'efficacité de leurs efforts à l'appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Une coopération pour le développement efficace nécessite également de disposer de données appropriées, de définir précisément des objectifs et d'appliquer les critères d'évaluation raisonnés pour renforcer la qualité et l'utilité des évaluations (OCDE, 2023[5]). Plusieurs membres du CAD ont mis au point des outils et des méthodes d'analyse de la pauvreté et des inégalités utilisables dans des contextes spécifiques ou au niveau infranational[37]. Les membres ont toutefois insisté sur le fait que le manque de données, de mesures et de diagnostics appropriés est l'un des problèmes majeurs qui freinent leurs initiatives en matière de développement[38]. Si certains disposent de systèmes pour évaluer les programmes chaque année au regard de critères de qualité spécifiques (concernant notamment le genre et le handicap)[39], nombreux sont ceux qui rencontrent cependant des difficultés liées aux possibilités limitées qu'offrent les cadres existants. Ces contraintes de capacités empêchent une analyse et une évaluation efficaces des effets des initiatives multidimensionnelles sur la pauvreté et les inégalités, et compromettent la mise en œuvre des ajustements nécessaires.

Mobiliser diverses parties prenantes, y compris des personnes faisans l'expérience de la pauvreté et des inégalités, tout au long du cycle de programmation

Renforcer la participation des personnes victimes de la pauvreté et des inégalités pendant les phases de suivi et d'évaluation du cycle de vie des programmes tout en assurant en priorité la sécurité des participants est une tâche délicate et complexe pour les acteurs du développement. Pourtant, un développement piloté à l'échelon local et l'intégration des parties prenantes locales dans les processus décisionnels permettent souvent de définir des programmes plus pertinents, plus en phase avec le contexte culturel et plus durables (OCDE, 2023[6]).

Certains fournisseurs renforcent la participation des parties prenantes à la phase de reddition de comptes, ce qui démontre qu'il est possible d'intensifier leur action. En Islande par exemple, la coopération pour le développement repose sur une approche fondée sur des programmes au niveau des administrations locales consistant à accompagner les efforts de décentralisation déployés au niveau national et à appuyer un développement piloté au niveau local. Les partenariats à long terme avec les autorités de district des pays partenaires ont permis d'améliorer les résultats et l'acheminement des services, en s'attaquant à la pauvreté et aux inégalités au sein de la population. Parallèlement, les programmes de développement doivent être en phase avec les dynamiques, sociales, économiques et politiques à l'œuvre au niveau local lorsqu'ils mettent à contribution des acteurs locaux[40], pour ne pas accentuer, sans le vouloir, les inégalités dans les pays partenaires. Un risque particulier surgit lorsque le soutien financier ou les possibilités de partenariat à l'échelon local bénéficient aux détenteurs de pouvoirs et de privilèges plutôt qu'aux personnes subissant la pauvreté et les inégalités. Les nouvelles orientations que le CAD envisage d'élaborer sur la pauvreté et les inégalités et le rapport de synthèse de l'OCDE à venir (2024) sur le développement piloté à l'échelon local pourront également éclairer la formulation de stratégies qui atténuent le risque de cumul des inégalités et promeuvent des processus inclusifs de collaboration au niveau local dans le cadre de travaux menés en partenariat avec des acteurs locaux aux fins de l'établissement de programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Combler les déficits de données, tirer parti des connaissances acquises et partager des bonnes pratiques

En mettant à profit l'expérience acquise, les enseignements qui en sont tirés et les connaissances partagées par d'autres, les membres du CAD peuvent s'enrichir mutuellement des pratiques et des analyses des uns et des autres, et ainsi resserrer au maximum leur collaboration pour faire face aux défis à relever et éviter les doubles emplois[41]. Les membres qui ont répondu à l'enquête se sont montrés désireux de partager plus systématiquement les données probantes relatives aux politiques et aux programmes les plus efficaces et aux moyens d'en accroître les retombées. Les travaux d'analyse menés au niveau local et les conclusions des travaux de recherche offrent également des données détaillées extrêmement précieuses pour guider l'élaboration de politiques plus efficaces contre la pauvreté et les inégalités. En plus du partage de connaissances entre les membres du CAD, les mécanismes institutionnels de coordination entre différents organismes mis en place par tel ou tel membre peuvent servir de modèle et contribuer à remédier aux éventuelles divergences et incohérences entre différentes priorités stratégiques et budgétaires. L'Encadré 12.5 décrit comment la Communauté de pratique du CAD sur la pauvreté et les inégalités contribue au partage de connaissances.

Encadré 12.5. Des orientations sur le partage de connaissances relatives à la pauvreté et aux inégalités : la Communauté de pratique du CAD sur la pauvreté et les inégalités

La Communauté de pratique du Comité d'aide au développement (CAD) sur la pauvreté et les inégalités (CoP-PI) soutient le partage de connaissances entre les membres du CAD et une communauté élargie de parties prenantes, en encourageant l'apprentissage au contact des pairs, les échanges de connaissances inclusifs et la réalisation d'analyses des moyens d'accentuer la focalisation des activités de coopération pour le développement sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Depuis sa création en 2021, la CoP-Pi soutient les membres du Comité à traduire leurs engagements en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités en actions concrètes tout au long du cycle d'élaboration des politiques et des projets, ainsi qu'à orienter et suivre l'affectation des crédits d'aide publique au développement à l'appui de ces objectifs. C'est en vue de fournir des orientations plus détaillées que le Secrétariat de la CoP-PI réalise un travail d'analyse destiné à tirer des enseignements des bonnes pratiques des membres et décrypte les principales difficultés qui s'opposent à l'application du prisme de l'élimination de la pauvreté et des inégalités à l'ensemble de leurs activités de coopération pour le développement. Les échanges au sein de la CoP-PI ont aussi porté sur les liens d'interdépendance complexes qui existent entre la pauvreté, les inégalités et des enjeux majeurs en matière de développement, comme la sécurité alimentaire, l'action climatique, la mobilisation de ressources nationales et la protection sociale.

Intégrer les considérations relatives à la pauvreté et aux inégalités dans l'action climatique

En intégrant et en prenant systématiquement en compte les considérations relatives à la pauvreté et aux inégalités dans les stratégies et dans l'appui aux processus de transition écologique, les acteurs de la coopération pour le développement peuvent faire en sorte que les initiatives pour le climat et l'environnement nous amènent sur la voie d'un avenir durable et de l'avènement de systèmes sociaux plus équitables. Ils peuvent aussi promouvoir des solutions globales aux défis à la fois environnementaux et socio-économiques, en garantissant que les progrès dans un domaine ne se concrétiseront pas au détriment d'avancées dans un autre domaine.

Les répondants à l'enquête ont souligné à quel point il importe de prendre en considération les populations marginalisées et vulnérables dans leurs politiques environnementales et climatiques ainsi que dans l'établissement de programmes par pays[42]. Selon les termes d'un membre : « Nous considérons que les activités en matière de climat et d'environnement et les efforts visant à réduire la pauvreté et les inégalités sont liés et se renforcent mutuellement. »[43] Pourtant, l'intégration systématique des objectifs essentiels d'élimination de la pauvreté et de réduction des inégalités dans les programmes pour le climat et l'environnement n'est pas encore une pratique courante (voir les Chapitres 14 et 26). Les stratégies sont généralement définies sans qu'il soit fait grand cas des contradictions possibles entre l'affectation de crédits d'APD à des objectifs liés au climat et à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, mais il existe des exemples de bonnes pratiques à suivre, à l'instar de celle proposé par le Luxembourg qui a pris l'engagement de ne pas comptabiliser ses financements climatiques dans son budget d'APD[44].

> Nous considérons que les activités en matière de climat et d'environnement et les efforts visant à réduire la pauvreté et les inégalités sont liés et se renforcent mutuellement.

En conclusion, les travaux de recherche mettent en évidence des pistes, pour les membres du CAD, de mieux intégrer la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans leur coopération pour le développement. Les principaux enseignements à en tirer démontrent la nécessité de formuler des orientations stratégiques plus claires pour prévenir le risque de « dilution des politiques » en présence de priorités concurrentes, comme le changement climatique et les urgences sanitaires. Par ailleurs, il conviendrait d'affiner les définitions et les cadres de mesure pour améliorer la cohérence et l'alignement sur les priorités des pays partenaires, ce qui garantirait un meilleur ciblage des actions et des ressources. Pour élargir le champ de la lutte contre les inégalités, notamment pour combattre des formes nouvelles et intersectionnelles d'inégalité, il est nécessaire d'actualiser les orientations et les cadres stratégiques existants. L'élaboration de cadres d'évaluation solides et la participation de diverses parties prenantes tout au long du cycle de programmation sont des étapes essentielles vers une amélioration de la qualité et de l'impact des efforts de réduction de la pauvreté et des inégalités. À l'avenir, les nouvelles orientations communes qui auront été formulées pourront aider les membres à traduire leurs engagements essentiels et de portée générale en matière de coopération pour le développement en actions concrètes, contribuant efficacement à éradiquer la pauvreté et à faire en sorte de ne laisser personne de côté.

Références

Crenshaw, K. (1989), « Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine », *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989/1, http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8. [3]

OCDE (2024), *2024 Poverty and Inequalities Profiles*, https://one.oecd.org/document/DCD(2024)22/en/pdf. [2]

OCDE (2023), *Framing DAC member approaches to enabling locally led development*, OECD ONE Members and Partners, https://one.oecd.org/document/DCD(2023)47/en/pdf#:~:text=Locally%20led%20development%3A%20an%20ongoing,of%20international%20development%20co%2Doperation. [6]

OCDE (2023), *Une application réfléchie des critères d'évaluation*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/716baf6e-fr. [5]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable*, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0381. [4]

OCDE (2001), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices du CAD, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264294776-fr. [1]

Annexe 12.A. Enquête et étude qualitative sur les approches suivies par les membres du CAD

Enquête de l'OCDE auprès des membres du CAD sur leurs stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

L'enquête a été conçue et réalisée par le Secrétariat de l'OCDE en février 2024, et diffusée à tous les membres du CAD. Le taux de participation a été de 75 %. Les 24 membres (sur 32) du CAD qui ont répondu à l'enquête sont l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l'Union européenne. L'OCDE a reçu au total 25 réponses, un membre du Comité en ayant envoyé deux, une par institution.

Étude qualitative sur les stratégies suivies par les membres du CAD pour lutter contre la pauvreté et les inégalités dans le cadre de leurs activités de coopération pour le développement

À la demande de la Communauté de pratique du CAD de l'OCDE sur la pauvreté et les inégalités (CoP-PI), une étude qualitative a été réalisée, de fin 2023 à début 2024, dans le prolongement de travaux exploratoires menés en 2022.

Cette étude documentaire a porté sur 23 membres du CAD, à savoir l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union européenne. La méthode suivie comprenait une analyse de documents accessibles au public ainsi qu'un examen de documents de fond de la CoP-PI. Le cas échéant, l'étude s'est également appuyée sur certaines données factuelles recueillies dans le cadre d'une étude exploratoire préliminaire menée en 2022. Elle a été complétée par des entretiens avec des spécialistes issus de huit pays membres du CAD, la priorité ayant été donnée à des pays qui n'avaient pas été couverts par l'étude préliminaire l'année précédente. Par ailleurs, des demandes de renseignements ont été envoyées par courriel à d'autres représentants des membres du CAD afin d'affiner les résultats et de préciser certains points.

Notes

[1]Le chapitre repose sur l'enquête menée par le Secrétariat de l'OCDE au printemps 2024 sur les approches adoptées en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités ainsi que sur l'étude qualitative réalisée en 2023 et 2024 (voir l'Annexe 12.A). Les auteurs remercient Polly Meeks pour son soutien et ses contributions à ces études ainsi que pour son travail de relecture.

[2]Voir : https://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm.

[3] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI de l'OCDE (2024).

[4]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[5]Voir : https://www.jica.go.jp/english/activities/issues/gender/materials.html et https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page24e_000410.html.

[6] Voir : https://www.jica.go.jp/Resource/english/our_work/thematic_issues/gender/c8h0vm0000f3jmj6-att/gender_mainstreaming_07.pdf

[7]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[8]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[9]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[10] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[11] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[12]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[13]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[14] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[15]Voir : https://www.usaid.gov/policy/indigenous-peoples.

[16]Analyse de l'OCDE (2024) réalisée à partir d'entretiens inductifs auprès de membres du CAD portant sur leurs approches de l'intersectionnalité et du genre.

[17]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[18]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[19]Voir, par exemple, https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)57/FINAL/fr/pdf, p. 24.

[20]Voir : https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573.

[21]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[22]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[23]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[24]Voir : https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)57/FINAL/fr/pdf, p. 22.

[25]Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024). L'Agence belge de développement conduit également des analyses complètes des causes profondes des inégalités et formule des recommandations d'actions à caractère systémique reposant sur un cadre de protection des droits humains . Voir : https://www.enabel.be/app/uploads/2022/11/note_conceptuelle_inegalites_rapportcomplet.pdf.

[26] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[27]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[28] Enquête auprès des membres du CAD sur leurs stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[29] Voir : https://data.aide-developpement.gouv.fr/pages/accueil/.

[30] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[31]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[32] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[33]La phase de définition consiste à recenser les obstacles, les besoins et les priorités et à poser les principes ; la phase de conception s'articule autour de la mise au point de stratégies, de partenariats, de programmes et de mécanismes de collaboration ; la phase d'exécution recouvre les processus de financement, de gestion et de mise en œuvre.

[34]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[35] Étude qualitative réalisée à la demande de la CoP-PI (2024).

[36]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[37]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[38]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[39]L'Australie par exemple note chaque année les programmes d'un montant supérieur à 3 millions AUD en fonction de quatre critères de qualité, qui incluent un critère relatif à l'égalité entre les genres et un critère sur l'équité envers les personnes porteuses de handicap. Les résultats font l'objet d'un suivi de la part du ministère des Affaires étrangères et du Commerce qui applique son propre cadre de performance.
[40]Les acteurs locaux sont notamment des associations locales, des organisations ayant u ancrage local, des organisations non gouvernementales créées au niveau local, des administrations (nationales et infranationales), les parlements, les chefs traditionnels et spirituels, la sphère universitaire, les médias, et le secteur privé. Il peut d'agir aussi d'organisations, de confédérations, de coalitions et de réseaux régionaux si les organisations qui en sont membres conservent des systèmes de collecte de fonds et de gouvernance indépendants.

[41]Pour en savoir plus sur les bénéfices retirés du partage de connaissances, voir le PMCED (2020), https://www.effectivecooperation.org/book-page/why-knowledge-sharing-matters-development-co-operation.

[42]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement.

[43]Analyse de l'OCDE (2024) fondée sur une enquête menée auprès des membres du CAD et portant sur les stratégies, axées plutôt sur la pauvreté ou les inégalités, suivies dans le domaine de la coopération pour le développement. Voir également, par exemple, le document de recherche de l'AFD sur la tension possible entre l'APD et le financement climatique en 2022 : https://www.afd.fr/fr/ressources/laide-publique-au-developpement-lage-des-consequences.

[44]Voir : https://cooperation.gouvernement.lu/content/dam/gouv_cooperation/publications/strat%C3%A9gies/strategie-generale/Strat%C3%A9gie-MAEE-FR.pdf.

13 Point de vue : Mettre fin aux inégalités est un choix politique, et l'aide peut jouer un rôle essentiel à cet égard

Amitabh Behar, Directeur général, Oxfam International

Depuis 2020, les cinq hommes les plus riches du monde ont doublé leur fortune, alors que 5 milliards de personnes ont vu leur situation empirer. C'est la première fois en 25 ans que les disparités entre les pays riches et le reste du monde s'accroissent. Les tensions entre les pays du Sud et ceux du Nord sont vives. Quatre ans après l'amorce des années 2020, cette décennie se présente déjà, et de plus en plus, comme la décennie des divisions.

Les inégalités menacent tous les aspects d'un développement réussi. Ceci est un fait, et pas seulement l'avis d'Oxfam ou de la société civile. Ce constat se fonde sur des données claires et probantes émanant des Nations Unies, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de travaux de recherche universitaire approfondis. Nous savons que les sociétés plus égalitaires connaissent une croissance plus dynamique, font plus rapidement reculer la pauvreté et sont plus heureuses, en meilleure santé, plus sûres et moins polarisées politiquement. Nous savons que les plus riches figurent parmi les principaux émetteurs de carbone et qu'il est essentiel de réduire les inégalités si nous voulons mettre un terme à la crise climatique. Nous savons également qu'il est parfaitement possible de réduire les inégalités ; de nombreux pays y sont parvenus. Par conséquent, les niveaux extrêmes d'inégalités que le monde connaît aujourd'hui sont le résultat d'un choix politique, et non pas une fatalité.

L'Objectif de développement durable (ODD) 10, axé sur la réduction des inégalités, est l'un des ODD qui accusent le plus de retard (Martin, 2023[1]). Les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont tardé à prendre les mesures concrètes nécessaires, pourtant éprouvées, pour aider les pouvoirs publics à réduire rapidement l'écart entre les plus riches et le reste de la population. Heureusement, la situation est en train de changer. Pour la première fois dans l'histoire, la Banque mondiale s'est fixé un objectif en matière de réduction des inégalités, et plusieurs pays donneurs ont entrepris de mettre en commun leurs bonnes pratiques sur la manière dont leurs activités de coopération pour le développement peuvent servir cette ambition. Il reste toutefois beaucoup à faire.

Tout d'abord, en leur qualité de donneurs bilatéraux, les pays riches doivent commencer par mesurer pleinement la gravité du problème des inégalités. Pour cela, ils doivent doter leur personnel politique et technique des outils et des compétences spécialisées nécessaires pour que cette problématique soit systématiquement prise en compte. Tous les organismes de coopération pour le développement devraient disposer d'une équipe d'experts qui aide l'ensemble du personnel à intégrer la question de la réduction des inégalités dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes. Certains œuvrent déjà dans ce sens, à l'instar de la Commission européenne, qui a nommé un Conseiller ODD et Inégalités.

Tous les organismes de coopération pour le développement devraient disposer d'une équipe d'experts qui aide l'ensemble du personnel à intégrer la question de la réduction des inégalités dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes.

Ensuite, les donneurs devraient s'attacher en priorité à aider les pays à définir des objectifs clairs, ambitieux et assortis de délais en matière de réduction des inégalités. Pour soutenir ces efforts, une révolution des données relatives aux inégalités est nécessaire afin de cerner les évolutions survenant en haut mais aussi en bas de l'échelle économique. Les inégalités de revenu et de patrimoine doivent être régulièrement mesurées et rendues publiques de façon à ce que les responsables publics puissent prendre des décisions éclairées quant à l'incidence des réformes sur la distribution des revenus et que les citoyens puissent leur demander des comptes.

Enfin, nous avons besoin d'investissements beaucoup plus importants dans des secteurs qui ont prouvé leur efficacité pour réduire rapidement les inégalités (santé, éducation et autres services publics universels), ainsi que dans des programmes de protection sociale de grande envergure destinés à l'ensemble des citoyens. Qu'il s'agisse de salles de classe, de centres médicaux, de robinets d'eau ou de toilettes, les services fournis par le secteur public font toute la différence pour réduire les disparités. À l'inverse, les données nous montrent que les systèmes de santé et d'enseignement privés ne sont pas une solution (Seery, 2014[2]) ; ils accentuent les inégalités en permettant aux seules personnes qui en ont les moyens d'avoir accès à la santé ou à éducation.

Nous avons besoin d'investissements beaucoup plus importants dans des secteurs qui ont prouvé leur efficacité pour réduire rapidement les inégalités (santé, éducation et autres services publics universels), ainsi que dans des programmes de protection sociale de grande envergure destinés à l'ensemble des citoyens.

La fiscalité progressive constitue un autre domaine clé. Les États ont besoin de recettes supplémentaires, mais celles-ci doivent être collectées d'une manière qui, plutôt que d'accroître la pauvreté et les inégalités, garantisse que les plus riches paient davantage. Il faut élever les taux d'imposition sur le revenu au sommet de l'échelle. Dans de nombreux pays, le patrimoine, les plus-values ou les successions ne sont pas imposés. Des mesures doivent être prises pour mettre fin à l'ampleur colossale du contournement des règles fiscales par des riches particuliers et des sociétés. Invitons tous les pays à imposer plus lourdement les plus riches au cours des prochaines années afin de contribuer à réduire les disparités.

Dans le cadre de leur action par le truchement des instances multilatérales, les donneurs disposent de tout un éventail d'enceintes au sein desquelles ils peuvent unir leurs efforts pour agir en faveur de la réduction des inégalités. Prenons l'exemple de l'Association internationale de développement, dont la reconstitution des ressources est en cours de négociation. Son action pourrait avoir un impact optimal si elle avait pour objectif principal la réduction des inégalités.

Des plateformes comme la Communauté de pratique de l'OCDE sur la pauvreté et les inégalités jouent un rôle essentiel. Les donneurs doivent impérativement continuer de leur apporter leur soutien tout en créant de nouvelles plateformes au sein de chaque organisation qui œuvre à la coopération pour le développement.

Nous exhortons les donneurs à faire de cette année celle d'un investissement réel dans la lutte contre les inégalités. Le processus relatif au financement du développement, qui aura pour point d'orgue la conférence de Madrid, en 2025, et dont le Sommet de l'avenir, en septembre 2024, constitue une échéance majeure, offre une occasion précieuse de forger un consensus à l'échelle mondiale sur la lutte contre les inégalités économiques et les inégalités de pouvoir à l'appui de la réalisation des ODD. Bâtissons un Consensus de Madrid sur les inégalités, en vertu duquel les pays donneurs riches conviendraient de soutenir et d'entériner une initiative historique des nations du monde en faveur de sociétés plus égalitaires. Il s'agirait d'une avancée extraordinaire.

Références

Martin, M. (2023), *Policy Briefing: A Call to action to save SDG10*, Development Finance International/Oxfam International/Center for International Cooperation, https://www.development-finance.org/files/SDG10_policy_brief_English.pdf. [1]

Seery, E. (2014), *Working for the Many: Public services fight inequality*, Oxfam International, https://policy-practice.oxfam.org/resources/working-for-the-many-public-services-fight-inequality-314724/. [2]

14 Orientation de l'aide publique au développement sur la pauvreté et les inégalités, et mesure de celle-ci

Harsh Desai, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Dans quelle mesure le financement à l'appui du développement, en particulier l'aide publique au développement (APD), cible-t-il la réduction de la pauvreté et des inégalités ? Après avoir analysé les résultats des mesures existantes du ciblage de l'aide, ce chapitre présente les constatations issues d'approches innovantes de façon à dresser un tableau plus complet de l'état actuel du ciblage de la pauvreté et des inégalités par les fournisseurs bilatéraux et multilatéraux, pour les secteurs et les zones géographiques concernés. Il apporte de nouveaux éléments factuels montrant la relation entre l'allocation de l'APD et là où vivent les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Le chapitre se termine par des suggestions à l'intention des fournisseurs de coopération pour le développement, visant à redynamiser la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le contexte du programme de transition écologique en améliorant l'affectation, le ciblage et la mesure des ressources.

L'auteur est reconnaissant à Yasmin Ahmad, Mark Baldock, Elena Bernaldo de Quiros, Olivier Bouret, Emily Bosch, Eleanor Carey, Gabrielle Germé, Renwick Irvine, Anthony Kiernan, Danielle Mallon, Ida Mc Donnell, Haje Schütte, José Suárez Sarrazin, Lou Turroques et Sandie Xu, de la Direction de la coopération pour le développement, OCDE, pour leur assistance en matière de recherche, leurs conseils et le regard de spécialistes qu'ils ont porté sur le texte.

Messages clés

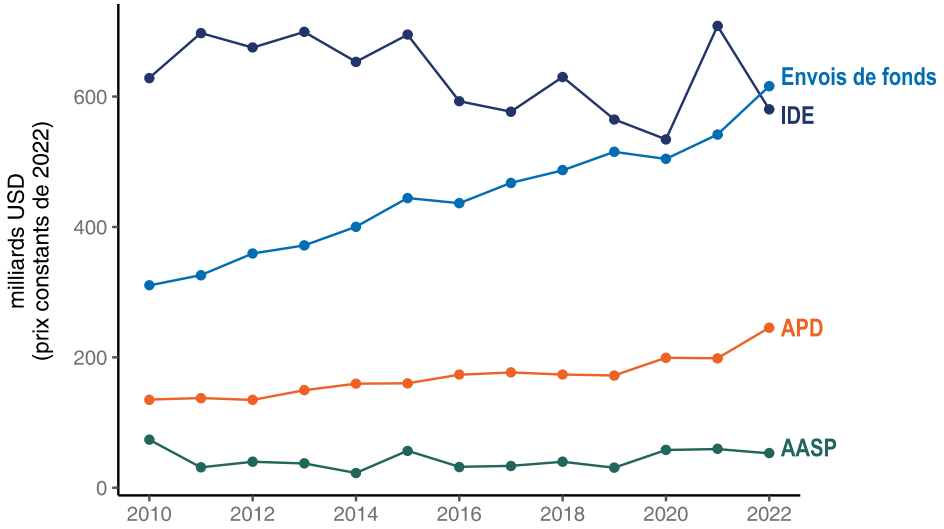
- Il est indispensable de disposer de mesures nouvelles et de meilleure qualité si l'on veut comprendre comment l'aide publique au développement (APD) cible la pauvreté et les inégalités à travers le monde – et comment améliorer son efficacité grâce à l'observation des relations entre l'aide, la pauvreté et les inégalités.
- En 2022, 9.5 % de l'APD bilatérale des membres du CAD (19.6 milliards USD) a été affectée à des dons destinés à des secteurs contribuant à réduire la pauvreté, tel que mesuré par l'indicateur 1.a.1 relatif aux Objectifs de développement durable (ODD). Ce chiffre est en baisse par rapport au sommet historique de 11.5 % enregistré en 2021 et correspond à la moyenne sur 2012-22.
- La comparaison des dotations d'APD entre les régions montre que les fournisseurs ont alloué collectivement la plus grande part de leur APD (moyenne 2020-22) à l'Afrique subsaharienne, où la pauvreté et les inégalités sont le plus fortement concentrées.
- À l'heure où le contexte de l'APD évolue, il ressort des constatations de ce chapitre que l'accent est de moins en moins placé sur la pauvreté et les inégalités, malgré les engagements pris par les pouvoirs publics. En 2022, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) ont, après ajustement pour tenir compte de la répartition de la pauvreté dans le monde, reçu davantage d'aide que les pays les moins avancés (PMA). Tel n'était pas le cas en 2012.
- L'aide fournie en vue de faciliter la transition écologique et de faire face à la crise climatique ne permettra pas automatiquement de porter remède à la pauvreté et aux inégalités. Les fournisseurs doivent faire en sorte que leurs financements climatiques tiennent davantage compte de la pauvreté et des inégalités, et inversement.

L'APD a un rôle important à jouer dans la réduction de la pauvreté et des inégalités, mais, pour favoriser un meilleur ciblage, il est nécessaire de disposer de meilleures mesures de la corrélation entre ces éléments

Les programmes d'action internationaux visant à créer un monde juste et équitable qui ne laisse personne de côté se caractérisent par des objectifs d'élimination de la pauvreté et de réduction des inégalités. Ces objectifs figurent en bonne place dans le mandat actuel du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (1960[1]) comme dans le dernier communiqué de la Réunion à haut niveau du CAD, dans lequel les membres du CAD se sont engagés à aider les pays partenaires à gérer les éventuels arbitrages qu'implique la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le processus de transitions vers le développement durable et vers la neutralité carbone (OCDE, 2023[2]). L'APD est mise à contribution pour aider les pays partenaires à atteindre et concilier ces multiples objectifs. Bien que ce ne soit pas l'unique ressource à la disposition des pays à faible revenu (PFR) ou des pays à revenu intermédiaire (PRI), et que les fournisseurs n'atteignent pas toujours leurs objectifs internationaux en matière d'APD (OCDE, 2023[3]), l'APD constitue une source stable et prévisible de financement extérieur à l'appui du développement durable (Graphique 14.1).

Graphique 14.1. L'APD est une source fiable de financement extérieur qui a augmenté progressivement ces dernières années

Aide publique au développement, autres apports du secteur public, investissements directs étrangers et envois de fonds destinés aux pays à revenu faible ou intermédiaire admissibles au bénéfice de l'APD, 2010-22



Note : AASP : autres apports du secteur public ; APD : aide publique au développement ; IDE : investissements directs étrangers. L'APD et les AASP sont mesurés en termes nets en provenance de l'ensemble des fournisseurs publics. Les chiffres relatifs aux IDE, aux AASP et aux envois de fonds sont convertis en USD à prix constants de 2022 à l'aide du déflateur « TOTAL CAD ».
Sources : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) aux pays et régions [CAD2A]* (base de données), https://data-explorer.oecd.org/?pg=0&lc=fr ; OCDE (2024[5]), *Autres apports du secteur public (AASP) et crédits à l'exportation [CAD2B]* (base de données), https://data-explorer.oecd.org/?pg=0&lc=fr ; Banque mondiale (2024[6]), *Transferts personnels et rémunération des employés (USD courants)* (base de données), https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT ; Banque mondiale (2024[7]), *Investissement direct étranger, entrées nettes (BDP, USD courants)* (base de données), https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD.

StatLink https://stat.link/3ocn6l

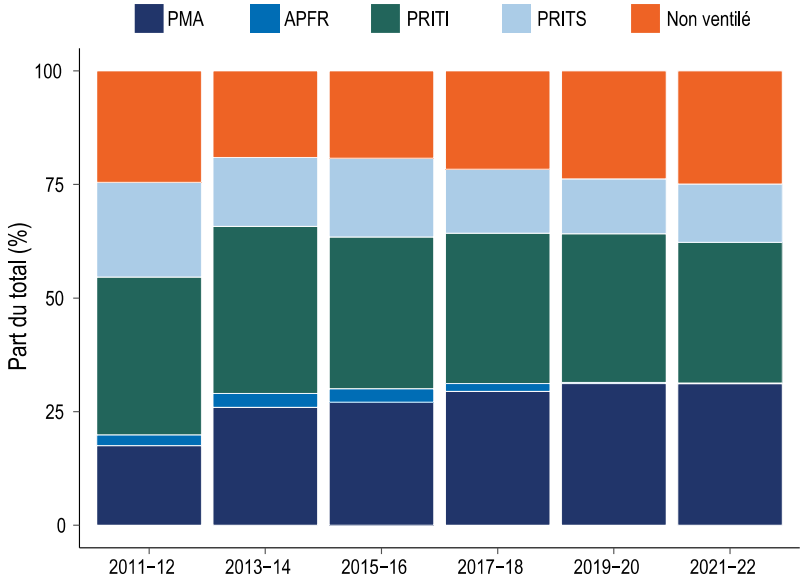
Les conclusions présentées dans ce chapitre confirment la nécessité de disposer d'un ensemble d'indicateurs plus complet, granulaire et nuancé pour faire en sorte que l'APD parvienne aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables, ainsi qu'aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables au sein de ces pays. Les mesures classiques apportent un éclairage utile, mais ne permettent pas totalement de savoir si l'APD va là où les besoins sont les plus grands. Les financements à l'appui du développement étant de plus en plus sollicités (voir le Chapitre 12), des outils permettant de mieux orienter l'aide peuvent guider les fournisseurs dans l'allocation de l'aide en fonction du lieu et de la forme qui permettra de générer des résultats mutuellement bénéfiques pour la réduction de la pauvreté et des inégalités et pour les transitions vers la neutralité carbone. L'analyse proposée et la série d'indicateurs testés dans ce chapitre, qui reposent sur des mesures de l'APD globale et ciblant des secteurs clés et des priorités transversales dans les différents pays, peuvent éclairer les discussions sur la manière de mesurer si l'APD remplit son rôle.

Les dix pays affichant le taux d'extrême pauvreté le plus élevé en 2022 n'ont reçu en moyenne que 8.6 % des financements concessionnels de sources publiques à l'appui du développement ciblant les questions climatiques et environnementales en 2021-22.

Améliorer le ciblage de la réduction de la pauvreté et des inégalités relève d'une ambition particulièrement importante, étant donné que les fournisseurs consacrent une part accrue de leurs financements à l'appui du développement à la promotion de la transition verte (OCDE, 2023[8]). Le financement climatique provenant de sources publiques bilatérales et multilatérales a presque doublé entre 2013 et 2021 (OCDE, 2023[8]). Certes, l'attention grandissante portée aux questions climatiques est bienvenue, mais il est crucial que le financement climatique – et plus généralement le financement à l'appui du développement – s'attaque au changement climatique tout en bénéficiant aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables du monde. Toutefois, les dix pays affichant le taux d'extrême pauvreté le plus élevé en 2022 n'ont reçu, en moyenne, que 8.6 % des financements concessionnels de sources publiques à l'appui du développement axés sur les questions climatiques et environnementales[1] en 2021-22 (OCDE, 2023[9]). Il est particulièrement important de veiller à ce que les efforts de lutte contre le changement climatique s'attaquent également à la pauvreté et aux inégalités, étant donné que les PMA, zones de concentration de la pauvreté et des inégalités, reçoivent une part croissante des financements concessionnels à l'appui du développement ciblant le climat et l'environnement, laquelle est passée de 17.5 % en moyenne en 2011-12 à 31.1 % en 2021-22 (Graphique 14.2). Au cours de la même période, la part de ces financements affectée à des PRI a diminué, passant de 55.7 % en moyenne à 43.8 %. Cette baisse a été particulièrement prononcée pour les PRITS : la part de ces financements qui leur a été allouée a chuté, passant de 20.9 % en moyenne à 12.8 %, tandis que la part allouée à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) est seulement passée de 34.8 % en moyenne à 31.0 %.

Graphique 14.2. Les PMA reçoivent une part accrue des financements concessionnels à l'appui du développement axés sur le climat et l'environnement provenant de sources publiques, qu'accompagne une diminution à l'avenant de la part de ces financements allouée aux PRI

Financement à l'appui du développement axés sur le climat et l'environnement, tous fournisseurs publics confondus, 2011-12 à 2021-22 (moyennes sur deux ans)



Note : Les financements concessionnels à l'appui du développement axés sur le climat et l'environnement provenant de sources publiques correspondent à des apports concessionnels et à visée de développement émanant des fournisseurs publics bilatéraux et multilatéraux. PMA = pays les moins avancés ; APFR = autres pays à faible revenu ; PRITI = pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS = pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Non ventilé signifie non ventilé par région. Toutes les catégories sont mutuellement exclusives ; par conséquent, les catégories APFR, PRITI et PRITS portent sur les pays de ces catégories qui ne figurent pas déjà parmi les PMA.
Source : OCDE (2023[9]), *Climate-related development finance datasets – Recipient perspective* (base de données), https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm.

StatLink https://stat.link/vetdbo

D’après les indicateurs existants, l’APD ne cible pas correctement la pauvreté et les inégalités

De nouvelles crises et l’élargissement des objectifs mondiaux font peser des exigences et des pressions supplémentaires sur l’APD. Les constatations présentées dans cette section, fondées sur les mesures communément utilisées de la part et du volume relatifs de l’APD entre les régions ou entre les groupes de pays en fonction du revenu et au sein d’un même groupe de pays, donnent à penser que l’APD ne cible pas les besoins découlant de la pauvreté et des inégalités dans le monde[2]. La coopération pour le développement s’inscrivant dans un contexte mondial en mutation, l’APD est également axée sur certaines priorités plutôt que sur d’autres, ou aux dépens d’autres priorités (Calleja et Cichocka, 2022[10]), et certains signes indiquent que l’APD ne s’est pas adaptée à la nature de la pauvreté dans le sillage de la pandémie de COVID-19, en particulier pour ce qui concerne l’extrême pauvreté. Les mesures actuelles des dotations d’APD à l’appui de la réduction de la pauvreté et des inégalités brossent toutefois un tableau parcellaire, s’appuient trop sur des variables de substitution (comme la part de l’APD allouée aux PMA ou à l’Afrique subsaharienne) et sont limitées au regard de l’ampleur du problème. Elles ne permettent pas non plus d’établir une perspective comparative à même de guider l’amélioration de l’affectation des ressources, en particulier vers les zones où vivent effectivement les plus pauvres et les plus vulnérables, et vers les politiques les plus propices à la réduction de la pauvreté et des inégalités (voir les Chapitres 3 et 4). Les répondants à une enquête du CAD sur la pauvreté et les inégalités (voir le Chapitre 12) ont cité l’inadéquation des données, mesures et diagnostics comme l’un des principaux obstacles à l’amélioration du ciblage de la pauvreté et des inégalités.

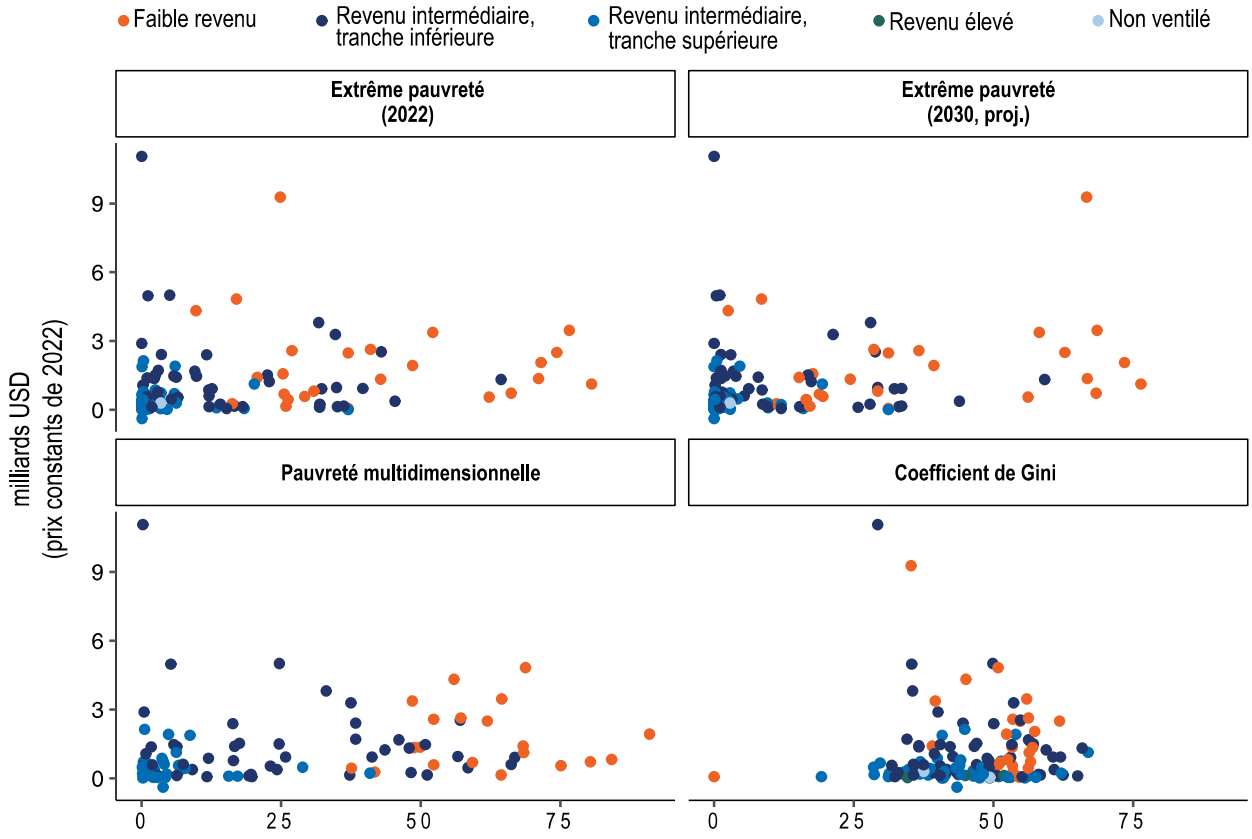
Aucune corrélation claire ne se dégage de la mise en relation de l’APD et des mesures de la pauvreté et des inégalités au niveau national

Une approche classique pour mesurer la relation entre APD, pauvreté et inégalités consiste à examiner la répartition de l’APD entre les pays partenaires au regard de mesures communes de la pauvreté et des inégalités telles que l’extrême pauvreté, la pauvreté multidimensionnelle ou le coefficient de Gini. Il est frappant de constater que, pour les données les plus récentes sur les dotations d’APD, l’examen de cette relation ne fait pas apparaître de corrélation claire entre l’aide, la pauvreté et les inégalités (Graphique 14.3). S’il existait une tendance claire, une ligne diagonale apparaîtrait de manière évidente sur le graphique, suggérant que les niveaux d’aide augmentent ou diminuent en fonction du niveau de pauvreté ou d’inégalités. Le Graphique 14.3 donne à penser que certains des PFR présentant un niveau élevé d’extrême pauvreté, tant en 2022 que, selon les projections, en 2030, reçoivent de faibles volumes d’aide. D’où l’intérêt d’observer les relations entre l’aide, la pauvreté et les inégalités ventilées par groupe de revenu, qui sont examinées plus en détail dans ce chapitre.

L’une des explications de cette absence de corrélation tient au fait que l’APD est allouée en vue de porter remède à divers problèmes de développement, qui ont évolué au fil du temps. Pendant longtemps, la réduction de la pauvreté et des inégalités n’était que l’une des nombreuses raisons motivant la fourniture d’APD (Kenny et Yang, 2021[11] ; OCDE, 2019[12]). Les fournisseurs ont aussi d’autres motivations : l’intérêt national et, comme dans le cas de l’aide ciblant l’environnement ou la préparation aux maladies, la volonté de préserver les biens communs mondiaux (Gulrajani et Calleja, 2019[13] ; Melonio, Naudet et Rioux, 2022[14]). Elles peuvent évoluer au fil du temps et être coordonnées ou non entre les fournisseurs. Il est important que les travaux futurs permettent une analyse plus fine comparant les groupes de fournisseurs ou les fournisseurs entre eux, qui tienne compte de leurs motivations et de leur capacité relative à cibler la pauvreté et les inégalités.

Graphique 14.3. Pas de corrélation claire entre APD, pauvreté et inégalités

Aide publique au développement, tous les fournisseurs publics confondus (moyenne 2020-22), par pays partenaire, par rapport au niveau d'extrême pauvreté en 2022 et en 2030 (projections), à la pauvreté multidimensionnelle et au coefficient de Gini



Note : L'APD allouée à chaque pays bénéficiaire correspond à la moyenne sur la période 2020-22. L'année la plus récente pour chaque indicateur est utilisée pour l'ensemble des indicateurs. Les groupes de pays par revenu se fondent sur les catégories les plus récentes établies par la Banque mondiale (exercice budgétaire 2024).

Sources : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) aux pays et régions [CAD2A]* (base de données), https://data-explorer.oecd.org/?pg=0&lc=fr ; Banque mondiale (2024[15]), *World Bank Poverty and Inequality Platform (PIP)*, version 20240324, https://pip.worldbank.org/ et estimations du personnel de la Banque mondiale ; UNU-WIDER (2023[16]), *World Income Inequality Database (WIID)*, Version 28, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/WIID-281123 ; PNUD (2023[17]), *2023 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking global poverty: Data for high impact action*, https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI; Banque mondiale (2024[18]), « World Bank Country and Lending Groups », https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.

StatLink https://stat.link/vh4ybf

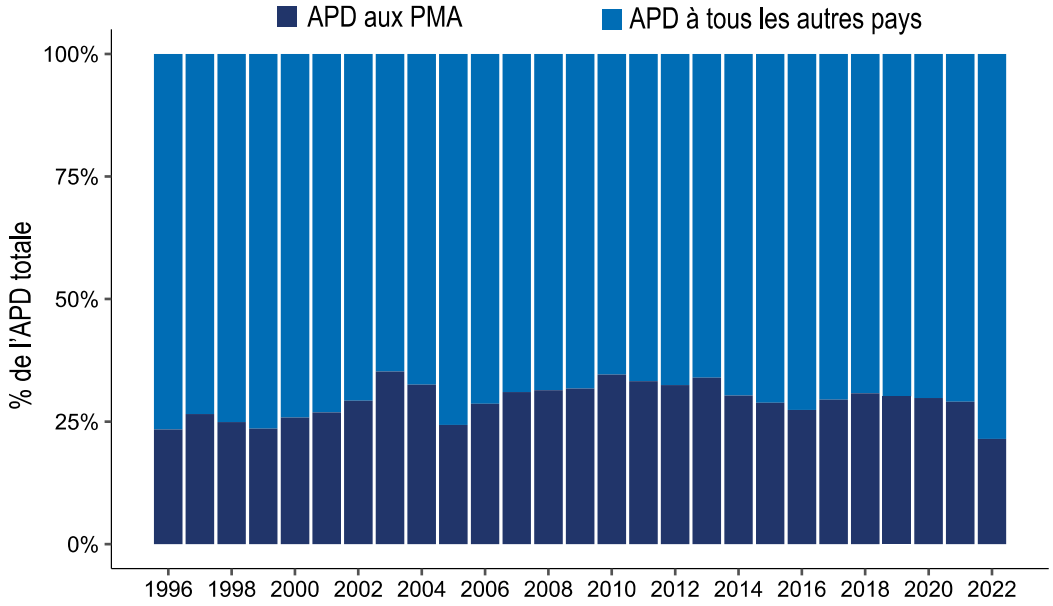
La mesure de l'APD fournie aux PMA ne suffit pas à évaluer le ciblage de la pauvreté et des inégalités

Les PMA se heurtent à des obstacles structurels sur la voie du développement durable, notamment la persistance de taux élevés de pauvreté et d'inégalités (voir les Chapitres 2 et 3). En 2022, ces pays représentaient 14 % de la population mondiale, mais la moitié des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde et un peu plus d'un tiers (36 %) des personnes en situation de pauvreté absolue (Banque mondiale, 2024[15] ; Nations Unies, 2022[19] ; Castaneda Aguilar et al., 2024[20]). Compte tenu de ces difficultés, l'Objectif de développement durable 17.2 fixe pour les fournisseurs une cible consistant à

allouer entre 0.15 % et 0.20 % de leur revenu national brut à l'APD destinée aux PMA. Cependant, en 2022, seuls 3 des 31 pays membres du CAD ont atteint cet objectif et, globalement, l'APD allouée par les membres du CAD aux PMA n'a représenté que 21.5 % de leur APD totale, proportion qui n'a jamais été aussi faible depuis le début de la période analysée, soit depuis 1996 (où cette part s'établissait à 23 % du total) (Graphique 14.4). Cette part reflète en partie l'augmentation de l'aide apportée par les membres à l'Ukraine en réponse à l'agression perpétrée par la Russie, ainsi que l'augmentation des fonds alloués aux coûts de traitement et d'accueil des réfugiés ukrainiens dans les pays fournisseurs. Sur la base du volume et de la part de l'APD destinée aux PMA – mesure fréquemment mentionnée pour le ciblage de la pauvreté et des inégalités –, l'APD ne correspond donc pas aux besoins. Toutefois, cet indicateur pris isolément ne suffit pas pour renseigner les fournisseurs sur la mesure dans laquelle leur aide cible la pauvreté et les inégalités. D'une part, l'APD destinée aux PMA n'est qu'une mesure indirecte par rapport à la concentration de la pauvreté et des inégalités dans ce groupe de pays. D'autre part, cela n'indique pas si les PMA ont reçu une aide proportionnelle à leur propre niveau de pauvreté ou d'inégalités ou à celui d'autres pays.

Graphique 14.4. La part de l'APD totale fournie par les pays du CAD aux PMA en 2022 est la plus faible de la période analysée (1996-2022)

Part de l'aide publique au développement totale (bilatérale et multilatérale imputée) apportée par les pays du CAD aux pays les moins avancés, 1996-2022



Note : Le groupe de PMA varie chaque année en fonction des pays qui sont considérés comme des PMA.
Source : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) aux pays et régions [CAD2A]* (base de données),https://data-explorer.oecd.org/.

StatLink https://stat.link/2a1wmu

La mesure de l'APD par rapport aux niveaux d'extrême pauvreté dans les différentes catégories de revenu permet de dresser un tableau plus complet

Une solution permettant d'éviter d'utiliser la variable de substitution des PMA consiste à mesurer l'aide reçue par les différents groupes de revenu utilisés par le CAD en fonction de leur niveau de pauvreté, en particulier en comparant la proportion d'APD reçue à la proportion de personnes vivant dans la pauvreté dans chaque groupe. Cette approche va au-delà de la mesure générale de la part de l'APD allouée aux pays les plus pauvres (par exemple, les PMA ou l'Afrique subsaharienne) pour examiner la répartition de

l'APD et de la pauvreté dans les différents groupes. Comme l'illustre le Graphique 14.5, les résultats de cette approche suggèrent qu'en 2022, l'APD, telle que mesurée par l'aide-pays programmable (APP) reçue[3], ne ciblait pas l'extrême pauvreté davantage dans les pays pauvres (les PMA, par exemple) que dans les pays plus riches (les PRITS, par exemple). Les données laissent à penser que l'APD permettait de mieux cibler les groupes de pays qui enregistraient la plus forte proportion de personnes en situation d'extrême pauvreté il y a dix ans, en 2012. À cette époque, la coopération pour le développement s'inscrivait dans un contexte mondial différent qui, lui-même, dictait des buts différents à l'APD (Calleja et Cichocka, 2022[10]).

L'analyse de ces constatations au regard de l'hypothèse selon laquelle les parts mondiales d'APP sont en corrélation avec la répartition mondiale de l'extrême pauvreté par groupe de pays apporte un autre éclairage sur le ciblage de l'aide[4]. Les PMA auraient dû recevoir 33 % de l'APP en 2012 et 51 % en 2022, alors que les données montrent une faible correspondance : ils ont reçu 40 % de l'APP en 2012 et 34 % en 2022. En revanche, les PRITI ont reçu moins d'APP qu'attendu au regard de leur part de l'extrême pauvreté en 2012 mais davantage en 2022. Dans le même temps, alors que la part relative des PRITS dans l'extrême pauvreté a chuté, passant de 16.2 % en 2012 à 4.7 % en 2022, ils ont reçu, durant ces deux années, plus d'aide que ce que leur part de personnes en situation d'extrême pauvreté ne laisserait présager. Si l'afflux d'aide à destination de l'Ukraine (23.7 milliards USD en provenance de l'ensemble des fournisseurs publics) a peut-être contribué en partie à ce résultat en 2022, les données de 2019 laissent malgré tout entrevoir un décalage : 49 % des personnes en situation d'extrême pauvreté vivaient dans les PMA en 2019 mais ces pays ont reçu 44 % de l'APP, et 45 % de ce groupe de population vivaient dans les PRITI alors que pays ont reçu 41 % de l'APP. Parallèlement, 5.5 % des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde en 2019 vivaient dans des PRITS, qui ont reçu 14 % de l'APP.

Si l'on examine, à des fins de vérification, ces relations à l'aide de l'indicateur de pauvreté multidimensionnelle, les résultats sont les mêmes. D'après les dernières données disponibles pour chaque pays, 48 % des personnes en situation de pauvreté multidimensionnelle vivent dans les PMA, 44 % dans les PRITI et 8 % dans les PRITS. En 2022, la part de l'APP reçue par les PRITI et les PRITS a été supérieure à celle que leur part de la pauvreté multidimensionnelle devrait induire, et celle reçue par les PMA (quelle que soit la catégorie de revenu utilisée par le CAD à laquelle ils appartiennent) a été plus faible.

> La capacité des pays riches à financer des services de protection sociale plaide pour que l'APD soit axée sur les PMA, où elle peut avoir un impact plus fort pour combler les déficits de financement et aider les plus pauvres.

Le Graphique 14.5 donne en outre à penser que le ciblage actuel de l'aide surestime l'extrême pauvreté dans les PRI et la sous-estime dans les PMA et les PFR. Qui plus est, de nombreux PRI sont en mesure de lever des recettes suffisantes pour financer les secteurs sociaux qui luttent contre la pauvreté et les inégalités, même si des contraintes politiques et techniques expliquent pourquoi certains PRI ne le font pas (Manuel et al., 2020[21]). Les mesures prises par les pays face à la pandémie de COVID-19 en offrent une illustration : pour atténuer les effets de la pandémie en 2020 et 2021, les PRITS ont consacré 2.5 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux programmes de protection sociale et du marché du travail, tandis que les PRITI y ont consacré 1.7 % et les PFR 1.3 % de leur PIB (Gentilini et al., 2022[22]). En effet, dans certains des plus grands PRITS, le soutien budgétaire apporté par les pouvoirs publics aux ménages a atténué les répercussions de la pandémie sur la pauvreté et a même conduit, dans certains cas, à des réductions de la pauvreté (Banque mondiale, 2022[23]). La capacité des pays riches à financer des services

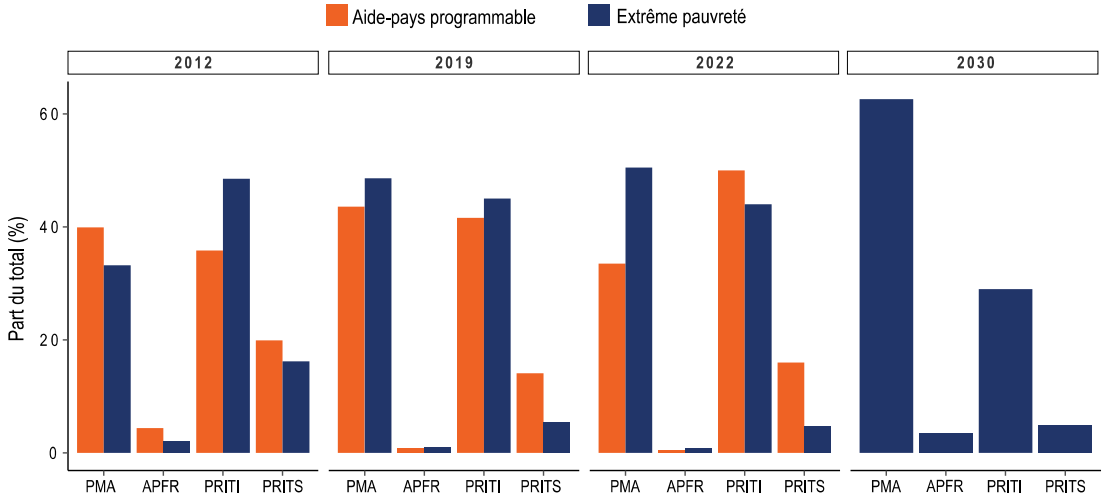
de protection sociale plaide pour que l'APD soit axée sur les PMA, où elle peut avoir un impact plus fort pour combler les déficits de financement et aider les plus pauvres.

L'aide dans les PRI

Toutefois, ces constatations ne doivent pas dénigrer l'importance que revêt l'aide pour la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les PRI. Ces pays représentaient 55 % des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde en 2024[5] (Banque mondiale, 2024[24]). Les inégalités sont également des défis persistants dans les PRI, ce qui indique qu'il est nécessaire de ménager un équilibre entre les investissements dans les objectifs de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités (UNU-WIDER, 2023[16]). Les contextes fragiles sont également de plus en plus souvent des pays à revenu intermédiaire, ce qui montre bien que la richesse nationale n'empêche pas des défis multidimensionnels d'entraver leur développement (OCDE, 2023[25]). L'aide apportée dans les PRI peut en outre permettre de s'atteler à d'importantes priorités de développement ou de remédier à des poches de pauvreté, en particulier parmi les populations vulnérables comme les réfugiés ou d'autres populations les plus défavorisées (Kenny, Dissanayake et Plant, 2020[26] ; OCDE, 2023[27] ; OCDE, 2019[12]). Ces constats mettent en lumière l'intérêt qu'il y a à mener des travaux supplémentaires au sein du CAD afin de clarifier le rôle de l'aide dans les PRI, une recommandation initialement présentée dans le rapport établi par le Panel de haut niveau à l'intention du CAD en 2017 (OCDE-CAD, 2017[28]).

Graphique 14.5. Les allocations d'aide au regard de la répartition mondiale de l'extrême pauvreté suggèrent qu'en 2022, les fournisseurs ont sous-estimé les niveaux d'extrême pauvreté prévalant dans les PMA et ont surestimé ceux des PRITI et des PRITS

Part de l'aide-pays programmable (APP) apportée par l'ensemble des fournisseurs publics et part des personnes en situation d'extrême pauvreté, pour les différentes catégories de revenu utilisées par le CAD, 2012, 2019, 2022 et 2030 (projections)



Note : La part de l'aide pour chaque catégorie de revenu utilisée par le CAD (sur la base de la Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD) correspond à la part de l'APP totale qu'il a reçue ; « extrême pauvreté » renvoie au nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté dans la catégorie de revenu considérée, en pourcentage du nombre total de personnes en situation d'extrême pauvreté. Les chiffres de la pauvreté se fondent sur les estimations disponibles dans la plateforme Pauvreté et inégalités de la Banque mondiale (édition de mars 2024), ainsi que sur les estimations du personnel de la Banque mondiale pour les projections de l'extrême pauvreté jusqu'en 2030.

Source : OCDE (2024[29]), *Système de notification des pays créanciers* (base de données), https://data-explorer.oecd.org/?lc=fr&pg=0 ; Banque mondiale, *World Bank Poverty and Inequality Platform (PIP)* version 20240324, https://pip.worldbank.org/.

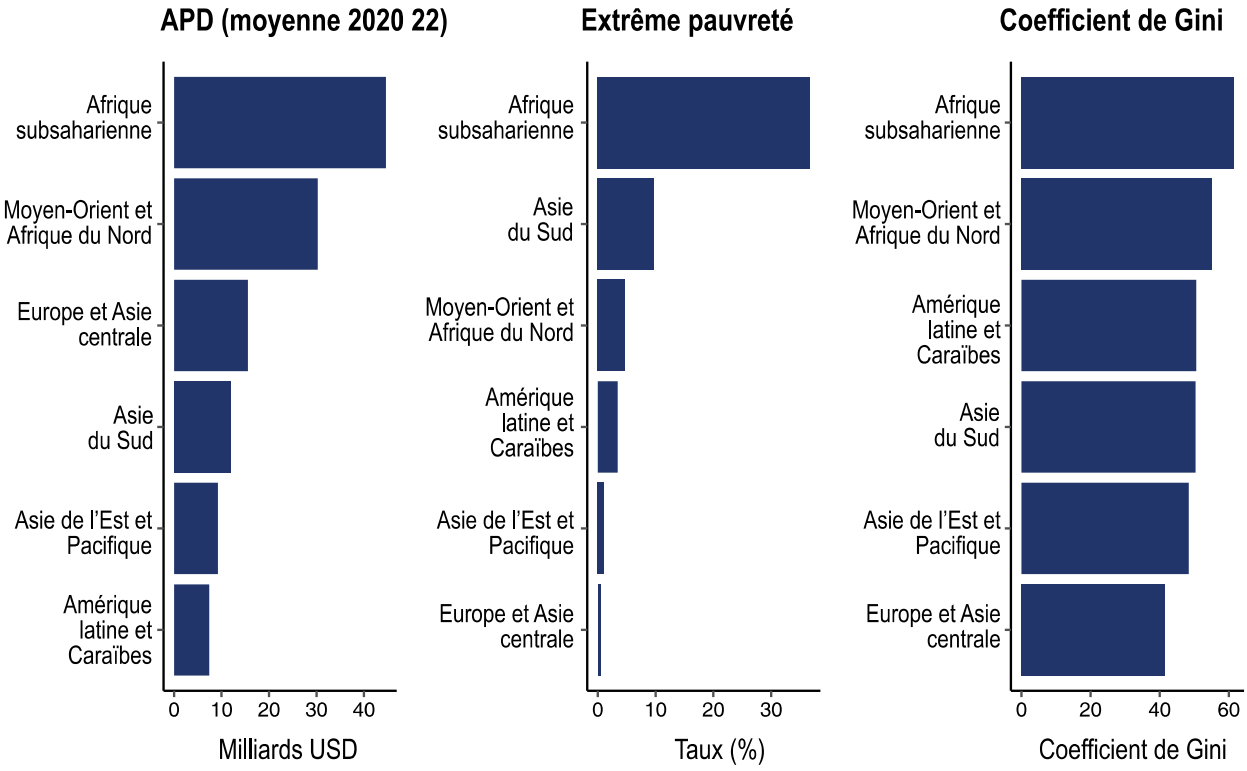
StatLink https://stat.link/0gtxao

Les dotations régionales donnent à penser que l'aide cible en priorité les principales zones de pauvreté et d'inégalités, telles que l'Afrique subsaharienne, mais on note quelques lacunes

Une autre façon d'évaluer le ciblage de l'APD consiste à comparer les dotations d'APD d'une région à l'autre. Cette approche montre que les fournisseurs ont alloué collectivement la plus grande part de leur APD (moyenne 2020-22) à l'Afrique subsaharienne, où la pauvreté et les inégalités sont les plus fortement concentrées (Graphique 14.6). Toutefois, elle ne montre pas si l'Afrique subsaharienne a reçu des niveaux d'APD proportionnels à ses niveaux de pauvreté et d'inégalités, ni si l'Afrique subsaharienne a reçu plus ou moins d'APD que d'autres régions au regard de ces critères. La comparaison régionale met également en évidence une difficulté supplémentaire : les régions les plus pauvres ne sont pas nécessairement des endroits où les inégalités sont élevées et, hormis en Afrique subsaharienne, les dotations d'APD bilatérale ne correspondaient pas au niveau de besoins d'une région tel que défini par la pauvreté et les inégalités. L'Asie du Sud, par exemple, affiche un taux d'extrême pauvreté plus élevé que d'autres régions, mais a reçu moins d'APD en volume. Ce constat s'explique par le fait que l'Inde, qui compte le plus grand nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté au monde, ne figure pas parmi les principaux bénéficiaires d'APD nette. De même, la région Amérique latine et Caraïbes a reçu une part d'APD plus faible que d'autres régions alors qu'elle est la troisième région où les inégalités sont les plus fortes, derrière l'Afrique subsaharienne et la région Moyen-Orient-Afrique du Nord. Ces comparaisons illustrent globalement les difficultés d'optimisation des dotations d'APD et les arbitrages potentiels à opérer entre lutte contre la pauvreté et lutte contre les inégalités. La part de l'APD non ventilée par région est également en hausse : elle est passée de 29.5 % en 2012 à 38.4 % en 2022, ce qui complique d'autant plus l'évaluation du ciblage de l'aide entre les régions puisque ces dotations sont par nature multirégionales ou mondiales.

Graphique 14.6. Les fournisseurs allouent leur APD à l'Afrique subsaharienne, où la pauvreté et les inégalités sont les plus concentrées, mais l'APD allouée à d'autres régions ne correspond pas aussi bien à leurs vulnérabilités

Aide publique au développement (moyenne 2020-22), taux d'extrême pauvreté et coefficient de Gini, par région de la Banque mondiale



Note : Pour chaque région, l'APD allouée correspond à la moyenne de l'aide allouée à l'ensemble des pays de la région (en utilisant les groupes de pays de la Banque mondiale) entre 2020 et 2022. L'aide régionale est incluse sur la base d'une correspondance indicative entre les codes régionaux de l'OCDE et les régions telles que définies par la Banque mondiale, mais une concordance parfaite entre ces deux listes de codes n'est pas possible. De plus amples informations sur cette correspondance indicative sont disponibles sur demande.
Sources : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) aux pays et régions [CAD2A]* (base de données), https://data-explorer.oecd.org/?pg=0&lc=fr ; Banque mondiale (2024[15]), *World Bank Poverty and Inequality Platform (PIP)*, version 20240324, https://pip.worldbank.org/ ; UNU-WIDER (2023[16]), *World Income Inequality Database (WIID)*, version 28, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/WIID-281123.

StatLink https://stat.link/5pubgz

Dotations sectorielles : possibilités d'amélioration des indicateurs aux fins d'un meilleur ciblage

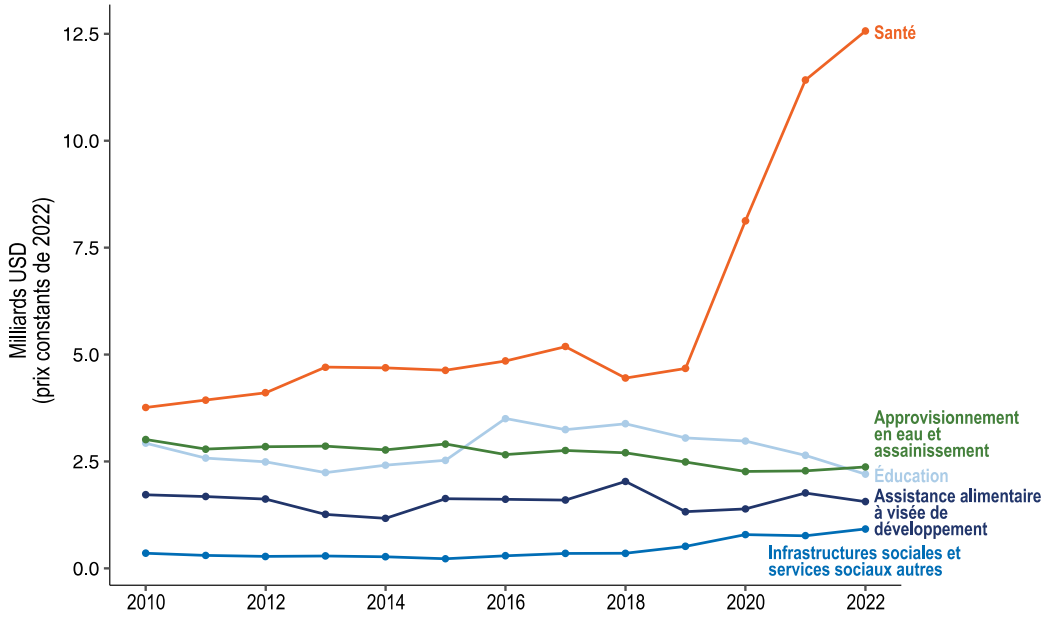
Le cadre d'indicateurs relatifs aux Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies sert également de base à la mesure de l'APD allouée à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, en particulier à travers l'indicateur 1.a.1[6]. L'OCDE est l'organisme responsable de cet indicateur, qui permet une analyse détaillée des dotations de chaque fournisseur aux secteurs clés importants pour réduire la pauvreté et les inégalités. Il apporte ainsi des éclairages sur la façon dont l'APD peut être mieux utilisée pour atteindre ces objectifs. Bien que cet indicateur couvre un champ trop restreint pour rendre suffisamment compte de l'ampleur de la contribution de l'APD à la réduction de la pauvreté et des inégalités, il s'agit d'une composante importante d'un cadre de mesure plus large. Par exemple, l'indicateur pourrait être élargi de

façon à inclure des secteurs tels que la protection sociale et la justice, et à intégrer dans sa mesure les prêts concessionnels plutôt que les seuls dons.

Selon cet indicateur, 9.5 % de l'APD bilatérale des membres du CAD en 2022 (19.6 milliards USD) a été affectée à des dons destinés à des secteurs contribuant à réduire la pauvreté, ce qui représente une baisse par rapport au niveau record de 11.5 % enregistré en 2021 et correspond à la moyenne de 2012 à 2022. Il ressort de l'analyse des différents secteurs que les dons d'APD sont davantage concentrés sur les services de santé depuis le début de la pandémie de COVID-19, l'APD aux services de santé de base ayant, au sein du secteur de la santé, augmenté de 169 % entre 2019 et 2022. L'APD allouée à l'éducation de base et à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement a diminué de, respectivement, 27.9 % et 4.7 % au cours de la même période, tandis que d'autres secteurs contribuant à la réduction de la pauvreté ont enregistré des hausses modestes (Graphique 14.7). Il apparaît donc que l'orientation de l'APD sur la pauvreté et les inégalités requiert, par nature, un arbitrage. Si les investissements dans la santé ont incontestablement joué un rôle important pour aider les pays à faire face à la pandémie, une telle concentration dans ce secteur risque de favoriser la dépendance à l'égard de l'aide et de compromettre la résilience des systèmes de santé (OCDE, 2023[30]) ; en outre, des baisses correspondantes dans d'autres secteurs pourraient s'avérer préoccupantes pour des stratégies spécifiques visant à lutter à la fois contre la pauvreté et les inégalités. L'augmentation de l'APD allouée à la santé simultanément à la réduction de celle destinée à l'éducation constitue un bon exemple d'arbitrage potentiellement contreproductif, compte tenu des liens qui unissent les investissements dans la formation de capital humain et la réduction de la pauvreté et des inégalités intergénérationnelles (Collin et Weil, 2018[31] ; OCDE, 2023[3]).

Graphique 14.7. Depuis la pandémie, les membres du CAD concentrent leur aide bilatérale affectée à la lutte contre la pauvreté sur les services de santé

Versements d'aide publique au développement des membres du CAD affectés à la réduction de la pauvreté, 2010-22



Note : L'APD affectée à la réduction de la pauvreté correspond aux dons d'APD ciblant les services sociaux de base (santé et éducation de base, approvisionnement en eau et assainissement, aide multisectorielle aux services sociaux de base) et à l'assistance alimentaire à visée de développement. Pour de plus amples détails, voir https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-0a-01.pdf.
Source : OCDE (2024[29]), *Système de notification des pays créanciers* (base de données), https://data-explorer.oecd.org/?lc=fr&pg=0.

StatLink https://stat.link/1bxajf

Mesure de l'APD axée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités : une nouvelle approche au banc d'essai.

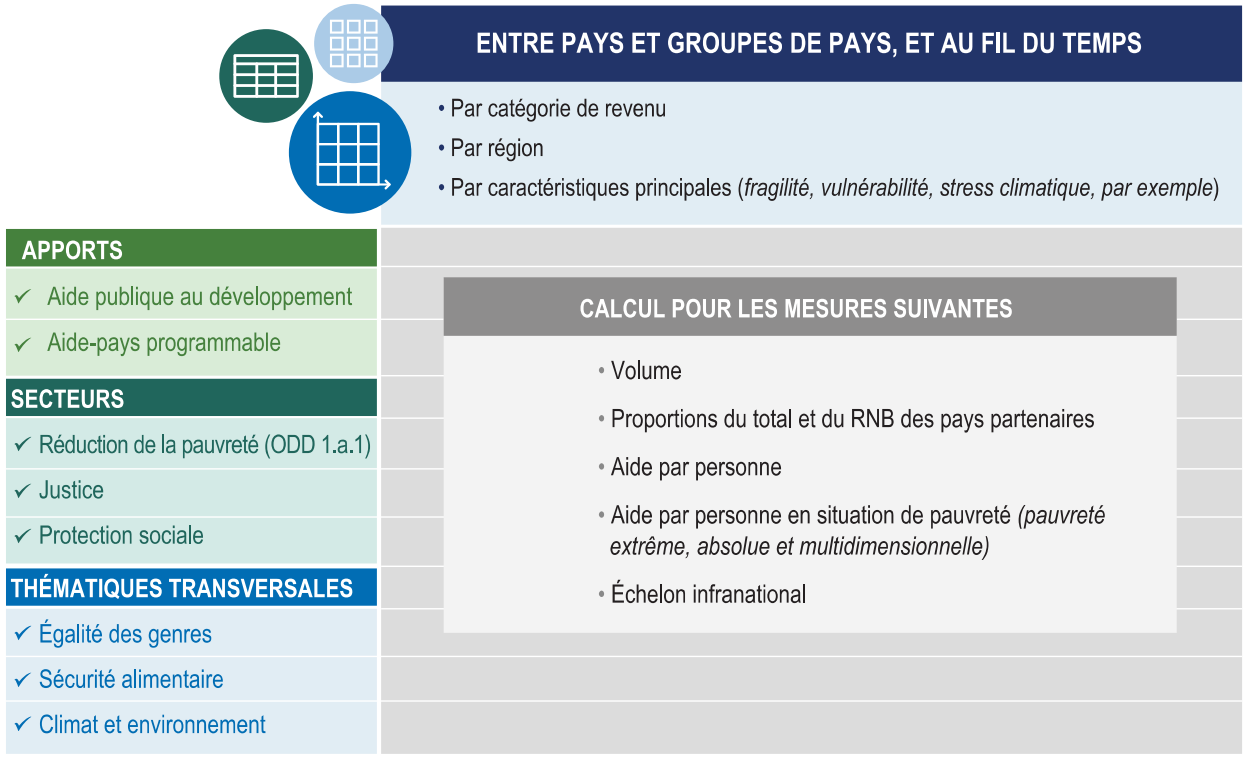
La présente section propose et met au banc d'essai une nouvelle approche destinée à remédier aux limites des indicateurs indirects et des mesures employés actuellement dans l'évaluation de l'APD. Cette nouvelle approche repose sur un ensemble cohérent d'indicateurs, et vise à offrir un tableau plus complet de la façon dont l'APD cible la pauvreté et les inégalités – et à mieux faire comprendre les moyens à mettre en œuvre pour qu'elle y parvienne plus efficacement à l'avenir. La liste des indicateurs n'est pas exhaustive ; elle est davantage destinée à contribuer au débat sur la mesure de l'orientation de l'aide, en cours dans des enceintes telles que le CAD, la Communauté de pratique sur la pauvreté et les inégalités du CAD de l'OCDE et d'autres initiatives internationales. Le présent examen est donc un point de départ en vue d'établir une norme commune propre à améliorer la répartition, le suivi et la reddition de comptes.

La nouveauté de cette méthode réside dans le fait qu'elle associe des statistiques de l'APD à des indicateurs de pauvreté et d'inégalités, offrant ainsi des éclairages utiles aux débats stratégiques sur le ciblage de l'APD. Elle vise à proposer une mesure équilibrée de la contribution de l'APD à la lutte contre la pauvreté et à celle contre les inégalités, qui constituent des objectifs complémentaires mais distincts. Elle a par conséquent recours à des mesures distinctes et non agrégées de ces deux objectifs. Toutefois, la lutte contre la pauvreté et l'élimination des inégalités s'inscrivant au sein d'une mission commune, l'APD doit impérativement mener les deux de front (Seery et Seghers, 2019[32]).

La méthode proposée présente les principales caractéristiques suivantes (Infographie 14.1) :

- Comparaisons entre groupes de pays et secteurs clés : analyse globale de l'APD et de l'APP, ainsi que des dotations dans les principaux secteurs et domaines thématiques qui influent sur la pauvreté et les inégalités entre groupes de pays. En dépit des inconvénients qu'elle peut présenter, une approche sectorielle et thématique de la mesure de l'orientation de l'aide comporte des avantages importants : elle peut être adaptée à différents objectifs de l'action publique et groupes démographiques vulnérables, elle permet d'établir des comparaisons entre les fournisseurs, et elle met à profit le niveau de détail fourni dans la base de données de l'OCDE sur les activités d'aide.
- Caractéristiques démographiques des pays partenaires : évaluation des dotations d'APD par personne et par personne en situation d'extrême pauvreté[7] ou de pauvreté absolue. Ces mesures s'adaptent en fonction de la taille de la population dans les pays partenaires, ainsi que du nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté ou de pauvreté absolue, dont le besoin d'aide est par conséquent le plus élevé, ce qui permet d'obtenir une image ventilée de l'orientation de l'aide, et facilite l'établissement de comparaisons fiables entre les pays ou groupes de pays.
- Premières étapes en direction de la mesure du ciblage de l'aide au sein des pays à l'échelon infranational. Cette méthode peut contribuer à remédier à une limite importante des approches actuelles qui permettent de comparer l'orientation de l'aide entre différents pays, mais pas de déterminer dans quelle mesure cette aide parvient aux plus pauvres au sein de chaque pays.

Infographie 14.1. Un cadre de mesure plus complet du ciblage de l'aide en lien avec la pauvreté et les inégalités



Les secteurs pris en compte dans le cadre, tels qu'ils apparaissent à l'Infographie 14.1, reflètent les principales priorités définies par les membres du CAD, les engagements souscrits à l'échelon international et les autres secteurs pertinents qu'il serait judicieux d'examiner de manière plus approfondie dans le cadre d'une analyse de la pauvreté et des inégalités[8] (OCDE, 2022[33]). Le secteur de la justice[9] pourrait ainsi faire l'objet d'une analyse plus approfondie compte tenu des recherches qui ont récemment mis en lumière ses liens avec la croissance inclusive et la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde (OECD/Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2023[34] ; OCDE, 2023[25]). La sécurité alimentaire[10] est un autre exemple, dont l'importance a été en particulier soulignée par l'appel lancé par la présidence brésilienne du G20 en faveur de la mise en place d'une alliance mondiale contre la faim et la pauvreté (G20 Brésil 2024, 2024[35]).

Les sous-sections suivantes présentent les conclusions tirées des tests auxquels a été soumis le cadre et de l'analyse de la capacité de ce dernier d'orienter plus efficacement les dotations d'APD vers la lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'objectif étant de déterminer s'il est judicieux que les membres du CAD développent les mesures qu'il emploie.

Test 1 : Répartition géographique des dotations en fonction du niveau d'extrême pauvreté par habitant

L'analyse présentée dans cette section se concentre sur l'extrême pauvreté, conformément à l'ambition énoncée dans l'ODD 1.1 d'éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier. L'extrême pauvreté reste très répandue et concerne un nombre croissant de personnes, à la suite des crises survenues récemment (Castaneda Aguilar et al., 2024[20]). Dans le même temps, comme le montre le Chapitre 2, si elle était éradiquée, au moins un milliard de personnes continueraient de vivre dans la pauvreté absolue. Même les pays affichant de faibles niveaux d'extrême pauvreté pourraient alors être confrontés à de fortes inégalités. Le cadre permet par conséquent d'analyser également, lorsque cela est

nécessaire, l'aide axée sur des seuils de pauvreté plus élevés et celle allouée à la lutte contre les inégalités. L'analyse qui suit s'appuie sur la mesure de l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté. Elle consiste, dans un premier temps, à comparer des groupes désagrégés de PMA avec des PRITS et des PRITI, et à comparer l'aide aux PFR à celle allouée aux PRI (Graphique 14.8). Une comparaison est par la suite établie entre groupes de fournisseurs, notamment entre les fournisseurs multilatéraux et bilatéraux, et non plus au niveau de l'aide globale, ce qui permet de mettre en évidence que certains fournisseurs ciblent mieux leur aide que d'autres (Graphique 14.9).

Les PMA ont de tout temps reçu un volume d'APD (notamment d'apports concessionnels émanant des organisations multilatérales) plus élevé que les PRITI ou les PRITS (Graphique 14.8), l'année 2022 faisant figure d'exception, sous l'effet des montants d'APD alloués à l'Ukraine, qui est un PRITI. Par ailleurs, l'APD est également plus élevée pour les PMA que pour les PRITI ou les PRITS lorsque son suivi et sa mesure reposent sur les dotations par personne. Ces constats s'inversent toutefois lorsque l'on compare l'APD à la répartition de l'extrême pauvreté à l'échelle mondiale, en ayant à cette fin recours à la mesure de l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté. Si les PMA ont reçu en 2022 environ six fois plus d'aide par personne que les PRITS, ces derniers ont reçu trois fois plus d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté que les PMA. De même, les PMA ont reçu deux fois plus d'APD par personne que les PRITI, mais ces derniers ont bénéficié de dotations d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté 1.3 fois supérieures à celles reçues par les PMA.

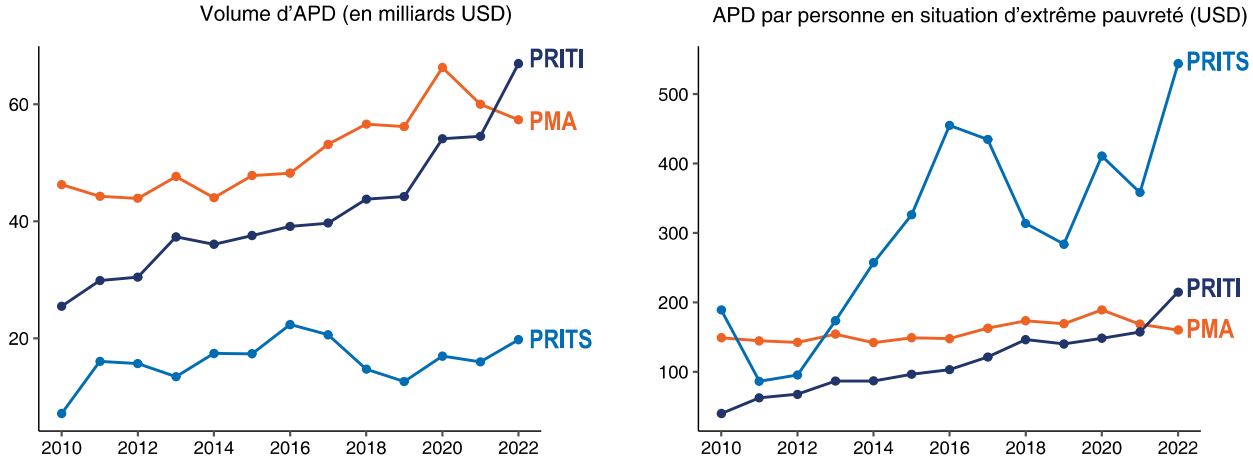
En 2012 toutefois, les PMA ont reçu davantage d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté que les PRITS ou les PRITI, ce qui confirme l'analyse de la répartition de l'APP entre les différents groupes de revenu en fonction de l'extrême pauvreté, selon laquelle l'APP était davantage axée sur l'extrême pauvreté en 2012 qu'en 2022. Entre 2012 et 2022, l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté a bondi de 471 % dans les PRITS et de 218 % dans les PRITI, mais n'a augmenté que modestement dans les PMA (12 %) (Graphique 14.8). Pourtant, au cours de la même période, le volume de l'APD et des apports concessionnels aux PRITS et aux PMA a augmenté à des rythmes similaires (respectivement 26 % et 31 %), et a enregistré une hausse de 120 % pour les PRITI – sur la base de l'appartenance des pays à l'une des catégories de revenus utilisées par le CAD, telle qu'elle était en vigueur à l'époque [11].

... si les membres du CAD décidaient d'orienter plus explicitement leur aide vers l'extrême pauvreté, c'est-à-dire de l'allouer en fonction du nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté, l'APD actuelle devrait être réaffectée.

L'évolution de l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté témoigne par conséquent de l'augmentation progressive du nombre de ces personnes dans les PMA (16 %) et de sa diminution dans les PRITI (31 %) et les PRITS (78 %), et du fait que les dotations d'APD n'ont pas tenu compte de ce changement. Pour que les PMA et les PRITS aient reçu des niveaux égaux d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté en 2022, il aurait fallu réduire de deux tiers l'APD allouée aux PRITS et réaffecter l'intégralité de ce montant aux PMA. Par conséquent, si les membres du CAD décidaient d'orienter plus explicitement leur aide vers l'extrême pauvreté, c'est-à-dire de l'allouer en fonction du nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté, l'APD actuelle devrait être réaffectée. Les conclusions relatives à l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté s'appliquent également à l'orientation de l'APD vers la pauvreté absolue. En 2012, les PMA ont reçu deux fois plus d'APD par personne pauvre que les PRITS ; dix ans plus tard, soit en 2022, le rapport s'était inversé. Par conséquent, quel que soit le seuil de pauvreté, les PRITS ont reçu plus d'aide que les PMA lorsqu'il a été tenu compte du nombre de personnes en situation de pauvreté.

Graphique 14.8. Si les PMA ont toujours reçu un volume d'APD supérieur à celui des PRITI ou des PRITS (sauf en 2022), l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté a considérablement augmenté au fil du temps dans les PRITS, mais n'a enregistré qu'une faible hausse dans les PMA.

APD de l'ensemble des fournisseurs publics, en volume et par personne en situation d'extrême pauvreté, pays les moins avancés, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (groupes de revenu du CAD), 2010-22



Note : Les agrégats par groupe sont calculés à l'aide de la moyenne de l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté dans tous les pays du groupe (pour lesquels des données sont disponibles), pondérée par le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté. On ne dispose pas de données sur l'extrême pauvreté pour Sainte-Hélène, Montserrat, Niue et Wallis-et-Futuna, qui sont tous des PRITS figurant sur la Liste la plus récente des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD. La composition des groupes de revenu utilisés par le CAD varie d'une année à l'autre, en fonction des pays composant chaque groupe pour une année donnée.

Source : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2A] (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), *Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version du 24/03/2024*, https://pip.worldbank.org/ .

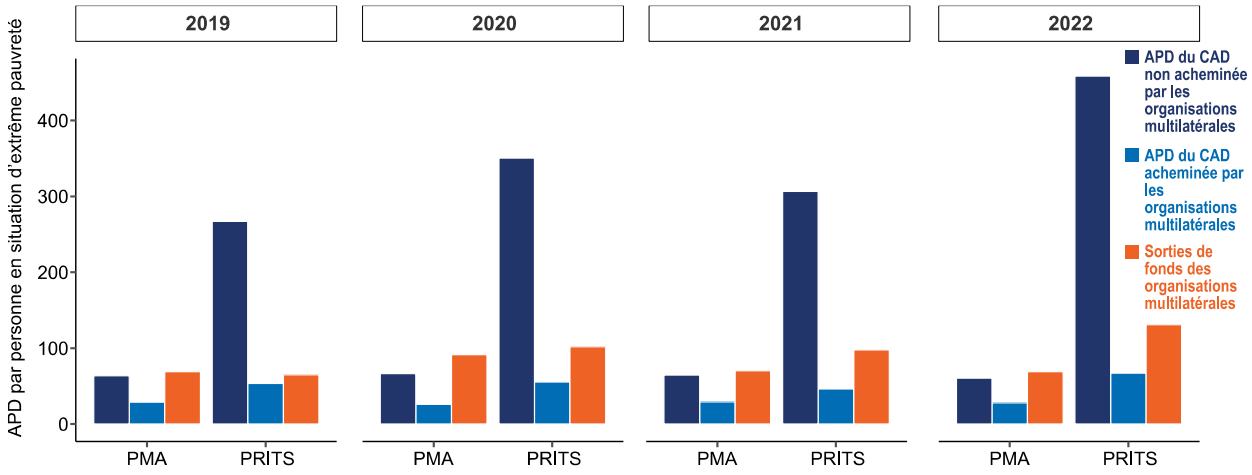
StatLink https://stat.link/5zjvto

Dotations destinées aux organisations multilatérales ou transitant par leur canal

Mesurés par personne en situation d'extrême pauvreté, les fonds alloués par les organisations multilatérales aux PMA n'ont pas non plus été supérieurs à ceux reçus par les PRITS ces dernières années, sauf en 2019 (Graphique 14.9). Ils ont toutefois été systématiquement plus ciblés sur les pauvres que ceux des fournisseurs bilatéraux. L'APD bilatérale acheminée par le biais du système multilatéral a également été plus favorable aux pauvres que celle acheminée par d'autres canaux, ce qui met en lumière l'importance du système multilatéral dans la mission visant à mettre fin à la pauvreté et aux inégalités, un thème examiné plus en détail dans l'édition 2024 à paraître du rapport *Multilateral Development Finance* de l'OCDE.

Graphique 14.9. L'aide par personne en situation d'extrême pauvreté en provenance des organisations multilatérales et acheminées par leur canal aux PMA n'a pas été supérieure à celle reçue par les PRITS, sauf en 2019.

APD par personne en situation d'extrême pauvreté, pays les moins avancés et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (groupes de revenu utilisés par le CAD), 2019-22, sur la base de l'APD préaffectée des pays du CAD acheminée par le canal des organisations multilatérales, de l'APD des pays du CAD non préaffectée acheminée par le canal des organisations multilatérales, et des sorties de fonds des organisations multilatérales



Note : Les agrégats par groupe sont calculés à l'aide de la moyenne de l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté dans tous les pays du groupe (pour lesquels des données sont disponibles), pondérée par le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté. On ne dispose pas de données sur l'extrême pauvreté pour Sainte-Hélène, Montserrat, Niue et Wallis-et-Futuna, qui sont tous des PRITS figurant sur la Liste la plus récente des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD. La composition des groupes de revenu utilisés par le CAD varie d'une année à l'autre, en fonction des pays composant chaque groupe pour une année donnée.
Source : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2A] (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), *Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version du 24/03/2024*, https://pip.worldbank.org/ .

StatLink https://stat.link/ym95jh

Dans les groupes de revenu établis par la Banque mondiale

Le suivi de l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté dans les différents groupes de revenu définis par la Banque mondiale fait apparaître des divergences au cours des dix dernières années. En 2012, les PFR ont reçu 1.8 fois plus d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté que les PRI. En 2022, soit dix ans plus tard, ces derniers ont reçu 1.6 fois plus d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté que les PFR (Graphique 14.10). Cette évolution peut s'expliquer en partie par la réactivité de l'APD face aux crises :

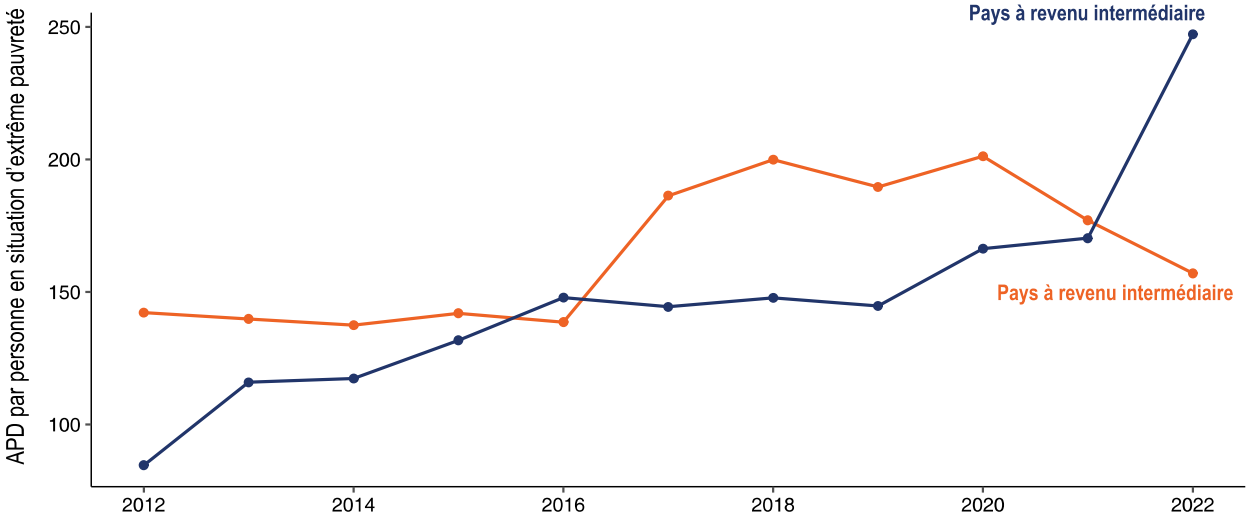
- L'Ukraine a reçu un volume important d'APD en 2022 (28.7 milliards USD), mais comptait un très faible nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté (moins d'un million de personnes). Les données semblent toutefois indiquer que l'augmentation de l'APD à l'Ukraine en réponse à l'agression de la Russie n'explique pas entièrement ce constat.
- L'extrême pauvreté a augmenté dans le monde entier après la pandémie de COVID-19 ; en 2022, elle avait retrouvé ses niveaux antérieurs à la pandémie dans les PRI, mais pas dans les PFR (Yonzan, Gerszon Mahler et Lakner, 2023[36]). Parallèlement, l'APD allouée aux PRI a augmenté de 66 % entre 2019 et 2022, tandis que celle versée aux PFR n'a diminué que de 10 % au cours de la même période.

- Au seuil de pauvreté absolue, les PFR ont toujours reçu davantage d'APD par personne pauvre que les PRI. Cet écart s'est toutefois réduit : en 2012, les PFR ont reçu près de trois fois plus d'APD par personne pauvre que les PRI, mais seulement 1.2 fois plus en 2022.

Ces constats donnent à penser que l'APD ne s'est pas adaptée à la géographie de la pauvreté dans le prolongement de la pandémie de COVID-19, en particulier à celle de l'extrême pauvreté.

Graphique 14.10. L'APD doit encore s'adapter à la géographie de la pauvreté postérieure à la pandémie

APD totale par personne en situation d'extrême pauvreté, pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire (groupes de revenu de la Banque mondiale), 2012-22



Note : Les agrégats par groupe sont calculés à l'aide de la moyenne de l'aide par personne en situation d'extrême pauvreté dans tous les pays du groupe (pour lesquels des données sont disponibles), pondérée par le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté ; on ne dispose pas de données sur l'extrême pauvreté pour Sainte-Hélène, Montserrat, Niue et Wallis-et-Futuna. Les groupes de revenu sont établis sur la base des groupements de pays de la Banque mondiale.

Source : OCDE (2024[4]), *Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2A] (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), *Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version du 24/03/2024*, https://pip.worldbank.org/ ; Banque mondiale (2024[18]), *Catégories de pays et d'emprunteurs de la Banque mondiale*, https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.

StatLink https://stat.link/9riuj4

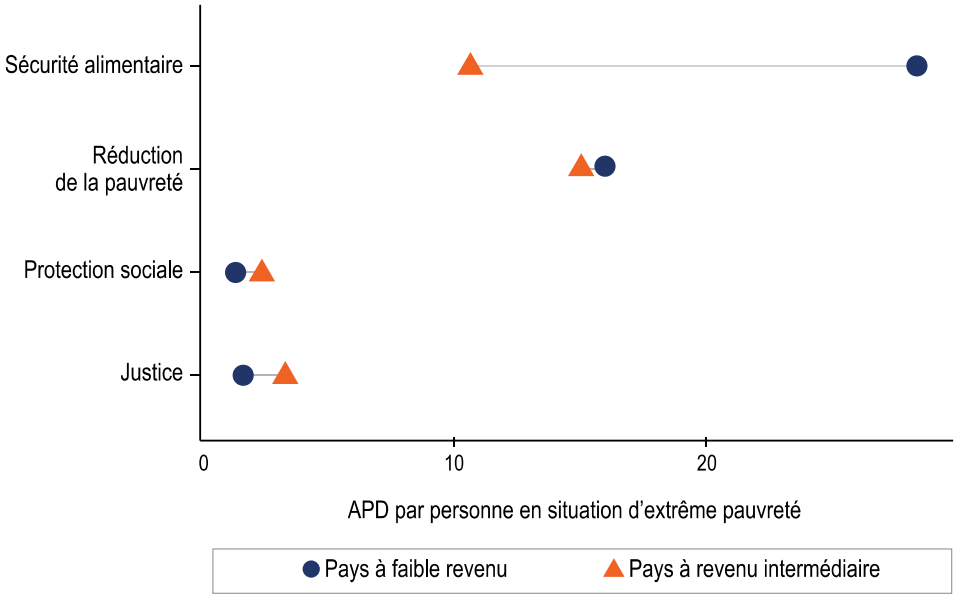
Test 2 : Dotations aux secteurs axés sur la pauvreté par rapport aux niveaux de pauvreté par habitant

L'adoption d'une approche sectorielle de la mesure de l'aide peut réorienter l'attention sur les possibilités d'obtenir des résultats mutuellement bénéfiques plutôt que sur les arbitrages à opérer. Certains secteurs – sécurité alimentaire, justice, réduction de la pauvreté (services sociaux de base) et protection sociale, essentiellement – sont plus pertinents au regard de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Or, ces quatre secteurs n'ont reçu au total que 19.5 % de l'APD bilatérale des membres du CAD en 2022. Le suivi des dotations par zone géographique révèle que la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté sont les deux seuls secteurs dans lesquels les PFR ont reçu davantage d'APD bilatérale du CAD que les PRI par personne en situation d'extrême pauvreté (Graphique 14.11). En 2022, les PFR ont reçu près de trois fois plus d'APD par personne en situation d'extrême pauvreté au titre de la sécurité alimentaire que les PRI. S'agissant de l'aide allouée à la réduction de la pauvreté, les PFR ont également reçu des montants

d'aide par personne en situation d'extrême pauvreté légèrement plus élevés que les PRI. L'écart entre les PFR et les PRI dans ce domaine se resserre toutefois depuis 2012. Il importera de procéder à un rééquilibrage afin de favoriser de nouveau davantage les PFR, de manière à veiller à ce que l'aide continue, pendant la transition écologique, de bénéficier aux secteurs pertinents au regard de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays les plus pauvres.

Graphique 14.11. En 2022, l'APD bilatérale des membres du CAD allouée aux secteurs de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté, mesurée en termes d'aide par personne en situation d'extrême pauvreté, a davantage ciblé les pays à faible revenu que les pays à revenu intermédiaire.

APD bilatérale des membres du CAD par personne en situation d'extrême pauvreté, pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire (groupes de revenu de la Banque mondiale), 2022, dans les secteurs de la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté, la protection sociale et la justice



Note : L'APD allouée à la protection sociale est définie à l'aide du code sectoriel 16010 du CAD de l'OCDE, « Protection sociale ».
Source : OCDE (2024[29]), *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), *Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version du 24/03/2024*, https://pip.worldbank.org/.

StatLink https://stat.link/gyw8fo

Test 3 : APD axée sur les inégalités

Comme nous l'avons vu précédemment, la pandémie a entraîné une réorientation des dotations d'APD par secteur, une part plus importante de l'aide étant désormais concentrée dans le secteur de la santé et l'aide diminuant, ou n'augmentant que légèrement, en faveur d'autres secteurs associés à la réduction de la pauvreté (Graphique 14.7). Le tableau a également changé pour l'aide allouée à des secteurs spécifiques en lien avec la réduction des inégalités, à savoir la protection sociale et la justice, en termes de volume et d'aide par personne en situation d'extrême pauvreté dans différents groupes de pays (Graphique 14.12). Ces secteurs ont toujours reçu une faible part de l'APD bilatérale du CAD – 1 % pour la protection sociale et 1.0-3.5 % pour la justice – par rapport à des secteurs comme la santé (9-14 %) et l'éducation (5-8 %). L'aide à l'appui de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes, qui est un

autre indicateur d'une APD orientée vers les inégalités, semble suivre également une trajectoire à la baisse.

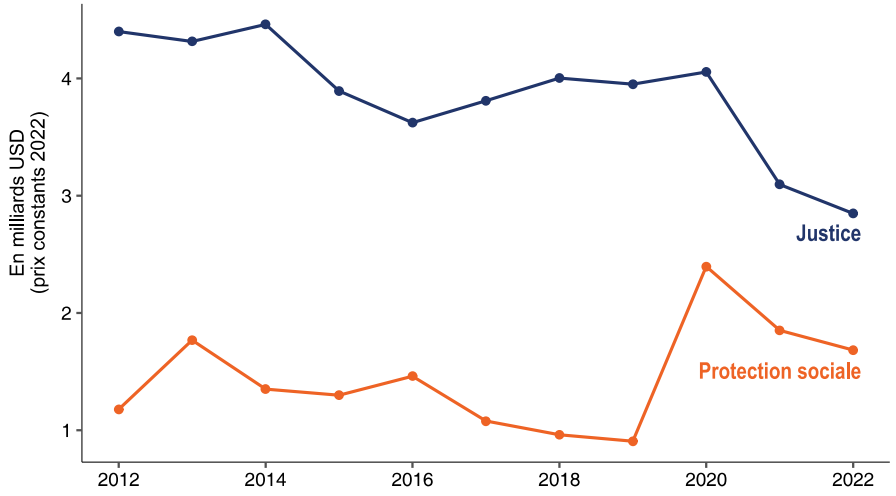
Protection sociale et justice

En réaction à la pandémie de COVID-19, les fournisseurs ont presque triplé le volume de leur APD allouée à la protection sociale entre 2019 et 2020, celle-ci étant passée de 0.6 % à 1.6 % de l'APD bilatérale totale des membres du CAD. Entre 2020 et 2022, cette APD a diminué de près d'un tiers, mais restait supérieure à son niveau antérieur à la pandémie. Cela donne à penser que les fournisseurs reconnaissent l'importance d'investir durablement dans la protection sociale, même si la baisse de leurs investissements depuis 2020 est préoccupante. En outre, l'essentiel de l'augmentation enregistrée entre 2019 et 2020 était dû à trois fournisseurs : la France, l'Allemagne et les institutions de l'Union européenne, par ordre décroissant.

L'APD allouée à la justice a pour sa part reculé, passant de 3.3 % de l'aide totale en 2012 à 1.4 % en 2022, avec des baisses en volume survenant chaque année entre 2018 et 2022. Cette tendance indique que les fournisseurs négligent des facteurs importants d'inégalités, en particulier d'inégalités horizontales (OCDE, 2023[25]).

Graphique 14.12. L'APD bilatérale des membres du CAD consacrée à la protection sociale et à la justice, qui ne représente déjà qu'une faible part de l'APD totale, diminue depuis 2020

Aide publique au développement bilatérale allouée par les membres du CAD à la justice et à la protection sociale, 2012-22



Source : OCDE (2024[29]), *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), *Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version du 24/03/2024*, https://pip.worldbank.org/.

StatLink https://stat.link/julb56

Égalité des genres et autonomisation des femmes

De manière générale, les membres du CAD orientent moins qu'avant leur aide vers l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes. Après avoir constamment augmenté en volume et en pourcentage de l'APD bilatérale ventilable des membres du CAD pendant des années, l'aide axée sur la problématique du genre a chuté, passant de 45 % du total en 2019-20 à 43 % en 2021-22 (OCDE, 2023[37]). Cette baisse est d'autant plus préoccupante qu'elle survient dans un contexte de féminisation de la pauvreté, en particulier

depuis la pandémie et les multiples crises simultanées (PNUD et ONU-Femmes, 2023[38]), et ne cadre pas avec les conclusions de l'enquête de l'OCDE sur les approches des donneurs, selon lesquelles les membres du CAD mesurent le ciblage de leur aide sur les inégalités principalement à travers le prisme de l'égalité des genres (voir le Chapitre 12). L'OCDE mène par ailleurs des recherches sur les tendances du financement à l'appui de l'égalité des genres, qui consistent à ventiler les fonds par secteur et par domaine thématique en rapport avec l'autonomisation des femmes. L'Encadré 14.1 décrit d'autres initiatives élaborées par des membres du CAD, des organisations de la société civile et des institutions multilatérales afin de mesurer plus précisément la façon dont la coopération pour le développement cible certaines dimensions de la pauvreté, et en particulier des inégalités.

Encadré 14.1. Initiatives visant à améliorer le suivi du financement du développement ciblant la réduction de la pauvreté et des inégalités

Des initiatives en cours émanant de fournisseurs, de la société civile et d'autres acteurs visent à instaurer une mesure plus granulaire de la pauvreté et des inégalités, afin de mieux comprendre les tendances et les lacunes en matière de ciblage de l'aide sur la pauvreté et les inégalités.

- En juin 2023, la Direction générale des partenariats internationaux de l'Union européenne a lancé le marqueur des inégalités (I-Marker) afin de renforcer l'impact des interventions de développement sur la réduction des inégalités. Le marqueur permet d'évaluer si, et dans quelle mesure, la réduction des inégalités est un objectif de l'intervention d'un donneur et, par conséquent, la probabilité que cette intervention ait un impact sur la réduction des inégalités au sein des pays (Commission européenne, 2023[39]).
- Sightsavers, une organisation non gouvernementale internationale, a mis au point un tableau de bord de visualisation des données sur les marqueurs du handicap et de l'égalité des genres utilisés par les membres du CAD, qui s'appuie sur les données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE pour la période 2018-22 (Sightsavers, 2024[40]). Ce tableau de bord interactif présente une ventilation des fonds alloués par les Membres de l'OCDE par handicap et par genre, et permet de suivre l'utilisation et le champ couvert par chaque marqueur du CAD. Les données peuvent être ventilées par pays, par année, par score ou par objectif. Le tableau de bord fournit également une analyse comparative de l'intersection de différents marqueurs - par exemple, la part de l'APD favorable à l'égalité entre les genres qui est également inclusive au regard du handicap.
- ONU Femmes étudie les possibilités d'introduire des marqueurs d'inclusion du handicap dans ses systèmes de suivi et de notification des résultats, afin d'améliorer les données sur les interventions de coopération pour le développement qui visent à promouvoir les droits et l'égalité des personnes souffrant de handicap (ONU-Femmes, 2022[41]).
- Avec sa plateforme Shandia, l'Alliance mondiale des communautés territoriales vise à suivre les financements alloués aux peuples autochtones et aux communautés locales, et perçus par ces derniers. L'Alliance recueille ces données en vue d'élaborer une méthodologie simple ou un cadre qui améliorerait la notification et le suivi des financements et qui pourrait également être utilisé par ses institutions, les donateurs, les alliés et les organisations partenaires (Global Alliance of Territorial Communities, 2023[42]).

Source : Sightsavers (2024[40]), Voir nos marqueurs du handicap et de l'égalité des genres https://www.sightsavers.org/policy-and-advocacy/ (le lien vers le tableau de bord apparaît à côté de la section « Nos principales réalisations en matière d'action publique et de plaidoyer ») ; ONU Femmes (2022[41]), Marqueurs d'inclusion du handicap, https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-01/Brief-Disability-inclusion-markers-en.pdf ; Alliance mondiale des communautés territoriales (2023[42]) , Shandia, https://globalalliance.me/shandia/#top ; Commission européenne (2023[39]), Marqueur des inégalités de la Commission européenne (I-Marker), https://data.europa.eu/doi/10.2841/637400.

Test 4 : Aide à l'appui des objectifs environnementaux mondiaux

En amont de la COP26, le CAD a publié une déclaration visant à aligner son aide sur les objectifs de l'Accord de Paris, dans laquelle il reconnaît notamment les liens entre la lutte contre le changement climatique et la réduction de la pauvreté et des inégalités (OCDE, 2021[43]). Parmi les engagements souscrits par le CAD au titre de cette déclaration, figure celui d'apporter aux PMA et aux petits États insulaires en développement des financements à l'appui de l'adaptation au changement climatique. Entre 2010 et 2018, les membres du CAD ont consacré une part plus importante de leur APD bilatérale à l'atténuation qu'à l'adaptation, ces deux objectifs ayant par la suite reçu des montants relativement égaux en 2019-20 et 2021-22. Dans le même temps, à savoir en 2021-22, les PMA ont reçu en moyenne près de deux fois plus d'APD bilatérale des membres du CAD à l'appui de l'adaptation qu'à l'appui de l'atténuation, ce qui représente un ratio plus élevé qu'au cours des années qui ont précédé la pandémie de COVID-19. Les membres du CAD ont par ailleurs alloué davantage d'APD bilatérale ciblant l'adaptation au changement climatique aux PMA qu'aux PRITS ou aux PRITI.

Toutefois, les données relatives à la répartition de l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté brossent un tableau différent lorsqu'il s'agit d'examiner le ciblage sur la pauvreté et les inégalités. L'évolution de l'APD consacrée à l'adaptation n'a pas suivi la concentration progressive de l'extrême pauvreté dans les PMA. En 2011-12, les PMA et les PRITS ont reçu des niveaux d'APD à peu près équivalents par personne en situation d'extrême pauvreté au titre de l'adaptation, tandis que les niveaux alloués aux PMA étaient légèrement supérieurs à ceux perçus par les PRITI, une situation qui s'est poursuivie jusqu'en 2019-2020. Parallèlement, les PRITS ont reçu en moyenne cinq fois plus d'aide à l'adaptation par personne en situation d'extrême pauvreté que les PMA en 2021-22, et les PRITI en ont reçu en moyenne un peu plus que les PMA (Graphique 14.13). Il ressort donc des données disponibles qu'en 2021-22, les PRITS et les PRITI ont reçu davantage de soutien que les PMA pour s'adapter aux effets du changement climatique, par rapport à la proportion de personnes les plus pauvres de la planète qu'ils représentent. Pourtant, les PMA sont plus exposés au changement climatique, dont les conséquences se concentrent tout particulièrement sur les plus pauvres et les plus vulnérables, et moins à même de s'y adapter (Georgieva, Gaspar et Pazarbasioglu, 2022[44]). Ces résultats sont cohérents avec ceux obtenus lorsque l'aide est mesurée par personne en situation de pauvreté absolue lorsqu'il s'agit de comparer les PMA aux PRITS, tandis que les PMA ont systématiquement reçu davantage d'aide à l'adaptation au changement climatique par personne en situation de pauvreté absolue que les PRITI (Graphique 14.13).

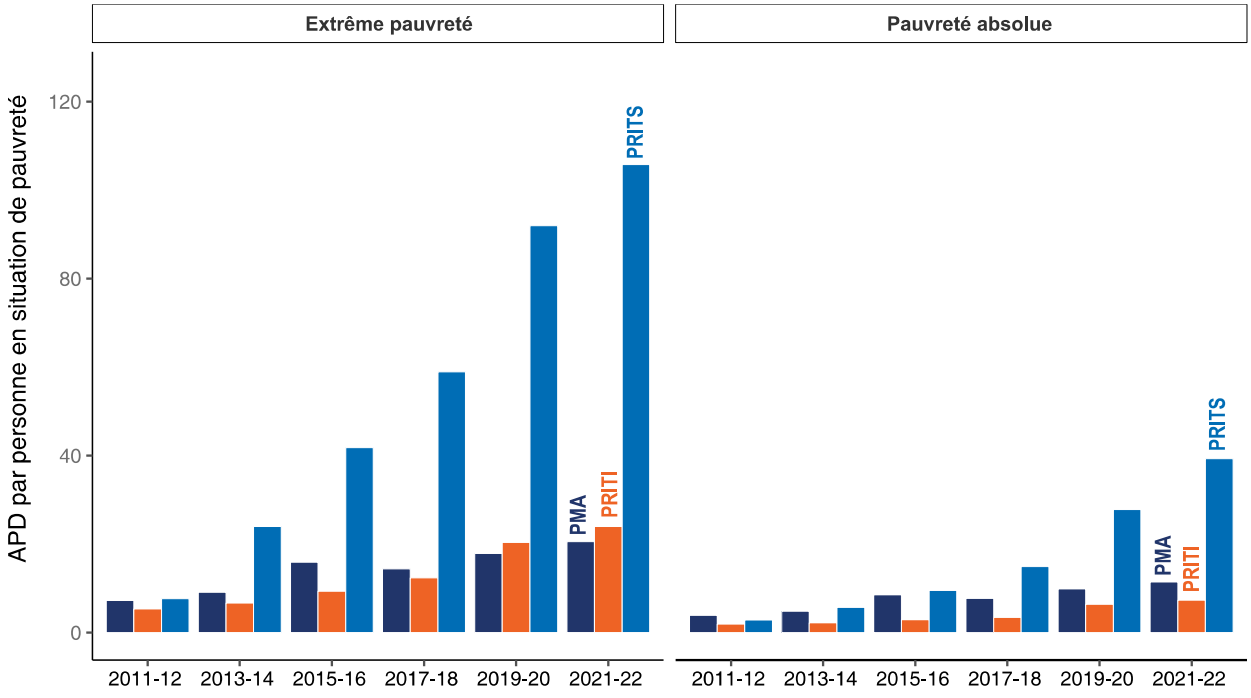
Dans le même temps, à savoir en 2021-22, les PMA ont reçu en moyenne près de deux fois plus d'APD bilatérale des membres du CAD à l'appui de l'adaptation qu'à l'appui de l'atténuation, ce qui représente un ratio plus élevé qu'au cours des années qui ont précédé la pandémie de COVID-19.

L'adaptation au changement climatique peut également faciliter une prise en charge simultanée du changement climatique, de la pauvreté et des inégalités. Les retombées mutuelles ne sont toutefois pas automatiques. Les fournisseurs ne peuvent pas partir du principe qu'ils ciblent la pauvreté lorsqu'ils ciblent le climat. Il suffit pour le montrer de mesurer l'APD par personne exposée à des phénomènes météorologiques extrêmes, comme le propose une méthodologie pilote de mesure de la vulnérabilité aux chocs climatiques[12] décrite par Doan et al. (2023[45]). En 2022, les PMA ont reçu plus d'APD que les PRITS, lorsque celle-ci était mesurée en fonction du lieu de résidence des personnes exposées à des phénomènes météorologiques extrêmes (sur la base des estimations de 2019). Selon cette mesure, les

PMA ont reçu près de sept fois plus d'APD que les PRITS, mais en ont perçu moins lorsqu'elle était mesurée par personne pauvre exposée à des phénomènes météorologiques extrêmes. Par conséquent, plus d'APD a été allouée à des pays pauvres (PMA, par exemple) en fonction de leur exposition aux phénomènes climatiques, mais pas en fonction de leur niveau de pauvreté. En d'autres termes, l'aide cible le climat, mais ni la pauvreté, ni l'interface entre climat et pauvreté.

Graphique 14.13. L'évolution de l'APD bilatérale allouée par les membres du CAD à l'adaptation au changement climatique n'a pas suivi la concentration de la pauvreté dans les PMA.

Aide publique au développement bilatérale des membres du CAD à l'appui de l'adaptation au changement climatique, par groupe de revenu du CAD, 2011/12-2021/22 (moyennes sur deux ans)



Source : OCDE (2024[29]), *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/ ; Banque mondiale (2024[15]), *Plateforme de la Banque mondiale sur la pauvreté et les inégalités (PIP), version du 24/03/2024*, https://pip.worldbank.org/.

StatLink https://stat.link/w3a7eq

Si la mise en évidence du lien entre l'APD et la vulnérabilité face au changement climatique nécessite d'autres travaux, ces premières conclusions donnent à penser que l'APD est axée sur la promotion de la transition écologique, mais qu'elle pourrait être davantage orientée vers la pauvreté et les inégalités. Elles confirment les conclusions du présent chapitre, à savoir que les pays plus riches (par exemple, les PRITS et les PRITI) perçoivent plus d'APD que les pays plus pauvres (les PMA, par exemple), si l'on se base sur la répartition de la pauvreté et des inégalités à l'échelle mondiale. Dans le même temps, la compréhension des liens entre aide, climat, pauvreté et inégalités réclame que l'on s'affranchisse de la tyrannie des moyennes (Custer et al., 2017, p. 2[46]) afin d'évaluer le ciblage de l'aide à l'échelon infranational (Encadré 14.2). Cet échelon territorial permet en effet d'étudier plus précisément les dynamiques à l'œuvre au sein des pays et entre les groupes vulnérables, en conciliant l'objectif de lutte contre la pauvreté et les inégalités avec l'objectif mondial de ne laisser personne de côté (Cohen, Desai et Kharas, 2019[47]).

Encadré 14.2. L'adoption d'une perspective infranationale peut contribuer à concilier les objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le contexte de la transition écologique

Une analyse du ciblage de l'aide au niveau infranational peut être riche d'enseignements, mais elle est limitée par la disponibilité des données. Elle nécessite des données sur les intrants (aide) et les extrants ou les résultats (pauvreté et inégalités) à des niveaux spatialement désagrégés dans le monde entier. Diverses initiatives ont été mises en œuvre afin de produire des données sur les résultats et les réalisations, qui vont d'applications de télédétection à l'utilisation d'enquêtes auprès des ménages (Doan et al., 2023[45] ; Parks, Bergeron et Tierney, 2016[48]). Les données sur l'aide au niveau infranational, en particulier celles qui émanent de sources officielles, sont plus limitées, même si les systèmes de gestion des informations sur l'aide des pays partenaires en sont une source (Manuel et al., 2019[49]), au même titre que les initiatives non officielles récentes visant à géoréférencer ces données à des fins d'utilisation publique (voir, par exemple, AidData (https://www.aiddata.org/geoquery) et l'initiative Geocoded Official Development Assistance Dataset (https://godad.uni-goettingen.de/home/)).

Ces initiatives contribuent aux recherches sur les déterminants et les effets de l'aide au sein des pays. Bien que les résultats varient d'une étude à l'autre, peu d'éléments indiquent que l'aide cible systématiquement les régions les plus pauvres au sein d'un pays donné (BenYishay, DiLorenzo et Dolan, 2022[50] ; Manuel et al., 2019[49]). Elle cible même parfois des régions plus riches et moins isolées que les zones plus pauvres (Briggs, 2021[51]). Le présent rapport n'a pas vocation à proposer une analyse exhaustive des travaux publiés sur le ciblage de l'aide à l'échelon infranational, même si Briggs (2024[52]) en fournit un examen récent. Par ailleurs, les conclusions des travaux publiés se limitent pour la plupart à certains fournisseurs ou à un sous-ensemble de pays partenaires, ce qui rend difficile d'en généraliser les conclusions au niveau de l'action publique.

La majorité des membres du CAD ayant répondu à l'enquête sur les approches qu'ils suivent dans leurs activités de coopération pour le développement axées sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités (voir le Chapitre 12) ont indiqué qu'ils n'avaient pas mis en place de systèmes de suivi de l'aide au niveau infranational, mais qu'ils souhaitaient s'y employer. Une initiative menée sur une base systématique, visant à recueillir et à publier des données de manière exhaustive pourrait donner une nouvelle impulsion aux travaux sur le ciblage de l'aide à l'échelon infranational.

Source : Doan et al. (2023[45]), *Counting people exposed to, vulnerable to, or at high risk from climate shocks*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099602511292336760/pdf/IDU07639ca570f3cb048db09bf60fc2cc82df22d.pdf ; Parks, Bergeron et Tierney (2016[48]), *Foreign aid and conflict: What we know and what we need to know*, https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315625614-12/foreign-aid-conflict-bradley-parks-caroline-bergeron-michael-tierney ; Manuel et al. (2019[49]), *Subnational Investment in Human Capital*, https://odi.org/en/publications/subnational-investment-in-human-capital/ ; BenYishay, DiLorenzo et Dolan (2022[50]), *The economic efficiency of aid targeting*, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106062 ; Briggs (2021[51]), *Why does aid not target the poorest?*, https://doi.org/10.1093/isq/sqab035 ; Briggs (2024[52]), *Aid targeting,* https://doi.org/10.4337/9781800886810.00016.

Pistes pour l'avenir

L'analyse exposée dans le présent chapitre montre que les fournisseurs d'aide ciblent actuellement leurs financements sur certaines crises d'ampleur mondiale, comme la crise climatique, les conséquences de la pandémie de COVID-19 ou la crise géopolitique provoquée par l'agression de l'Ukraine par la Russie. Ce contexte de crise en évolution rapide fait toutefois peser des pressions supplémentaires sur la coopération pour le développement. L'APD a suivi son cours normal et n'a pas répondu au besoin croissant

de s'attaquer de manière plus résolue à la pauvreté et aux inégalités. En outre, les mesures et les variables de substitution actuellement employées ne permettent pas d'orienter efficacement les dotations. L'APD est unique en son genre par sa capacité à concourir à une redistribution mondiale de la richesse en apportant des ressources concessionnelles aux pays qui en ont le plus besoin. Un meilleur ciblage de l'APD pourrait, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une forte hausse de l'aide, grandement contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde. Les mesures concrètes suivantes peuvent permettre de réorienter l'attention vers la pauvreté et les inégalités, conformément aux engagements souscrits en matière d'APD.

Un meilleur ciblage de l'APD pourrait, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une forte hausse de l'aide, grandement contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde.

- **Mesurer plus efficacement le ciblage de l'aide afin d'améliorer le suivi et la redevabilité**. Différentes approches permettent de mesurer le ciblage de l'APD sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités.
  - Des organes comme le CAD et sa Communauté de pratique sur la pauvreté et les inégalités peuvent mettre à profit les mesures examinées dans le présent chapitre pour élaborer une méthodologie commune d'évaluation des caractéristiques du ciblage de leur APD sur la pauvreté et les inégalités. Cette démarche peut s'inscrire dans le cadre d'une initiative plus large visant à élaborer des orientations du CAD sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et à répondre ainsi à la demande formulée dans le communiqué de la Réunion à haut niveau du CAD de 2023.
  - Les mesures proposées, telles que celle de l'APD par personne en situation d'extrême pauvreté, invitent à s'interroger sur l'efficacité de l'aide et sa répartition à l'échelle mondiale au regard du coût de l'élimination de la pauvreté et des inégalités. Il conviendrait de se pencher sur ces questions dans le cadre de travaux futurs, en élaborant des mesures spécifiques pour permettre aux fournisseurs de se livrer à des échanges de vues reposant sur des données concrètes.
  - Les possibilités d'analyser l'aide au sein des pays et de rendre les données plus facilement accessibles à cette fin pourraient être étudiées. En sa qualité d'organisme dépositaire des statistiques sur l'aide publique, l'OCDE peut faciliter les initiatives de collecte, de sélection et de publication de données géoréférencées sur l'aide. Elle pourrait également collaborer avec des institutions partenaires pour apparier ces données sur l'aide avec des données géoréférencées sur les résultats et les réalisations.
  - Le recours à l'APP, et non au concept d'APD, plus vaste, pour mesurer les apports dirigés vers les pays partenaires dans le cadre d'accords de coopération pour le développement à long terme, suscite un intérêt croissant. Cette mesure est en effet particulièrement importante pour déterminer si l'aide cible la pauvreté et les inégalités dans les pays partenaires.
- **Élaborer une boîte à outils pour intégrer les considérations relatives à la pauvreté et aux inégalités dans l'aide en général et en relation avec le climat.** Des secteurs tels que la protection sociale, l'adaptation au changement climatique et l'égalité des genres, entre autres, laissent entrevoir la possibilité d'inscrire la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le cadre de la transition écologique. Les fournisseurs ne peuvent pas partir du principe que les investissements destinés à faire face à la crise climatique ou à faciliter la transition écologique entraineront forcément un apport de ressources vers les pays ou les populations les plus pauvres. Ils devraient élaborer des critères, des lignes directrices et des mesures explicites appelant à

intégrer les considérations en lien avec la pauvreté et les inégalités dans leurs programmes sur le climat et réciproquement. La plateforme Outils, éclairages et pratiques de l'OCDE contient des exemples utiles qui peuvent servir un apprentissage mutuel, à l'instar des Examens par les pairs de la coopération pour le développement. Le CAD pourrait mener de nouveaux travaux visant à définir une approche concrète permettant à ses membres de cibler leurs activités de coopération pour le développement sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ce qui aurait également pour effet de réaffirmer le rôle de l'APD dans la transition écologique, et de pérenniser l'accent mis sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète.

Références

Backer, D., R. Bhavnani et P. Huth (dir. pub.) (2016), *Foreign aid and conflict: What we know and what we need to know*, Routledge, Londres, https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315625614-12/foreign-aid-conflict-bradley-parks-caroline-bergeron-michael-tierney. [48]

Banque mondiale (2024), *Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US$) (base de données)*, https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD?_gl=1*gqusxw*_gcl_au*MTcxNjI5NDgzNC4xNzE4MDMzMzM0. [7]

Banque mondiale (2024), *Poverty and Inequality Platform (PIP) de la Banque mondiale, version 20240324*, https://pip.worldbank.org/ (consulté le 30 juin 2024). [15]

Banque mondiale (2024), *The World Bank in Middle Income Countries (webpage)*, https://www.worldbank.org/en/country/mic/overview. [24]

Banque mondiale (2024), *Transferts personnels et rémunération des employés ($ US courants) (base de données)*, https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT. [6]

Banque mondiale (2024), *World Bank Country and Lending Groups*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups. [18]

Banque mondiale (2022), *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1893-6. [23]

BenYishay, A., M. DiLorenzo et C. Dolan (2022), « The economic efficiency of aid targeting », *World Development*, vol. 160, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106062. [50]

Briggs, R. (2024), « Aid targeting », dans Desai, R., S. Devarajan et J. Tobin (dir. pub.), *Handbook of Aid and Development*, Elgar, Cheltenham, UK, https://doi.org/10.4337/9781800886810. [52]

Briggs, R. (2021), « Why does aid not target the poorest? », *International Studies Quarterly*, vol. 65/3, pp. 739-752, https://doi.org/10.1093/isq/sqab035. [51]

Calleja, R. et B. Cichocka (2022), *Development effectiveness in the 'new normal': What do the changing roles and purposes of ODA mean for the effectiveness agenda?*, Center for Global Development, Washington, DC, https://www.cgdev.org/sites/default/files/development-effectiveness-new-normal-what-do-changing-roles-and-purposes-oda-mean.pdf. [10]

Castaneda Aguilar, R. et al. (2024), « March 2024 global poverty update from the World Bank: First estimates of global poverty until 2022 from survey data », *Blog de données de la Banque mondiale*, https://blogs.worldbank.org/en/opendata/march-2024-global-poverty-update-from-the-world-bank--first-esti. [20]

Cohen, J., R. Desai et H. Kharas (2019), « Spatial targeting of poverty hotspots », dans Kharas, H., J. McArthur et I. Ohno (dir. pub.), *Leave No One Behind : Time for Specifics on the Sustainable Development Goals*, Brookings Institution Press, Washington, DC, https://www.brookings.edu/books/leave-no-one-behind/. [47]

Collin, M. et D. Weil (2018), *The effect of increasing human capital investment on economic growth and poverty: A simulation exercise*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/786861537902769850/the-effect-of-increasing-human-capital-investment-on-economic-growth-and-poverty-a-simulation-exercise. [31]

Commission européenne (2023), *The European Commission Inequality Marker (I-Marker)*, https://data.europa.eu/doi/10.2841/637400. [39]

Custer, S. et al. (2017), *Beyond the Tyranny of Averages: Development Progress from the Bottom Up*, AidData at William & Mary, Williamsburg, VA, https://www.aiddata.org/publications/beyond-the-tyranny-of-averages-development-progress-from-the-bottom-up. [46]

Doan, M. et al. (2023), *Counting people exposed to, vulnerable to, or at high risk from climate shocks*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/099602511292336760/pdf/IDU07639ca570f3cb048db09bf60fc2cc82df22d.pdf. [45]

G20 Brésil 2024 (2024), *Task Force for a Global Alliance Against Hunger and Poverty (webpage)*, Présidence du Brésil, Brasilia, https://www.g20.org/en/tracks/sherpa-track/hunger-and-poverty. [35]

Gentilini et al., U. (2022), *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures (version 16)*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/110221643895832724/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures.pdf. [22]

Georgieva, K., V. Gaspar et C. Pazarbasioglu (2022), « Les pays pauvres et vulnérables ont besoin de soutien pour s'adapter au changement climatique », *Blog du FMI*, https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2022/03/23/blog032322-poor-and-vulnerable-countris-need-support-to-adapt-to-climate-change. [44]

Global Alliance of Territorial Communities (2023), *Shandia*, https://globalalliance.me/shandia/#top. [42]

Gulrajani, N. et R. Calleja (2019), *Understanding donor motivations*, Overseas Development Institute, London, https://cisp.cachefly.net/assets/articles/attachments/77809_working_paper.pdf. [13]

Kenny, C., R. Dissanayake et M. Plant (2020), *What is the role of aid in middle-income countries?*, Center for Global Development, Washington, DC, https://www.cgdev.org/publication/what-role-aid-middle-income-countries. [26]

Kenny, C. et G. Yang (2021), *Why Do Some Donors Give More Aid to Poor Countries?*, Center for Global Development, Washington, DC, https://www.cgdev.org/sites/default/files/Why-Some-Donors-Give-More-Poor-Countries.pdf. [11]

Manuel, M. et al. (2020), *Financing the Reduction of Extreme Poverty Post COVID-19*, Overseas Development Institute, London, https://odi.cdn.ngo/media/documents/reducing_poverty_post_covid_final.pdf. [21]

Manuel, M. et al. (2019), *Subnational Investment in Human Capital*, Overseas Development Institute, London, https://odi.org/en/publications/subnational-investment-in-human-capital/. [49]

Melonio, T., J. Naudet et R. Rioux (2022), *L'aide publique au développement à l'âge des conséquences*, Agence française de développement, Paris, https://www.afd.fr/en/ressources/official-development-assistance-age-consequences. [14]

Nations Unies (2022), *World Population Prospects 2022*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, New York, https://population.un.org/wpp/. [19]

OCDE (2024), *Autres apports du secteur public (AASP) et crédits à l'exportation [CAD2B] (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/vis?pg=0&bp=true&snb=13&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_DAC2%40DF_DAC2B&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&dq=DAC%2BAUS%2BAUT%2BBEL%2BCAN%2BCZE%2BDNK%2BFIN%2BFRA%2BDEU%2BGRC%2BITA%2BJPN%2BKOR%2BLUX%2BNLD%2BNZL%2BNOR%2BPOL%2BPRT%2BSVK%2BSVN%2BESP%2BSWE%2BCHE%2BGBR%2BUSA.DPGC..USD.Q&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rs]=MEASURE&ly[rw]=DONOR&lc=fr. [5]

OCDE (2024), *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CDevelopment%23DEV%23%7COfficial%20Development%20Assistance%20%28ODA%29%23DEV_ODA%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=18&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&lo=5& (consulté le 30 juin 2024). [29]

OCDE (2024), *Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] (base de données)*, https://data-explorer.oecd.org/?lc=fr (consulté le 30 juin 2024). [4]

OCDE (2023), *Climate-related development finance datasets - Recipient perspective (base de données)*, https://www.oecd.org/en/topics/climate-related-development-finance.html. [9]

OCDE (2023), *Communiqué de la Réunion à haut niveau du CAD*, Éditions OCDE, Paris., https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2023)56/FINAL/fr/pdf. [2]

OCDE (2023), *Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83b806cb-fr. [3]

OCDE (2023), *Coopération pour le développement 2023 : Quel système d'aide pour demain ?*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83b806cb-fr. [30]

OCDE (2023), *Development finance for gender equality and women's empowerment (page web)*, https://www.oecd.org/fr/themes/genre-et-developpement.html. [37]

OCDE (2023), *Development Finance for Refugee Situations: Volume and trends, 2020-2021*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/cc2df199-en. [27]

OCDE (2023), *États de fragilité 2022*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/65c2c30f-fr. [25]

OCDE (2023), *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2021 : Tendances agrégées et opportunités pour accroître le financement de l'adaptation et la mobilisation de fonds privés*, Le financement climatique et l'objectif des 100 milliards de dollars, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/40558351-fr. [8]

OCDE (2022), *Update on the DAC Community of Practice on Poverty and Inequalities*, Éditions OCDE, Paris., https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/RD(2022)14/en/pdf. [33]

OCDE (2021), *Déclaration du CAD de l'OCDE sur une nouvelle approche visant à aligner la coopération pour le développement sur les objectifs de l'Accord de Paris sur les changements climatiques*, Éditions OCDE, Paris., https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2021)1/FINAL/fr/pdf. [43]

OCDE (2019), *Coopération pour le développement 2019 : Un avenir plus juste, plus vert et plus sûr*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/71a10470-fr. [12]

OCDE (1960), *Le mandat du Comité d'aide au développement (CAD)*, https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=869&BodyPID=15814. [1]

OCDE-CAD (2017), *A New DAC in a Changing World: Setting Out a Path for the Future*, Éditions OCDE, Paris., https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2018)2/FINAL/fr/pdf. [28]

OECD/Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies (2023), « Improving the monitoring of SDG 16.3.3: Towards better access to justice », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 38, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/c5fbed7e-en. [34]

ONU-Femmes (2022), *Disability Inclusion Markers*, https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-01/Brief-Disability-inclusion-markers-en.pdf. [41]

PNUD (2023), *2023 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking global poverty: Data for high impact action*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI. [17]

PNUD et ONU-Femmes (2023), *The Paths to Equal: Twin Indices on Women's Empowerment and Gender Equality*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/ONU-Femmes, New York, https://hdr.undp.org/content/paths-equal. [38]

Seery, E. et J. Seghers (2019), *Droit au but ? Pour une aide au développement qui cible la lutte contre les inégalités*, Oxfam, Londres, https://policy-practice.oxfam.org/resources/hitting-the-target-an-agenda-for-aid-in-times-of-extreme-inequality-620721/. [32]

Sightsavers (2024), *View Our Latest Advocacy and Policy Data (page web et base de données)*, https://www.sightsaversusa.org/policy-and-advocacy/. [40]

UNU-WIDER (2023), *World Income Inequality Database (WIID) Version 28*, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/WIID-281123 (consulté le 30 juin 2024). [16]

Yonzan, N., D. Gerszon Mahler et C. Lakner (2023), « Poverty is back to pre-COVID levels globally, but not for low-income countries », *Blog de données de la Banque mondiale*, https://blogs.worldbank.org/en/opendata/poverty-back-pre-covid-levels-globally-not-low-income-countries. [36]

Notes

[1] Ces financements à l'appui du développement axés sur les questions climatiques et environnementales désignent des financements concessionnels et à visée de développement provenant de sources publiques bilatérales et multilatérales.

[2] Voir, par exemple, les études suivantes qui analysent le lien entre APD et pauvreté : https://www.cgdev.org/sites/default/files/some-unpleasant-ODA-arithmetic.pdf et https://www.cgdev.org/sites/default/files/Mitchell-Hughes-Aid-Allocations.pdf.

[3] L'APP est la partie de l'aide que les fournisseurs peuvent programmer au niveau d'un pays ou d'une région et sur laquelle les pays partenaires pourraient avoir un droit de regard important. Les estimations de l'APP reposent sur une version pilote actualisée de la méthodologie que l'OCDE utilise actuellement pour publier les statistiques sur l'APP ; d'autres ajustements pourraient être apportés jusqu'à la fin de 2024. De plus amples informations sont disponibles sur demande à l'adresse dac.contact@oecd.org.

https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html[4] Cette proportion est calculée en fonction des groupes de revenu au cours de l'année du versement et de la Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD de l'OCDE, disponible à l'adresse https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html. Les catégories de revenu telles que présentées sont mutuellement exclusives ; par conséquent, les catégories APFR, PRITI et PRITS portent sur les pays de ces catégories qui ne figurent pas déjà parmi les PMA.

[5] Ce chiffre pour 2024 repose sur des projections. Parmi les PRI, 50 % des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde vivent dans des PRITI et 5 % dans des PRITS.

[6] Cet indicateur correspond aux dons d'APD aux services sociaux de base (santé et éducation de base, approvisionnement en eau et assainissement, aide multisectorielle aux services sociaux de base) et à l'assistance alimentaire à visée de développement. Pour de plus amples détails, voir https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-0a-01.pdf.

[7] L'auteur remercie Nishant Yonzan et Daniel Gerszon-Mahler, du Groupe de gestion des données sur le développement de la Banque mondiale, d'avoir mis à sa disposition des données sur les taux de pauvreté, notamment des projections jusqu'en 2030.

[8] Les secteurs et les thèmes choisis pour figurer dans le cadre proposé ont été sélectionnés sur la base de recherches approfondies menées par la Communauté de pratique sur la pauvreté et les inégalités, d'études documentaires et de consultations, ainsi que de travaux antérieurs menés par la Direction de la

coopération pour le développement et le CAD. L'auteur remercie Julie Seghers, Julia Schnatz, Carolina Guerra, Isabel Davis, Danielle Mallon, Hector Moreno et José Ignacio Suarez Sarrazin pour leurs travaux antérieurs qui ont contribué à l'élaboration de ce cadre.

[9] Aux fins du présent rapport, l'APD allouée à la justice est définie à l'aide des codes sectoriels suivants du CAD de l'OCDE : développement des services juridiques et judiciaires (15130), droits de la personne (15160), élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles (15180) et droits du travail (16070). Cette approche s'appuie sur les mesures existantes de l'APD à l'appui de la justice, telles que celles présentées ici : https://odi.org/en/publications/justice-aid-update-2023/ .

[10] Aux fins du présent rapport, l'aide à la sécurité alimentaire est définie à l'aide des codes sectoriels du CAD de l'OCDE relatifs à l'alimentation scolaire (11250), à la nutrition de base (12240), à la production de cultures vivrières (31161), aux agro-industries (32161), à la politique et à la gestion administratives en matière de sécurité alimentaire (43071), aux programmes de sécurité alimentaire pour les ménages (43072), à la sécurité et la qualité des aliments (43073), à l'aide alimentaire (52010) et à l'aide alimentaire d'urgence (72040), ainsi qu'à toute activité qui vise la nutrition en tant qu'objectif principal ou significatif en dehors de ces secteurs.

[11] Contrairement à d'autres publications de l'OCDE, la présente analyse a recours, pour donner une indication du ciblage de l'aide, à une classification par groupe de revenu qui varie dans le temps, plutôt qu'à une liste fixe établie à partir de la dernière Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD.

[12] Des estimations sont disponibles pour tous les pays en 2019. Un autre sous-ensemble, qui couvre les personnes exposées et vulnérables, est disponible pour 75 pays représentant 77 % de la population mondiale.

15 Éducation à la citoyenneté mondiale et soutien de l'opinion publique dans les pays de l'OCDE

Ethan Campbell Foley, Global Education Network Europe

Ana Larcher, Global Education Network Europe

Liam Wegimont, Global Education Network Europe

Le soutien de l'opinion publique étaye la coopération pour le développement, et celui des contribuables est essentiel pour accélérer les efforts visant à réduire la pauvreté et à faire face au changement climatique. Les résultats des enquêtes d'opinion réalisées dans plusieurs pays mettent en évidence l'adhésion de la population aux initiatives internationales en faveur du développement qui cherchent à lutter contre la pauvreté et les inégalités. Le présent chapitre s'intéresse au rôle de l'éducation à la citoyenneté mondiale et de la pensée critique, ainsi qu'à celui de l'engagement de la population dans les pays fournisseurs de coopération pour le développement dans la lutte contre la mésinformation et pour faire en sorte que les citoyens aient une compréhension d'ensemble des enjeux mondiaux interconnectés comme la pauvreté, les inégalités et le changement climatique. Promouvoir la citoyenneté mondiale et un civisme averti au travers de l'éducation peut favoriser un débat public éclairé. Cela est indispensable pour mobiliser des ressources et une volonté politique, de manière à opérer des transitions équitables et durables au niveau mondial.

Messages clés

- Les enquêtes portant sur le point de vue du public à l'égard de la coopération pour le développement ont généralement mis en évidence un solide noyau de soutien à l'égard des dépenses engagées par les États pour réduire la pauvreté et les inégalités, ainsi que pour engager une transition écologique juste.
- Assurer l'éducation du public et combattre les idées fausses concernant la lutte contre les inégalités et la pauvreté peut dynamiser l'action : si le grand public est davantage sensibilisé, les questions relatives au changement climatique peuvent déboucher sur des mesures concrètes.
- Promouvoir l'éducation à la citoyenneté mondiale, le sentiment d'être citoyen du monde, la pensée critique et l'engagement du public peut fournir un antidote à la mésinformation et favoriser une meilleure compréhension par les citoyens des problématiques mondiales telles que la pauvreté, les inégalités ou le changement climatique.

Introduction

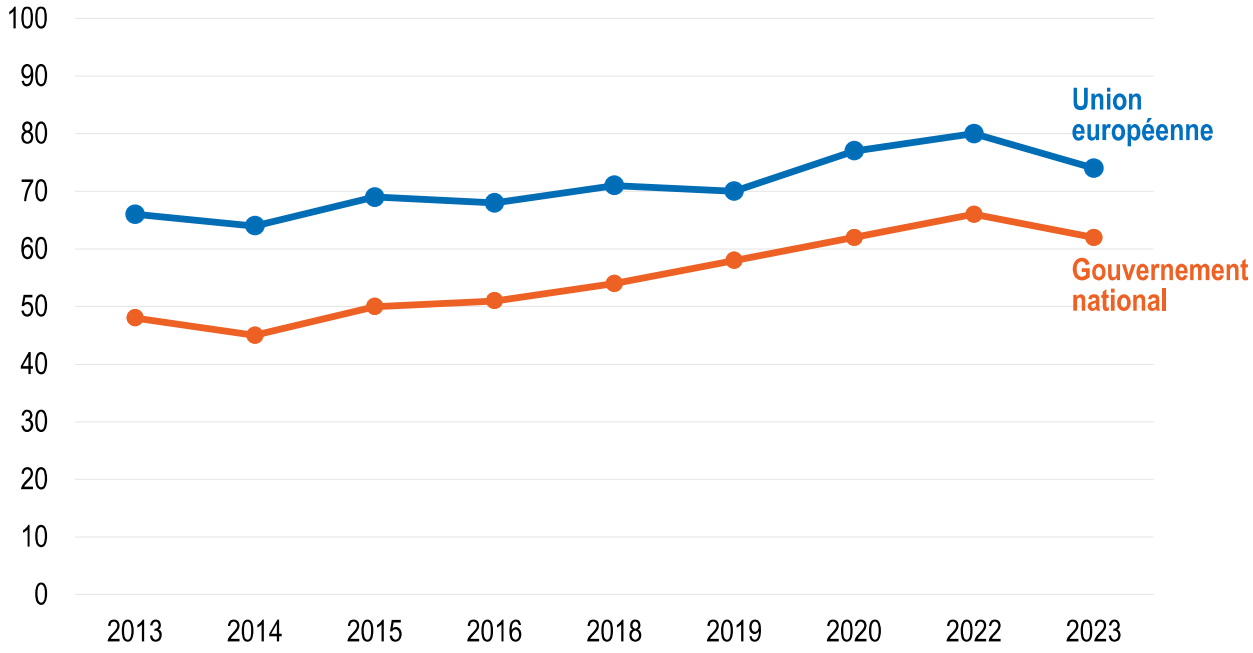
Les défis actuels du développement mondial sont complexes et liés les uns aux autres. D'énormes investissements en termes de ressources publiques et une véritable volonté politique sont nécessaires pour les relever. Ces deux aspects nécessitent le soutien appuyé et durable de la population. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la pauvreté, les inégalités et l'action climatique, car ces défis obligent les responsables de l'action publique, les personnalités politiques et les contribuables à opérer des choix et des arbitrages difficiles. L'un des éléments clés pour obtenir ce soutien est de développer chez les citoyens une meilleure compréhension de ces questions, des enjeux et de l'importance de s'engager dans la coopération internationale pour le développement.

La lutte contre la pauvreté, les inégalités et le changement climatique recueille un large soutien de l'opinion publique

Les enquêtes réalisées dans les pays de l'Union européenne (UE) et de l'OCDE mettent en évidence un large soutien de l'opinion publique en faveur de la lutte contre la pauvreté à l'étranger. Ce soutien s'est toujours maintenu à un niveau élevé de 2013 à 2023, voire a augmenté au cours de cette décennie (Graphique 15.1). Un récent sondage de l'Eurobaromètre a montré que 74 % des personnes interrogées estiment que la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement devrait être l'une des principales priorités de l'UE. Bien que cela représente une baisse de six points de pourcentage par rapport à l'année précédente, le soutien de l'opinion publique reste aujourd'hui plus important que sur la période 2013-18 (Commission européenne, 2023[1]).

Ce haut niveau de soutien en faveur de la lutte contre les inégalités et la pauvreté au niveau international cadre avec une étude montrant qu'il existe une grande confiance dans la capacité des organisations internationales à traiter ces questions. Les données disponibles concernant l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni confirment également cette profonde confiance à l'égard de ces organisations et leur action contre la pauvreté. Interrogés sur l'efficacité des institutions en matière de réduction de la pauvreté dans les pays pauvres, les répondants estiment que les Nations Unies et d'autres organisations internationales peuvent obtenir les résultats les plus satisfaisants (61 % en Allemagne, 60 % en France et 56 % au Royaume-Uni).

Graphique 15.1. Soutien de l'opinion publique des pays de l'UE en faveur de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement



Note : Pourcentage de répondants considérant que la lutte contre la pauvreté devrait être l'une des principales priorités de l'Union européenne et de l'administration publique de leur pays.
Source : Commission européenne (2023[1]), *EU citizens and development cooperation*, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2952.

Les inégalités sociales et économiques suscitent de grandes craintes de la part du public, presque 80 % des répondants des pays de l'OCDE reconnaissant que les disparités économiques devraient être réduites (OCDE, 2021[2]). Bien qu'il y ait parfois des divergences quant à la méthode à adopter, une étude réalisée par l'International Social Survey Programme auprès de 26 pays montre que 78 % des citoyens estiment que les inégalités entre les pays sont trop importantes, et la majorité des répondants sont mécontents de cette situation (Steinmetz, Sapin et Joye, 2022[3]). Lorsqu'il existe une opposition à la lutte contre les inégalités, il est possible d'y remédier par une formulation appropriée ; l'opinion publique est par exemple plus favorable à cette lutte si elle est présentée comme un moyen de « garantir l'égalité des chances pour tous »[1].

Le soutien à l'action climatique est particulièrement fort. Une étude réalisée récemment auprès de 63 pays montre que 86 % des personnes interrogées considèrent le changement climatique comme une menace grave (Vlasceanu et al., 2024[4]). Dans une autre étude portant sur 125 pays, 89 % des sondés souhaitent que l'action politique soit renforcée (Andre et al., 2024[5]). En revanche, l'adhésion à des mesures précises (comme les taxes carbone) est plus faible en raison des impressions qu'elles donnent en matière d'équité, d'efficacité et d'impact sur les individus (Dechezleprêtre et al., 2022[6]). Ce constat apporte la confirmation que le soutien de l'opinion publique à la lutte contre le changement climatique ne peut être dissocié de ses préoccupations pour la justice sociale en général, dont relèvent notamment la pauvreté et les inégalités. Les travaux de recherche sur les perceptions de la population laissent entendre que les décideurs publics peuvent obtenir l'adhésion des citoyens pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités en exploitant le soutien de ces derniers en faveur d'une transition écologique juste.

Ce constat apporte la confirmation que le soutien de l'opinion publique à la lutte contre le changement climatique ne peut être dissocié de ses préoccupations pour la justice sociale en général, dont relèvent notamment la pauvreté et les inégalités. Les travaux de recherche sur les perceptions de la population laissent entendre que les décideurs publics peuvent obtenir l'adhésion des citoyens à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité en exploitant le soutien de ces derniers en faveur d'une transition écologique juste.

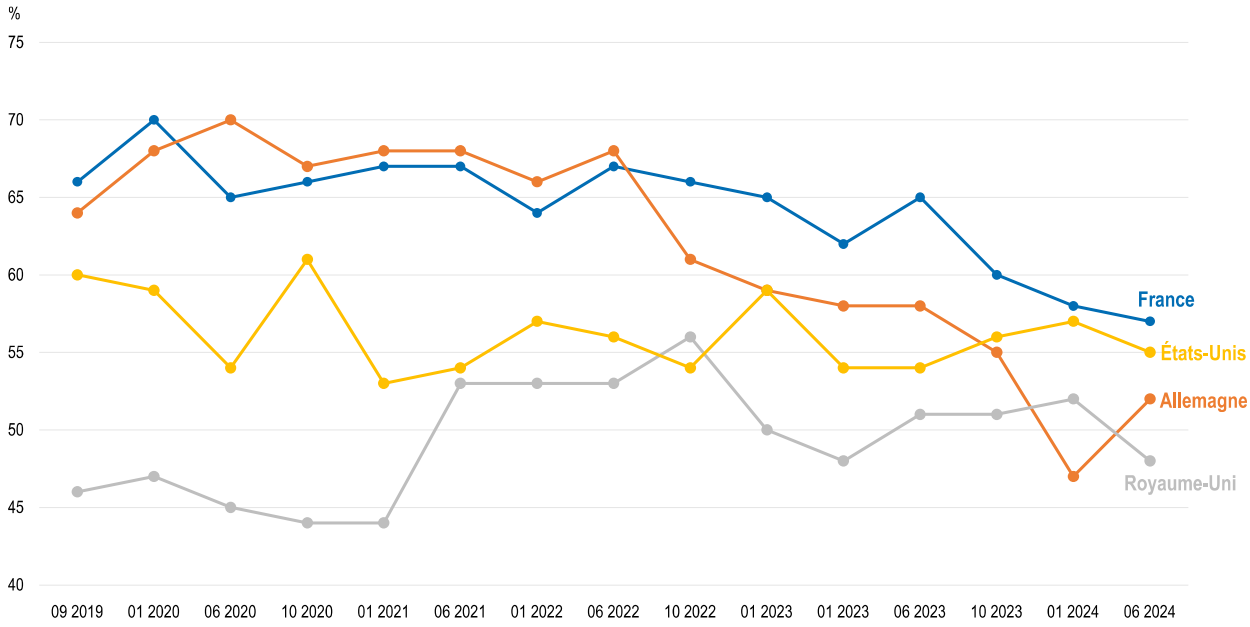
Par exemple, lorsqu'ils sont interrogés sur le bon équilibre à trouver entre action climatique et réduction des inégalités dans les actions en faveur du développement, un grand nombre de citoyens de cinq pays européens disent considérer que les deux objectifs sont indissociables (Harris Interactive, 2024[7]).

Une enquête de l'Eurobaromètre réalisée en 2019 auprès des jeunes a montré que de nombreux répondants se sentaient éloignés de la politique traditionnelle ; cependant, les jeunes sont de plus en plus impliqués dans l'action politique non traditionnelle. Lors d'une enquête conduite en Europe auprès de 18 156 jeunes âgés de 16 à 30 ans, 87 % des répondants ont déclaré participer à au moins une activité politique ou civique, par exemple voter ou signer une pétition (Ipsos European Public Affairs, 2021[8]). Les grandes priorités citées par les jeunes sont la réduction de la pauvreté et de l'inégalité sociale (43 %), suivie par la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement (39 %), et par la résorption du chômage et la création d'emplois (37 %).

Les citoyens se déclarent généralement fortement favorables à ce que les dépenses consacrées à l'aide publique au développement (APD) en faveur des pays pauvres se poursuivent, même si les résultats varient selon les enquêtes. Une étude récente portant sur le point de vue des citoyens du monde entier à l'égard des politiques d'aide internationale a révélé que moins de 16 % des répondants souhaitent que leur pays diminue leur aide extérieure, alors que 62 % se disent favorables à son augmentation, et 17 % d'entre eux à une hausse sans condition (Fabre, Douenne et Mattauch, 2023[9]). En fait, depuis le milieu des années 1980, les sondages ont régulièrement mis en évidence un important soutien public à l'aide extérieure, même si des différences sont à noter entre les pays et au fil du temps, par exemple au moment des crises économiques (Riddell, 2007[10]).

Un sondage effectué par Development Engagement Lab en juin 2024 montre qu'une majorité de personnes approuvent l'aide au développement en France (57 %), aux États-Unis (55 %), en Allemagne (52 %) et au Royaume-Uni (48 %) (Oh, 2024[11] ; Oh, 2024[12] ; Oh, 2024[13] ; Oh, 2024[14]). Dans ces pays, l'adhésion est nettement plus importante chez les jeunes – en particulier les 18-24 ans et les 25-34 ans – que dans les groupes plus âgés. Il n'en reste pas moins que le soutien à l'aide au développement ne cesse de diminuer depuis 2020 – après avoir atteint un niveau record de 70 % en France et en Allemagne, et de 61 % aux États-Unis, mais de 56 % au Royaume-Uni en 2022 (Graphique 15.2).

Graphique 15.2. Évolution du soutien à l'aide extérieure en Allemagne, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni entre septembre 2019 et juin 2024



Note : Pourcentage de répondants estimant qu'il conviendrait de conserver ou d'accroître le niveau actuel des dépenses. Population adulte en Allemagne, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni. Les données sont pondérées afin d'être représentatives de la situation de chaque pays. Travail de terrain réalisé par YouGov, juin 2024.
Source : Development Engagement Lab Dashboard. Graphique figurant dans le tableau de bord de l'Allemagne de juin 2024, www.developmentcompass.org.

Les études d'opinion montrent que le soutien à la coopération pour le développement est conditionné par les préoccupations que suscitent la pauvreté et les inégalités dans le monde. Toutefois, les fluctuations et la baisse récente de ce soutien mises en évidence dans certaines études appellent à la prudence et à ne pas considérer ce soutien comme acquis.

Les études d'opinion montrent que le soutien à la coopération pour le développement est conditionné par les préoccupations que suscitent la pauvreté et les inégalités dans le monde. Toutefois, les fluctuations et la baisse récente de ce soutien mises en évidence dans certaines études appellent à la prudence et à ne pas considérer ce soutien comme acquis.

Les idées fausses et le manque de connaissances peuvent influer sur le soutien de l'opinion publique

Ce que les citoyens savent, ou croient savoir, concernant les tendances mondiales de la pauvreté et des inégalités peut avoir une influence sur le fait qu'ils adhèrent – ou non – à l'investissement public dans des actions menées sur le territoire national et à l'étranger (Rosling, Rosling et Rönnlund, 2018[15]). Fournir des informations sur les inégalités contribue pour une part importante à modifier ces perceptions et à créer une base commune propice aux discussions stratégiques (OCDE, 2021[16]).

Les idées fausses peuvent avoir des conséquences graves, en freinant le soutien à l'investissement dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Il ressort d'une étude réalisée dans 24 pays juste après la conclusion de l'accord sur les Objectifs de développement durable que la grande majorité des personnes interrogées ne pensaient pas que des progrès avaient été accomplis en ce qui concerne la réduction de l'extrême pauvreté, alors que celle-ci a en fait été presque divisée par deux depuis 1990 (Lampert et Papadongonas, 2018[17]).

Il ressort d'une étude réalisée dans 24 pays juste après la conclusion de l'accord sur les Objectifs de développement durable que la grande majorité des personnes interrogées ne pensaient pas que des progrès avaient été accomplis en ce qui concerne la réduction de l'extrême pauvreté, alors que celle-ci a en fait été presque divisée par deux depuis 1990.

La croyance selon laquelle l'aide est inefficace et qu'elle est accaparée par la corruption est un argument souvent invoqué pour justifier l'absence de soutien. Informer les citoyens au sujet de l'efficacité de l'aide peut créer un point de départ optimiste en vue d'un engagement ultérieur, en suscitant une dynamique qui va dans le sens d'un engagement accru de la population en faveur de la réalisation des Objectifs de développement durable (Lampert et Papadongonas, 2018[17]).

Une étude portant sur l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni a révélé que si l'on fournissait des informations exactes sur les dépenses d'APD, les répondants étaient plus enclins à se déclarer favorables à une hausse de cette aide (Fabre, Douenne et Mattauch, 2023[18]). Ce constat corrobore les résultats d'autres travaux de recherche qui montrent que lorsque les personnes interrogées sont informées avec exactitude sur la part que représente l'aide extérieure dans le budget national, leur souhait de voir ces dépenses budgétaires diminuer évolue sensiblement à la baisse (Scotto et al., 2017[19] ; Gilens, 2001[20]). Les idées fausses au sujet de ce que pense autrui ont également une incidence sur le degré de soutien. Pour Andre et al. (2022[21]), combattre les idées erronées permettrait d'accroître efficacement les comportements bénéfiques au climat.

Toutefois, le simple fait de remédier aux idées fausses ne va peut-être pas se traduire automatiquement par une augmentation du soutien en faveur de la réduction de la pauvreté ou de l'apport d'une aide extérieure. L'étude menée par van Heerde-Hudson (2019[22]) a montré que si les citoyens ont pour habitude de surestimer (souvent lourdement) les dépenses de leur gouvernement en matière d'APD, la communication de données exactes ne suffit pas toujours à ce qu'ils soutiennent une hausse des dépenses.

Il est essentiel, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que les citoyens soient informés, mais l'adhésion du public à la lutte contre la pauvreté au niveau mondial dépend de toutes sortes de facteurs et d'un ensemble complexe de motivations (Hudson et van Heerde-Hudson, 2012[23]). Ces constats sont des preuves irréfutables qu'un approfondissement des connaissances et de l'action concernant les problèmes mondiaux permet d'acquérir une pensée critique ainsi que des compétences sociales et émotionnelles comme l'empathie et l'ouverture d'esprit.

Des citoyens informés, engagés et dotés de connaissances plus approfondies sont indispensables pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et pour opérer les transitions écologiques

Promouvoir la citoyenneté mondiale, la pensée critique et l'engagement du public peut fournir un antidote à la mésinformation et au manque d'informations concernant les difficultés et les bienfaits de la réalisation des objectifs mondiaux ayant trait à la pauvreté, aux inégalités et au climat. C'est également une étape clé pour qu'un vaste soutien de la population en faveur de ces objectifs puisse se traduire par une volonté d'investir des fonds publics pour les atteindre. Comme le note un récent rapport de l'OCDE sur la lutte contre les inégalités (OCDE, 2024[24]), l'éducation à la citoyenneté mondiale permet aussi de garantir la durabilité dans le temps des interventions.

Pendant de nombreuses années, les pays de l'OCDE ont mis au point des programmes éducatifs visant à promouvoir une citoyenneté mondiale active ainsi qu'à faire face aux défis qui se posent à la justice mondiale, aux droits humains et à la durabilité. L'éducation à la citoyenneté mondiale, qui est l'intitulé donné à l'ensemble de ces initiatives, est un concept qui prend de l'ampleur et se développe dans les pays de l'OCDE et à l'échelle mondiale depuis plusieurs décennies[2,3]. Elle est déployée dans le système éducatif formel et l'enseignement supérieur, mais aussi dans les processus d'enseignement non formels comme l'animation socio-éducative et l'apprentissage informel, souvent avec des aides publiques et l'implication dynamique de nombreuses parties prenantes (McAuley et Wegimont, 2022[25])[4]. La notion d'éducation à la citoyenneté mondiale est aujourd'hui très répandue dans les systèmes éducatifs, et de nombreux pays ont adopté des stratégies pour accroître et améliorer cette forme d'enseignement et pour l'ouvrir à l'ensemble de la population, en s'appuyant à la fois sur les ressources de l'éducation nationale et celles de la coopération pour le développement (Encadré 15.1).

Encadré 15.1. La coopération pour le développement et l'éducation à la citoyenneté mondiale : exemples provenant d'une sélection de membres du CAD

Le concept d'éducation à la citoyenneté mondiale est en pleine expansion dans un grand nombre de pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) depuis plusieurs dizaines d'années. Ces pays ont élaboré des stratégies nationales pour guider leur action, mis en place une solide coopération interministérielle, favorisé la coordination et fourni aux administrations publiques, aux parties prenantes et aux initiatives stratégiques des financements annuels et pluri-annuels. À l'échelle internationale, ces travaux gagnent en qualité et leur réseau s'étoffe, de même que la base de recherche et d'évaluation. Les quelques exemples de pays européens membres du CAD (voir ci-après) proviennent du réseau GENE (Global Education Network Europe).

- **Belgique :** La Direction générale de la coopération au développement, qui est une administration fédérale, a adopté durant la Présidence belge de l'Union européenne en 2024 une nouvelle note stratégique Éducation à la citoyenneté mondiale en Belgique. L'éducation à la citoyenneté mondiale y est présentée comme ayant un rôle transformateur à l'égard de la coopération internationale pour le développement, en permettant aux citoyens de comprendre les enjeux mondiaux. L'aide publique au développement finance l'éducation à la citoyenneté mondiale conduite par les parties prenantes. BeGlobal, géré par Enabel, promeut l'engagement des citoyens au service des enjeux internationaux et investit dans la recherche et la diffusion des connaissances.

- **Tchéquie :** Le ministère des Affaires étrangères (MAE) dirige un groupe chargé de la stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté mondiale, qui travaille avec des parties prenantes et d'autres ministères, dont celui de l'Éducation, dans le but d'intégrer ce volet éducatif à toutes les étapes, depuis la formation des enseignants jusqu'aux processus de durabilité des établissements scolaires. Le MAE a récemment organisé une table ronde régionale à laquelle ont participé les dirigeants de l'Autriche, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Pologne, de la République slovaque et de la Slovénie afin de réfléchir à l'intégration de la Déclaration européenne sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à l'horizon 2050 dans la politique nationale et sa réalisation.
- **Irlande :** Le ministère des Affaires étrangères possède une unité spécialisée qui s'occupe de l'intégration de l'éducation à la citoyenneté mondiale dans l'enseignement (formel, non formel et informel). Les responsables de l'action publique travaillent en étroite collaboration avec les parties prenantes, en se conformant aux documents de la stratégie nationale. Les dispositions en matière de financement assurent un équilibre entre les partenariats stratégiques (comme le Development and InterCultural Education, DICE) et les approches sectorielles (par exemple pour les établissements scolaires ou pour la jeunesse), tout en permettant la création d'initiatives par les parties prenantes. L'Irlande, en co-présidence avec le Luxembourg, a dirigé la rédaction de la Déclaration européenne sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à l'horizon 2050, et accueilli en 2022 le Congrès de Dublin qui était consacré à ces questions.
- **Portugal :** Sous la direction de Camões, l'institut portugais pour la coopération et la langue, le pays élabore actuellement la troisième édition de sa stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté mondiale. À l'instar des précédentes éditions, celle-ci repose sur le fait que l'éducation à la citoyenneté mondiale est l'un des trois piliers de la politique nationale de coopération au service du développement. Le processus de conception, de suivi et d'évaluation de cette stratégie nationale s'appuie sur une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et de la société, qui fait participer tous les ministères et organismes publics concernés ainsi que les parties prenantes importantes.

Note : Voir aussi https://knowledge.gene.eu pour un éventail complet d'exemples de pays européens.
Source : GENE (2015[26] ; 2017[27] ; 2018[28] ; 2019[29] ; 2021[30]) *State of Global Education in Europe* et édition 2022-23 (à paraître) ; GENE (2017[31]), *Global Education in Belgium* ; GENE (2012[32]), *Global Education in Ireland* ; GENE (2014[33]), Global Education in Portugal ; GENE (2008[34]), *Global Education in the Czech Republic* ; (2024[35]), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement*, https://doi.org/10.1787/23097132 ; Scheunpflug et Wegimont (2024[36]), *Global Education in Europe: National Histories*.

L'éducation à la citoyenneté mondiale a pour but de dissiper les idées fausses ainsi que de favoriser la pensée critique et l'engagement des citoyens en abordant directement les questions de l'élimination de la pauvreté et des inégalités (aux niveaux local et mondial) et de la justice climatique. Elle véhicule les valeurs de justice et de solidarité internationales et promeut l'idée d'une citoyenneté mondiale active. Ce type d'éducation favorise en outre le civisme, la participation active des citoyens au débat politique ainsi qu'à d'autres aspects vitaux de la démocratie, et est essentiel pour éviter le rétrécissement de l'espace civique[5].

La Déclaration européenne sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à l'horizon 2050 fournit un cadre stratégique aidant à la conception et à la mise en œuvre de ce type d'éducation dans les pays européens (Encadré 15.2). Cette déclaration, adoptée en novembre 2022, et ses processus de suivi sont cohérents avec d'autres mécanismes régionaux et internationaux comme le programme pour l'éducation et la sensibilisation aux problèmes de développement (DEAR) de la Direction générale des Partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission européenne, la Stratégie de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe pour l'éducation en vue du développement durable, et la Recommandation de l'UNESCO sur l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et le développement durable (2023).

Encadré 15.2. La Déclaration européenne sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à l'horizon 2050

La Déclaration européenne sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à l'horizon 2050 est un document stratégique présentant la vision et les engagements des pays européens et de diverses parties prenantes en vue de promouvoir l'éducation à la citoyenneté mondiale.

- **Processus :** Élaborée à l'initiative du réseau Global Education Network Europe (GENE) et sous la direction de l'Irlande et du Luxembourg, cette déclaration a réuni des décideurs publics, des organisations de la société civile, des administrations locales et régionales, des universitaires, des « amis critiques » représentant d'autres régions, ainsi que des organisations internationales attestant de la vigueur du soutien à l'éducation à la citoyenneté mondiale dans de nombreux pays.
- **Valeurs et vision :** L'éducation à la citoyenneté mondiale promeut une vision de l'éducation qui sensibilise à la justice sociale, aux droits humains, à l'égalité des genres, à la préservation de la planète et de la paix dans un contexte international. Elle garantit la compréhension des défis mondiaux ainsi que de leurs origines profondes. Elle valorise différentes perspectives et les connaissances de l'ensemble des cultures, en même temps qu'elle promeut des pratiques pédagogiques inclusives, participatives et propices à l'émancipation, qui permettent de développer une pensée critique et d'inspirer l'espoir. L'éducation à la citoyenneté mondiale donne aux citoyens les moyens d'agir pour une transformation sociale, économique et écologique.
- **Stratégie de mise en œuvre :** Le réseau GENE travaille avec les ministères et les organismes publics des États membres dans le but de renforcer l'éducation à la citoyenneté mondiale :
  - en apportant une aide à l'élaboration des stratégies, en passant en revue les politiques publiques et les pratiques, en proposant des conseils et des bonnes pratiques, et en encourageant la collaboration avec les parties prenantes (par exemple, les autorités locales et régionales, les jeunes et les organisations de la société civile) ;
  - en renforçant la collaboration avec des organisations internationales comme la Commission européenne, l'UNESCO, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et l'OCDE ;
  - en accompagnant les processus régionaux et internationaux en Asie-Pacifique, en Amérique latine et en Afrique.
- **Engagements nationaux :** La déclaration encourage les pays à élaborer des stratégies nationales relatives à l'éducation à la citoyenneté mondiale, à procéder à une intégration systématique de cette éducation et à renforcer la coopération et la cohérence entre les ministères. Elle met l'accent sur l'implication de parties prenantes variées, le soutien aux éducateurs et la mobilisation de ressources pour l'éducation à la citoyenneté mondiale. Elle préconise en outre de soutenir la recherche (y compris sur les communautés marginalisées), d'investir dans la qualité, le suivi et l'évaluation, et de stimuler l'innovation. La déclaration encourage également à déployer des efforts pour toucher des publics nouveaux et à participer activement à des réseaux internationaux.

Source : GENE (2022[37]), « Déclaration européenne sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à l'horizon 2050 », https://www.gene.eu/ge2050-congress.

Conclusion

Pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et opérer la transition écologique, des investissements massifs de ressources publiques sont indispensables. Mais sans une large adhésion de l'opinion, les interventions et les actions que doivent engager les pouvoirs publics pour relever ces défis locaux et mondiaux ne seront soit pas efficaces, soit pas tenables dans le temps. Il convient, dans un premier temps, de mesurer le soutien de la population à la coopération pour le développement et à l'investissement au service des objectifs mondiaux. Après quoi, la participation des citoyens au débat civique et politique, la déconstruction des idées fausses et la sensibilisation accrue aux enjeux peuvent permettre de maintenir le niveau de soutien en faveur de la coopération à l'échelle mondiale. Les programmes d'éducation à la citoyenneté mondiale qui favorisent une meilleure compréhension des problèmes mondiaux et l'engagement des citoyens du monde entier, encouragent la pensée critique et proposent des pistes d'action sont de plus en plus intégrés aux systèmes éducatifs et ont la faculté de susciter un soutien critique de l'opinion publique et un engagement international des citoyens au service d'un monde plus juste et plus durable.

Références

Andre, P. et al. (2024), « Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action », vol. Nature Climate Change/14, pp. 253-259, https://doi.org/10.1038/s41558-024-01925-3. [5]

Andre, P. et al. (2022), « Misperceived social norms and willingness to act against climate change », *SAFE Working Paper*, vol. 414, https://doi.org/10.2139/ssrn.4740469. [21]

Commission européenne (2023), *EU Citizens and Development Cooperation*, Special Eurobarometer 537, Union européenne, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2952. [1]

Cowley, P. et R. Ford (dir. pub.) (2019), *Information matters: Public support for overseas aid*, Biteback Publishers. [22]

Dechezleprêtre, A. et al. (2022), *Fighting climate change: International attitudes toward climate policies*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://www.nber.org/papers/w30265. [6]

Fabre, A., T. Douenne et L. Mattauch (2023), *International attitudes toward global policies*, https://doi.org/10.2139/ssrn.4448523. [9]

Fabre, A., T. Douenne et L. Mattauch (2023), « International attitudes toward global policies », *Berlin School of Economics Discussion Paper*, vol. 22, https://doi.org/10.2139/ssrn.4448523. [18]

GENE (2022), *The European Declaration on Global Education to 2050*, https://www.gene.eu/declaration. [37]

GENE (2021), *The State of Global Education in Europe 2020/2021*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/6659d9853e499c16ffe93652/1717164422380/SOGE2020-2021.pdf. [30]

GENE (2019), *The State of Global Education in Europe 2019*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc40cf96457125654ba5954/1606683902082/SOGE-2019-web-version+%282%29.pdf. [29]

GENE (2018), *The State of Global Education in Europe 2018*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc40dceeaf37e3b641b2214/1606684113510/State-of-Global-Education-2018.pdf. [28]

GENE (2017), *Global Education in Belgium*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc0f5723485235c86e8e09d/1606481274415/Belgium-Peer-Review-Report-with-cover.pdf. [31]

GENE (2017), *State of Global Education in Europe 2017*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc410d33485235c864563f8/1606684887670/State-of-Global-Education-2017-low-res.pdf. [27]

GENE (2015), *The State of Global Education in Europe 2015*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc411d73f75b16643531de4/1606685150618/State-of-GE-2015-with-covers.pdf. [26]

GENE (2014), *Global Education in Portugal*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc8e24da9f67830ca0619a8/1607000655623/Portugal.pdf. [33]

GENE (2012), *Global Education in Ireland*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fc8e22643b29e7a5a00db6f/1607000628764/Ireland.pdf. [32]

GENE (2008), *Global Education in the Czech Republic*, https://static1.squarespace.com/static/5f6decace4ff425352eddb4a/t/5fce1274cded405bb8ff7327/1607340662599/GE-Czech+Republic.pdf. [34]

Gilens, M. (2001), « Political ignorance and collective policy preferences », *American Political Science Review*, vol. 95/2, pp. 379-396, https://doi.org/10.1017/S0003055401002222. [20]

Harris Interactive (2024), *L'adhésion des Européens à la solidarité internationale et au développement durable*. [7]

Hewlett, K. et al. (2022), *Public Attitudes to Poverty*, King's College, Londres, https://doi.org/10.18742/pub01-105. [38]

Hudson, D. et J. van Heerde-Hudson (2012), « A mile wide and an inch deep': Surveys of public attitudes towards development" », *International Journal of Development Education and Global Learning*, vol. 4(1), pp. 5-23, https://ssrn.com/abstract=2015216. [23]

Ipsos European Public Affairs (2021), *European Parliament Youth Survey*, Parlement européen, Strasbourg, https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/youth-survey-2021. [8]

Lampert, M. et P. Papadongonas (2018), *Towards 2030 Without Poverty*. [17]

McAuley, J. et L. Wegimont (2022), *The State of Global Education in Europe 2020/2021*, Global Education Network Europe. [25]

OCDE (2024), *Agir pour l'égalité des chances : explorer les opinions sur les mesures à prendre pour lutter contre les inégalités*, https://doi.org/10.1787/3fcf2cda-fr. [24]

OCDE (2024), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement*, https://doi.org/10.1787/23097132. [35]

OCDE (2021), *Les inégalités comptent-elles ? : Comment les gens perçoivent les disparités économiques et la mobilité sociale ?*, https://doi.org/10.1787/0fa43215-fr. [16]

OCDE (2021), *Les inégalités comptent-elles ? : Comment les gens perçoivent les disparités économiques et la mobilité sociale ?*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/0fa43215-fr. [2]

Oh, S. (2024), *DEL Dashboard – France June 2024*, Development Engagement Lab. Londres. [11]

Oh, S. (2024), *DEL Dashboard – Germany June 2024*. [12]

Oh, S. (2024), *DEL Dashboard – Great Britain June 2024*. [13]

Oh, S. (2024), *DEL Dashboard – Great Britain June 2024*. [14]

Riddell, R. (2007), *Does Foreign Aid Really work*, Oxford University Press. [10]

Sceptre (dir. pub.) (2018), *Factfulness: Ten Reasons We're Wrong About The World - And Why Things Are Better Than You Think*. [15]

Scheunpflug, A. et L. Wegimont (2024), *Global Education in Europe: National Histories*, GENE. [36]

Scotto, T. et al. (2017), « We spend how much? Misperceptions, innumeracy, and support for the foreign aid in the United States and Great Britain », *Journal of Experimental Political Science*, vol. 4/2, pp. 119-128, https://doi.org/10.1017/XPS.2017.6. [19]

Steinmetz, S., M. Sapin et D. Joye (2022), *International Social Survey Programme: Social Inequality V – ISSP 2019*, https://doi.org/10.4232/1.14009. [3]

Vlasceanu, M. et al. (2024), « Addressing climate change with behavioral science: A global intervention tournament in 63 countries », *Science Advances*, vol. 10, p. 6, https://doi.org/10.1126/sciadv.adj5778. [4]

Notes

[1] Un rapport de 2022 relevait par exemple que les politiques de lutte contre la pauvreté dans le pays, souvent impopulaires, peuvent être davantage soutenues par la population britannique si elles sont présentées comme des moyens de garantir l'égalité des chances, étant donné la très large empathie du public à l'égard des personnes qui sont perçues comme ne bénéficiant pas des mêmes opportunités (Hewlett et al., 2022[38]).

[2] Examens par les pairs du CAD : https://doi.org/10.1787/23097132.

[3] Examens par les pairs du GENE : https://www.gene.eu/peer-reviews.

[4] Voir aussi la plateforme de connaissances du réseau GENE à l'adresse https://knowledge.gene.eu/ et la base de données sur les travaux de recherche relatifs à l'éducation à la citoyenneté mondiale du réseau ANGEL.

[5] Pour en savoir plus sur les travaux du GENE en ce qui concerne l'établissement de réseaux entre les décideurs publics en Europe, voir www.gene.eu. Pour des études sur le sujet, voir les travaux du réseau ANGEL : www.angel-network.net.

Partie II Politiques et bonnes pratiques pour éliminer la pauvreté, réduire les inégalités et créer des synergies avec les transitions écologiques

16 Point de vue : La coopération pour le développement et l'action climatique sont intrinsèquement liées

Simon Stiell, Secrétaire exécutif, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

La coopération pour le développement et l'action climatique sont intrinsèquement liées. Elles représentent à la fois une nécessité impérieuse que nous ne pouvons ignorer et une occasion exceptionnelle que nous devons impérativement saisir.

Intensifier la lutte contre les changements climatiques est indispensable pour réduire la fréquence et l'intensité croissantes des catastrophes naturelles, qui anéantissent les progrès vers la réalisation de l'ensemble des Objectifs de développement durable. Ces efforts sont essentiels pour que les populations soient mieux préparées et que le rétablissement s'opère plus rapidement. En outre, renforcer la coopération pour le développement améliore la résilience sur laquelle reposent les transitions sociales et économiques déjà en cours vers une énergie propre et accessible et une résilience face au changement climatique qui bénéficieront à toutes et tous.

Lorsqu'ils sont associés, le développement et l'action climatique se renforcent mutuellement. Si nous trouvons la bonne façon de les articuler, nous pourrons faire en sorte de ne laisser aucun segment de la société de côté en veillant à ce que les nouvelles possibilités économiques et sociales qui en découlent soient réellement inclusives.

Ces principes sont étayés par la science. Selon l'édition 2023 du rapport de synthèse du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, des actions accélérées et équitables en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets sont déterminantes pour le développement durable. Des publications comme le rapport « Coopération pour le développement » de l'OCDE apportent de nouveaux arguments en faveur du rapprochement des actions à l'appui du développement durable et des mesures spécifiquement relatives à la lutte contre les changements climatiques. Ces rapports nous aident à comprendre les interactions entre la coopération pour le développement et l'action climatique et à compléter nos connaissances en la matière. De plus, ils permettent de consolider et d'élargir le socle de données factuelles sur lequel peuvent s'appuyer les responsables de l'action publique et les leaders de l'économie réelle et la société civile.

Lorsqu'ils sont associés, le développement et l'action climatique se renforcent mutuellement. Si nous trouvons la bonne façon de les articuler, nous pourrons faire en sorte de ne laisser aucun segment de la société de côté en veillant à ce que les nouvelles possibilités économiques et sociales qui en découlent soient réellement inclusives.

Prenons l'exemple de l'accès à l'énergie. Les pays en développement ont besoin de plus d'énergie, que ce soit pour alimenter la modernisation de leur économie ou pour améliorer le niveau de vie de leur population, par exemple en amenant l'électricité dans toutes les zones rurales. L'accès à l'énergie ouvre un nombre considérable de perspectives pour les personnes, les sociétés et les économies, aujourd'hui et à l'avenir. Il permet à plus d'enfants d'avoir suffisamment de lumière pour faire leurs devoirs, et aux microentreprises et petites entreprises d'avoir la possibilité d'accéder à la finance au format numérique ou d'atteindre plus de clients et de recevoir des paiements plus sécurisés et rapides grâce à des outils numériques, ce qui bénéficie en particulier aux femmes.

Le type d'énergie disponible est déterminant. Les installations qui exploitent les renouvelables, en particulier l'énergie éolienne et solaire, sont désormais moins chères à construire que les centrales thermiques fossiles dans 85 % du monde. Cependant, pour les 15 % restants, d'importantes barrières structurelles empêchent d'effectuer cette transition, notamment en bloquant l'accès aux fonds nécessaires, auxquelles s'ajoutent d'autres conditions fiscales particulièrement défavorables, comme la spirale de la dette combinée à des besoins de développement urgents tels que la nutrition et l'accès à l'eau propre et à l'assainissement, à des logements et aux soins de santé. C'est pourquoi il est essentiel que les nations – avec l'aide d'autres institutions clés, en particulier les banques multilatérales de développement et le secteur privé – collaborent plus étroitement pour réaliser les progrès nécessaires en matière de financement. Cela nous donnera la possibilité de combler les lacunes en matière d'accès à l'énergie pour près d'un milliard de personnes qui n'ont toujours pas accès à l'électricité, tout en gagnant du terrain dans la lutte contre la pollution par le carbone à l'origine de la crise climatique.

Cela nous amène à ce moment, à cette décennie critique. En 2023, mon organisation, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, a dressé le bilan des mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques. Les résultats sont sans équivoque : nous ne sommes pas près d'atteindre nos objectifs. Pour nous remettre sur la bonne voie, nous devons déployer des actions à l'échelle de la société et de l'économie dans leur ensemble. Les émissions doivent diminuer de 43 % d'ici 2030. En parallèle, nous devons faire en sorte que 8 milliards de personnes, et en particulier les plus vulnérables, bénéficient d'une résilience considérablement renforcée face au changement climatique.

Tous les pays ayant participé aux discussions sur l'action climatique tenues en décembre 2023 à Dubaï se sont engagés à abandonner progressivement l'ensemble des combustibles fossiles et ont renouvelé leur engagement à faire en sorte que l'objectif de 1.5°C reste réalisable. Lors des négociations qui se tiendront à Bakou en 2024, nous devrons aller plus loin et produire davantage de résultats à l'appui ces mesures, dont la mise en œuvre nécessite un financement adapté à cet objectif.

Nous devrons pour cela nous accorder sur un nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique et œuvrer en faveur d'un système mondial de financement aligné sur l'action climatique et le développement durable. La transparence est tout aussi essentielle, et des rapports biennaux de transparence, qui devront être soumis à la fin de cette année, permettront de déterminer beaucoup plus précisément quels sont les progrès de l'action climatique mondiale et quels sont les domaines où davantage d'initiatives ou de financements ou des capacités renforcées sont nécessaires pour instaurer des politiques climatiques nationales plus solides.

> Nous devrons pour cela nous accorder sur un nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique et œuvrer en faveur d'un système mondial de financement aligné sur l'action climatique et le développement durable.

À présent, il faudra que tous les pays présentent des plans climatiques réalisables et susceptibles de recevoir des investissements – la nouvelle génération de contributions déterminées au niveau national – qui couvrent tous les secteurs et tous les gaz à effet de serre, et qui débloquent davantage de fonds.

Il est crucial pour tous les aspects de l'élaboration des politiques climatiques que les pouvoirs publics jouent un rôle de chef de file. Mais nous n'atteindrons pas nos objectifs avec un processus purement vertical. Les voix des personnes touchées par l'action climatique et la transition énergétique – et de celles qui élaborent des solutions dans l'économie réelle, sur le terrain – doivent toutes être entendues, y compris celles des travailleurs et des travailleuses, des femmes et des communautés autochtones.

Dans la pratique, nous devons donner à ces personnes bien plus qu'une simple voix. Nous devons leur donner un véritable rôle, en mettant en place les politiques et le cadre réglementaire qui leur permettront d'agir contre les changements climatiques à tous les niveaux et en leur fournissant les ressources dont elles ont besoin pour le faire. Ainsi la transition, et tout notre travail à la fois dans le domaine de l'action climatique et de la coopération pour le développement, seront plus que des mots sur un morceau de papier, et nous produirons un effet tangible sur la vie des gens et sur les économies dont nous dépendons toutes et tous pour survivre et prospérer.

17 Point de vue : Les droits humains, et non le produit intérieur brut, doivent être notre fil directeur

Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

L'économie mondiale, fondée sur la recherche de la croissance, nous précipite vers la catastrophe climatique. Or, malgré les incendies, les inondations et d'autres sonnettes d'alarme environnementales, l'approche que nous suivons pour éliminer la pauvreté reste sensiblement la même : assurer la croissance de l'économie en priorité, puis redistribuer les richesses au moyen de politiques de protection sociale au niveau des pays ou, dans le cadre de l'aide publique au développement, à l'international.

Il s'agit-là de l'approche traditionnelle. Pourtant, bien que le monde n'ait jamais été aussi riche, environ 700 millions de personnes vivent encore dans l'extrême pauvreté (Groupe de la Banque mondiale, 2024[1]). Des milliards d'autres personnes ne peuvent pas satisfaire leurs besoins humains les plus fondamentaux, comme l'accès à la nourriture, l'eau, l'assainissement et les soins de santé. Dans un monde qui est en passe de compter son tout premier trillionaire d'ici une dizaine d'années, mais qui aurait encore besoin de deux siècles pour mettre fin à la pauvreté, force est de constater qu'il y a un dysfonctionnement (OIT, 2021[2] ; Oxfam, 2024[3]).

Ce qui est particulièrement ironique, c'est que la méthode traditionnelle suivie pour combattre la pauvreté, qui consiste à dynamiser la croissance économique, entraîne une destruction de l'environnement qui touche le plus durement les personnes en situation de pauvreté. Ces dernières sont les premières victimes de la pollution de l'air, des glissements de terrain et des inondations, car elles sont contraintes de vivre là où elles peuvent se payer un logement. En outre, elles sont surreprésentées dans les 1.2 milliard d'emplois (soit 40 % de l'emploi mondial total) qui dépendent d'écosystèmes sains (Nations Unies, 2020[4] ; OIT, 2018[5]). Les stratégies d'élimination de la pauvreté sont-elles réellement judicieuses, alors qu'elles détruisent la base même des moyens de subsistance des personnes vivant dans la pauvreté ?

Certes, la croissance a un rôle important à jouer dans les pays à faible revenu, où des investissements substantiels sont encore nécessaires pour améliorer les services publics. Toutefois, dans la pratique, cette croissance repose souvent sur l'exploitation d'une main-d'œuvre bon marché et sur le pillage des ressources naturelles, laissant au final une grande quantité de richesses entre les mains d'un petit nombre de personnes (Chiengkul, 2018[6]).

Il est temps d'adopter une nouvelle approche qui gère en priorité les défis interdépendants que sont l'élimination de la pauvreté et la durabilité environnementale, au lieu de les considérer comme des préoccupations secondaires ou comme des retombées escomptées de l'augmentation du produit intérieur brut (PIB).

Pour cela, il faudra une prise en compte à l'échelle mondiale de la façon dont nous définissons le « progrès ». De nouvelles alliances se forment déjà, qui semblaient inimaginables il y a dix ans. Elles

donnent progressivement naissance à un mouvement à contre-courant du discours dominant sur le progrès. Ce mouvement rejette tout arbitrage entre l'élimination de la pauvreté et l'instauration d'une planète vivable – deux objectifs qui, de fait, doivent être poursuivis simultanément si nous ne voulons pas sacrifier l'un au profit de l'autre (Raworth, 2024[7]).

L'OCDE elle-même a apporté une précieuse contribution à ce mouvement qui cherche à aller « au-delà de la croissance » et à la recherche d'indicateurs de progrès autres que le PIB en créant, en 2018, un groupe consultatif travaillant à l'élaboration d'un nouveau discours sur la croissance. Comme l'indique le rapport de ce groupe, pour la plupart des personnes aujourd'hui, une augmentation du PIB n'est plus un indicateur suffisant de leur bien-être ou de leur perception du progrès économique de la société (OCDE, 2020[8]).

Les acteurs de la coopération pour le développement peuvent promouvoir ce programme d'action, notamment en soutenant des mesures qui engendrent un « triple dividende » : une réduction de notre empreinte écologique, la création de possibilités d'emploi et une amélioration de l'accès aux produits et aux services essentiels à la jouissance de nos droits fondamentaux (Nations Unies, 2020[4]).

Pas d'arbitrage entre l'élimination de la pauvreté et l'instauration d'une planète vivable – deux objectifs qui, de fait, doivent être poursuivis simultanément si nous ne voulons pas sacrifier l'un au profit de l'autre.

Dans le secteur de l'énergie par exemple, le passage des combustibles fossiles à des sources d'énergie renouvelables présente un potentiel important en matière de création d'emplois. Les dépenses consacrées aux énergies renouvelables entraînent la création de près de 70 % d'emplois de plus que celles allouées aux combustibles fossiles, par dollar américain. Les mesures visant à promouvoir l'efficience énergétique de façon plus générale réduiront les factures d'énergie des personnes vivant dans la pauvreté, diminuant par là même tant l'empreinte écologique des ménages que la précarité énergétique (Chen, 2018[9]).

Il en va de même pour le secteur de la construction, où le fait de privilégier la construction d'habitations efficientes sur le plan énergétique permettrait de réduire la consommation d'énergie, de créer davantage d'emplois et d'assurer un accès à des logements décents ; pour le secteur alimentaire, où des pratiques agricoles plus durables réduiraient les impacts sur l'environnement de la production de produits alimentaires, créeraient des emplois et garantiraient un accès à des aliments sains et nutritifs ; et pour d'autres secteurs, comme celui des transports.

De telles initiatives sectorielles contribueraient grandement à concilier l'élimination de la pauvreté et la nécessité de rester dans les limites planétaires. Elles seront toutefois insuffisantes, à moins que d'autres changements structurels ne soient mis en place pour combattre les inégalités (De Schutter, 2024[10])

Tant que les richesses seront entre les mains d'une petite élite, les choix de celle-ci en matière d'investissement et ses modes de consommation excessifs continueront de mettre à mal la planète. Les 1 % les plus riches de la population mondiale sont responsables de 23 % de l'augmentation totale des émissions de gaz à effet de serre depuis 1990. Ces acteurs économiques puissants ne manqueront pas d'opposer leur veto à toute évolution susceptible de remettre en cause le statu quo, qui leur est favorable (Chancel, 2022[11]).

Un changement de cap radical est nécessaire. J'exhorte la communauté de la coopération pour le développement à privilégier la lutte contre les inégalités plutôt que la croissance. Les droits humains, y compris le droit à un environnement sain, devraient être notre fil directeur, pas le PIB.

Références

Chancel, L. (2022), « Global carbon inequality over 1990–2019 », *Nature Sustainability*, vol. 5, pp. 931–938, https://doi.org/10.1038/s41893-022-00955-z. [11]

Chen, Y. (2018), « Renewable energy investment and employment in China », *International Review of Applied Economics*, vol. 33/3, pp. 314–334, https://doi.org/10.1080/02692171.2018.1513458. [9]

Chiengkul, P. (2018), « The Degrowth Movement: Alternative Economic Practices and Relevance to Developing Countries », *Alternatives Global Local Political*, vol. 43, https://doi.org/10.1177/0304375418811763. [6]

De Schutter, O. (2024), *Eradicating poverty beyond growth: Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, United Nations, https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/069/70/pdf/g2406970.pdf?token=Mx29GzqsXxZY0SdmDp&fe=true. [10]

Groupe de la Banque mondiale (2024), *Poverty & Inequality Update*, Groupe de la Banque mondiale, https://thedocs.worldbank.org/fr/doc/69d007a1a509633933b92b3804d0e504-0350012024/original/poverty-and-inequality-spring-update-6.pdf?_gl=1*8u3je1*_gcl_au*MTcxNjI5NDgzNC4xNzE4MDMzMzM0. [1]

Nations Unies (2020), *Extrême pauvreté et droits humains*, Nations Unies, https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/259/04/pdf/n2025904.pdf?token=Btpr5rmPdLExrSjVCK&fe=true. [4]

OCDE (2020), *Beyond Growth : Towards a New Economic Approach*, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/33a25ba3-en. [8]

OIT (2021), *Plus de 4 milliards de personnes ne bénéficient toujours d'aucune protection sociale*, Organisation internationale du Travail, https://www.ilo.org/fr/resource/news/plus-de-4-milliards-de-personnes-ne-beneficient-toujours-daucune-protection. [2]

OIT (2018), *Emploi et questions sociales dans le monde 2018 : Une économie verte et créatrice d'emplois*, Organisation internationale du Travail, https://www.ilo.org/fr/publications/emploi-et-questions-sociales-dans-le-monde-2018-une-economie-verte-et. [5]

Oxfam (2024), « Les cinq hommes les plus riches du monde ont doublé leur fortune depuis 2020 tandis que cinq milliards de personnes se sont appauvries depuis le début de la « décennie des fractures » », *Oxfam*, https://www.oxfam.org/fr/communiques-presse/les-cinq-hommes-les-plus-riches-du-monde-ont-double-leur-fortune-depuis-2020. [3]

Raworth, K. (2024), « What does progress look like on a planet at its limit? », *The Guardian*, https://www.theguardian.com/books/article/2024/may/13/what-does-progress-look-like-on-a-planet-at-its-limit. [7]

18 Des transitions climatiques justes : les enseignements tirés des pays de l'OCDE

Shashwat Koirala, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Cian Montague, Direction de l'environnement, OCDE

La transition climatique modifie profondément les modes de production et de consommation. Le caractère équitable de la gestion de ces perturbations – la répartition des coûts et des avantages – conditionne sa viabilité et son efficacité. C'est fondamentalement ce qui motive les appels à une transition juste. S'appuyant sur le projet horizontal de l'OCDE sur la résilience climatique et économique (Zéro émission nette+) et d'autres travaux de l'Organisation, ce chapitre dresse le bilan de l'expérience des pays de l'OCDE en matière de transition juste, des ressemblances ou divergences éventuelles entre la trajectoire bas carbone des pays en développement et ces approches, et du rôle que la coopération pour le développement peut jouer à l'appui d'une transition juste à l'échelle planétaire, adaptée au contexte de chaque pays en développement, et d'une prise en compte systématique des retombées transnationales des politiques climatiques des économies avancées sur leurs homologues en développement.

Messages clés

- Les contours du concept de transition juste sont vastes et propres à chaque contexte. Les avantages d'une telle transition doivent être équitablement partagés et ses coûts atténués, et des mesures d'indemnisation doivent être proposées pour les parties prenantes qui en subissent les effets à la fois au sein des pays et entre eux. Cela permet d'en accroître l'acceptabilité politique et de la rendre viable et résiliente dans les faits.
- Si les enseignements tirés de l'expérience des pays de l'OCDE permettent de gérer les conséquences de la transition climatique au sein des pays en termes de redistribution, des différences fondamentales sur le plan des ressources et des capacités ne sont pas à négliger dans la définition des mesures à prendre par les pays en développement.
- Pour pouvoir garantir une transition juste à l'échelle planétaire, les économies avancées doivent cerner et gérer les répercussions de leurs politiques climatiques sur les pays en développement.
- En respectant certains principes établis tels que l'appropriation nationale et l'importance accordée à une plus grande cohérence des politiques, les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent instaurer une confiance mutuelle, améliorer les initiatives de développement en lien avec le climat et produire des résultats mutuellement bénéfiques à l'appui de transitions justes à l'échelle mondiale.

Introduction

À l'instar de l'industrialisation, de l'automatisation et d'autres transformations économiques, la transition climatique entraîne des bouleversements qui modifient profondément les modes de production et de consommation. Selon les groupes concernés au sein d'une même société, elle peut être soit bénéfique, soit préjudiciable. L'action climatique est par ailleurs indispensable au développement : elle limite les coûts socioéconomiques potentiellement énormes du changement climatique et ouvre de nouvelles perspectives économiques aux pays en développement.

Tout le défi consiste donc à savoir comment gérer les perturbations liées au processus de transition de manière équitable et juste. Cette question – à laquelle les pays en développement et les pays de l'OCDE sont confrontés – a des implications pratiques pour la viabilité de la transition climatique. À la différence d'autres transformations économiques, la transition climatique est largement déterminée par l'action publique (OCDE, 2024[1]), et son aboutissement est donc conditionné par le soutien du public, qui repose sur l'équité et la justice perçues. Concept né dans les pays de l'OCDE, la transition juste n'a pas toujours été envisagée sous l'angle spécifique de ses répercussions sur les pays en développement, mais il est de plus en plus admis qu'il est nécessaire d'aborder l'idée de justice à l'échelle planétaire tout au long de la transition (OCDE, 2024[2] ; Wang et Lo, 2021[3]). En d'autres termes, pour être considérée comme réussie, une transition climatique doit impérativement être juste. Mais de quoi est-elle réellement synonyme pour les pays en développement[1] ?

Même si les démarches diffèrent selon les contextes, une transition juste garantit une répartition équitable des avantages et des coûts au sein des pays et entre eux

Bien qu'une transition juste soit communément mise en avant en tant que principe directeur de toute politique climatique, elle ne répond à ce jour à aucune définition précise. Ce concept est né de l'activisme syndical des années 1980, aux États-Unis, autour de la protection des travailleurs dans les secteurs soumis à des normes environnementales plus strictes. Il a depuis évolué pour englober un large éventail

de préoccupations socioéconomiques liées à la transition vers des économies bas carbone et économes en ressources (OCDE, 2024[2])[2]. Les pays développés comme les pays en développement expriment de plus en plus leur volonté d'adopter une démarche globale selon laquelle la justice est envisagée à l'échelle planétaire.

Les appels en faveur d'une transition juste soulignent combien il est nécessaire de tenir compte des perspectives ouvertes par cette transformation des sociétés et des économies à l'échelle planétaire, mais aussi de ses répercussions, notamment sur les marchés du travail, ainsi que sur les coûts économiques et l'accès des ménages à l'énergie. Toutefois, dans le cadre d'une transition juste, le type de justice envisagé et la nature de la transition diffèrent considérablement selon le contexte (Encadré 18.1). En fonction des contours de la définition d'une transition juste, ce ne seront pas toujours les mêmes parties prenantes qui auront voix au chapitre et endosseront la responsabilité de cette transition. Par exemple, les lignes directrices fournies par l'Organisation internationale du travail (OIT, 2016[4]) s'adressent principalement aux responsables de l'action publique et ciblent les questions relatives au travail, tandis que le Centre de l'OCDE pour la conduite responsable des entreprises s'intéresse surtout aux initiatives menées par les entreprises (OCDE, 2024[5]).

Le concept de transition juste est de plus en plus abordé en termes de justice non seulement au sein des pays (par exemple la gestion de l'évolution du marché du travail national résultant de la décarbonation de l'économie), mais aussi entre les pays. Bien souvent, lorsqu'un pays met en œuvre des politiques en matière d'action publique visant à lutter contre le changement climatique, elles ont des répercussions au-delà de ses frontières, comme en témoignent les retombées des mesures prises par les pays développés sur le climat dans les pays en développement.

Le concept de transition juste est de plus en plus abordé en termes de justice non seulement au sein des pays (par exemple gestion de l'évolution du marché du travail national résultant de la décarbonation de l'économie), mais aussi entre les pays.

En résumé, les contours du concept de transition juste sont vastes et spécifiques à chaque contexte. Dans les faits, ils englobent la nécessité de gérer les effets redistributifs de la transition, de veiller à ce que les avantages soient équitablement partagés, d'atténuer les coûts et de proposer des mesures d'indemnisation pour les parties prenantes qui en subissent les effets à la fois au sein des pays et entre eux.

Encadré 18.1. Définir les éléments « juste » et « transition » d'une transition juste

En vue de définir le concept d'une transition juste, il convient de bien comprendre la nature de la justice et de la transition en question, et ces deux aspects peuvent différer selon le contexte.

La justice en tant que concept multidimensionnel

Pour être considérée comme juste, une transition doit concentrer les différentes dimensions de la justice, notamment : distributive (mesure dans laquelle les avantages ou les inconvénients des transitions profitent, entre autres, à des groupes sociaux, des zones géographiques, des secteurs économiques particuliers) ; procédurale (caractère équitable, transparent et inclusif du processus par lequel les transitions se déroulent) ; fondée sur la reconnaissance (respect des diverses valeurs, expériences, identités culturelles et héritages des différentes communautés) (OCDE, 2024[2]). Un amalgame est parfois fait entre une transition juste et les concepts connexes, mais bien distincts, de

justice climatique et de justice environnementale. Ces trois concepts se recoupent en de nombreux points et mettent l'accent sur les principes d'équité et de justice, faisant ressortir les différences entre les communautés sur les plans des vulnérabilités et des charges supportées. Mais on constate toutefois des disparités majeures. Par exemple, il est plus probable de voir les questions liées aux pertes et préjudices résultant des effets du changement climatique et les défis environnementaux hors dérèglement climatique être couverts respectivement par les concepts de justice climatique et de justice environnementale, plutôt que par une démarche de transition juste (OCDE, 2024[2]).

Dans chaque pays, la transition revêtira des formes différentes

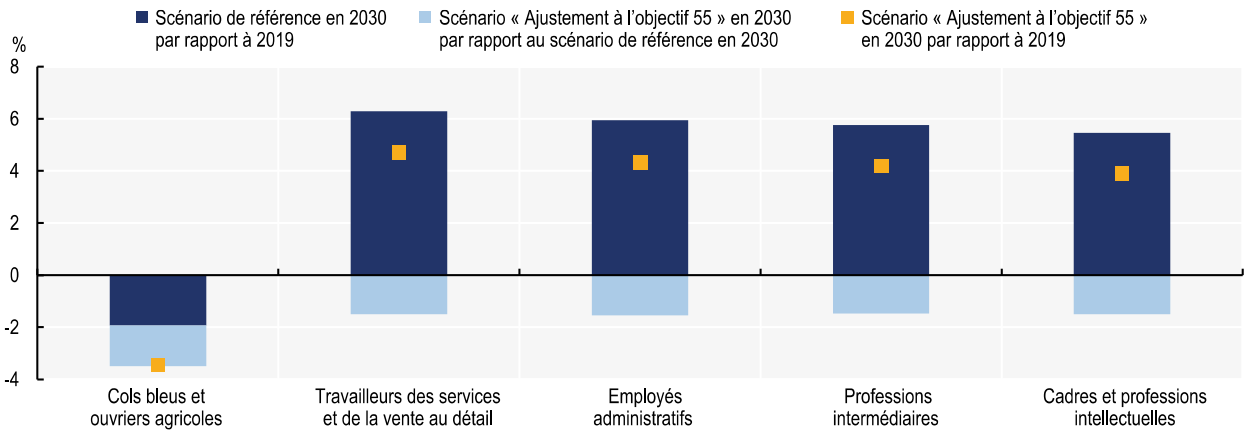
La nature de la transition varie en fonction du contexte, et chaque transition nationale sera parfaitement unique. Les politiques mises en œuvre par les administrations publiques et les secteurs les plus touchés dépendent nécessairement des structures économiques et des profils d'émissions des pays. Par exemple, en Amérique latine et dans les Caraïbes, les émissions liées aux combustibles représentent 43 % des émissions nettes de gaz à effet de serre, soit bien moins que la moyenne de l'OCDE (84 %). L'agriculture représente 25.0 % des émissions nettes de cette région, contre 8.5 % en moyenne dans la zone OCDE. En revanche, l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie représentent 20 % des émissions totales de la région, alors qu'elles constituent un puits net pour l'OCDE (2023[6]). De ce fait, les effets relatifs de la transition sur les différents secteurs varieront considérablement d'une région à l'autre. Les préoccupations concernant l'accès à l'énergie, dont le poids est tout aussi important lors de la définition d'une transition juste, prendront une teinte différente (même si, souvent, elles pèseront encore fortement) dans les pays riches en ressources énergétiques (qu'il s'agisse de combustibles fossiles ou d'énergies renouvelables) et dans ceux qui dépendent plus massivement des importations. Ainsi, la nature et les démarches adoptées à l'appui de la transition varieront à la fois entre les pays développés et en développement, et entre les pays de ces deux catégories, selon leur expérience propre.

Source : OCDE (2024[2]), *Justice environnementale : Contexte, défis et approches nationales*, https://doi.org/10.1787/d96d644d-fr ; OCDE (2023[6]), *Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change*, https://doi.org/10.1787/2431bd6c-en.

La répartition inégale des coûts et des avantages liés à un processus de transition est un problème commun à tous les pays, mais elle peut revêtir des formes différentes dans les pays en développement

L'expérience des pays de l'OCDE illustre les conséquences plurielles de la transition climatique en termes de redistribution au sein des pays, mais ce sont les points de départ différents des transitions qui déterminent les trajectoires des pays en développement. Malgré un tableau global nuancé, les données provenant des pays de l'OCDE relatives aux conséquences de la transition verte sur les marchés du travail donnent à penser que celle-ci entraîne une dégradation des perspectives d'emploi pour les ouvriers et les travailleurs agricoles (Graphique 18.1), une charge plus importante en termes de reconversion pour les travailleurs peu qualifiés, et la concentration des avantages associés aux professions vertes sur les emplois hautement qualifiés (OCDE, 2024[1])[3]. Les effets de la transition sont également hétérogènes d'une région à une autre : les risques sont élevés dans les zones qui concentrent beaucoup de secteurs à forte intensité d'émission, et les avantages s'accumulent dans les zones dotées du capital humain (OCDE, 2023[7]) et des ressources (minéraux critiques par exemple) (OCDE, 2023[8]) nécessaires à la transition climatique. Au niveau des ménages, les dispositifs de tarification du carbone ont tendance à constituer une régression en l'absence de mesures correctives (Immervoll et al., 2023[9] ; OCDE, 2024[1]). Parallèlement, les politiques climatiques sont susceptibles de faire peser des charges plus lourdes aux petites et moyennes entreprises (PME), par exemple parce que ces dernières sont moins à même de se conformer aux normes et obligations en matière d'information[4] (OCDE, 2023[10]).

Graphique 18.1. Effet prévu sur l'emploi du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de l'Union européenne, ensemble de propositions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030



Note : Le graphique montre les variations de l'emploi observées dans le scénario de référence entre 2019 et 2030 (barres bleu foncé), ainsi que les variations additionnelles enregistrées en 2030 avec le scénario « Ajustement à l'objectif 55 » (barres bleu clair). Le graphique indique également la variation nette totale de l'emploi entre 2019 et 2030 dans le scénario « Ajustement à l'objectif 55 » (marqueurs).
Source : OCDE (2023[11]), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2023 : Les compétences au service d'une transition écologique et numérique résiliente*, https://doi.org/10.1787/fe76e556-fr

Dans une certaine mesure et à des degrés divers, ces problématiques auxquelles les pays de l'OCDE sont confrontés trouvent un écho dans les pays en développement, où la transition n'a pas nécessairement les mêmes répercussions sur l'ensemble du marché du travail. Dans les principaux pays en développement producteurs de combustibles fossiles, par exemple, les effets négatifs sur les travailleurs dont l'emploi est directement ou indirectement lié au secteur de l'énergie sont particulièrement prononcés (OCDE, 2022[12]). Ainsi, en Asie du Sud-Est, on observe souvent une forte concentration des chaînes de valeur de l'extraction du charbon dans quelques régions, ce qui accroît le risque de voir les inégalités régionales amplifiées par la transition (OCDE, 2024[13]). De la même manière, par exemple dans les économies en développement reposant sur les industries extractives, les réformes des subventions aux énergies fossiles peuvent avoir des effets redistributifs négatifs, en particulier pour les ménages qui consacrent une part relativement plus importante de leurs dépenses totales à l'énergie (OCDE, 2022[12]).

> La transition verte entraîne une dégradation des perspectives d'emploi pour les ouvriers et les travailleurs agricoles, une charge plus importante en termes de reconversion pour les travailleurs peu qualifiés, et la concentration des avantages associés aux professions vertes sur les emplois hautement qualifiés.

Toutefois, les pays en développement se heurtent par ailleurs à des problèmes distincts. Dans les pays dotés de systèmes énergétiques naissants, par exemple, la transition climatique suppose de lutter contre la pauvreté énergétique au moyen de sources renouvelables (OCDE, 2023[14]), ce qui fait de l'accès à l'énergie une variable majeure lors de l'évaluation des inégalités. De façon plus générale, les projections relatives aux implications de la transition – qui restent à ce jour incomplètes dans les pays de l'OCDE[5] – sont encore plus vagues dans les pays en développement en raison du manque de financement et de données, des contraintes en termes de capacités humaines et des problèmes de gouvernance (OCDE,

2023[15]). Avant de mettre au point et de promouvoir une transition juste dans les pays en développement, il convient au préalable d'investir dans ces travaux de diagnostic, et d'y apporter un concours.

Des mesures d'action publique adaptées et un dialogue avec les parties prenantes touchées peuvent aider à surmonter les perturbations transitoires, mais les pays en développement voient leurs options réduites en raison de leurs ressources et de leurs capacités limitées

On peut observer que les conséquences en termes de redistribution revêtent plusieurs dimensions et, partant, requièrent des mesures différentes en matière d'action publique. Concernant l'évolution des marchés du travail, les travaux de recherche de l'OCDE mettent en avant le rôle majeur des politiques de l'éducation et des compétences, ainsi que des mécanismes de protection sociale (assurance des salaires, par exemple) dans le lissage des coûts liés à la transition (OCDE, 2023[11] ; 2023[7] ; 2024[1]). Les transferts publics compensatoires peuvent aussi aider à neutraliser les évolutions régressives résultant des dispositifs de tarification du carbone (Immervoll et al., 2023[9] ; OCDE, 2024[1]). En outre, l'apport d'un soutien financier et technique, associé à l'élaboration de normes adaptées à la situation propre aux PME[6], peut contribuer à alléger les contraintes pesant sur elles (OCDE, 2023[10]).

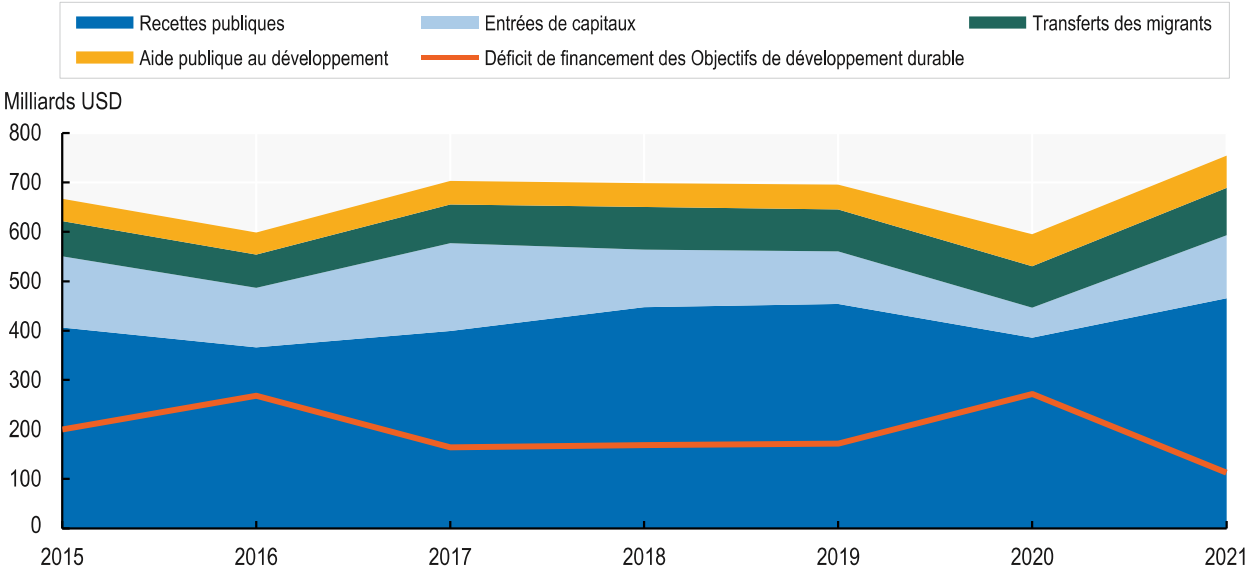
La disponibilité d'informations détaillées – non seulement sur les conséquences de la transition[7], mais aussi sur les éléments qui font obstacle aux solutions en matière d'action publique ou qui les favorisent – est précieuse, et constitue un fil conducteur dans les travaux de recherche. Par exemple, dans les pays de l'OCDE, la participation à des programmes de formation reste faible parmi les travailleurs qui occupent des emplois à forte intensité d'émission et sont exposés au risque de suppression de leur emploi (OCDE, 2023[7]). Afin d'élaborer des politiques efficaces relatives aux marchés du travail, il est crucial de bien cerner les obstacles internes (la motivation, par exemple) et externes (les coûts, par exemple) qui empêchent ces travailleurs de s'inscrire à de tels programmes (OCDE, 2023[16] ; 2023[11]). Le dialogue social et son rôle fondamental constituent un autre élément transversal. Les conséquences en termes de redistribution font des gagnants et des perdants : dans ce contexte, l'expérience de l'OCDE montre que le dialogue et l'inclusivité des processus décisionnels peuvent atténuer le ressentiment, renforcer la confiance et améliorer l'acceptation par le public des politiques climatiques[8].

Le secteur informel limite également la capacité des régimes de protection sociale à réduire les coûts de transition. Dans les faits, les travailleurs du secteur formel sont deux fois plus susceptibles de cotiser aux régimes de protection sociale et/ou d'en bénéficier.

Les différences fondamentales, notamment en termes de ressources et de capacités, influent sur le degré de transposabilité aux pays à faible revenu des mesures prises par les économies de l'OCDE. Dans les pays en développement, les contraintes budgétaires (OCDE/Commission de l'Union africaine/African Tax Administration Forum, 2023[17] ; Commission de l'Union Africaine/OCDE, 2023[18]) et les déficits de financement (voir, par exemple, le Graphique 18.2 pour la situation en Afrique), associés aux capacités limitées des pouvoirs publics (OCDE, 2022[12]) sont souvent un obstacle à la mise en œuvre de vastes programmes de dépenses publiques en faveur de la protection sociale et des dispositifs de reconversion[9]. Le secteur informel limite également la capacité des régimes de protection sociale à réduire les coûts de transition. Dans les faits, les travailleurs du secteur formel sont deux fois plus susceptibles de cotiser aux régimes de protection sociale et/ou d'en bénéficier (Kolev, La et Manfredi, 2023[19]). Le manque de confiance compte parmi les obstacles à la transition verte dans les économies non avancées (OCDE, 2024[20] ; Cologna et Siegrist, 2020[21]). Le dialogue social y est également plus difficile, car les systèmes

de gouvernance participative et les processus délibératifs auxquels les pays de l'OCDE ont recours (tels que les mécanismes de dialogue tripartite et les conventions citoyennes)[10] sont généralement plus fragiles dans les pays en développement.

Graphique 18.2. Financements disponibles et déficit de financement des Objectifs de développement durable de l'Afrique, 2015-21



Note : Le déficit de financement des Objectifs de développement durable correspond à l'écart entre les financements nécessaires à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et les ressources financières disponibles.
Source : Commission de l'Union africaine/OCDE (2023[18]), *Dynamiques du développement en Afrique 2023 : Investir dans le développement durable*, https://doi.org/10.1787/b0920649-fr.

Une transition juste tient compte des effets entre les pays, et permet notamment de gérer les répercussions sur les pays en développement des politiques menées par les pays de l'OCDE

Le consensus est grandissant sur un point : une transition juste suppose de prendre en compte les effets induits non seulement au sein des pays, mais aussi entre les pays et tout au long des chaînes de valeur internationales. Entre autres fils conducteurs, les travaux de l'OCDE font ressortir le fait que les politiques environnementales et climatiques menées par les pays développés influent souvent sur les modes de calcul appliqués aux transitions spécifiques des pays en développement[11].

Les délocalisations d'émissions de carbone comptent parmi les retombées potentielles majeures. On parle de délocalisation d'émissions de carbone lorsque les émissions de pays étrangers augmentent sous l'effet de la mise en place ou de l'intensification des politiques climatiques menées dans un pays donné (OCDE, 2020[22]). Les délocalisations induites par les pays développés vers les pays en développement peuvent survenir au travers des échanges et de l'investissement si des politiques climatiques plus strictes dans les premiers, sans contrepartie dans les seconds, augmentent les coûts supportés par les entreprises et réduisent le retour sur investissement. Malgré les données *ex post* limitées à ce jour concernant ces délocalisations, on estime que cet effet d'entraînement pourrait aussi donner lieu à une évolution des processus de production – dont la relocalisation d'industries à forte intensité d'émission et très polluantes comme les produits chimiques, le ciment et l'acier – vers les pays en développement, vérifiant alors le phénomène de « refuge pour les pollueurs » (Prag, 2020[23]). Dans le même temps, les efforts unilatéraux déployés pour remédier à d'éventuelles délocalisations d'émissions de carbone, comme les ajustements

carbone aux frontières et les exigences de contenu local, peuvent avoir des répercussions sur la concurrence et les échanges internationaux. Lors de l'élaboration de ces instruments, il est indispensable de veiller tout particulièrement à ce qu'ils appuient les efforts d'atténuation, tout en maintenant des règles du jeu équitables et sans privilégier les économies avancées, notamment par rapport aux pays en développement qui ont des processus de production à plus forte intensité de carbone et des capacités moindres pour répondre aux exigences en matière de mesure et de notification.

Parmi les autres exemples de mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques susceptibles d'avoir des répercussions, on peut citer les trains de mesures mis en œuvre dans les économies avancées ces dernières années au titre des politiques industrielles vertes à grande échelle, comme la loi sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act) aux États-Unis et le plan d'investissement du Pacte vert de l'Union européenne. Ces mesures peuvent fortement stimuler des industries bas carbone et, sous l'angle de l'économie politique, elles peuvent aussi jouer un rôle majeur en soutenant les emplois et les industries sur le marché intérieur. Les avantages qu'elles procurent au niveau national peuvent toutefois avoir un coût pour les pays en développement, qui n'ont généralement pas les capacités et les financements nécessaires pour lancer des programmes aussi vastes (à l'exception de la République populaire de Chine, de l'Indonésie et de quelques autres grandes économies émergentes). Il existe un risque que les pays en développement ne bénéficient pas des trains de mesures relevant des politiques industrielles vertes, qui orienteraient plutôt les investissements bas carbone vers les économies avancées, creusant ainsi le déficit déjà considérable dans ce domaine (Montague, Raiser et Lee, 2024[24]). De même, on pourrait voir les acteurs des pays en développement être de plus en plus exclus des chaînes d'approvisionnement lorsqu'ils ne sont pas en mesure de respecter les normes requises pour bénéficier des mesures publiques de soutien adoptées au titre des politiques industrielles.

Il existe un risque que les pays en développement ne bénéficient pas des trains de mesures relevant des politiques industrielles vertes, qui orienteraient plutôt les investissements bas carbone vers les économies avancées, creusant ainsi le déficit déjà considérable dans ce domaine (Montague, Raiser et Lee, 2024[24]).

Les efforts déployés récemment par l'Union européenne (UE) pour mettre un terme aux importations de bois et de produits agricoles contribuant à la déforestation, en vertu du règlement de 2023 relatif à la lutte contre la déforestation, ont suscité de vives critiques de la part de certains pays en développement producteurs, qui estiment que cette réglementation est inéquitable et pèse lourdement sur eux. Plusieurs de ces pays ont fait part de leurs préoccupations concernant, d'une part, les atteintes à la réputation découlant du fait d'être considérés comme à risque élevé au regard de ce règlement et, d'autre part, les effets de contagion pour ce qui concerne l'accès aux marchés et les niveaux d'exportation. L'UE a finalement décidé de reporter la mise en œuvre de ce système de classification (Bounds, Hancock et Beattie, 2024[25]).

En associant des mesures de soutien efficaces dans le cadre de la coopération pour le développement à des politiques nationales cohérentes, les fournisseurs peuvent accompagner des transitions justes dans les pays en développement

C'est l'ensemble des instruments de coopération pour le développement qui est nécessaire afin de soutenir les pays en développement dans leurs efforts de gestion d'une transition juste. Cela passe notamment par le fait de rendre les ressources financières disponibles, accessibles et abordables pour les

pays partenaires, d'aider ces derniers à mettre en place des cadres réglementaires et d'action publique adaptés, et de soutenir le développement des capacités requises (OCDE, 2019[26]). L'objectif poursuivi devrait être de permettre aux pays partenaires de déterminer dans un premier temps la nature exacte de leur transition climatique, y compris les éventuels points de friction et perspectives, puis de prendre des mesures concrètes afin de mettre en œuvre leurs priorités.

> ... compte tenu de la nature transversale de la transition climatique, la coopération pour le développement a tout à gagner à adopter une démarche systémique, consistant à appréhender les effets de la transition dans leur globalité et à favoriser la coordination entre les ministères et les autres parties prenantes.

Les principes de développement aujourd'hui bien établis peuvent être adaptés au contexte climatique afin d'apporter un soutien efficace aux pays partenaires. Toute démarche au regard d'une transition juste étant propre à chaque contexte, les efforts en matière de coopération pour le développement dans ce domaine doivent faire l'objet d'une démarche d'appropriation par les pays partenaires et être orientés par les réalités de ces derniers. Éléments déjà bien connus, les principes relatifs à l'efficacité de l'aide – à savoir l'appropriation par les pays partenaires, l'orientation vers les résultats, les partenariats inclusifs à l'appui du développement, ainsi que la transparence et la redevabilité mutuelle (GPEDC, 2024[27]) – doivent guider l'aide au développement liée au climat. De façon plus générale, et compte tenu de la nature transversale de la transition climatique, la coopération pour le développement a tout à gagner à adopter une démarche systémique, consistant à appréhender les effets de la transition dans leur globalité et à favoriser la coordination entre les ministères et les autres parties prenantes.

Miser en priorité sur la cohérence des politiques peut accroître l'efficacité du soutien apporté en faveur du développement. L'action climatique relève d'un engagement planétaire et, partant, ses conséquences transcendent les frontières et diffèrent au sein des pays et entre eux. Une vision planétaire est indispensable pour apporter un véritable soutien aux pays en développement dans la perspective d'une transition juste. Pour les fournisseurs de coopération pour le développement, cela implique de suivre et d'évaluer les effets transnationaux de leurs politiques publiques (OCDE, 2019[28]) et de promouvoir des solutions climatiques qui tiennent compte de ces effets. Ces actions, notamment si elles s'inscrivent dans le cadre de consultations avec les pays en développement, peuvent renforcer la confiance mutuelle, faire en sorte que les démarches des fournisseurs en matière d'action climatique accentuent leurs efforts de développement liés au climat au lieu de les en détourner, et favoriser une transition juste à l'échelle mondiale.

Références

Bounds, A., A. Hancock et A. Beattie (2024), « EU delays stricter rules on imports from deforested areas », *Financial Times*, https://www.ft.com/content/8dab4dc6-197b-4a2f-86f0-d5e83ce00b09. [25]

Cologna, V. et M. Siegrist (2020), « The role of trust for climate change mitigation and adaptation behaviour: A meta-analysis », *Journal of Environmental Psychology*, vol. 69, p. 101428, https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101428. [21]

Commission de l'Union Africaine/OCDE (2023), *Dynamiques du développement en Afrique 2023 : Investir dans le développement durable*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/3269532b-en. [18]

GPEDC (2024), *Les principes d'efficacité*, Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, https://www.effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles#. [27]

Immervoll, H. et al. (2023), *Who pays for higher carbon prices?: Illustration for Lithuania and a research agenda*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/8f16f3d8-en. [9]

Kolev, A., J. La et T. Manfredi (2023), *Extending social protection to informal economy workers: Lessons from the Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIbIH)*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/ca19539d-en. [19]

Montague, C., K. Raiser et M. Lee (2024), *Bridging the clean energy investment gap: Cost of capital in the transition to net-zero emissions*, Éditions OCDE, Paris. [24]

OCDE (2024), *Advancing Robust, Credible and Just Transition Plans*, Éditions OCDE, Paris, à paraître. [5]

OCDE (2024), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/4abdba16-en. [20]

OCDE (2024), *Justice environnementale : contexte, défis et approches nationales*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/57616eb4-en. [2]

OCDE (2024), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2024 : Transition vers la neutralité carbone et marché du travail*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en. [1]

OCDE (2024), *Towards Greener and More Inclusive Societies in Southeast Asia*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/294ce081-en. [13]

OCDE (2023), *Assessing and Anticipating Skills for the Green Transition: Unlocking Talent for a Sustainable Future*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/28fa0bb5-en. [16]

OCDE (2023), *Capacity Development for Climate Change in Small Island Developing States*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/888c870a-en. [15]

OCDE (2023), *Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/2431bd6c-en. [6]

OCDE (2023), *Job Creation and Local Economic Development 2023: Bridging the Great Green Divide*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/21db61c1-en. [7]

OCDE (2023), *Mining Regions and Cities in the Region of Antofagasta, Chile: Towards a Regional Mining Strategy*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/9836e155-en. [8]

OCDE (2023), *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat 2023*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/342b8564-en. [10]

OCDE (2023), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2023 : Les compétences au service d'une transition écologique et numérique résiliente*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/fe76e556-fr. [11]

OCDE (2023), *Supporting developing countries' energy transition: Analytical elements to facilitate policy dialogue on a DAC approach*, OCDE, Paris. [14]

OCDE (2022), *Equitable Framework and Finance for Extractive-based Countries in Transition (EFFECT)*, OECD Development Policy Tools, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/7871c0ad-en. [12]

OCDE (2020), *Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments?*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/8008e7f4-en. [22]

OCDE (2019), *Aligning Development Co-operation and Climate Action: The Only Way Forward*, Objectif développement, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/5099ad91-en. [26]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable*, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/oecd-legal-0381. [28]

OCDE/Commission de l'Union africaine/African Tax Administration Forum (2023), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2023*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/15bc5bc6-en-fr. [17]

OIT (2016), *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/principes-directeurs-pour-une-transition-juste-vers-des-economies-et-des. [4]

Prag, A. (2020), *The climate challenge and trade: Would border carbon adjustments accelerate or hinder climate action?*, background Paper for the 39th Round Table on Sustainable Development, OECD, Paris, https://www.oecd.org/sd-roundtable/papersandpublications/The%20Climate%20Challenge%20and%20Trade...%20background%20paper%20RTSD39.pdf. [23]

Wang, X. et K. Lo (2021), « Just transition: A conceptual review », *Energy Research & Social Science*, vol. 82, p. 102291, https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291. [3]

Notes

[1] Ce chapitre est une contribution au projet horizontal de l'OCDE « Zéro émission nette + : Résilience climatique et économique dans un monde en mutation », dans le cadre de ses travaux transversaux sur les perspectives des pays en développement en matière d'action climatique. Ses auteurs s'appuient sur les discussions d'un groupe de réflexion composé d'experts de l'OCDE, de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI). Ils souhaitent remercier Ida Mc Donnell, Jens Sedemund, Eleanor Carey et Kilian Raiser pour leurs conseils et leurs commentaires. Ils souhaitent également remercier leurs collègues des directions de l'OCDE suivantes : Secrétariat général (Joscha Rosenbusch), Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (Marija Kuzmanovic, Marco Marchese), Direction des affaires financières et des entreprises (Noemi Gietemann, Sophia Gnych, Iris Mantovani, Benjamin Michel), Direction de la coopération pour le développement (Özlem Taskin), Direction de l'éducation et des compétences (Diana Figueroa Toledo),

Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (Katharine Mullock), Direction de l'environnement (Yuko Ishibashi), Direction de la science, de la technologie et de l'innovation (Alice Holt), et Centre de développement (Luis Cecchi, Andrea Cinque, Olivia Cuq, Juan De Laiglesia, Jason Gagnon, Lahra Liberti, Arthur Minsat, Jan Rielaender). Ils souhaitent en outre remercier l'IDDRI (Henri Waisman) et l'AIE (Jane Cohen).

[2] Plusieurs pays de l'OCDE ont formalisé leurs engagements en faveur d'une transition juste dans le cadre de leurs efforts relevant de l'action climatique. À titre d'exemple, le Costa Rica a intégré les principes d'une transition juste dans ses contributions déterminées au niveau national, en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et le pays a fait de ce concept une composante à part entière de la planification de son propre développement. Si la mise en œuvre de ce plan a été pour l'essentiel pilotée par le ministre de l'Environnement et de l'Énergie, le processus prévoit la participation d'un large éventail de parties prenantes, y compris des groupes vulnérables. Dans le même esprit, en Nouvelle-Zélande, l'équipe du partenariat pour des transitions justes (Just Transitions Partnership), qui fait partie du ministère de l'Innovation des entreprises et de l'Emploi, intervient dans l'ensemble des ministères et des organismes publics et collabore avec des partenariats régionaux afin de planifier et gérer la transition d'une manière juste et équitable, tout en veillant à son alignement sur les objectifs de l'administration centrale, voir https://doi.org/10.1787/79ff43a3-fr.

[3] Par exemple, selon l'édition 2024 à paraître des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, pour ce qui concerne les emplois verts, les travailleurs hautement qualifiés bénéficient d'une majoration salariale importante, alors que les travailleurs peu qualifiés sont généralement moins bien rémunérés que ceux qui occupent des emplois peu qualifiés dans d'autres secteurs.

[4] Le coût unitaire plus élevé de l'énergie et l'accès limité aux incitations fiscales vertes, ainsi que les conditions d'éligibilité à ces incitations, impliquent également que la transition climatique représente une charge disproportionnée pour les PME. Pour de plus amples détails, voir https://doi.org/10.1787/6813bf38-en.

[5] Pour un examen des limites liées aux données lors de la cartographie des implications de la transition verte sur les marchés du travail dans les pays de l'OCDE, voir par exemple https://doi.org/10.1787/fe76e556-fr.

[6] Les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises* préconisent des mesures d'atténuation proportionnées et fondées sur les risques. Ils invitent les entreprises à adapter et ajuster leur devoir de diligence en fonction de leur taille, de leur implication dans tout impact négatif et de la gravité de cet impact, afin de s'assurer que les attentes en matière diligence raisonnable sont réalisables. Voir https://doi.org/10.1787/0e8d35b5-fr.

[7] Même parmi les pays de l'OCDE, on observe une hétérogénéité notable de l'offre sous-jacente de compétences vertes et, de ce fait, du potentiel de redéploiement de la main-d'œuvre. Pour un examen plus approfondi, voir https://doi.org/10.1787/6813bf38-en.

[8] Voir, par exemple, les travaux de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/4abdba16-en, https://doi.org/10.1787/34a56a87-fr et Dechezleprêtre et al. https://doi.org/10.1787/3406f29a-en.

[9] Par exemple, dans la région Amérique latine et Caraïbes (ALC), seuls 15 % des travailleurs ont la possibilité de suivre une formation, sous une forme ou une autre, contre 56 % de leurs homologues dans les pays de l'OCDE. Voir https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en.

[10] À titre d'exemple, dans plusieurs pays européens, le tripartisme est inscrit dans la législation sociale, voir https://www.imperial.ac.uk/grantham/publications/briefing-papers/towards-a-just-and-equitable-low-carbon-energy-transition.php. Des processus de consultation sous-tendent également les stratégies d'abandon progressif des combustibles fossiles tels que le charbon, voir https://doi.org/10.1787/21db61c1-en. D'autres exemples de processus délibératifs utilisés dans les pays de l'OCDE pour aborder les questions liées au climat sont étudiés au sein de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/34a56a87-fr.

[11] L'inverse peut également être vrai, par exemple dans le cas des restrictions à l'exportation mises en œuvre par des pays en développement possédant d'importantes réserves de minéraux critiques, voir https://doi.org/10.1787/c6bb598b-en. Cette question est également abordée dans un document de l'OCDE à paraître sur les effets des restrictions à l'exportation sur les échanges et les marchés intérieurs, qui s'appuie sur des études de cas consacrées au cobalt, au lithium et au nickel.

19 Principes régissant les effets de l'action climatique sur le bien-être

Luis-Felipe López-Calva, Banque mondiale

Ruth Hill, Banque mondiale

Trang Nguyen, Banque mondiale

Miki Khanh Doan, Banque mondiale

L'accélération de la lutte contre la pauvreté passera inévitablement par une réduction de l'impact du changement climatique sur les ménages pauvres et vulnérables. Il peut être utile pour les responsables de l'action publique d'adapter le cadre d'évaluation des aléas, de l'exposition et de la vulnérabilité – souvent utilisé pour déterminer les répercussions matérielles du changement climatique –, dans l'optique de répertorier et de mesurer les avantages et les coûts de l'action climatique sur le plan du bien-être, ainsi que d'en assurer le suivi. Le présent chapitre commence par un examen des effets disproportionnés du changement climatique sur les populations pauvres et vulnérables, et des priorités de la politique publique qui consistent à atténuer les dangers et/ou la vulnérabilité tout en apportant des avantages non climatiques. Il propose ensuite un cadre pour l'évaluation des retombées de l'action climatique sur le bien-être et analyse les trois manières dont la politique climatique influe sur le bien-être, avant de présenter deux principes à appliquer pour orienter les décisions en matière de politique climatique : privilégier les mesures visant un objectif double ou triple, et identifier et réduire au minimum les coûts pour les ménages pauvres.

Messages clés

- Le changement climatique touche de manière disproportionnée les populations pauvres et vulnérables, dont les moyens de subsistance dépendent souvent des ressources naturelles et qui ne peuvent accéder à des services d'épargne, de crédit et d'assurance, ce qui augmente pour elles le coût des aléas.
- La priorité devrait être donnée aux mesures visant à gérer les aléas climatiques ou réduire l'exposition et la vulnérabilité, et à procurer aux populations pauvres et vulnérables des avantages sans lien avec le climat – autrement dit des mesures visant un objectif double ou triple.
- La gestion des arbitrages inhérents aux politiques climatiques nécessite une compréhension approfondie des multiples répercussions que ces politiques peuvent avoir sur des populations différentes et à des horizons temporels divers. Bien qu'évidents, les avantages à long terme doivent être mesurés et gérés, et des actions de compensation doivent être mises en place afin d'assurer une transition équitable.
- Les acteurs de la coopération pour le développement jouent un rôle crucial en favorisant des transitions équitables et durables. En adoptant de préférence des stratégies qui offrent des avantages multiples et en assurant le suivi et la compensation, autant que faire se peut, des arbitrages, ils rendent possible la perspective d'un avenir prospère, équitable et résilient.

La réduction de la pauvreté et la lutte contre le changement climatique sont intimement liées

Le changement climatique touche de manière disproportionnée les populations pauvres et vulnérables. Les ménages pauvres sont souvent tributaires des ressources naturelles pour leurs moyens de subsistance, ce qui rend leurs revenus plus dépendants des conditions météorologiques, et donc très sensibles aux évolutions du climat. En outre, le manque de capital, corollaire d'une existence marquée par la pauvreté, augmente le coût des aléas. Une isolation inadéquate, le manque d'étanchéité et des matériaux de construction de mauvaise qualité caractérisent souvent les logements occupés par les ménages pauvres, ce qui les rend plus vulnérables face aux phénomènes météorologiques extrêmes. Ces ménages vivent dans des zones reculées. La probabilité est alors plus élevée que le prix des biens qu'ils achètent soit affecté par les événements météorologiques locaux. Confrontés à des pertes de revenu ou de biens, ils sont moins susceptibles de pouvoir compter sur une épargne ou sur l'accès à un crédit ou à une assurance. Les répercussions d'un choc peuvent être tangibles pendant encore de nombreuses années après l'événement lui-même. En outre, les phénomènes météorologiques extrêmes ont une incidence sur le bien-être non seulement lorsque les catastrophes surviennent, mais aussi en raison des comportements coûteux induits par l'absence de couverture du risque. Le changement climatique augmentant la fréquence et l'intensité des aléas, les ménages pauvres et ceux qui vivent tout juste au-dessus du seuil de pauvreté seront de plus en plus exposés à un risque accru de diminution du bien-être sous l'effet de phénomènes climatiques extrêmes.

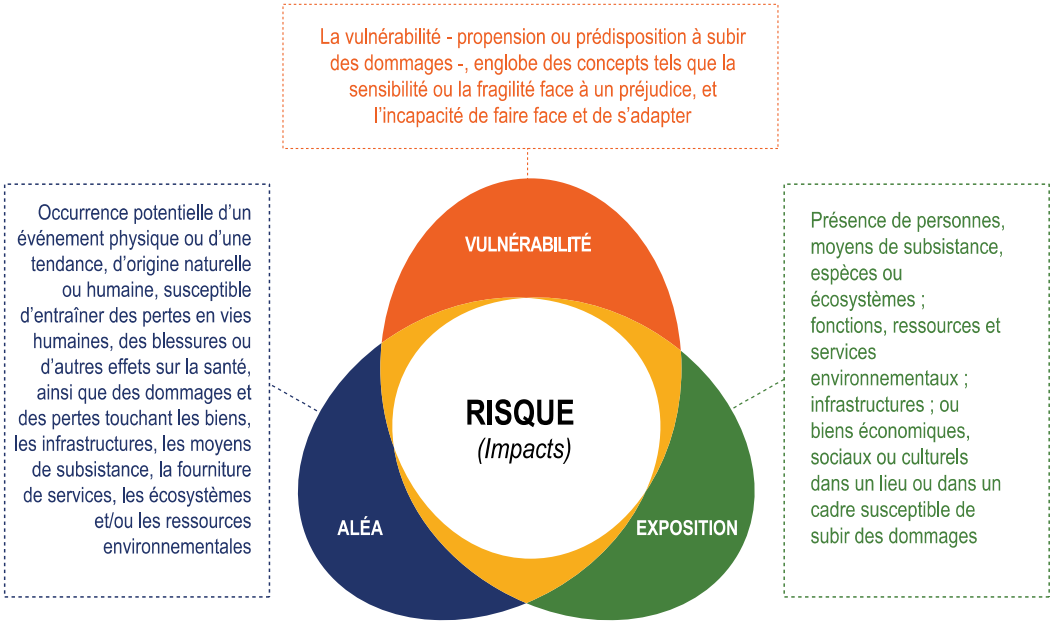
> Il est fondamental d'évaluer les effets de la transition écologique sur les populations pauvres et vulnérables, de façon à s'assurer que l'élaboration des politiques facilite une transition juste – autrement dit une transition qui tient compte des répercussions sur les plans social, de l'emploi et du bien-être, et qui garantit un partage équitable des avantages.

La transition vers une économie bas carbone et résiliente au changement climatique est essentielle pour faire progresser la lutte contre la pauvreté à court comme à long terme. Cette transition peut toutefois entraîner des coûts à court terme, tels qu'une hausse des prix de l'énergie et des suppressions d'emplois dans les secteurs à forte intensité de carbone, qui peuvent être particulièrement difficiles à surmonter pour les personnes les plus pauvres. Il est fondamental d'évaluer l'impact de la transition écologique sur les populations pauvres et vulnérables, de façon à s'assurer que l'élaboration des politiques publiques facilite une transition juste – autrement dit une transition qui tient compte des répercussions sur les plans social, de l'emploi et du bien-être, et qui garantit un partage équitable des avantages.

Un cadre pour l'évaluation des effets de l'action climatique sur le bien-être

Les travaux de recherche sur le climat suivent généralement le cadre d'évaluation des aléas, de l'exposition et de la vulnérabilité proposé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat afin de déterminer les effets négatifs potentiels sur les populations (Reisinger et al., 2020[1]). Comme le montre le Graphique 19.1, ce cadre met en évidence l'influence à la fois de la nature des aléas, et de l'exposition et de la vulnérabilité de la population sur la gravité de l'impact d'un phénomène météorologique. Il constitue une ressource utile pour les réflexions concernant les répercussions du changement climatique et de l'action climatique sur le bien-être.

Graphique 19.1. Cadre d'évaluation des aléas, de l'exposition et de la vulnérabilité



Source : Réalisation des auteurs d'après les définitions du GIEC (2022[2]), « Annex II – Glossary », https://doi.org/10.1017/9781009325844.029.

Si, dans un lieu donné, les ménages sont tous confrontés aux mêmes aléas, la vulnérabilité varie d'un ménage à l'autre en fonction des caractéristiques de chacun. La vulnérabilité des ménages (et dans une certaine mesure leur exposition) dépend de leur capacité à accumuler et à utiliser différents biens : le capital humain (éducation, compétences et santé) ; le capital physique (bétail et outils) ; le capital naturel (terres émergées et écosystèmes) ; le capital financier (épargne et prêts) ; et le capital social (normes et réseaux de soutien mutuel) (López-Calva et Rodríguez-Castelán, 2016[3]). Par exemple, l'accès à des technologies d'irrigation efficaces peut réduire les pertes agricoles provoquées par la sécheresse (Herwehe et Scott, 2018[4]), et l'éducation et les actifs financiers permettent aux ménages d'opter pour des

moyens de subsistance plus résilients face au changement climatique et de se remettre rapidement des chocs (Erman, Obolensky et Hallegatte, 2019[5] ; Tesfaye et Tirivayi, 2020[6]).

Les effets des politiques climatiques sur le bien-être se jouent autour de trois axes

Les mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques ont des effets positifs sur le bien-être en ce qu'elles modifient la répartition de la probabilité des aléas et/ou réduisent l'exposition et la vulnérabilité. Indépendamment de ces effets, elles peuvent avoir une incidence, directe ou non, sur le bien-être, par exemple au travers des coûts ou avantages supplémentaires qu'elles induisent dans ce domaine. Le Graphique 19.2 illustre les effets des politiques climatiques sur le bien-être sous l'angle des aléas, de l'exposition et de la vulnérabilité, ainsi que des autres avantages ou coûts liés aux ménages.

Graphique 19.2. Effets des politiques climatiques sur le coût des chocs climatiques en termes de bien-être



Les politiques d'atténuation peuvent modifier la répartition de la probabilité des aléas à l'avenir. On peut citer par exemple les taxes carbone, qui permettent de réduire les émissions, notamment dans les pays fortement émetteurs. D'autres mesures, comme celles qui encouragent l'accroissement du couvert forestier, peuvent entraîner un changement plus immédiat des conditions météorologiques locales. Les mesures qui aident les ménages à déménager et/ou à déplacer leurs biens dans des lieux moins exposés aux dangers peuvent quant à elles influer sur l'exposition. Parmi les mesures qui modifient la vulnérabilité d'un ménage face aux aléas figurent celles axées sur l'adaptation, notamment celles qui encouragent les ménages à investir dans la gestion de l'eau et la qualité des sols ou dans des logements de meilleure qualité, ainsi que les politiques de développement plus générales, qui visent à augmenter le capital des ménages pauvres, leur permettant ainsi de mieux faire face aux chocs climatiques ou d'accroître leurs revenus à partir d'activités moins touchées par les aléas. À titre d'exemple, améliorer la qualité de l'éducation, renforcer l'infrastructure routière pour faciliter l'accès des ménages aux marchés, améliorer l'urbanisme, adopter des systèmes d'alerte précoce et d'évacuation, ou encore faciliter l'inclusion financière sont autant de mesures qui peuvent contribuer à réduire la vulnérabilité des ménages. Nombre de mesures ont des effets à la fois sur l'exposition et sur la vulnérabilité. L'éducation, par exemple, réduit l'exposition des ménages en les aidant à migrer et à changer de moyens de subsistance ; en outre, elle diminue leur vulnérabilité en augmentant leur capacité à s'adapter aux changements. Pour la suite de notre propos, la vulnérabilité et l'exposition (telles que définies dans le cadre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) sont combinées, sans perte d'informations clés.

> Si ces répercussions hors impact climatique sont négligées et non prises en compte de manière explicite, elles peuvent avoir des effets défavorables considérables, notamment pour les ménages pauvres et vulnérables.

Les mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques peuvent également générer des avantages ou des coûts supplémentaires sans lien avec le climat, qui ont un impact direct sur le bien-être. Il conviendrait d'évaluer ces coûts lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces mesures. Par exemple, dans les zones inondables, la modernisation des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, visant à les rendre résilientes face aux inondations, permet non seulement de réduire l'exposition aux maladies d'origine hydrique à la suite d'une catastrophe, mais aussi d'améliorer la santé globale des ménages, ce qui accroît leur capacité productive et leurs revenus (Hallegatte, Rentschler et Rozenberg, 2019[7]). De même, les retombées positives des politiques d'atténuation sur la pollution atmosphérique peuvent avoir des effets bénéfiques immédiats sur la santé et la productivité. En revanche, la suppression des subventions à l'énergie ou la mise en place d'une tarification du carbone, par exemple la diminution du rendement net généré par les moyens de subsistance qui reposent sur l'utilisation du carbone, peut engendrer des coûts supplémentaires (Dorband et al., 2019[8]). Il existe également des coûts d'opportunité liés au financement de l'action climatique, qui se traduisent par une diminution du financement à l'appui d'autres projets de développement. Si ces répercussions hors impact climatique sont négligées et non prises en compte de manière explicite, elles peuvent avoir des effets défavorables considérables, notamment pour les ménages pauvres et vulnérables.

Il est essentiel de noter que l'évaluation d'une politique publique en termes de bien-être mettra en évidence des résultats variables selon les individus, et que l'on ne peut pas partir du principe que les effets sur les aléas et la vulnérabilité, ou les autres effets directs sur le bien-être, seront uniformes au sein d'une population donnée. L'action climatique pourrait s'avérer extrêmement bénéfique sur le plan du bien-être pour certains ménages, et moins pour d'autres, notamment si le coût induit pour ces personnes est élevé. Les mesures qui modifient la répartition des aléas procurent des avantages notables à l'ensemble des individus et aux générations à venir, mais les coûts en sont supportés par certains groupes plus que par d'autres, et ce, dès aujourd'hui. Au sein d'une société donnée, l'impact global d'une politique publique sur le plan du bien-être social correspond à la somme des effets induits sur chaque personne, en tenant compte des pondérations inhérentes.

Principes à appliquer pour orienter les politiques climatiques

Il conviendrait de privilégier les mesures qui induisent les plus fortes améliorations sur le plan du bien-être social, et qui respectent également les principes généraux de l'utilisation en cascade pour ce qui est de la hiérarchisation des finances publiques. Or, il n'est pas simple d'identifier ces mesures : cela implique en effet d'évaluer sur le long terme les avantages qu'elles procurent sur le plan du bien-être pour l'ensemble de la population, mais aussi pour différents pays et sur le très long terme. Comme le montrent Hendren et Sprung-Keyser (2020[9]), bien souvent, on ne dispose pas des données nécessaires pour opérer ces choix, mais certains principes peuvent néanmoins orienter les processus d'élaboration au regard des conséquences des politiques climatiques sur le plan du bien-être.

Le premier principe consiste à privilégier les mesures visant un objectif double ou triple. Les mesures d'action publique qui visent un objectif triple et ciblent les personnes pauvres sont celles dont les effets positifs sur le bien-être se jouent autour de l'ensemble des trois axes (impact positif au regard des aléas futurs, réduction de l'exposition et de la vulnérabilité, et apport d'avantages supplémentaires sans lien avec le climat ou réduction des coûts qui ont un impact direct sur le bien-être) pour les personnes situées au bas de l'échelle des revenus. Même si elles sont peu nombreuses, certaines mesures peuvent être considérées comme telles[1]. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- **Les pratiques agricoles climato-compatibles, comme la diversification des cultures ou la préservation des sols.** Ces mesures et pratiques permettent non seulement d'atténuer les effets du changement climatique, mais aussi d'améliorer les rendements des cultures et les revenus des

agriculteurs, tout particulièrement dans les régions vulnérables (Banque mondiale, 2012[10] ; Aker et Jack, 2023[11] ; Baquie et Hill, 2023[12]).

- **Les initiatives de gestion durable des forêts**, qui non seulement préservent la biodiversité et soutiennent les services écosystémiques, mais créent également des moyens de subsistance pour les communautés locales ; ce faisant, elles réduisent la pauvreté et renforcent la résilience face aux catastrophes liées au climat (Das, Das et Tah, 2022[13] ; Grosset, Papp et Taylor, 2023[14] ; Zaveri, Damania et Engle, 2023[15]).
- **Les investissements à l'appui de l'accès aux énergies propres**, qui produisent des résultats sur trois plans différents en fournissant des énergies propres abordables aux populations mal desservies et en réduisant la dépendance aux combustibles fossiles.
- **La réduction des facteurs d'inefficience dans les échanges** – souvent exacerbés par les réglementations qui limitent la concurrence et conduisent à une gestion inefficace des flottes ou à la prévalence des cargaisons à vide – peut simultanément abaisser les émissions, améliorer l'intégration des marchés (en diminuant la vulnérabilité) et contribuer à la croissance économique.
- S'il est utile de mettre en évidence les mesures d'action publique qui visent un objectif triple, ce n'est pas le nombre de domaines dans lesquels un effet positif est induit qui importe, mais les avantages globaux de chaque mesure sur le plan du bien-être. Nombre de ces mesures présentent des avantages de taille en termes de réduction de la vulnérabilité et d'amélioration de la croissance des revenus, même après avoir pris en compte leurs coûts, mais elles ont des impacts minimes sur la répartition future des aléas. C'est notamment le cas dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, où la croissance des revenus n'aura qu'une incidence limitée sur le climat à l'échelon local ou sur les émissions mondiales. Dans ces pays, il importe donc tout particulièrement d'envisager en priorité des mesures de ce type. On peut citer par exemple les **services monétaires mobiles** qui facilitent le développement et permettent de recevoir rapidement des transferts en période de crise (Jack et Suri, 2014[16] ; Batista et Vicente, 2023[17]).
- **L'amélioration des infrastructures routières**, qui rend les zones reculées plus accessibles, renforce également la connectivité des marchés, ce qui atténue l'impact des sécheresses et autres chocs météorologiques sur les prix alimentaires à l'échelon local (Burgess et Donaldson, 2010[18]).
- **L'éducation**, qui non seulement accroît les revenus perçus tout au long de la vie au-delà de son coût initial (Hendren et Sprung-Keyser, 2020[9]), mais permet aussi aux ménages de s'adapter à l'évolution des conditions économiques résultant des chocs climatiques (Skoufias et Vinha, 2012[19]).

Au vu de tous les avantages procurés par ces mesures, on peut se demander quels sont les obstacles qui continuent de freiner leur adoption. En identifiant les contraintes sous-jacentes susceptibles d'entraver leur mise en œuvre – les connaissances, le financement ou l'effet dissuasif des politiques publiques existantes, par exemple –, les responsables de l'action publique pourront concevoir une action climatique qui, de par sa nature même, conduira plus efficacement à leur adoption.

Le second principe consiste à identifier les coûts pour les ménages pauvres et à les réduire au minimum. Si les progrès en direction de la réalisation des objectifs au regard de la pauvreté et du climat offrent généralement des possibilités de synergie, des arbitrages sont souvent nécessaires, et il convient de les recenser. Les coûts des politiques à l'appui de la transition pèseront inévitablement sur le bien-être de certains, et il convient de les mesurer et de les gérer au moyen de financements compensatoires ou d'autres formes de soutien.

S'agissant de l'exposition et de la vulnérabilité, bon nombre des stratégies de réduction et de gestion des risques existantes ont un coût pour les revenus moyens[2]. À titre d'illustration :

- Dans le cas de la réduction des risques, les pratiques agricoles qui limitent la vulnérabilité en diminuant les pertes de rendement lors de conditions météorologiques extrêmes entraînent souvent par ailleurs une baisse des revenus agricoles pendant les années normales (Hultgren et al., 2022[20] ; Kala, 2023[21]).
- Dans le cas de la gestion des risques, le coût de l'assurance privée est toujours supérieur au juste prix actuariel de l'assurance.

Le coût du financement public de filets de sécurité activables en cas de chocs peut ou non être récupéré grâce à la croissance des revenus qu'entraîne leur utilisation , il n'existe pour l'heure pas suffisamment de données dans ce domaine pour en attester. Les avantages sur le plan du bien-être des dépenses consacrées à la réduction de la vulnérabilité découlent du fait que les individus ont une faible appétence pour le risque et qu'ils préfèrent une consommation moins variable, même si elle est plus faible en moyenne. Sachant qu'il est coûteux de réduire la variation de la consommation, le bien-être est optimisé lorsque celle-ci est ramenée à des niveaux acceptables compte tenu de ce coût. De ce fait, la priorité doit alors être donnée aux politiques publiques qui augmentent le nombre de stratégies à faible coût disponibles en matière de gestion et de réduction des risques. Les cadres tels que ceux élaborés par Gollier et Mahul (2017[22]) et Ehrlich et Becker (1972[23]) insistent sur la nécessité d'optimiser de manière concomitante les investissements à l'appui de la réduction et de la gestion des risques.

Les mesures d'action publique qui visent à réduire les aléas climatiques futurs ont également un coût. La transition en faveur de sources d'énergie renouvelables, par exemple, peut être source de coûts pour les communautés qui dépendent des secteurs liés aux combustibles fossiles. De même, la hausse des prix de l'énergie et les pertes d'emplois dans les secteurs à forte intensité de carbone peuvent avoir une incidence considérable sur les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables. La gestion des arbitrages inhérents aux politiques climatiques nécessite une compréhension approfondie des multiples répercussions que ces politiques peuvent avoir sur des populations différentes et à des horizons temporels divers.

Dans la perspective d'une transition équitable, il est également important de suivre les retombées des mesures d'action publique et leurs coûts pour les personnes et les communautés pénalisées, ainsi que de mettre au point des actions de compensation ciblées. Il devrait s'agir non seulement de compenser les pertes, mais aussi de prendre les devants et d'offrir aux ménages défavorisés la possibilité de négocier la transition. Les responsables de l'action publique devraient accorder une attention particulière au suivi des retombées et des coûts concernant :

- L'impact des mesures adoptées sur la consommation réelle des ménages et sur les résultats au regard du marché du travail. Une aide sociale ciblée peut réduire au minimum l'impact de l'action climatique sur la consommation réelle des ménages, et des subventions et des incitations comportementales peuvent accompagner les ménages pauvres dans leur transition vers une consommation énergétique moindre et reposant sur l'utilisation d'énergies propres.
- Des mesures ciblées visant à soutenir la création d'emplois dans les territoires les plus touchés par les pertes d'emplois, un soutien aux pratiques agricoles climato-compatibles et des interventions à l'appui de la formation professionnelle sont nécessaires pour soutenir la transition vers des emplois et des moyens de subsistance sobres en carbone et en méthane.

Face aux défis étroitement liés que posent le changement climatique et la pauvreté, la communauté mondiale se doit de proposer des mesures coordonnées et inclusives. Les acteurs de la coopération pour le développement jouent un rôle crucial en favorisant des transitions équitables et durables. En adoptant de préférence des stratégies qui offrent des avantages multiples et en assurant le suivi et la compensation, autant que faire se peut, des arbitrages, ils rendent possible la perspective d'un avenir prospère, équitable et résilient.

Références

Aker, J. et B. Jack (2023), « Harvesting the rain: The adoption of environmental technologies in the Sahel », *The Review of Economics and Statistics*, pp. 1-52, https://doi.org/10.1162/rest_a_01404. [11]

Banque mondiale (2012), *Carbon Sequestration in Agricultural Soils*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/751961468336701332/Carbon-sequestration-in-agricultural-soils. [10]

Baquie, S. et R. Hill (2023), *Improving Water Availability and Restoring Soil Fertility in the Sahel*, NDC Partnership, Washington, DC, https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/good-practice-database/improving-water-availability-and-restoring-soil-fertility-sahel. [12]

Batista, C. et P. Vicente (2023), « Is mobile money changing rural Africa? Evidence from a field experiment », *Review of Economics and Statistics*, pp. 1-29, https://doi.org/10.1162/rest_a_01333. [17]

Burgess, R. et D. Donaldson (2010), « Can openness mitigate the effects of weather shocks? Evidence from India's famine era », *American Economic Review*, vol. 100/2, pp. 449-453, https://doi.org/10.1257/aer.100.2.449. [18]

Das, S., S. Das et J. Tah (2022), « Mangrove forests and people's livelihoods », dans Das, (., Pullaiah et E. Ashton (dir. pub.), *Mangroves : Biodiversity, Livelihoods and Conservation*, Springer, Singapour, https://doi.org/10.1007/978-981-19-0519-3_7. [13]

Dorband, I. et al. (2019), « Poverty and distributional effects of carbon pricing in low- and middle-income countries: A global comparative analysis », *World Development*, vol. 115, pp. 246-257, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.11.015. [8]

Ehrlich, I. et G. Becker (1972), « Market insurance, self-insurance, and self-protection », *Journal of Political Economy*, vol. 80/4, pp. 623-648, https://doi.org/10.1086/259916. [23]

Erman, A., M. Obolensky et S. Hallegatte (2019), *Wading out the storm: The role of poverty in exposure, vulnerability and resilience to floods in Dar Es Salaam*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/626361565186647096/Wading-Out-the-Storm-The-Role-of-Poverty-in-Exposure-Vulnerability-and-Resilience-to-Floods-in-Dar-Es-Salaam. [5]

GIEC (2022), « Annexe II – Glossaire », dans *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, https://doi.org/10.1017/9781009325844.029. [2]

Gollier, C. et O. Mahul (2017), *Term Structure of Discount Rates: An International Perspective*, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/mtec/cer-eth/cer-eth-dam/documents/research/seminar/2017/Gollier.pdf. [22]

Grosset, F., A. Papp et C. Taylor (2023), *Rain Follows the Forest: Land Use Policy, Climate Change, and Adaptation*, SSRN, Elsevier Inc., Amsterdam, https://doi.org/10.2139/ssrn.4333147. [14]

Hallegatte, S., J. Rentschler et J. Rozenberg (2019), *Lifelines : pour des infrastructures plus résilientes*, Sustainable Infrastructure Series, Banque mondiale, Washington, D.C., http://hdl.handle.net/10986/31805. [7]

Hendren, N. et B. Sprung-Keyser (2020), « A unified welfare analysis of government policies », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135/3, pp. 1209-1318, https://doi.org/10.1093/qje/qjaa006. [9]

Herwehe, L. et C. Scott (2018), « Drought adaptation and development: Small-scale irrigated agriculture in northeast Brazil », *Climate and Development*, vol. 10/4, pp. 337-346, https://doi.org/10.1080/17565529.2017.1301862. [4]

Hultgren, A. et al. (2022), *Estimating Global Impacts to Agriculture from Climate Change Accounting for Adaptation*, SSRN, Elsevier Inc., Amsterdam, https://doi.org/10.2139/ssrn.4222020. [20]

Jack, W. et T. Suri (2014), « Risk sharing and transactions costs: Evidence from Kenya's mobile money revolution », *American Economic Review*, vol. 104/1, pp. 183-223, https://doi.org/10.1257/aer.104.1.183. [16]

Kala, N. (dir. pub.) (2023), *Climate Adaptation*, VoxDevLit, https://voxdev.org/sites/default/files/2023-09/Climate_Adaptation_Issue_1.pdf. [21]

López-Calva, L. et C. Rodríguez-Castelán (2016), *Pro-growth equity: A policy framework for the twin goals*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/1813-9450-7897. [3]

Reisinger, A. et al. (2020), *The Concept of Risk in the IPCC Sixth Assessment Report: A Summary of Cross-Working Group Discussions*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/02/Risk-guidance-FINAL_15Feb2021.pdf. [1]

Skoufias, E. et K. Vinha (2012), « Climate variability and child height in rural Mexico », *Economics & Human Biology*, vol. 10/1, pp. 54-73, https://doi.org/10.1016/j.ehb.2011.06.001. [19]

Tesfaye, W. et N. Tirivayi (2020), « Crop diversity, household welfare and consumption smoothing under risk: Evidence from rural Uganda », *World Development*, vol. 125/104686, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104686. [6]

Zaveri, E., R. Damania et N. Engle (2023), *Droughts and deficits: The global impact of droughts on economic growth*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/39840. [15]

Notes

[1] Le sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, publié en 2022 et axé sur l'adaptation, présente une synthèse utile des mesures d'action publique qui réduisent la vulnérabilité tout en améliorant la répartition des aléas et les avantages en termes de revenu. Pour des

informations détaillées, voir le graphique SPM.4(b) dans la partie « Summary for Policy Makers » sur https://doi.org/10.1017/9781009157926.001.

[2] Les stratégies de réduction des risques sont souvent appelées « stratégies ex ante » car les mesures prises réduisent l'impact du choc avant qu'il ne se produise. Elles sont également désignées comme des « stratégies de lissage des revenus ». Les stratégies de gestion des risques, quant à elles, sont souvent qualifiées de « stratégies ex post » dans la mesure où elles réduisent l'impact du choc une fois qu'il s'est produit. Elles sont également désignées comme des « stratégies de lissage de la consommation ».

20 Point de vue : Les droits et les opinions des enfants doivent être au centre de nos priorités de développement

Inger Ashing, Save the Children

Imaginez un monde où ce seraient les enfants qui définiraient le programme d'action mondial pour le développement. Cette idée simple donne à voir une réalité frappante : les personnes exclues des processus décisionnels sont celles qui subissent le plus les conséquences de la crise climatique et des inégalités, mais aussi celles qui sont le moins responsables de la situation dans laquelle nous nous trouvons. Il s'agit là d'un exemple flagrant d'inégalité entre les générations. Les enfants constituent un tiers de la population mondiale, et un tiers d'entre eux vivent à l'intersection entre la pauvreté et l'urgence climatique (Wise, 2022[1]). Les enfants sont particulièrement vulnérables au changement climatique. Les spécialistes ont depuis longtemps constaté que leurs systèmes physique et psychologique encore en développement les rendent particulièrement sensibles aux facteurs de perturbation et maladies liés à l'environnement, à la pénurie d'eau et de nourriture, ainsi qu'à l'accès restreint aux services sociaux de base. Le dérèglement climatique touche les enfants partout dans le monde, et les mesures déployées par la communauté internationale pour les protéger sont loin d'être suffisantes.

Nous devons instaurer un développement équitable en réévaluant les priorités de manière à ce qu'elles incluent les droits et les points de vue des enfants. Les organisations internationales de la société civile, comme Save the Children, jouent un rôle essentiel dans la promotion de ce changement et dans la gestion de nombreuses situations difficiles auxquelles les enfants sont confrontés. Nous nous y attelons en collaborant avec les pouvoirs publics, les organisations locales, les entreprises, les communautés et les enfants eux-mêmes.

Les processus de transition écologique juste sont l'occasion unique de prendre des mesures pour combattre les changements climatiques et favoriser la durabilité en améliorant les services de santé, l'éducation, la prise en compte de la problématique du genre et l'inclusion sociale, et en créant des emplois décents. Toutefois, ces transitions doivent être gérées selon une approche qui tient compte des droits de l'homme et de l'enfant afin de ne pas aggraver les inégalités existantes. En l'absence d'une telle approche, ces transitions peuvent entraîner des stratégies d'adaptation nuisibles, comme la violence fondée sur le genre, le travail des enfants et la migration irrégulière (Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2023[2]). Je viens de rentrer du Kenya, où j'ai été témoin des choix impossibles que la population est amenée à faire lorsque les répercussions du changement climatique et celles de l'extrême pauvreté se télescopent. J'ai rencontré des familles pastorales qui ont tout perdu lors de récentes inondations. Un père de famille du comté de Turkana m'a raconté qu'il possédait auparavant 70 chèvres, mais qu'il n'en avait plus, aujourd'hui, que 5 et qu'il peinait à nourrir sa famille. En outre, de nombreux membres de cette

communauté ne peuvent plus se permettre d'envoyer leurs enfants à l'école, car leur priorité est de nourrir leur famille.

Certaines organisations, comme le Fonds vert pour le climat, prennent des mesures pour tenir davantage compte des besoins des enfants. Toutefois, un rapport publié l'année dernière par Save the Children et ses partenaires a révélé que seulement 2.4 % du financement de l'action climatique provenant des quatre principaux fonds climatiques multilatéraux soutenaient des projets qui intégraient des activités prenant en compte les besoins des enfants (Knaute, Pegram et Jenks, 2023[3]). De plus, 93 % des financements climatiques notifiés par les pays à revenu élevé entre 2011 et 2020 ont été prélevés directement sur l'aide au développement, un fait particulièrement inquiétant (Hattle, 2023[4]). En conséquence, des programmes essentiels dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection des enfants ne reçoivent pas suffisamment de fonds et n'atteignent pas l'échelle requise, ce qui menace la réalisation des Objectifs de développement durable. Dans les pays à faible revenu, le déficit de financement des systèmes de protection sociale universelle, comprenant les soins de santé, correspond à un taux alarmant de 52.3 % de leur produit national brut chaque année (Cattaneo et al., 2024[5]). Remédier à ce manque d'investissement dans des activités en faveur des enfants et de leur résilience face au changement climatique doit être une priorité absolue.

Pour éviter que la pauvreté et les inégalités ne se creusent dans le cadre des transitions écologiques, les responsables de l'action publique doivent accorder aux enfants, à leurs familles et à leurs communautés une importance prioritaire. Privilégier les activités en faveur du développement des enfants est tout à la fois rentable et crucial pour renforcer le capital humain et la résilience des communautés (Devercelli et Beaton-Day, 2020[6]). Il s'agit d'un investissement pour l'avenir. Au nombre des exemples d'actions concrètes pour protéger les enfants et leur donner les moyens d'agir figurent l'investissement dans des systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale et de l'enfance résilients qui répondent aux besoins uniques des enfants, et la participation à une collaboration intersectorielle qui favorise des solutions holistiques et durables pour les enfants et leurs familles.

Pour éviter que la pauvreté et les inégalités ne se creusent dans le cadre des transitions écologiques, les responsables de l'action publique doivent accorder aux enfants, à leurs familles et à leurs communautés une importance prioritaire.

Avant tout, ces actions doivent être guidées par les points de vue des enfants. Generation Hope (Une génération d'espoir) est une campagne de Save the Children déployée pour et avec les enfants, centrée sur la crise climatique et liée aux inégalités économiques. Les enfants du monde entier demandent aux dirigeants de créer des espaces qui leur permettraient de prendre part aux processus décisionnels. Bhumika, une militante népalaise de 16 ans, nous a récemment contactés en disant : « Je suis petite, mais mes idées sont grandes. Je demande [aux dirigeants] de me donner la possibilité de parler librement et partager toutes mes idées. Quand vous m'écoutez, vous écoutez toutes les futures générations. » Il faut que davantage de gouvernants et d'entreprises entendent les opinions des enfants et prennent en compte leurs points de vue dans leurs décisions.

La crise climatique ne change pas seulement la planète. Elle change aussi les enfants. « Chaque génération d'enfants offre à l'humanité la possibilité de reconstruire son monde en ruine, » a déclaré Eglantyne Jebb, fondatrice de Save the Children. Ses mots ne nous rappellent pas seulement nos responsabilités : ils nous donnent aussi de l'espoir, malgré les défis. Si nous mettons en place des actions concrètes, nous pourrons garantir que les futures générations d'enfants naîtront dans un monde où le développement durable n'est pas un but lointain, mais une réalité tangible. En plaçant les droits de l'enfant

au cœur de nos stratégies de développement dès aujourd'hui, nous posons les bases d'un avenir plus vert, équitable et durable pour chaque enfant.

Références

Cattaneo, U. et al. (2024), *Financing gap for universal social protection*, Organisation internationale du Travail, https://doi.org/10.54394/fgpm3913. [5]

Devercelli, A. et F. Beaton-Day (2020), *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://hdl.handle.net/10986/35062. [6]

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (2023), *The climate-changed child: A children's climate risk index supplement*, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), https://www.unicef.org/media/147931/file/The%20climage-changed%20child%20-%20Report%20in%20English.pdf. [2]

Hattle, A. (2023), *Seeing Double: Decoding the additionality of climate finance*, CARE International, https://careclimatechange.org/seeing-double-decoding-the-additionality-of-climate-finance/. [4]

Knaute, D., J. Pegram et C. Jenks (2023), *Falling Short: Addressing the climate finance gap for children*, Capita/Plan International/Save the Children International/Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/Climate-Finance-Report-final.pdf/. [3]

Wise, L. (2022), *Generation Hope: 2.4 billion reasons to end the global climate and inequality crisis*, The Save the Children Fund, https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/Generation-Hope-Report-GLOBAL-online-version-25-10-22.pdf/. [1]

21 Une agriculture et des systèmes alimentaires climato-intelligents conçus pour réduire la pauvreté et la faim

Suresh Chandra Babu, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

Les communautés pauvres dont les moyens de subsistance dépendent du bon fonctionnement des systèmes alimentaires sont très vulnérables face aux effets dévastateurs du changement climatique, alors même que les systèmes agroalimentaires émettent d'importantes quantités de gaz à effet de serre. Le présent chapitre propose un examen des solutions permettant de déployer à plus grande échelle des technologies et des pratiques innovantes en vue de transformer les systèmes alimentaires et de tirer parti de l'action climatique pour réduire la pauvreté, la faim et la malnutrition, conformément aux Objectifs de développement durable y afférents. En s'appuyant sur l'expérience de différents pays – Inde, Myanmar, République démocratique populaire lao et Tadjikistan – en matière de stratégies intégrées, les auteurs étudient de quelle manière les stratégies climatiques telles que les contributions déterminées au niveau national peuvent être alignées sur les stratégies nationales agricoles et de lutte contre la pauvreté ; la nécessité d'une action et d'une participation multisectorielles et multipartites ; les difficultés liées aux financements conjoints à l'appui de l'action climatique et des objectifs de lutte contre la pauvreté et la faim ; et l'adaptation des systèmes des États et des donneurs afin de coordonner la mise en œuvre.

Messages clés

- En 2022, 2.4 milliards de personnes n'avaient pas un accès régulier à une alimentation adéquate. Les effets dévastateurs du changement climatique sur les systèmes alimentaires pourraient rendre les objectifs d'élimination de la faim, de la malnutrition et de la pauvreté encore plus inaccessibles.
- La transformation des systèmes alimentaires est un levier essentiel pour atteindre les objectifs de neutralité carbone, car ils sont responsables de près de 30 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Les technologies et pratiques agroalimentaires innovantes et éprouvées peuvent permettre de réduire les émissions, d'accroître les rendements et de renforcer la résilience, et devraient dès lors être déployées à plus grande échelle.
- Des mesures d'action publique, des initiatives et des financements alignés, intégrés et coordonnés dans les domaines du climat, de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition sont les mieux à même d'aider les communautés pauvres particulièrement vulnérables, dont les moyens de subsistance dépendent du bon fonctionnement des systèmes alimentaires.
- Les partenaires au développement devraient recourir à des plateformes multipartites au niveau des pays afin de coordonner les engagements, les plans d'action et les investissements axés sur les questions liées au climat ; cela permettrait de garantir une mobilisation optimisée des ressources limitées mises au service de la coopération pour le développement, ainsi qu'une amélioration de différents résultats en matière de développement.

Défaillance des systèmes alimentaires, changement climatique et pauvreté : briser les cercles vicieux

Malgré de récents progrès dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition au niveau agrégé, 739 millions de personnes ont été confrontées à la faim en 2022, 2.4 milliards n'avaient pas accès à une alimentation adéquate et plus de 3.1 milliards n'avaient pas les moyens d'avoir une alimentation saine (FAO, 2023[1]). La sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des plus pauvres restent fragiles face aux conditions météorologiques et aux événements induits par la crise climatique, et les impacts de ces événements extrêmes sur les systèmes alimentaires aggravent d'autres facteurs de perturbation, comme la pandémie de COVID-19 et les difficultés connexes pesant sur les chaînes d'approvisionnement, les tensions géopolitiques et la volatilité des prix des denrées alimentaires. Pris dans leur ensemble, tous ces facteurs menacent de faire échouer les initiatives visant à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) 1 et 2, qui ont pour finalité d'éliminer la pauvreté et de mettre un terme à l'insécurité alimentaire, à la faim et à la malnutrition, et d'enrayer la dégradation des ressources naturelles d'ici à 2030.

Les systèmes agricoles et alimentaires sont à l'origine de près de 30 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, dont 45 % proviennent des systèmes de production, 34 % des systèmes antérieurs et postérieurs à la récolte, et 21 % des changements d'utilisation des sols (World Bank, 2024[2]). La transformation des systèmes alimentaires jouera donc un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de neutralité carbone. De nombreuses innovations pourraient être déployées à plus grande échelle, dont : l'amélioration de la gestion des éléments nutritifs des sols afin de réduire la surconsommation d'engrais chimiques ; la réduction des émissions de méthane provenant des systèmes de riziculture inondés grâce à des pratiques de substitution ; une meilleure gestion des systèmes d'élevage en vue de réduire la fermentation entérique ; la réduction des émissions de CO_2 au niveau de tous les maillons de la chaîne de valeur ; la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires grâce à la production de biomasse ; et l'investissement dans l'utilisation efficace des énergies renouvelables, notamment de l'énergie solaire, au service de la production alimentaire et agricole (COP28, 2023[3]). Investir dans des technologies économes en eau peut également permettre de réduire les quantités d'électricité et d'eau utilisées dans l'agriculture, aidant ainsi à gérer la rareté des ressources en eau provoquée par l'épuisement des nappes phréatiques

et à faire face aux pénuries d'eau pendant les périodes de sécheresse. La résilience des systèmes alimentaires passe également par la reconnaissance des pratiques agricoles numériques et l'investissement en faveur de leur déploiement à grande échelle.

> ... les moyens de subsistance des communautés pauvres sont 15 fois plus susceptibles d'être affectés par des catastrophes naturelles telles que des tempêtes, des vagues de chaleur et des inondations, que ceux des communautés non pauvres …

Un système alimentaire qui fonctionne bien et subvient aux besoins de ceux qui en dépendent pour leur subsistance constitue, pour les populations les plus vulnérables, un rempart essentiel contre les répercussions du changement climatique. En effet, d'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les moyens de subsistance des communautés pauvres sont 15 fois plus susceptibles d'être affectés par des catastrophes naturelles telles que des tempêtes, des vagues de chaleur et des inondations, que ceux des communautés non pauvres (2023[4]). Les ménages pauvres consacrent une part plus importante de leur revenu à l'alimentation, ce qui les rend plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire induite par le climat. En outre, les systèmes agroalimentaires occupent une place centrale dans l'économie de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire, représentant une part conséquente de leur produit intérieur brut (PIB). Ainsi, en 2022, l'agriculture comptait pour 16 % du PIB en Inde et 51 % du PIB en Sierra Leone. Au niveau régional, par exemple, au Sahel et en Afrique de l'Ouest, elle représente 35 % du PIB régional et constitue un moyen de subsistance pour les deux tiers de la population (SWAC/OECD, 2021, p. 9[5]).

Trois types de méthodes pratiques de prévention et d'adaptation à l'appui des communautés pauvres

La première de ces méthodes consiste à cibler la réduction des risques posés par le caractère imprévisible des régimes météorologiques et des catastrophes climatiques extrêmes. Il s'agit notamment d'investir dans des innovations technologiques et numériques qui aident les agriculteurs à accéder, d'une part, à des variétés végétales et des races animales améliorées, capables de résister aux sécheresses, et, d'autre part, à des informations actualisées sur les technologies, les prix et la disponibilité des intrants. En outre, des pratiques intégrées de gestion des sols, de l'eau et des éléments nutritifs fondées sur l'agriculture régénérative, l'agriculture de précision et les cultures sans travail du sol peuvent accroître la résilience des systèmes agricoles. De même, investir dans des systèmes d'alerte précoce permet de prévenir les agriculteurs en cas de catastrophes climatiques imminentes et de leur fournir les informations dont ils ont besoin pour prendre des mesures visant à réduire les risques (Leow et al., 2023[6]). Améliorer la précision et l'actualité des prévisions météorologiques peut amener des millions de petits exploitants à obtenir de meilleurs rendements et revenus, et les aider à s'adapter aux urgences climatiques en instaurant des systèmes de gestion des risques et des mécanismes d'assurance.

Le soutien en faveur des communautés pauvres peut également prendre la forme d'interventions visant à assurer la continuité de la génération de revenus en cas de chocs climatiques. L'initiative HarvestPlus, lancée après l'absence de pluie dans la majorité des régions de l'État indien du Bihar en juillet 2023, en est un exemple (Giri et al., 2023[7]). La majorité des pépinières de riz n'ayant pas survécu en raison du moment inadapté des plantations, les communautés ont reçu des semences biofortifiées de millet perlé pour les semer sur les terres accueillant normalement la culture du riz, et les groupes d'entraide féminins qui ont transformé le millet perlé ont trouvé un débouché commercial à cette céréale. Le programme a non seulement aidé les communautés à s'adapter à des évolutions météorologiques imprévisibles dues au changement climatique, mais il a aussi permis aux femmes de gagner en autonomie et de répondre à leurs

besoins nutritionnels et de subsistance. Le retrait du riz du système de culture a également contribué de manière significative à réduire les émissions de méthane provenant des rizières inondées. La diversification des cultures, visant à passer de la monoculture à des cultures multiples, est une autre stratégie qui pourrait accroître la résilience face aux régimes pluviométriques irréguliers.

> Le soutien en faveur des communautés pauvres peut également prendre la forme d'interventions visant à assurer la continuité de la génération de revenus en cas de chocs climatiques.

Enfin, des interventions sur mesure sont nécessaires dans les situations d'urgence pour veiller à ce que les communautés aient accès à des aliments sûrs, nutritifs et variés. La dernière édition du manuel *Standards for Supporting Crop-related Livelihoods in Emergencies*, consacré aux normes pour un appui aux moyens d'existence en rapport avec les cultures dans les situations d'urgence, fournit les lignes directrices nécessaires pour les interventions d'urgence liées aux cultures. Par exemple, ces lignes directrices recommandent des normes minimales relatives aux semences lorsque des mesures d'urgence sont mises en œuvre pour les cultures, de façon à ce que les agriculteurs ne soient pas exposés à des risques provenant d'une autre source. De même, le manuel *Livestock Emergency Guidelines and Standards*, qui présente des normes et directives pour l'aide d'urgence à l'élevage, fournit des orientations pour les interventions liées à l'élevage en cas de catastrophe climatique. Ainsi, l'application de ces normes et directives pour la reconstruction des abris pour animaux après une catastrophe peut contribuer à accroître la productivité des systèmes d'élevage à mesure qu'ils se rétablissent (SEADS, 2022[8] ; LEGS, 2024[9]). Des programmes de filet de sécurité complémentaires sont nécessaires parallèlement aux interventions : ils contribuent à la réalisation des objectifs en matière d'accessibilité financière des denrées alimentaires.

Pour répondre à l'appel du GIEC en faveur d'une action climatique équitable, les administrations nationales, les partenaires au développement et les autres parties prenantes au système alimentaire sont mis au défi de recenser et déployer à grande échelle tous ces types d'interventions qui produisent des résultats multiples. De telles interventions nécessitent plusieurs changements fondamentaux dans la façon dont les systèmes politiques, institutionnels, de gouvernance, de redevabilité et de capacité fonctionnent aux niveaux national et mondial. Par exemple, les politiques et stratégies nationales doivent être alignées sur les investissements et les dotations budgétaires, les cadres institutionnels et les réglementations doivent appuyer la mise en œuvre des politiques et des programmes pour que leurs objectifs soient réalisés, et les systèmes de gouvernance et de redevabilité doivent être en mesure d'atteindre les objectifs en matière d'action publique. C'est encore plus saisissant pour les stratégies agricoles qui associent des objectifs de sécurité alimentaire et d'action climatique, comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Tirer parti de l'action climatique aux échelons international, national et local pour réduire la pauvreté et la faim

Afin d'opérer une transition vers des systèmes alimentaires plus équitables et responsables au niveau local, il est indispensable d'élaborer des stratégies propres à chaque pays, en fonction de leur économie politique, de leur cadre d'action publique et de leur structure de gouvernance et de redevabilité, ainsi que de renforcer les capacités au niveau local. Ces méthodes locales devraient être guidées par un ensemble de principes communs visant à évoluer de la reconnaissance des difficultés vers la mise en œuvre d'approches intégrées pour les surmonter.

Intégrer l'action climatique internationale et nationale aux stratégies de lutte contre la faim et la pauvreté

Les organisations internationales progressent à grands pas dans l'intégration des mesures climatiques proposées aux objectifs de réduction de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Une feuille de route mondiale à l'appui de l'ODD 2, par exemple, appelle à transformer les systèmes alimentaires afin d'atteindre le double objectif consistant à limiter la hausse de la température mondiale à 1.5 °C et à éliminer la faim (FAO, 2022[10]). Elle propose des mesures visant à accroître la productivité, à gérer la durabilité des ressources naturelles, à réduire les pertes et le gaspillage alimentaires et à promouvoir la diversité alimentaire en vue d'atteindre les objectifs en matière de climat et de biodiversité. L'accent mis sur la sécurité alimentaire en tant que droit met en lumière la vulnérabilité particulière des communautés pauvres face aux défaillances des marchés. Toutefois, comme l'indique un rapport de référence de l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (GAIN, 2023[11]), les engagements climatiques prennent rarement la nutrition en compte, et le financement accuse un retard par rapport aux engagements en matière d'action publique, ce qui démontre une fois de plus la nécessité d'intégrer l'action climatique aux stratégies de lutte contre la faim et la pauvreté.

Le cycle de mise à jour 2025 des contributions déterminées au niveau national (CDN) offre une formidable occasion d'intégrer ces stratégies. Par exemple, par le biais de la nouvelle Alliance des champions de la transformation des systèmes alimentaires (Alliance of Champions for Food Systems Transformation) (2024[12]), le Brésil, le Cambodge, la Norvège, le Rwanda et la Sierra Leone se sont engagés à mettre à jour et à aligner leurs CDN, leurs plans nationaux d'adaptation, leurs stratégies à long terme de développement à faible émission, leurs stratégies et plans d'action nationaux en faveur de la biodiversité et, surtout, leurs trajectoires nationales de transformation des systèmes alimentaires d'ici à 2025.

... les engagements climatiques prennent rarement la nutrition en compte, et le financement accuse un retard par rapport aux engagements en matière d'action publique, ce qui démontre une fois de plus la nécessité d'intégrer l'action climatique aux stratégies de lutte contre la faim et la pauvreté.

Par ailleurs, des exemples d'intégration à l'échelon national se font jour. Une étude consacrée aux avantages potentiels dans le contexte du Tadjikistan a conclu que l'intégration des stratégies climatiques et agricoles peut contribuer à économiser des ressources rares et aider les économies en développement et leurs communautés à faire face à différents chocs, à accroître leur productivité, à améliorer la qualité de leur alimentation et à renforcer leur capacité de résilience pour gérer les chocs futurs (Babu et al., 2024[13]). À titre d'exemple, le cheptel laitier est une source essentielle de protéines en milieu rural et un élément d'absorption des chocs en matière de sécurité alimentaire lorsque les cultures produisent de faibles rendements en raison des aléas climatiques. Les pratiques de gestion des élevages au niveau des exploitations pourraient être associées à la gestion des effluents d'élevage en vue de réduire les émissions de méthane ; pour cela, il conviendrait de mettre en place des biodigesteurs rentables au service de la gestion de l'énergie dans les zones rurales éloignées. La République démocratique populaire lao, dont le plan de mise en œuvre de la CDN englobe les secteurs de l'agriculture, de l'énergie, de l'environnement, des ressources en eau et de la foresterie, en raison de leur contribution à l'adaptation au changement climatique et aux objectifs de neutralité carbone, offre un exemple de ce type d'intégration à l'échelon national (Lao Poeple's Democratic Republic, 2021[14]).

Une action multisectorielle et multipartite pour tirer parti de l'action climatique

Des démarches intégrées dans les domaines de l'action climatique et de la lutte contre la pauvreté et la faim peuvent améliorer l'efficience globale, mais la conception et la mise en œuvre des interventions doivent également transcender les frontières sectorielles. Des analyses ciblées au niveau des pays peuvent aider à recenser les lacunes institutionnelles, analytiques et en matière d'investissement, qui doivent être comblées en vue de mener une action multisectorielle et, par ailleurs, la mise en place d'un cadre d'action et d'investissement peut faciliter le suivi des initiatives en faveur de la résilience climatique dans le cadre de l'élaboration des politiques et des stratégies au niveau national. Lorsque les chercheurs ont appliqué ce cadre à la stratégie de développement agricole du Myanmar, ils ont constaté que le fait d'associer les objectifs liés aux systèmes alimentaires à ceux liés au climat peut aider à mettre au point, d'une part, des interventions d'atténuation visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre issues des systèmes alimentaires et, d'autre part, des stratégies d'adaptation pour protéger les pauvres et les populations vulnérables en cas de chocs climatiques, le tout dans le contexte de la transformation des systèmes alimentaires. Ainsi, l'analyse a révélé qu'une approche systémique de l'objectif relatif à la sécurité alimentaire pouvait aider à répertorier un ensemble de facteurs multidimensionnels, à différents niveaux de prise de décision et de coordination des actions visant à protéger les pauvres et les populations vulnérables (Babu et al., 2019[15]).

Les approches multisectorielles sont particulièrement utiles au niveau des administrations nationales et locales décentralisées, où les mesures d'adaptation mobilisent de multiples secteurs, dont l'agroalimentaire, l'irrigation, les ressources en eau, la météorologie et l'exploitation forestière. Une analyse et des stratégies globales suivies d'initiatives ont montré que les approches multisectorielles pouvaient optimiser les investissements et accroître l'efficience des ressources des donneurs mobilisées dans les domaines de l'alimentation et du climat. Les investissements dans une agriculture résiliente face au changement climatique constituent un bon point de départ.

Des consultations inclusives et la coordination des donneurs, bien que souvent négligées, sont des aspects essentiels d'une action intégrée

La diversité, l'inclusivité et l'équité apparaissent aujourd'hui comme des dimensions jouant un rôle déterminant dans l'obtention de résultats positifs à partir de l'action climatique. Pourtant, les consultations avec les pays ont révélé que, dans de nombreux cas, les processus consultatifs laissent de côté les principales parties prenantes. Il est important à plusieurs égards d'opérer une transition juste vers une économie verte. Si la coopération et la coordination internationales se sont améliorées au fil des ans grâce aux plateformes multipartites mondiales, à l'image du processus de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, il reste encore beaucoup à faire aux échelons national et local (Davey, 2023[16]). Les initiatives nationales entreprises par les partenaires au développement, par exemple, doivent être coordonnées. Première étape importante, il convient de recenser les principaux acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques relatives au changement climatique, et de déterminer leurs rôles en termes de soutien technique et d'engagements financiers à l'appui de diverses activités liées au climat (Babu, Tohirzoda et Srivastava, 2024[17]). Ce recensement peut servir de référence aux organismes de coordination de l'administration nationale, leur permettant de suivre et d'évaluer les progrès qu'ils accomplissent et de garantir la redevabilité des administrations nationales dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. S'agissant de la réalisation des objectifs climatiques mondiaux au niveau des pays, l'expérience du Tadjikistan montre que ce recensement inclusif des parties prenantes est un processus de longue haleine, mais qu'il pourrait accélérer la phase d'élaboration de l'action climatique fondée sur des données probantes en répertoriant les différents rôles et stratégies des principaux partenaires (Babu et Srivastava, 2024[18]). Dans ce pays, il a fallu près de deux ans pour codifier l'organisation des systèmes relatifs à l'action publique en vue de fixer les priorités d'action parmi les CDN, de créer des connexions entre les secteurs axés sur le climat, notamment les systèmes agroalimentaires,

dans l'optique de mener des actions conjointes, et de renforcer les capacités nationales affectées à l'élaboration des plans d'investissement climatique. Les consultations multipartites peuvent contribuer au processus de transition juste, en réduisant les inégalités et en favorisant une transformation inclusive et résiliente des systèmes alimentaires.

Financements conjoints à l'appui de l'action climatique et des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et la faim

Des modèles de financement qui associent les objectifs d'adaptation et de résilience au changement climatique aux résultats en matière de lutte contre la pauvreté et de nutrition continuent d'apparaître ; ils doivent être évalués et transposés à plus grande échelle. La mobilisation de financements à l'appui de ces actions intégrées exige des efforts coordonnés de la part du secteur public, des partenaires au développement, du secteur privé et des organisations non gouvernementales locales et internationales. Par exemple, dans la majorité des pays en développement, des comités de coordination des donneurs sur l'environnement (Donor Coordination Committees on Environment) s'occupent des investissements et des financements liés au climat, tandis que des comités similaires gèrent les questions de sécurité alimentaire et de nutrition. Des réunions mixtes impliquant ces comités contribueront à mettre en évidence les recoupements possibles en vue d'optimiser l'utilisation des ressources et d'obtenir des résultats communs en matière de résilience climatique et de sécurité alimentaire. Une coordination intersectorielle du même type est également nécessaire pour répertorier les lacunes sur le plan de la mise en œuvre, qui résultent des limites du financement. Une action multisectorielle et multipartite inclusive, ainsi que des financements conjoints, des mesures de coordination et l'intégration des stratégies peuvent jouer un rôle déterminant dans l'optimisation des fonds mobilisés à l'appui de l'action climatique.

Adapter les systèmes des États et des donneurs afin de coordonner la mise en œuvre

Les administrations nationales devraient être les coordinateurs ultimes des investissements et des programmes soutenus par les partenaires au développement, encourageant ainsi les synergies et tirant parti de l'action climatique et de l'aide au développement pour atteindre les différents objectifs en matière de développement. On observe souvent une absence de convergence entre les priorités des donneurs et les besoins stratégiques des administrations, faute d'une coordination efficace. Une telle coordination devrait commencer au sein du système public, où les différents secteurs sont réunis pour dresser le bilan des actions climatiques et de leurs implications pour les ministères concernés par les questions climatiques. Dans la majorité des pays, le ministère de l'Environnement est le chef de file des politiques et stratégies de lutte contre le changement climatique, mais des obstacles d'ordre bureaucratique freinent son influence sur d'autres secteurs liés au climat. Une coordination efficace et régulière des différents secteurs est nécessaire afin de promouvoir des interventions véritablement intégrées, qui abordent les questions climatiques, les systèmes alimentaires et la pauvreté. L'architecture institutionnelle, dont la mise en place conditionne l'adéquation de l'intégration et de la coordination, est propre à chaque pays et à chaque contexte, et elle doit être envisagée comme telle. Toutefois, comme vu plus haut, une coordination étroite des initiatives menées par les institutions publiques et les donneurs peut être utile. Au Tadjikistan, par exemple, le cadre élaboré dans le contexte des consultations multisectorielles régulières aide les secteurs à se préparer à prendre en compte des priorités communes, telles que les travaux relatifs aux objectifs de réduction du méthane, en adhérant au Pacte mondial sur le méthane.

Pour mener une action intégrée de lutte contre le changement climatique, la faim et la pauvreté, les partenaires au développement et les administrations nationales des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire devront également modifier leurs propres systèmes. Il est fondamental de parvenir à coordonner les politiques, les stratégies et les plans à différents niveaux si l'on veut atteindre les objectifs communs de l'action climatique et des mesures de lutte contre la pauvreté, les inégalités et la faim. Dans un premier temps, quelques initiatives ont été déployées pour combiner les objectifs sectoriels grâce à

une coordination multisectorielle, mais à grande échelle, les succès ont été rares. Par exemple, en collaboration avec des organisations comme le NDC Partnership (Partenariat sur les contributions déterminées au niveau national), la Comprehensive Action for Climate Change Initiative (initiative d'action de grande ampleur en faveur de la lutte contre les changements climatiques) soutient les capacités multisectorielles au niveau national afin de rassembler les pouvoirs publics et les systèmes des donneurs aux fins de la prise en charge systématique des mesures prioritaires relatives à la lutte contre les changements climatiques[1]. On ne saurait trop insister sur ces processus de renforcement institutionnel et sur le rôle crucial de la mise en œuvre des programmes au niveau des pays, ainsi que de l'apprentissage tiré de ces programmes, dans l'optique de les transposer à plus grande échelle.

Références

Alliance of Champions for Food Systems Transformation (2024), « Transforming food systems for people, nature and climate », web page, https://allianceofchampions.org. [12]

Babu, S. et al. (2019), « Tracking climate resiliency actions in national strategies: A policy and investment framework and application to Myanmar », dans Anbumozhi, V., J. Gross et S. Wesiak (dir. pub.), *Towards a Resilient ASEAN Volume 2 : Advancing Disaster Resilience and Climate Change Adaptation : Roadmap and Options for Implementation*, Economic Research Institute for ASEAN, Indonesia, https://www.eria.org/uploads/media/Books/2019-vol2-Towards-a-Resilient-ASEAN/09_Disaster-Climate-change-vol.2-Chapter-4.pdf. [15]

Babu, S. et N. Srivastava (2024), « An evidence-based approach to climate change in Central Asia: Tajikistan and the Global Methane Pledge », *IFPRI Blog*, https://www.ifpri.org/blog/evidence-based-approach-climate-change-central-asia-tajikistan-and-global-methane-pledge. [18]

Babu, S. et al. (2024), « Integrating the development program for agri-food system with climate change policies and commitments in Tajikistan », *Central Asia Working Paper*, n° 5, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, https://hdl.handle.net/10568/138815. [13]

Babu, S., S. Tohirzoda et N. Srivastava (2024), « Stakeholder mapping for climate change action in Tajikistan », *Central Asia Working Paper*, n° 4, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, https://www.ifpri.org/publication/stakeholder-mapping-climate-change-action-tajikistan. [17]

COP28 (2023), *Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems, and Climate Action*, United Nations Climate Change, New York, NY, https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture (consulté le 6 mai 2024). [3]

Davey, E. (2023), « Commentary: 6 major food breakthroughs at COP28 – and what comes next », World Resources Institute, Washington, DC, https://www.wri.org/insights/food-system-breakthroughs-cop28-whats-next. [16]

FAO (2023), *The State of Food and Agriculture 2023: Revealing the True Cost of Food to Transform Agrifood Systems*, Food and Agriculture Organization, Rome, https://doi.org/10.4060/cc7724en. [1]

FAO (2022), *Achieving SDG 2 Without Breaching the 1.5°C Threshold: A Global Roadmap, Part 1*, Food and Agriculture Organization, Rome, https://openknowledge.fao.org/items/b86cd543-e8ca-4e95-b5d2-06ea6af23842 (consulté le 6 mai 2024). [10]

GAIN (2023), *Accelerating Action and Opening Opportunities: A Closer Integration of Climate and Nutrition*, Global Alliance for Improved Nutrition, Geneva, https://www.gainhealth.org/resources/reports-and-publications/accelerating-action-and-opening-opportunities-closer-integration-climate-and-nutrition. [11]

Giri, R. et al. (2023), « HarvestPlus transforming lives by addressing climate change, gender equality and nutrition in Bihar », https://www.harvestplus.org/harvestplus-transforming-lives-by-addressing-climate-change-gender-inequality-and-nutrition-in-bihar. [7]

IPCC (2023), *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle. [4]

Lao Poeple's Democratic Republic (2021), *Nationally Determined Contributions*, Government of Lao Poeple's Democratic Republic, Vientiane. [14]

LEGS (2024), *Livestock Emergency Guidelines and Standards: Third Edition*, Practical Action Publishing, Ltd., Warwickshire, United Kingdom, https://www.livestock-emergency.net/legs-handbook-third-edition (consulté le 6 mai 2024). [9]

Leow, A. et al. (2023), *Better Weather Forecasting: Agricultural and Non-Agricultural Benefits in Low- and Lower-Middle-Income Countries*, Rethink Priorities, San Francisco, CA, https://rethinkpriorities.org/publications/better-weather-forecasting. [6]

SEADS (2022), *Standards for Supporting Crop-related Livelihoods in Emergencies: 2022 Edition*, Humanitarian Standards Partnership, https://handbook.hspstandards.org/en/seads/2022/#ch001 (consulté le 6 mai 2024). [8]

SWAC/OECD (2021), « Food system transformations in the Sahel and West Africa: Implications for people and policies », *Maps & Facts*, n° 4, OECD, Paris, https://www.oecd.org/swac/maps/Food-systems-Sahel-West-Africa-2021_EN.pdf. [5]

World Bank (2024), *Recipe for a Livable Planet: Achieving Net Zero Emissions in the Agrifood System*, World Bank, https://hdl.handle.net/10986/41468. [2]

Notes

[1] Pour plus d'informations, voir www.CACCI.org.

22 Énergies renouvelables et transformation économique en Afrique

Mavis Owusu-Gyamfi, Centre africain pour la transformation économique (ACET)

John Asafu-Adjaye, Centre africain pour la transformation économique (ACET)

La transformation économique peut contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités en Afrique, où la forte croissance enregistrée au cours des 30 dernières années n'a pas permis de relever les revenus des ménages de manière significative, de créer des emplois pour les jeunes du continent, dont le nombre croît rapidement, et de renforcer la résilience face aux chocs. Ce chapitre analyse de quelle façon la transition vers les énergies vertes peut accélérer et renforcer la transformation économique dans les pays africains, en leur permettant de diversifier leur production et d'améliorer la compétitivité de leurs exportations, de tirer parti de leurs abondantes ressources renouvelables en vue de stimuler la création d'emplois, et d'utiliser leurs stocks de carbone considérables pour participer aux marchés du carbone et accroître les flux de financement climatique. Soulignant la persistance de contraintes, entre autres, de capacités, les auteurs concluent en formulant des recommandations d'actions prioritaires pour les pays de l'OCDE, les administrations africaines et l'Union africaine.

Messages clés

- Les processus de transformation économique qui diversifient les économies, et les modernisent sur le plan technologique, peuvent contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités en stimulant la création d'emplois et la résilience face aux chocs mondiaux.
- Bien que coûteuse, la transition vers la neutralité carbone peut être une dimension essentielle de la transformation économique de l'Afrique ; elle peut également créer des possibilités en vue d'étendre l'accès à une électricité abordable, de diversifier la production, d'améliorer la compétitivité des exportations, de créer des emplois verts durables et de réduire la pauvreté.
- Sur le continent, la transition vers la neutralité carbone repose fortement sur les possibilités d'accès à une énergie renouvelable abordable et de qualité. L'intégration régionale est essentielle pour y parvenir à grande échelle.
- Les actions prioritaires que doivent envisager les pays de l'OCDE englobent l'extension des garanties de prêts pour les projets d'énergie propre, l'apport d'un soutien à la collaboration régionale afin d'aider à intensifier le développement des énergies renouvelables sur le continent, et l'aide au renforcement des capacités locales au service de la mise au point et de la gestion des projets d'énergie renouvelable à grande échelle.

Introduction

Au cours des trois dernières décennies, les économies africaines ont enregistré une forte croissance économique. Par exemple, dans les années 2000, six des dix économies les plus dynamiques du monde se trouvaient en Afrique[1]. Entre 2009 et 2017, la croissance s'est établie en moyenne à 3.8 % par an, contre 2.5 % en moyenne à l'échelle mondiale. Cette croissance n'a cependant pas réussi à transformer les économies africaines, à créer des emplois ou à améliorer sensiblement le niveau de vie de la population. Le taux de pauvreté reste élevé dans la région, où 478 millions de personnes (environ 40 % de la population) vivaient dans l'extrême pauvreté en 2019. On estime que la pandémie de COVID-19 a porté ce nombre à 490 millions en 2021 (CNUCED, 2021[1]). Alors même que les pays africains commençaient à se remettre de la pandémie, la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine a entraîné une hausse des prix des produits alimentaires et des carburants, dont la majorité des pays africains sont importateurs nets. Cette guerre a donc eu des répercussions sur les ménages vulnérables et accentué les inégalités sur le continent.

Pour réduire la pauvreté et les inégalités, les pays africains doivent accélérer la transformation de leur économie

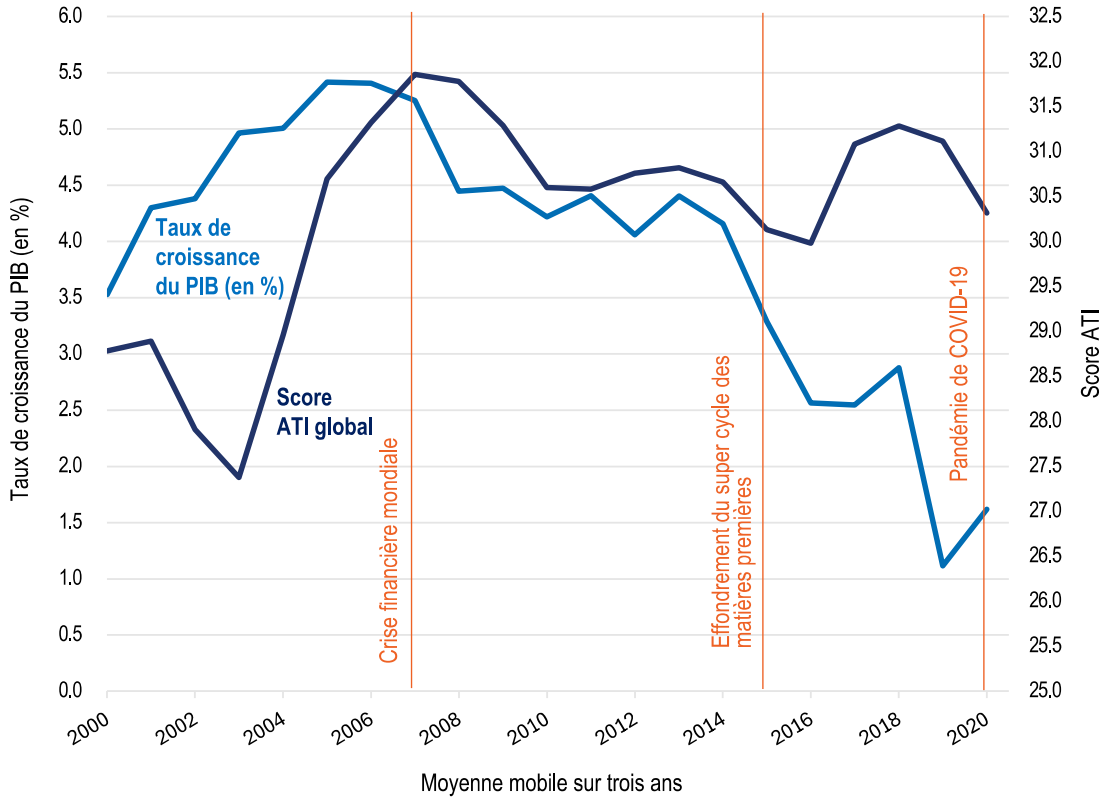
Il y a dix ans, dans la première édition du *Rapport sur la transformation en Afrique*, le Centre africain pour la transformation économique (ACET) a fait valoir que la croissance économique en Afrique était insuffisante pour soutenir le développement à long terme du continent et renforcer sa résilience face aux chocs mondiaux (ACET, 2014[2]). Les auteurs estimaient alors que, pour parvenir à un développement durable et inclusif, les pays devaient transformer leur économie, et non pas se contenter de la faire croître. Le rapport définissait la transformation économique en Afrique comme une « croissance en profondeur » – « growth with depth » en anglais, « d » pour la diversification de la production et des exportations, « e » pour des exportations plus compétitives, « p » pour une productivité accrue dans tous les secteurs, « t » pour l'utilisation de contenu de moyenne et haute technologie dans la production et les exportations, et « h » pour l'amélioration du bien-être humain grâce à des emplois et des revenus plus productifs et équitables[2].

Afin d'améliorer la productivité, il conviendra d'investir dans les infrastructures, les compétences et la technologie, tout en améliorant l'accès à une éducation et une formation de qualité (notamment pour les femmes et les jeunes), qui sont indispensables pour réduire la pauvreté et les inégalités et améliorer le bien-être humain.

Les gains de productivité et la modernisation technologique accroissent la production totale, ce qui se traduit par une hausse de l'emploi et du revenu des ménages, et par une diminution de la pauvreté. Axées sur l'industrie manufacturière et les services à forte valeur ajoutée, les mesures en faveur de la diversification contribuent à offrir davantage de perspectives d'emploi aux Africains, réduisant ainsi les inégalités au niveau de l'emploi formel. Afin d'améliorer la productivité, il conviendra d'investir dans les infrastructures, les compétences et la technologie, tout en améliorant l'accès à une éducation et une formation de qualité (notamment pour les femmes et les jeunes), qui sont indispensables pour réduire la pauvreté et les inégalités et améliorer le bien-être humain.

Dans le but de suivre les progrès accomplis sur la voie d'une croissance en profondeur, l'ACET a créé l'Indice de transformation de l'Afrique (African Transformation Index, ATI), dont la dernière version a été rendue publique en 2023. Cet indice couvre aujourd'hui 30 pays africains et utilise 14 indicateurs pour mesurer les progrès de la transformation entre 2000 et 2020. Les résultats révèlent qu'en dépit de quelques améliorations au début de ce siècle, la transformation économique progresse lentement, le score global moyen du continent n'étant que de 30.3 sur 100 d'après l'ATI (ACET, 2023[3]) (Graphique 22.1).

Graphique 22.1. Transformation économique et chocs externes, 2000-20



Source : ACET (2023[4]), *African Transformation Index 2023: Tracking Africa's Economic Successes and Setbacks*, https://acetforafrica.org/ati.

Si quelques pays (Afrique du Sud, Maroc, Maurice et Tunisie, par exemple) ont progressé sur le plan de la diversification et de la compétitivité des exportations, de nombreux autres continuent de dépendre des exportations de matières premières. Cette dépendance a amoindri la résilience des économies face aux chocs mondiaux. Par exemple, la crise financière mondiale de 2007 et la pandémie de COVID-19, qui a débuté en 2020, ont eu une incidence négative sur les trajectoires de croissance et de transformation. L'analyse des tendances réalisée par l'ACET a montré que les pays à fort pouvoir de transformation ont moins souffert de la crise financière que les pays à pouvoir de transformation faible ou moyen. Pour accélérer leur transformation, les pays doivent réorienter leur production et la structure de leurs exportations, et renforcer leurs capacités technologiques et industrielles. Ils doivent également moderniser et améliorer les chaînes de valeur agricoles et minières.

L'intégration régionale peut contribuer à accélérer la transition énergétique et la transformation économique

La transformation économique de l'Afrique doit, au fil du temps, parvenir à un bilan carbone neutre et ne pas aggraver le dérèglement climatique. À ces fins, le meilleur axe pour les pays du continent consiste à améliorer leur accès à une énergie renouvelable abordable et de qualité ; à tirer parti de leurs abondantes ressources renouvelables pour bâtir des industries vertes qui exportent leurs produits dans le monde entier ; et à associer l'utilisation de leurs stocks de carbone à des solutions fondées sur la nature. En prenant ces mesures, l'Afrique créera des emplois pour ses jeunes, dont le nombre croît rapidement, augmentera les revenus des ménages et réduira la pauvreté.

Améliorer l'accès à l'énergie grâce à une approche régionale

L'énergie joue un rôle essentiel dans la transformation économique de l'Afrique. Un accès fiable aux services énergétiques peut accroître la productivité et favoriser la création de valeur ajoutée dans les chaînes de valeur de l'agriculture, de l'industrie et des services. L'Afrique affiche néanmoins le taux de couverture du réseau électrique le plus faible au monde, à seulement 42 %, soit à peine la moitié du taux mondial de 87 % (AIE, 2017[5]). En Afrique subsaharienne, 57 % de la population n'a pas accès à l'électricité.

Dans une perspective d'amélioration de l'accès à l'énergie, une collaboration régionale plus poussée sur le plan du partage des ressources énergétiques et l'investissement sont des éléments déterminants en ce qu'ils permettraient de maximiser les avantages liés aux ressources énergétiques renouvelables de l'Afrique, mais aussi d'améliorer la sécurité énergétique régionale, de stimuler le développement du marché de l'énergie et d'accélérer les progrès vers la réalisation de l'Objectif de développement durable 7 (garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable). On estime que l'adoption d'une approche régionale de la crise énergétique du continent pourrait permettre d'économiser 63 milliards USD, soit 14 % de l'investissement total nécessaire pour quadrupler la consommation d'électricité d'ici à 2040 (Castellano et al., 2015[6]). Par exemple, la mise en commun de l'énergie électrique et les échanges transfrontaliers peuvent accélérer l'électrification du continent et inciter à investir dans des projets d'énergie renouvelable à grande échelle. En outre, une telle approche pourrait permettre au continent d'économiser 860 milliards USD entre 2014 et 2040 (17 % du coût de l'électricité), soit un gain annuel de 33 milliards USD (Banque africaine de développement, 2017[7]).

On estime que l'adoption d'une approche régionale de la crise énergétique du continent pourrait permettre d'économiser 63 milliards USD, soit 14 % de l'investissement total nécessaire pour quadrupler la consommation d'électricité d'ici à 2040 .

Par ailleurs, une vision régionale du financement des investissements en faveur des énergies renouvelables permettra de relever le défi actuel que posent la petite taille et la forte dispersion des marchés. Avec une approche régionale harmonisée des tarifs, des normes techniques, des accords d'achat d'électricité et des directives en matière d'approbation des projets, il est possible de réduire les coûts de transaction et d'accélérer le développement des projets dans la région (IRENA, 2015[8]). On estime que le rendement des investissements dans le transport transfrontalier pourrait atteindre en moyenne 20 à 30 % dans la région, et jusqu'à 120 % en Afrique australe (Eberhard et al., 2011[9]). Une collaboration à l'échelle régionale aidera aussi à intensifier le développement des énergies renouvelables sur le continent et donnera aux pays africains les moyens de participer au marché mondial du carbone.

Dans leurs contributions déterminées au niveau national, nombre de pays africains ont indiqué qu'ils comptaient atteindre leurs objectifs de réduction des émissions en mettant en œuvre des politiques telles que des mécanismes de tarification du carbone et des systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE). Compte tenu des diverses limitations institutionnelles et de capacités au niveau national, une approche régionale peut permettre de générer des gains d'efficience. À titre d'exemple, l'Afrique pourrait mettre en place un SEQE régional, soit distinct de la Zone de libre-échange continentale africaine, soit en parallèle de celle-ci. Ce SEQE inciterait les pays à modifier et/ou améliorer leurs cadres juridiques nationaux en vue de faciliter sa mise en œuvre et son administration.

Tirer parti des ressources renouvelables et des stocks de carbone de l'Afrique au service de la transformation et de la réduction de la pauvreté

Pour réussir leur transformation, les pays africains doivent utiliser de manière stratégique leurs abondantes ressources renouvelables et leurs stocks de carbone considérables. L'Afrique détient environ 60 % des meilleures ressources solaires du monde et 39 % du potentiel mondial en matière d'énergie renouvelable (Ramalope et al., 2022[10]). Toutefois, dans la majorité des cas, les pays africains n'ont pas été en mesure de maximiser le potentiel de ces ressources. En 2020, les énergies renouvelables ne représentaient que 14 % des approvisionnements totaux en énergie. En 2019, dans le secteur de l'électricité, elles comptaient pour environ 22.1 % de la production, et les combustibles fossiles 77.1 % (AIE, 2021[11]). Au cours de la dernière décennie, le continent n'a attiré que 2 % des investissements mondiaux en faveur des énergies renouvelables (KfW Development Bank, GIZ et IRENA, 2021[12]).

La transition vers les énergies vertes permettra à l'Afrique de diversifier sa production et d'améliorer la compétitivité de ses exportations, par exemple en mettant en place des usines de traitement des minerais essentiels à la transition, des panneaux solaires et des batteries. Ces industries créeront à leur tour des emplois pour les jeunes, dont le nombre augmente rapidement. Un meilleur accès aux technologies des énergies renouvelables peut également contribuer à rompre le cycle de la pauvreté, en renforçant l'accès à l'électricité et en réduisant son coût pour les ménages pauvres qui consacrent actuellement une part plus importante de leur revenu à l'énergie que les ménages aisés raccordés au réseau. On estime qu'une réduction des coûts de l'énergie pourrait aider 16 à 26 millions de personnes à sortir de la pauvreté (Africa Progress Panel, 2015[13]). En outre, le remplacement des sources d'énergie domestique tirées de la biomasse (bois de chauffage et charbon de bois) par des sources modernes (solaire et gaz) réduira la déforestation, la dégradation des terres et les dommages causés aux écosystèmes.

Par ailleurs, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de transformation verte – en ayant recours à des sources d'énergie propre et en appliquant des pratiques d'économie circulaire – peuvent aider à concrétiser les ambitions de l'Afrique en matière d'industrialisation verte et faire du continent un pôle de production bas carbone au service de l'économie mondiale.

Pour générer des financements à l'appui de ses ambitions d'industrialisation verte, l'Afrique doit exploiter ses stocks de carbone en vue d'accroître les flux de financement climatique grâce à sa participation aux marchés du carbone. Selon les estimations, les marchés africains du carbone pourraient mobiliser chaque année 6 milliards USD d'ici à 2030 et plus de 100 milliards USD d'ici à 2050 (Elusoji, 2023[14]). Les pays se heurtent toutefois à plusieurs difficultés pour participer à ces marchés. Les investisseurs privés perçoivent l'Afrique comme une région risquée en raison des infrastructures limitées, de la mauvaise gouvernance, des régimes fonciers peu fiables, et du caractère limité des capacités et des connaissances (ACMI, 2022[15]). Le régime foncier constitue la plus grande difficulté en matière de gouvernance puisque, pour plus de 90 % des terres rurales, il n'existe généralement aucun document officiel (Byamugisha, 2013[16]), et moins de 2 % des terres boisées tropicales sont légalement détenues par des communautés forestières ou des groupes autochtones, ou destinées à être utilisées par eux.

Ces difficultés sont aggravées par de nombreux facteurs : le manque de capacités des secteurs privé et public du continent à développer des projets liés aux marchés du carbone susceptibles de bénéficier de concours financiers ; le coût élevé du financement et les évaluations de crédit faussées ; l'obligation pour de nombreux bailleurs de fonds multilatéraux de préfinancer des projets que les administrations africaines à court d'argent n'arrivent pas à financer faute de marge de manœuvre budgétaire suffisante ; et la nécessité pour les pays de disposer de systèmes crédibles de mesure, de notification et de vérification afin de participer aux marchés du carbone et de quantifier les réductions d'émissions et les absorptions, autant d'actions pour lesquelles les pays africains manquent souvent de la technologie et de l'expertise nécessaires.

Les pays africains peuvent renforcer leur participation aux marchés internationaux du carbone en instaurant une collaboration à l'échelle régionale, en partageant leurs ressources et compétences limitées et en élargissant leur vivier au fil du temps grâce au renforcement des capacités dans des domaines clés, tels que le développement et la gestion de projets d'énergie renouvelable. Ils peuvent également s'inspirer des bonnes pratiques en matière de réforme foncière appliquées sur l'ensemble du continent, afin de renforcer la participation des communautés locales et d'autres entités privées aux marchés de la compensation carbone.

Appliquer des solutions fondées sur la nature pour créer des emplois

La transition vers la neutralité carbone rend également possibles la création de nouveaux moyens de subsistance et l'amélioration de ceux qui existent, tout en atténuant les émissions de CO_2. L'application de solutions fondées sur la nature, comme la plantation d'arbres, l'utilisation de biocharbon issu de résidus de récolte et l'amélioration des pratiques de pâturage, peut contribuer à créer des emplois verts, à élargir l'accès au financement du carbone et à réduire les émissions de CO_2.

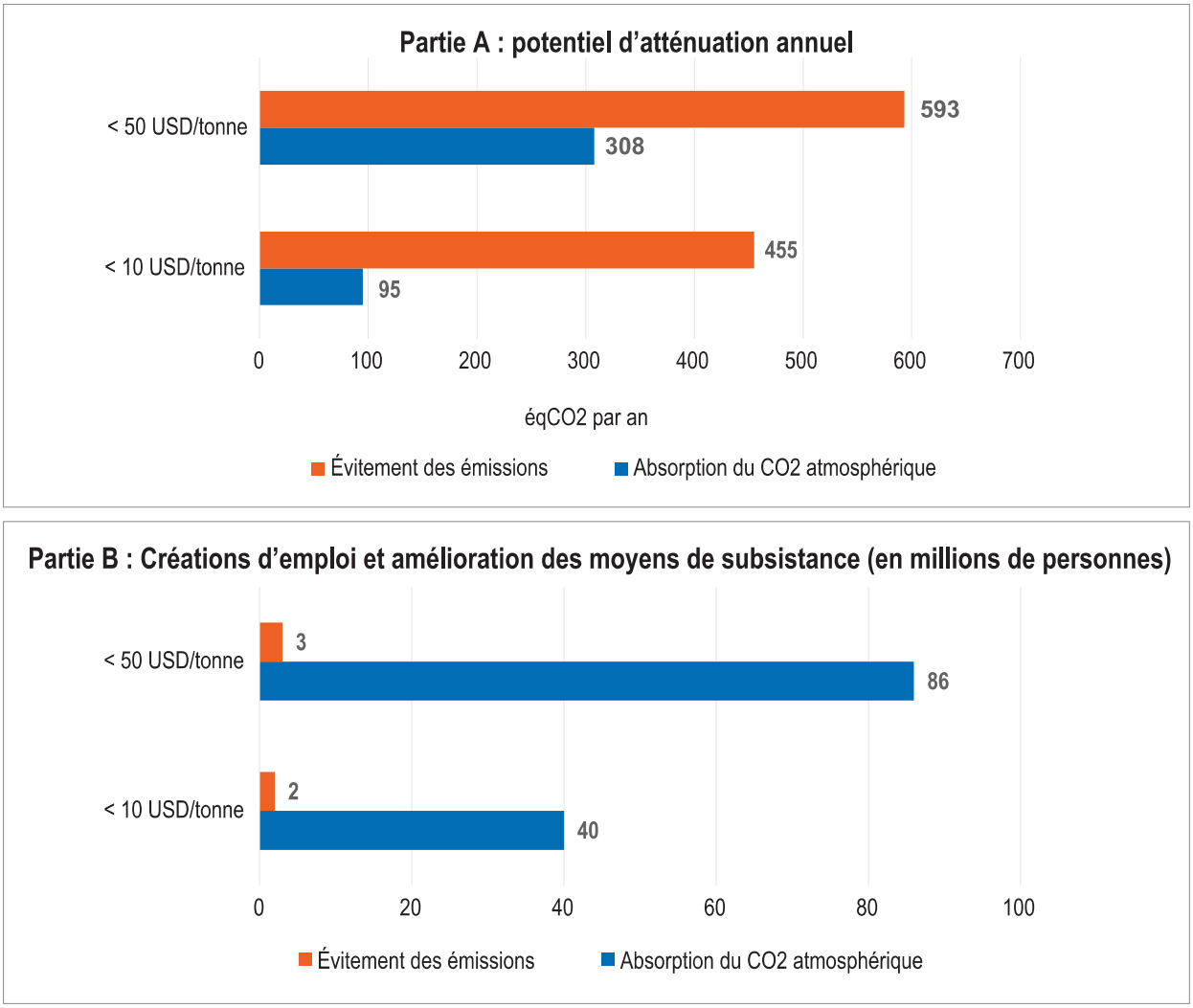
Selon une étude récente, le coût de la transition énergétique aurait été équivalent à 6.8 % du produit intérieur brut (PIB) mondial en 2021, et il passerait à 8.8 % entre 2026 et 2030 (McKinsey Global Institute, 2022[17]). L'étude indique que pour soutenir le développement économique et construire les infrastructures bas carbone nécessaires à la transition vers la neutralité en gaz à effet de serre, les pays d'Afrique subsaharienne doivent investir au moins 1.5 fois plus (en pourcentage du PIB) que les économies développées.

Avec un prix du carbone de 10 USD par tonne, les solutions fondées sur la nature pourraient éliminer 95 tonnes d'équivalent CO_2 (téqCO_2) par absorption du CO_2 atmosphérique et 455 téqCO_2 par évitement

des émissions[3] (Graphique 22.2, partie A) ; or, en portant ce prix à 50 USD par tonne, ces solutions pourraient éliminer respectivement 308 téqCO_2 et 593 téqCO_2.

La partie B du Graphique 22.2 des estimations du potentiel de création d'emplois de l'Afrique grâce à l'absorption du CO_2 atmosphérique, qui vont de 40 millions d'emplois par an pour un prix du carbone de 10 USD par tonne à environ 86 millions d'emplois pour un prix de 50 USD. Ces estimations sont prudentes et se concentrent sur les emplois directs, dont les emplois en amont. La réalisation d'une estimation précise des emplois indirects étant complexe, les données présentées dans le graphique ne les incluent pas et sous-estiment donc le nombre total d'emplois créés.

Graphique 22.2. Absorption du carbone au moyen de solutions fondées sur la nature en Afrique : potentiel d'atténuation et de création d'emplois



Source : Climate Action Platform-Africa (2022[18]), Nature-based Climate Change Mitigation (page web), https://capa.earthrise.media/.

Actions prioritaires pour les responsables de l'action publique internationaux, nationaux et régionaux

La transformation des économies africaines peut créer des emplois verts et réduire la pauvreté et les inégalités. Cela suppose toutefois que les responsables de l'action publique et leurs partenaires mènent une réflexion à l'échelon local, tout en agissant à l'échelon régional.

Les pays de l'OCDE devraient envisager les actions prioritaires suivantes :

- Mettre davantage l'accent sur le soutien aux pays, en privilégiant une collaboration plus stratégique avec les plateformes régionales, ainsi qu'un soutien international, le cas échéant, afin d'étayer la transformation économique grâce à une intégration régionale.
- Étendre les garanties de prêts aux projets d'énergie propre et choisir en priorité les compagnies d'électricité, en allouant de manière stratégique l'aide au développement et le financement climatique.
- Accélérer les réformes visant à pallier les contraintes auxquelles sont confrontés les pays africains pour accéder aux financements, telles que les exigences en matière de cofinancement, le manque de soutien lors de l'élaboration des notes conceptuelles, la longueur des délais, ou encore les retards dans le traitement des demandes de financement.
- Fournir une assistance technique à l'appui du renforcement des capacités et des compétences en matière de gestion de projets, de développement des entreprises et de gestion des projets d'énergie renouvelable à grande échelle.

Les administrations africaines pourraient envisager les actions prioritaires suivantes :

Concernant l'accès à l'énergie :

- Réhabiliter et/ou étendre les réseaux nationaux de transport.
- Élargir le déploiement des installations solaires hors réseau et autonomes, notamment dans les zones rurales, afin de contribuer à la réalisation de l'objectif d'accès universel à l'électricité.
- Améliorer l'intégration des marchés régionaux de l'électricité en augmentant l'efficacité des groupements énergétiques régionaux et en accroissant les investissements.

Concernant les technologies des énergies renouvelables :

- Instaurer des incitations, telles que des subventions ou des dégrèvements fiscaux, en faveur des ménages et des petites et moyennes entreprises.
- Encourager la participation des femmes et des jeunes à la chaîne de valeur des énergies renouvelables en leur fournissant des ressources financières et en renforçant leurs capacités.
- Réduire sensiblement les subventions aux technologies énergétiques fondées sur les combustibles fossiles.
- Réformer les compagnies d'électricité pour en faire des entités efficientes et financièrement viables.

Concernant la participation aux marchés internationaux du carbone :

- Investir dans le renforcement des capacités et la formation professionnelle, en axant ces actions sur la mise au point et la gestion de projets d'énergie renouvelable.
- Engager des réformes foncières afin de renforcer la participation des communautés locales et d'autres entités privées aux marchés de la compensation carbone.

Concernant la croissance porteuse de transformations :

- Élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'industrialisation verte pour permettre au secteur privé de bâtir des industries vertes qui aideront à diversifier la production et à améliorer la compétitivité des exportations.
- Accroître la productivité en investissant dans la technologie, l'innovation et le capital humain.

L'Union africaine pourrait envisager les actions prioritaires suivantes :

- S'appuyer de manière stratégique sur son statut de membre du G20 pour faire avancer le programme d'intégration régionale de l'Afrique et plaider en faveur de partenariats plus stratégiques avec les pays du G20.
- Soutenir les investissements transfrontaliers afin de tirer parti des possibilités offertes par la Zone de libre-échange continentale africaine.
- Encourager une collaboration plus poussée entre ses membres pour relever les défis tels que l'inadéquation des infrastructures, la mauvaise gouvernance, ou encore l'incohérence et le manque de fiabilité des cadres d'action et de réglementation.
- Faciliter l'apprentissage mutuel entre les membres afin de favoriser et de stimuler les bonnes pratiques sur l'ensemble du continent.

Références

ACET (2023), *African Transformation Index 2023: Tracking Africa's Economic Successes and Setbacks*, African Center for Economic Transformation, Accra, https://acetforafrica.org/ati. [4]

ACET (2023), *African Transformation Report 2021: Integrating to Transform*, African Center for Economic Transformation, Accra, https://acetforafrica.org/research-and-analysis/reports-studies/atr/african-transformation-report-2021/. [3]

ACET (2014), *African Transformation Report 2014: Growth with Depth*, African Center for Economic Transformation, Accra, https://acetforafrica.org/research-and-analysis/reports-studies/atr/african-transformation-report-2014/. [2]

ACMI (2022), *Roadmap Report: Harnassing Carbon Markets for Africa*, Africa Carbon Markets Initiative, https://www.seforall.org/system/files/2022-11/acmi_roadmap_report_2022.pdf. [15]

Africa Progress Panel (2015), *Power, People, Planet: Africa Progress Report 2015*, https://www.seforall.org/news/power-people-planet-africa-progress-report-2015. [13]

AIE (2021), *Key World Energy Statistics 2021*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/2ef8cebc-en. [11]

AIE (2017), *World Energy Outlook 2017*, Éditions OCDE, Paris/Agence internationale de l'énergie, Paris, https://doi.org/10.1787/weo-2017-en. [5]

Banque africaine de développement (2017), *The PIDA Energy Vision*, Banque africaine de développement, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/PIDA%20brief%20Energy.pdf. [7]

Byamugisha, F. (2013), *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/732661468191967924/Securing-Africas-land-for-shared-prosperity-a-program-to-scale-up-reforms-and-investments. [16]

Castellano, A. et al. (2015), *Brighter Africa: The Growth Potential of the sub-Saharan Electricity Sector*, McKinsey & Company, New York, https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/epng/pdfs/brighter_africa-the_growth_potential_of_the_sub-saharan_electricity_sector.pdf. [6]

Climate Action Platform-Africa (2022), *Nature-based climate change mitigation*, page web, https://capa.earthrise.media/. [18]

CNUCED (2021), *Rapport 2021 sur le développement économique en Afrique de la CNUCED*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2021_fr.pdf. [1]

Eberhard, A. et al. (2011), *Africa's Power Infrastructure: Investment, Integration, Efficiency*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2290. [9]

Elusoji, S. (2023), « Can carbon markets help Africa meet its climate financing goals? », *Dialogue Earth*, https://dialogue.earth/en/climate/can-carbon-markets-help-africa-meet-its-climate-financing-goals/. [14]

IRENA (2015), *Off-Grid Renewable Energy Systems: Status and Methodological Issues*, Agence internationale pour les énergies renouvelables, https://www.irena.org/publications/2015/Feb/Off-grid-renewable-energy-systems-Status-and-methodological-issues. [8]

KfW Development Bank, GIZ et IRENA (2021), *The Renewable Energy Transition in Africa: Powering Access, Resilience and Prosperity*, KfW Development Bank, Frankfurt; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn; International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, https://www.irena.org/publications/2021/March/The-Renewable-Energy-Transition-in-Africa. [12]

McKinsey Global Institute (2022), *The Net-Zero Transition: What It Would Cost, What It Would Bring*, McKinsey Global Institute, New York, https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/the-net-zero-transition-what-it-would-cost-what-it-could-bring. [17]

Ramalope, D. et al. (2022), *Renewable Energy Transition in Sub-Saharan Africa*, Climate Analytics, Berlin, https://ca1-clm.edcdn.com/assets/renewable_energy_transition_in_sub-saharan_africa.pdf. [10]

Notes

[1] Il s'agissait de l'Éthiopie (taux de croissance de 7.5 %), de la Côte d'Ivoire (7.4 %), du Rwanda (7.2 %), du Sénégal (7 %), du Ghana (6.3 %) et du Bénin (6 %). Voir : https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018.

[2] La diversification se fonde sur la part de la valeur ajoutée du secteur manufacturier et des services dans le produit intérieur brut et les exportations ; la compétitivité des exportations mesure les exportations hors activités extractives des pays ; les gains de productivité mesurent la productivité du travail dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie manufacturière, de la construction et des services ; la modernisation technologique correspond au contenu de moyenne et haute technologie dans la production et les exportations ; et le bien-être humain est mesuré par le revenu, les inégalités de revenu et le taux d'emploi formel total et des femmes.

[3] Les émissions évitées comprennent celles qui seraient associées au nombre de puits de carbone risquant d'être détruits chaque année. Cela découle de la protection des puits de carbone et de pratiques agricoles optimales.

23 Des emplois et des compétences au service d'une transition juste

Alessandro Batazzi, Organisation internationale du travail

Christine Hofmann, Organisation internationale du travail

Valeria Esquivel, Organisation internationale du travail

La crise climatique accentue la dynamique négative à l'œuvre sur le marché du travail, compromettant les moyens de subsistance et aggravant les inégalités. Ce chapitre examine les mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine de l'emploi et du développement des compétences afin de favoriser une transition juste. Il s'intéresse en particulier à la façon dont la lutte contre les inégalités dans le monde du travail renforce et amplifie les efforts visant à réduire les inégalités plus générales au sein de la société, et à la façon dont le changement climatique et les transitions écologiques risquent d'accentuer les inégalités sur le marché du travail et sur le lieu de travail, en fournissant l'exemple de la stratégie de promotion du travail décent adoptée par l'Iraq. Le constat est que des politiques ciblées et judicieusement conçues en matière d'emploi et de développement des compétences constitueront un pilier central des dispositifs mis en place à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour opérer une transition juste favorisant l'inclusivité des sociétés et des lieux de travail.

Messages clés

- Les interventions des pouvoirs publics dans le monde du travail peuvent à la fois contribuer de manière importante à des transitions justes et réduire la pauvreté et les inégalités, en mettant l'accent sur les emplois et les compétences ayant un potentiel élevé en termes d'impact.
- Il est donc fondamental, pour déterminer le type d'intervention publique qui convient et les solutions globales et coordonnées qui sont possibles en matière d'action publique, de comprendre les interactions complexes qui existent entre le marché du travail, le changement climatique et la durabilité environnementale.
- La transition écologique ouvre des perspectives pour investir dans des compétences et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie qui permettront d'améliorer les moyens de subsistance et les résultats en matière de développement. Les stratégies pour l'emploi et les transformations structurelles qui s'inscrivent dans le cadre de cette transition offrent aussi l'occasion de remédier aux inégalités entre les genres et à l'économie informelle, aujourd'hui et dans les années à venir.

La lutte contre les inégalités dans le monde du travail renforce et amplifie les efforts visant à réduire les inégalités plus générales au sein de la société

Les inégalités persistantes et croissantes compromettent la justice sociale, qui constitue le principe fondamental et l'objectif central permettant d'accélérer la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et d'orienter les transitions pour qu'elles soient justes (Global Coalition for Social Justice, 2024[1]). La lutte contre les inégalités suppose généralement une répartition et une redistribution des ressources, des chances et des avantages. Les interventions des pouvoirs publics dans les domaines de la fiscalité et de la protection sociale sont une piste d'action qui a prouvé son efficacité pour induire de tels changements. Les politiques publiques axées sur le monde du travail en sont une autre. Le travail est un mécanisme clé permettant à la fois une répartition des chances et une redistribution des avantages.

Les politiques publiques qui créent des emplois, réglementent les marchés du travail et soutiennent les institutions du travail peuvent prévenir les inégalités de revenu, et donc avoir une incidence sur la quantité et la qualité des emplois. Elles peuvent aussi contribuer à renforcer l'égalité des chances et de traitement sur le marché du travail, ce qui se traduit par une plus grande égalité entre les genres et une plus grande équité entre les différents groupes de la société. Les autres mesures favorisant la réduction des inégalités sont notamment la protection sociale universelle, l'incitation à la régularisation des activités économiques informelles[1], la promotion de la croissance de la productivité, l'investissement dans les compétences et la mise en place de conditions de travail décentes. Les autres formes d'inégalité qui prévalent ailleurs que dans le monde du travail (comme l'accès inégal à une éducation de qualité, à la santé ou au logement) peuvent également être atténuées, ou au contraire amplifiées, dans le contexte professionnel.

Face à une économie informelle qui reste très développée dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, à la hausse de la pauvreté et à la crise climatique, il est devenu primordial de mettre l'accent sur les interventions liées au travail et aux travailleurs. En 2023, les augmentations de salaire n'ont pas été à la hauteur de l'inflation, même dans la majorité des pays du Groupe des Vingt (G20), où les niveaux d'inflation ont pourtant été plus faibles que dans les économies émergentes et en développement. Le nombre de travailleurs en situation d'extrême pauvreté[2] s'est accru d'environ 1 million à l'échelle mondiale – pour atteindre un total de 241 millions –, et celui des travailleurs en situation de pauvreté modérée[3] a progressé d'environ 8.4 millions, pour s'établir à 423 millions (OIT, 2024[2]). Malgré les progrès accomplis au niveau mondial en ce qui concerne la réduction de l'emploi informel, plus de huit travailleurs sur dix en Afrique occupaient un emploi informel en 2023, quasiment les deux tiers en Asie et Pacifique, et plus de la moitié en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans de nombreuses régions, les femmes

ont continué à être nettement désavantagées dans toutes les variables du marché du travail, en particulier dans les pays arabes et d'Afrique du Nord (OIT, 2024[2]).

Le changement climatique comme les transitions écologiques risquent d'accentuer les inégalités sur le marché du travail et sur le lieu de travail

La crise climatique risque d'accroître les inégalités. Les secteurs et les chaînes de valeur seront confrontés à des risques différents, et les conséquences sur les différents segments de la population active ne seront pas les mêmes. Les personnes pauvres, par exemple, ont tendance à dépendre dans une très large mesure des revenus de l'agriculture et des services écosystémiques pour assurer leur subsistance, et elles sont donc plus exposées aux chocs sur les revenus que provoque le changement climatique (Chancel, Bothe et Voituriez, 2023[3]). La hausse des températures mondiales causée par le changement climatique augmentera les risques d'accidents du travail dus au stress thermique pour l'ensemble des travailleurs, mais surtout pour ceux employés dans les secteurs de l'agriculture, de la gestion des ressources naturelles, de la construction, du ramassage des ordures, des travaux de réparation d'urgence, des transports, du tourisme et des sports. À l'horizon 2030, le stress thermique devrait avoir pour effet de faire baisser à la fois le produit intérieur brut mondial de 2 400 milliards USD et le nombre total d'heures travaillées au niveau mondial de 2.2 % (OIT, 2019[4]).

La transition écologique peut elle aussi accentuer les inégalités lorsque, par exemple, les transformations structurelles ayant lieu dans les entreprises et sur le lieu de travail déplacent des travailleurs et provoquent des pertes d'emplois. La transition peut également créer de nouveaux emplois. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT) (2023[5]), par exemple, la transition vers des économies circulaires et bas carbone pourrait entraîner la création de 100 millions d'emplois supplémentaires d'ici à 2030, dont 20 millions grâce aux « solutions fondées sur la nature ». Parallèlement, en l'absence de mesures de soutien sociales et économiques, des pertes d'emplois généralisées pourraient survenir de façon brutale et imprévue dans les secteurs polluants et à forte intensité de carbone, entraînant la destruction, la relocalisation ou la redéfinition de quelque 78 millions d'emplois (OIT, 2023[5]). Les inégalités géographiques pourraient également être amplifiées, certaines régions étant durement touchées, par exemple par la fermeture d'industries liées aux combustibles fossiles.

Les interventions des pouvoirs publics dans le monde du travail représentent un point de départ essentiel pour faire converger les priorités relatives à la transition écologique et à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ainsi que les objectifs de développement de portée plus large. L'OIT a publié des principes directeurs visant à aider les pays à mettre au point des stratégies intégrées pour assurer une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables. Ces principes directeurs reconnaissent explicitement que la transition écologique ouvre des perspectives pour la réalisation des objectifs sociaux et peut être « un nouveau moteur de la croissance, à la fois dans les pays avancés et dans les pays en développement, et un générateur important d'emplois décents et verts susceptible de contribuer sensiblement à l'éradication de la pauvreté et à l'insertion sociale » (OIT, 2015[6]). À titre d'illustration, la nouvelle stratégie nationale adoptée par l'Iraq pour prévenir et réduire les inégalités dans le monde du travail est l'une des premières à avoir été élaborée à partir de ces principes (Encadré 23.1).

> … la transition écologique ouvre des perspectives pour la réalisation des objectifs sociaux et peut être « un nouveau moteur de la croissance, à la fois dans les pays avancés et dans les pays en développement »… (OIT, 2015[6])

Encadré 23.1. Lutter contre les inégalités dans le monde du travail et réaliser une transition juste : tels sont les deux objectifs de la nouvelle stratégie nationale de l'Iraq

L'Iraq est actuellement en pleine transition – de la dépendance à l'assistance humanitaire à l'adoption de solutions pérennes et la mise en place d'un développement durable –, ce qui contraint de façon particulièrement urgente les autorités iraquiennes à combattre les inégalités des chances, de richesse, de résultats et de traitement. Dans ce contexte, l'Organisation internationale du travail (OIT) a œuvré avec le pays à la définition de la stratégie nationale iraquienne de prévention et de réduction des inégalités dans le monde du travail pour 2024-28 (OIT, 2024[7]), en s'appuyant sur la réussite du programme par pays de promotion du travail décent pour la période 2019-23 (OIT, 2019[8]). À titre d'exemple, la Banque centrale d'Iraq et l'institution de microfinancement Al-Thiqa ont mis en place, en collaboration avec l'OIT, une initiative d'inclusion financière dont le but est d'élargir l'accès aux financements – qui font cruellement défaut – pour développer l'activité économique, en particulier à l'intention des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des réfugiés. Par ailleurs, l'enquête sur la population active – la première en plus de dix ans – réalisée par l'Organisation centrale de la statistique et le Bureau des statistiques de la région du Kurdistan, avec le soutien du ministère de la Planification et de l'OIT, et finalisée en 2022, permettra d'élaborer des politiques publiques fondées sur des données probantes et adaptées au pays.

L'enquête sur la population active a fourni des données utiles pour la conception de la stratégie nationale sur les inégalités, à savoir que l'Iraq enregistre l'un des ratios emploi/population totale les plus faibles du Moyen-Orient : un tiers seulement environ de la population d'âge actif (15 ans et plus) occupait un emploi en Iraq en 2020/21, et presque un quart de la population active est au chômage ou au chômage partiel, tandis que 5.7 millions de personnes ont un emploi non déclaré (66.6 % de l'emploi total). L'âge entre également en ligne de compte : les jeunes ont moins accès à l'emploi (26.5 % des jeunes de 15-24 ans font partie de la population active, contre 45.8 % des adultes) et sont frappés par un taux de chômage extrêmement élevé (35.8 %, contre 11.2 % pour les adultes, c'est-à-dire les personnes de 25 ans et plus). Cela confirme que les chômeurs sont à forte majorité de nouveaux entrants sur le marché du travail.

La stratégie iraquienne sert de base à l'élaboration d'une nouvelle version du programme par pays de promotion du travail décent, qui comprend cinq piliers stratégiques et deux objectifs transversaux : l'égalité des genres et la non-discrimination. Ces piliers sont les suivants : **l'emploi** des femmes, des jeunes et d'autres groupes vulnérables, avec un objectif spécifique de transition juste afin de réduire les effets des changements environnementaux sur l'emploi et de profiter de l'occasion pour créer des emplois décents dans une économie plus verte ; un système d'**éducation** qui favorise l'égalité des chances en matière d'accès à une éducation de qualité, à la formation et à l'acquisition de compétences adéquates pour tous, en particulier pour les groupes défavorisés, notamment par la promotion d'un apprentissage numérique et entrepreneurial équitable ; **la protection des droits du travail**, axée sur la fourniture d'une protection adéquate pour l'ensemble des travailleurs, en veillant en particulier au respect des lois et des réglementations établissant les principes et les droits fondamentaux du travail dans tous les secteurs, en encourageant le dialogue social et en soutenant les partenaires sociaux dans le cadre des négociations collectives ; **la transition** vers l'économie formelle, la protection des travailleurs informels et le renforcement de la capacité des individus et des entreprises ; enfin, l'extension de la **protection sociale**.

Sources : OIT (2024[7]), Iraq National Strategy to Prevent and Reduce Inequalities in the World of Work (2024-2028) ; OIT (2022[9]), Stratégie globale et intégrée de l'OIT pour réduire et prévenir les inégalités dans le monde du travail, https://www.ilo.org/fr/resource/gb/346/suivi-de-la-resolution-concernant-les-inegalites-et-le-monde-du-travail ; OIT (2019[8]), Decent Work Country Programme for Iraq (2019-2023) .

Les stratégies pour l'emploi et les transformations structurelles qui s'inscrivent dans le cadre de la transition écologique offrent l'occasion de s'attaquer aux inégalités entre les genres

Sur le long terme, la transition écologique donnera probablement naissance à des économies caractérisées par des structures d'emploi et de formation plus formelles et reconnues, des normes professionnelles de plus haut niveau ainsi qu'un développement économique et social plus durable du point de vue environnemental (OIT, 2022[10]). Cependant, les processus de transformation structurelle n'ont pas des effets neutres en matière de genre. De fait, les politiques climatiques et environnementales qui ne tiennent pas compte de la problématique du genre risquent de reproduire ou d'accentuer les inégalités déjà présentes entre les genres dans le domaine de l'emploi (BIT, 2019[11]). Ainsi, la ségrégation professionnelle entrave la capacité des femmes à bénéficier de nouvelles possibilités d'emploi. Toutefois, la présence plus faible des femmes dans les secteurs à fortes émissions pourrait signifier qu'elles sont moins exposées au risque de perdre leur emploi que les hommes. Les femmes sont déjà confrontées à des obstacles pour travailler dans les secteurs à forte productivité, notamment à des stéréotypes de genre qui limitent leur accès à une éducation et des compétences prisées sur le marché.

> Les politiques climatiques et environnementales qui ne tiennent pas compte de la problématique du genre risquent de reproduire ou d'accentuer les inégalités déjà présentes entre les genres dans le domaine de l'emploi.

Les stratégies de création d'emplois qui intègrent la dimension du genre peuvent remédier aux inégalités entre les genres en mettant en place les mesures macroéconomiques et sectorielles appropriées et des politiques énergiques en ce qui concerne le marché du travail (Esquivel, 2023[12]). Si les politiques publiques qui débouchent sur une transformation structurelle propice à l'égalité des genres varient d'un pays à l'autre, elles ont pour point commun de mettre l'accent sur l'orientation des investissements en faveur des femmes occupant des emplois de production, ayant un travail salarié ou assurant des soins et des travaux domestiques non rémunérés, notamment en leur garantissant des conditions de travail décentes et l'accès à la protection sociale. Les politiques industrielles devraient tenir compte des situations de départ et des positions des femmes et des hommes dans l'économie, et s'attacher à mettre à profit les processus de transition pour rétablir, dans la mesure du possible, un équilibre.

Les stratégies inclusives visant à développer de nouvelles compétences vertes devraient cibler les travailleurs informels et les groupes défavorisés

Doter la main-d'œuvre des compétences appropriées est essentiel non seulement pour assurer la réussite et la durabilité de la transition écologique[4], mais aussi pour faire en sorte que cette transition soit juste et équitable. Si le développement des compétences devrait faire partie d'un ensemble de mesures plus générales[5] visant à ce que les transitions n'aggravent pas les inégalités, il s'agit d'une intervention concrète et facile à mettre en œuvre, qui peut être déployée à grande échelle et au fil du temps dans le cadre d'interventions plus larges en matière de protection sociale.

Les politiques de transition doivent tenir compte des inégalités préexistantes en matière d'accès à une éducation et une formation pertinentes et de qualité, qui se traduisent par des niveaux d'instruction plus faibles, des revenus plus bas et une probabilité accrue de se retrouver à occuper un emploi informel (Psacharopoulos et Patrinos, 2021[13] ; OIT, 2021[14]). Le fait d'investir dans les compétences nécessaires

pour occuper des emplois verts et d'opérer la transition vers l'économie formelle améliore en outre la justice sociale et réduit les inégalités potentiellement accentuées par les transitions écologiques. Les adultes peu qualifiés, par exemple, ont ainsi moins tendance à progresser sur l'échelle des compétences que leurs collègues plus/très qualifiés (OIT, 2024[15]).

Les interventions des pouvoirs publics devraient combiner toutes sortes de mesures : mettre en place des dispositifs financiers et autres pour éliminer les obstacles à l'éducation et la formation, de manière à réduire les taux d'abandon ; accroître la disponibilité des programmes de la seconde chance ; intégrer la reconnaissance des acquis dans les systèmes d'avancement professionnel pour tous ; et veiller à ce que la reconversion professionnelle et le renforcement des compétences s'adressent aux personnes les plus touchées par les restructurations et les transitions (OIT, 2023[16] ; Lange, Hofmann et Di Cara, 2020[17]). Les programmes actifs du marché du travail, ciblant en particulier les femmes et les jeunes, sont plus efficaces pour améliorer la situation sur le marché du travail lorsqu'ils conjuguent développement des compétences et autres mesures de soutien (OIT et Groupe de la Banque mondiale, 2022[18]).

On voit émerger des exemples de stratégies d'enseignement et de formation techniques et professionnels et d'intégration dans les processus de transition écologique de la reconversion professionnelle et du renforcement des compétences (OIT, 2019[19] ; 2022[10]). Ainsi, au Zimbabwe, le programme Green enter PRIZE a créé de nouveaux cursus d'enseignement et de formation techniques et professionnels centrés sur l'agriculture climato-intelligente et les énergies renouvelables – qui sont les principales composantes de l'économie verte du pays –, dans le but de dynamiser le marché de nouveaux produits et d'élargir les débouchés en matière d'emploi (OIT, 2022[10]).

> Les politiques de transition doivent tenir compte des inégalités préexistantes en matière d'accès à une éducation et une formation pertinentes et de qualité, qui se traduisent par des niveaux d'instruction plus faibles, des revenus plus bas et une probabilité accrue de se retrouver à occuper un emploi informel.

Le soutien public à l'acquisition de compétences de qualité néglige largement les travailleurs et les apprenants de l'économie informelle. L'amélioration des compétences techniques, professionnelles, fondamentales et commerciales entraîne des gains de productivité, et l'investissement dans des formations ouvertes à tous est important pour promouvoir la transition vers l'économie formelle et réduire les inégalités (OIT, 2023[20]). L'apprentissage informel dote en outre les jeunes de compétences favorisant leur employabilité dans les pays où l'économie informelle est très développée ; des stratégies pluridimensionnelles sont nécessaires pour faire évoluer ces systèmes vers des apprentissages de qualité, y compris pour favoriser l'égalité et l'inclusion sociale. Le Bénin, le Ghana, le Kenya et la République-Unie de Tanzanie font partie des pays qui ont pris des mesures importantes pour intégrer les apprentissages informels dans les systèmes nationaux de développement des compétences (OIT, 2024[21]).

Les approches intégrées conjuguant politiques de transition et développement des compétences devraient s'appuyer sur des partenariats plus solides avec les employeurs et les travailleurs. Les responsables de l'action publique et les acteurs du développement devraient en outre garder à l'esprit les liens qui existent avec les transformations numériques, en promouvant la culture et les compétences numériques, en plus de permettre un accès plus large aux dispositifs numériques et à l'internet (OIT/Banque africaine de développement, 2023[22]).

Lutter contre les inégalités et le changement climatique

Le monde du travail peut subir les effets des inégalités qui apparaissent en son sein – inégalités des chances, des résultats et de traitement, pour n'en citer que quelques-unes. D'autres formes d'inégalité (par exemple en matière d'accès à une éducation de qualité, à la santé ou au logement) trouvent leur origine en dehors de ce contexte. Ces deux types d'inégalités peuvent cependant se renforcer mutuellement, exacerbant telle ou telle de leurs dimensions. Le changement climatique et les mesures prises pour y faire face en engageant des transitions écologiques peuvent aussi accroître les inégalités présentes sur le lieu de travail et au-delà. Les effets qu'auront les transitions justes sur l'emploi seront variables selon les secteurs et les pays et dépendront d'un certain nombre de facteurs, en particulier la vulnérabilité et l'adaptabilité de ces secteurs et pays face au changement climatique.

Il est donc fondamental, pour déterminer le type d'intervention publique qui convient, de comprendre les interactions complexes qui existent entre le marché du travail, le changement climatique et la durabilité environnementale. Pour produire un impact significatif, les solutions adoptées par les pouvoirs publics et les transitions écologiques doivent tenir compte de ces interactions et les assimiler. Des partenariats doivent s'établir entre les acteurs intervenant dans des domaines différents, afin de tirer parti de leurs avantages comparatifs et de leurs atouts respectifs.

Références

BIT (2019), *Gender Impacts of Structural Transformation*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/media/403946/download. [11]

Chancel, L., P. Bothe et T. Voituriez (2023), *Climate Inequality Report 2023*, Laboratoire sur les Inégalités Mondiales, Paris, https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-2.pdf. [3]

Esquivel, V. (2023), « Gender-responsive macroeconomic policies: Lessons learned from the COVID-19 crisis and beyond », dans *Global Employment Policy Review 2023 : Macroeconomic Policies for Recovery and Structural Transformation*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/publications/major-publications/global-employment-policy-review-2023-macroeconomic-policies-recovery-and. [12]

Global Coalition for Social Justice (2024), *Site web de la Global Coalition for Social Justice*, https://social-justice-coalition.ilo.org/ (consulté le 3 mai 2024). [1]

Lange, R., C. Hofmann et M. Di Cara (2020), *Guide pour rendre l'EFTP et le développement des compétences inclusifs pour tous*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/guide-pour-rendre-leftp-et-le-developpement-des-competences-inclusifs-pour. [17]

OIT (2024), *Iraq National Strategy to Prevent and Reduce Inequalities in the World of Work (2024-2028)*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_916523.pdf. [7]

OIT (2024), *Renforcer les apprentissages professionnels pour les transitions vers la formalité*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/renforcer-les-apprentissages-professionnels-pour-les-transitions-vers-la. [21]

OIT (2024), *Skills for Social Justice: Advancing Social Justice Through Stronger Skills Systems*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://doi.org/10.54394/WYWJ9077. [15]

OIT (2024), *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2024. [2]

OIT (2023), *Achieving a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/resource/conference-paper/ilc/111/parvenir-une-transition-juste-vers-des-economies-et-des-societes. [5]

OIT (2023), *Financing Mechanisms for Promoting Social Inclusion in Skills and Lifelong Learning Systems: Global Overview of Current Practices and Policy Options*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/resource/news/effective-financing-mechanisms-skills-development-can-tackle-inequality. [16]

OIT (2023), *Improving Skills and Lifelong Learning for Workers in the Informal Economy to Promote Decent Work and Enhance Transitions to Formality*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/resource/improving-skills-and-lifelong-learning-workers-informal-economy-promote. [20]

OIT (2022), *Écologisation de l'EFTP et développement des compétences: Guide pratique*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/ecologisation-de-leftp-et-developpement-des-competences-guide-pratique. [10]

OIT (2022), *Stratégie globale et intégrée de l'OIT pour réduire et prévenir les inégalités dans le monde du travail*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/resource/gb/346/suivi-de-la-resolution-concernant-les-inegalites-et-le-monde-du-travail. [9]

OIT (2021), *Les inégalités et le monde du travail*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/resource/conference-paper/ilc/109/les-inegalites-et-le-monde-du-travail. [14]

OIT (2019), *Decent Work Country Programme for Iraq (2019-2023)*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjo78LVspeHAxUuTaQEHV84CikQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ilo.org%2Fpublications%2Fdecent-work-country-programme-iraq-recovery-and-reform-annual-progress&usg=AOvVaw1. [8]

OIT (2019), *Skills for a Greener Future: A Global View Based on 32 Country Studies*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/publications/skills-greener-future-global-view. [19]

OIT (2019), *Travailler sur une planète plus chaude : l'impact du stress thermique sur la productivité du travail et le travail décent*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/major-publications/travailler-sur-une-planete-plus-chaude-limpact-du-stress-thermique-sur-la. [4]

OIT (2015), *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/principes-directeurs-pour-une-transition-juste-vers-des-economies-et-des. [6]

OIT et Groupe de la Banque mondiale (2022), *The Impact of Active Labour Market Programmes on Youth: An Updated Systematic Review and Meta Analysis*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://english.iob-evaluatie.nl/results/publications/reports/2022/12/08/evaluation-youth-unemployment. [18]

OIT/Banque africaine de développement (2023), *Building Pathways to Sustainable Growth: Strengthening TVET and Productive Sector Linkages in Africa*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/publications/building-pathways-sustainable-growth. [22]

Psacharopoulos, G. et H. Patrinos (2021), *Returns to investment in education: A decennial review of the global literature*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/1813-9450-8402. [13]

Notes

[1] La régularisation est le résultat d'un processus complexe, long et progressif. Il est important de favoriser et de suivre les progrès, ainsi que de mettre au point des politiques publiques et des interventions au niveau des objectifs intermédiaires et des activités – et de les adapter –, tous ces éléments contribuant de façon coordonnée à s'approcher du résultat final escompté. Pour plus d'informations sur les transitions, voir https://www.ilo.org/resource/brief/transition-informal-formal-economy-theory-change.

[2] L'extrême pauvreté se définit comme le fait de disposer de moins de 2.15 USD par jour et par personne en parité de pouvoir d'achat.

[3] La pauvreté modérée se définit comme le fait de disposer de moins de 3.65 USD par jour et par personne en parité de pouvoir d'achat.

[4] Voir aussi https://www.ilo.org/fr/publications/strategie-de-loit-en-matiere-de-developpement-des-competences-et.

[5] Par exemple, des stratégies territoriales axées sur la relance de l'économie locale après la fermeture d'un employeur de premier plan dans le domaine des énergies fossiles.

24 Une réforme des subventions aux combustibles fossiles bénéficiant aux populations pauvres

Tara Laan, Institut international du développement durable

Shruti Sharma, Institut international du développement durable

Les subventions et autres types d'aides financières publiques aux combustibles fossiles sont souvent présentées comme nécessaires pour garantir un approvisionnement en énergie bon marché. Elles sont cependant un moyen coûteux et inefficace d'aider les populations pauvres, étant donné que ce sont les individus aisés – qui consomment le plus d'énergie – qui en bénéficient le plus. Ce chapitre examine comment la réforme ou la suppression des subventions aux combustibles fossiles pourrait dégager des ressources pouvant être utilisées pour réduire la pauvreté et investir dans les énergies propres. Il fournit des exemples de réformes menées avec succès dans des pays comme l'Argentine, le Bangladesh, le Sri Lanka et la Zambie. En Indonésie, un programme de transferts en espèces – qui coûte moins cher que les subventions – a été mis en place pour dédommager les ménages ; en Inde, la réduction progressive des subventions aux combustibles fossiles s'est accompagnée de la multiplication par trois de l'investissement public dans les énergies renouvelables. Le chapitre s'intéresse ensuite à la façon de réformer efficacement les subventions aux combustibles fossiles afin de contribuer à une transition juste. Il se termine par un ensemble de recommandations à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement.

Messages clés

- La suppression progressive des mesures de soutien aux combustibles fossiles n'est pas chose aisée – les consommateurs s'opposent à une hausse des prix et les producteurs défendent vigoureusement leur accès à des incitations –, mais elle permet de dégager des moyens financiers importants qui peuvent être réorientés vers des mesures ciblées de protection sociale et de réduction de la pauvreté, et investis dans les énergies renouvelables.
- La réforme des subventions aux énergies fossiles peut être menée à bien sans aggraver la situation au regard de la pauvreté et de l'inégalité, à condition qu'une partie des économies ainsi réalisées soit utilisée pour dédommager les ménages à faible revenu et les entreprises vulnérables, par exemple grâce à des transferts en espèces.
- La réforme des subventions peut effectivement *résorber* la pauvreté et les inégalités lorsqu'une grande partie des économies réalisées sert à financer des programmes de réduction de la pauvreté.
- La communauté internationale devrait mettre fin aux flux financiers publics bénéficiant aux combustibles fossiles et aider les administrations publiques à réformer les subventions aux énergies fossiles en mettant en œuvre des feuilles de route favorables aux populations pauvres, dans le cadre des engagements pris au titre des contributions déterminées au niveau national (CDN).
- Les acteurs du développement peuvent aider les pays à élaborer des plans de réforme détaillés et des feuilles de route d'aide à la transition adaptés aux politiques et aux contextes nationaux, en fournissant une assistance technique sous la forme d'une expertise, d'un renforcement des capacités des ministères compétents, et de la conception des actions publiques à partir des bonnes pratiques.

La réaffectation des aides financières publiques au profit des énergies renouvelables plutôt que des combustibles fossiles permettrait de dégager des financements qui font cruellement défaut pour la réalisation des ODD et la transition écologique

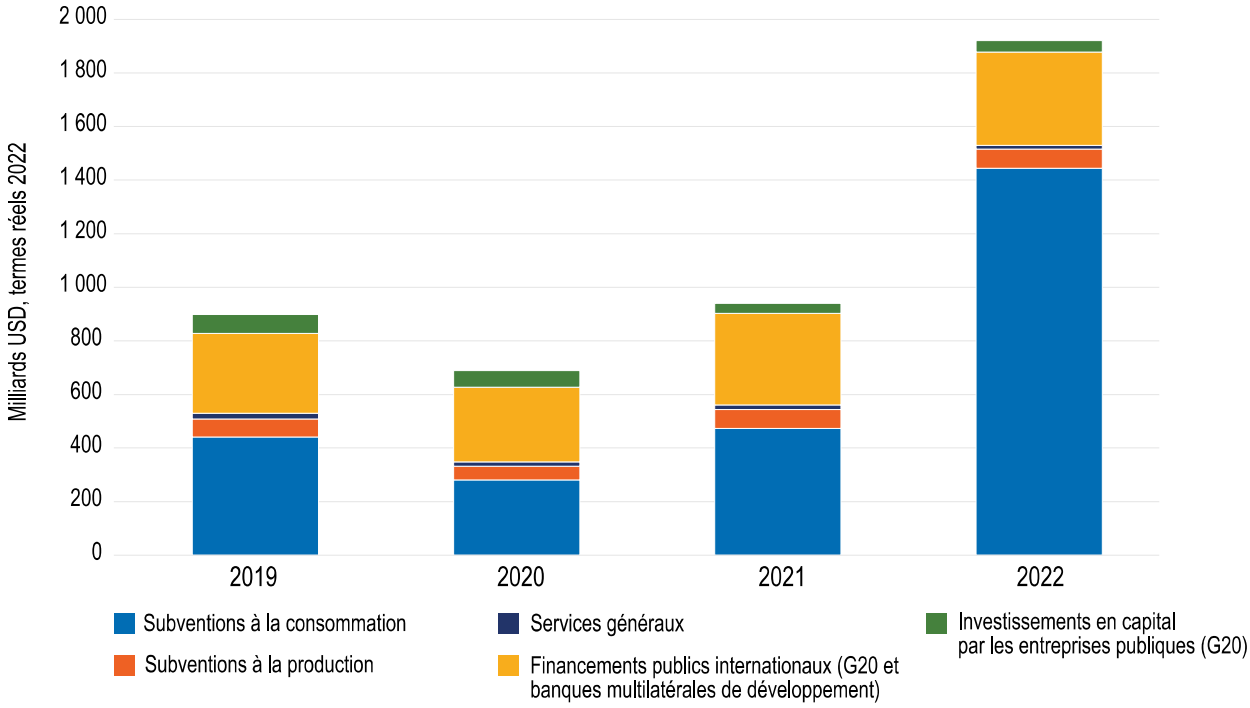
Le soutien public aux énergies fossiles (tel que les subventions, le financement public et les investissements réalisés par les entreprises publiques) est souvent présenté comme nécessaire, à la fois pour le développement et pour assurer un approvisionnement en énergie qui soit fiable et abordable. Cependant, ces aides financières favorisent l'utilisation de combustibles fossiles qui exacerbent la pollution de l'air et le changement climatique tout en maintenant la dépendance à l'égard de formes d'énergie présentant une volatilité des prix et des risques sur le plan géopolitique. Tous ces effets menacent la réalisation des objectifs en matière de développement, en particulier la pollution de l'air et le changement climatique, dont on sait qu'ils frappent plus durement les populations les plus défavorisées (Rentschler et Leonova, 2023[1] ; Taconet, Méjean et Guivarch, 2020[2]). Les subventions à la consommation d'énergie applicables à tous sont également un moyen inefficace et donc coûteux de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités étant donné que les populations aisées sont celles qui consomment le plus d'énergie et qui perçoivent par conséquent la plus grosse part des aides (Coady, Flamini et Sears, 2015[3]). S'agissant des subventions sur l'essence, par exemple, les 25 % les plus riches de la population perçoivent 20 fois plus d'avantages que les 25 % les plus pauvres (del Granado, Coady et Gillingham, 2012[4]).

D'autre part, le maintien des mesures de soutien aux combustibles fossiles est en contradiction avec les engagements pris – et régulièrement réaffirmés depuis une quinzaine d'années lors des sommets internationaux – par les administrations publiques de supprimer progressivement les subventions

inefficaces, comme celles qui encouragent le gaspillage des énergies fossiles[1]. Les gouvernements signataires de l'Accord de Paris se sont engagés, à l'article 2.1.c., à rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient au changement climatique » (CCNUCC, 2015[5]). Idem en ce qui concerne le Partenariat pour une transition énergétique propre (CETP), lancé en 2021, dans le cadre duquel 41 gouvernements, organismes publics de financement et banques multilatérales de développement ont pris l'engagement de mettre fin au financement public international des combustibles fossiles[2].

Pour autant, le soutien public aux combustibles fossiles a atteint dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu, un montant record de 1 900 milliards USD en 2022, principalement sous forme de subventions (1 400 milliards USD) afin de réduire les coûts à la consommation des combustibles, du chauffage électrique et des transports dans le contexte de la crise énergétique (IISD et OCDE, 2024[6]). Environ un quart du total des aides financières publiques (443 milliards sur les 1 900 milliards USD précités) a été consacré à la production de nouveaux combustibles fossiles grâce au versement de subventions aux producteurs (71 milliards USD) (IISD et OCDE, 2024[6]), à des financements publics internationaux (43 milliards USD) (Oil Change International, 2024[7]) et à des investissements en capital par les entreprises publiques (350 milliards USD) (Laan et al., 2023[8]).

Graphique 24.1. Aides financières publiques aux combustibles fossiles, 2022



Note : BMD : banque multilatérale de développement.
Source : pour les subventions : IISD et OCDE (2024[6]), *Fossil Fuel Subsidy Tracker (database)*, https://fossilfuelsubsidytracker.org ; pour les financements publics internationaux : Oil Change International (2024[7]), *Public Finance for Energy Database*, https://energyfinance.org/#/data ; pour les investissements en capital par les entreprises publiques : Laan et al. (2023[8]), *Burning Billions: Record Public Money for Fossil Fuels Impeding Climate Action*, https://www.energypolicytracker.org/burning-billions-record-fossil-fuels-support-2022

La suppression progressive des mesures de soutien aux combustibles fossiles permettrait de dégager des sommes importantes pouvant être utilisées pour financer une protection sociale ciblée et une transition juste vers des énergies propres. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), la réforme des subventions et l'augmentation des taxes sur les énergies fossiles pour refléter les coûts assumés par la collectivité pourraient rapporter 3 000 milliards USD par an d'ici 2030 dans 121 économies émergentes

et en développement, ce qui correspond plus ou moins à leurs besoins de financement supplémentaires pour réaliser les ODD (Black et al., 2023[9]). Une autre étude portant sur 96 pays en développement a montré que les subventions aux combustibles fossiles ont, en 2015, été supérieures à l'aide publique au développement (APD) dans 59 % de ces pays, ce qui signifie que la suppression de ces subventions générerait plus de ressources que celles fournies par tous les donneurs combinés (McCulloch, 2017[10]). La situation a peu de chances de s'être améliorée car le montant des subventions aux énergies fossiles a triplé au niveau mondial, passant de quelque 500 milliards USD en 2015 à 1 500 milliards USD en 2022 (IISD et OCDE, 2024[6]).

Lors de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les changements climatiques de 2023, ou COP28, les États se sont engagés à tripler les niveaux actuels des capacités en matière d'énergies renouvelables (Nations Unies, 2023[11]). Concrètement, cela nécessiterait d'investir 12 000 milliards USD dans le réseau électrique entre 2024 et 2030, alors que la communauté internationale n'a prévu de n'investir que 6 600 milliards au cours de cette période, soit un écart d'un peu plus de 5 000 milliards (Grant et al., 2023[12]). Le secteur public a un rôle essentiel à jouer à cet égard en envoyant les bons signaux (notamment en augmentant le prix des combustibles fossiles grâce à la réforme des subventions et au prélèvement de taxes) et en mettant en œuvre des politiques promouvant les énergies renouvelables et les infrastructures y afférentes, y compris la réforme des subventions sur les énergies fossiles.

Les économies réalisées à partir des subventions peuvent être utilisées pour alléger les impacts des réformes et accroître le soutien public

Fréquemment utilisé comme instrument pour venir en aide aux citoyens ou aux entreprises, en particulier dans les pays ne disposant pas de systèmes de fiscalité et de protection sociale intégrés, le soutien aux combustibles fossiles peut être difficile à réformer. Alors que les populations défavorisées consomment moins d'énergie que les plus riches, cette ressource peut représenter une part plus importante de leurs dépenses totales (Coady, Flamini et Sears, 2015[3]). Les dédommagements ciblés comme les transferts en espèces financés à l'aide des économies réalisées à partir des subventions sont dès lors nécessaires pour atténuer les effets néfastes de la réforme et générer un soutien politique. La modélisation économique réalisée par la Banque asiatique de développement (2016[13]) a montré que le fait d'utiliser les économies provenant de la réduction des subventions aux énergies fossiles pour financer, par exemple, des paiements en espèces, des infrastructures ou les secteurs de la santé et de l'éducation, peut générer des bénéfices nets en termes de croissance économique, d'égalité et de réduction de la pauvreté.

Les difficultés apparaissent aussi bien lorsque les mesures de soutien bénéficient à la consommation qu'à la production, et elles peuvent en fait constituer un obstacle majeur à la réforme (McCulloch, 2023[14]). Sur le front de la consommation, le maintien du prix des combustibles fossiles en deçà des cours du marché est souvent perçu dans de nombreux pays producteurs comme faisant partie du contrat social, et les citoyens de la plupart des pays espèrent de leurs gouvernements qu'ils interviennent pour les protéger contre les poussées inflationnistes telles que celles survenues lors de la récente crise énergétique. Tous les acteurs, en particulier les organisations de la société civile et les administrations publiques, pourraient améliorer la sensibilisation de la population au fait que la protection sociale et les réductions de l'impôt sur le revenu – lorsque les systèmes fiscaux nationaux le permettent – sont des mesures plus efficaces pour alléger le coût de la vie. Selon une récente étude, l'engagement des pouvoirs publics à réinvestir les économies provenant de la réduction des subventions dans les services publics (éducation, santé ou transferts monétaires) peut multiplier par deux le soutien de l'opinion publique à la réforme (Groupe de la Banque mondiale, 2023[15]). Du côté de la production, les pouvoirs publics devraient prendre leurs distances par rapport aux intérêts liés aux combustibles fossiles, autrement dit les dons et les pressions du secteur privé, les actifs et les entreprises publiques de ce secteur énergétique, ainsi que la dépendance à l'égard des recettes qu'il génère.

Les réformes menées avec succès dans les pays en développement ont permis de réaliser d'importantes économies de fonds publics et d'accroître le soutien aux secteurs sociaux

Entre janvier 2015 et mai 2020, au moins 53 pays ont engagé une réforme des subventions à la consommation d'énergies fossiles ou augmenté les taxes sur cette catégorie de combustibles (Sanchez et al., 2020[16]). La crise énergétique mondiale de 2021-22 a incité de nombreux pays à remettre en place des subventions à la consommation d'énergie (IISD et OCDE, 2024[6]). Cela dit, des réformes ou projets de réformes ont été observés récemment dans plusieurs économies émergentes. La plupart du temps, ces mesures faisaient suite aux conditions imposées par le FMI pour consentir des prêts, à savoir la réforme soigneusement planifiée des subventions aux combustibles fossiles (Fonds monétaire international (FMI), s.d.[17]). En voici des exemples :

- L'**Argentine** a entrepris entre 2022 et 2024 de supprimer progressivement les subventions sur le gaz naturel pour se mettre en conformité avec le programme de prêt du FMI. Les subventions seront versées uniquement aux secteurs les plus vulnérables sélectionnés et seulement dans certaines régions, en fonction du volume consommé (Buenos Aires Times, 2024[18]).
- Le **Bangladesh**, lui aussi dans le cadre d'un accord avec le FMI, a commencé en 2022 à réduire ses subventions au secteur énergétique en augmentant le prix du fioul, du gaz naturel et de l'électricité. Les prix sont aujourd'hui quasiment au niveau du marché et un examen déterminera si les protections sociales doivent être renforcées (Fonds monétaire international (FMI), 2023[19]).
- La **Colombie** a commencé à accroître le prix de l'essence en 2022, dans une volonté de réduire la pression exercée par les subventions sur le budget et de permettre l'alignement des prix sur le marché. Les prix du gazole étaient restés inchangés à la date de rédaction en raison de mouvements de protestation. Pour échapper aux prix élevés de l'essence, certains propriétaires de véhicules individuels optent pour le gaz naturel, moins onéreux (Botero, 2024[20]). L'État s'est engagé à accroître le prix du gazole à partir de 2024 (Botero, 2024[20]).
- Dans le cadre de son accord de prêt avec le FMI, le **Sri Lanka** a réduit en 2022 et 2023 les subventions sur les carburants de transport et l'électricité, tout en renforçant la protection sociale grâce à des transferts monétaires (Fonds monétaire international (FMI), 2023[21] ; Rajawasam, 2024[22]).
- La **Zambie** a supprimé en 2021 des subventions inefficaces sur les combustibles dont bénéficiaient les secteurs de la production d'électricité et de l'agriculture, afin de respecter les conditions attachées aux prêts du FMI. Les pouvoirs publics ont réinvesti les économies ainsi réalisées dans les dépenses sociales, notamment pour assurer la gratuité de l'enseignement secondaire (FMI, 2022[23] ; Mfula, 2021[24]).

Des analyses complémentaires sont nécessaires pour déterminer si ces réformes spécifiques ont des effets bénéfiques sur les populations pauvres. Cela étant, plusieurs études ont examiné l'impact sur la pauvreté des réformes des subventions aux combustibles fossiles en utilisant des modélisations économiques ou des données sur les revenus et les dépenses des ménages avant et après les réformes. La plupart d'entre elles sont arrivées à la conclusion que lorsque les économies réalisées ne sont pas réinvesties, les réformes des subventions ont pour effet d'accroître les niveaux de pauvreté ; en revanche, leur réaffectation sous forme de transferts monétaires ou de mesures similaires s'est traduite par des réductions nettes de la pauvreté[3] (Couharde et Mouhoud, 2018[25]). Ainsi, une étude portant sur les réformes des subventions aux combustibles menées en 2010 dans la République islamique d'Iran a montré que la simple suppression de ces subventions aurait fait progresser le taux de pauvreté du pays de 3.3 points de pourcentage, mais que le versement de transferts monétaires compensatoires a évité une telle issue et a abouti en définitive à réduire la pauvreté de 4.7 points (Salehi-Isfahani, Wilson Stucki et Deutschmann, 2015[26]).

Les études sont arrivées à la conclusion que lorsque les économies réalisées ne sont pas réinvesties, les réformes des subventions ont pour effet d'accroître les niveaux de pauvreté ; en revanche, leur réaffectation sous forme de transferts monétaires ou de mesures similaires s'est traduite par des réductions nettes de la pauvreté.

L'Indonésie, par exemple, a réussi à plusieurs reprises à réduire le soutien public aux combustibles fossiles. En 2005, l'administration publique a conçu et mis en œuvre un programme de transferts monétaires sans conditions pour atténuer l'impact de la réforme des prix des combustibles sur les ménages à faible revenu (Beaton et al., 2013[27]). La combinaison des réformes des subventions et du programme de transferts s'est soldée par des économies nettes d'environ 2.2 milliards USD, soit la différence entre des gains de 4.5 milliards et un coût de quelque 2.3 milliards (Beaton et Lontoh, 2010[28]). Cependant, les prix au détail des principaux combustibles ne se sont pas ajustés au marché mais sont restés fixes, ce qui a donné lieu à de nouvelles subventions. Lorsque le cours du pétrole a flambé en 2008, l'État a de nouveau augmenté le prix des combustibles, mais en compensant les effets à l'aide de transferts monétaires et d'autres mesures compensatoires (des subventions sur le riz, un soutien pédagogique pour les enfants et des prêts à faibles taux d'intérêt pour les micro-entreprises) (Beaton et Lontoh, 2010[28]). En 2015, de nouvelles coupes claires ont été effectuées dans les subventions publiques, ce qui a permis de dégager quelque 15.6 milliards USD d'économies, soit 10 % des dépenses totales de l'État (Pradiptyo et al., 2016[29]). Une partie de cette somme a été investie dans des programmes prioritaires ayant trait à l'éducation, à l'assurance santé, au logement, à l'assainissement de l'eau et aux transports, qui ont bénéficié directement à la population (Pradiptyo et al., 2016[29]). Bien que ces mesures aient été à l'époque une réussite, le gouvernement iranien s'est abstenu d'appliquer les prix du marché à l'ensemble des énergies, et des subventions sont toujours en vigueur sur le gazole et l'essence, ainsi que sur le charbon, l'électricité et le gaz de pétrole liquéfié (GPL) (IISD, 2022[30]).

Un autre exemple est l'Inde, qui a réduit les subventions sur l'essence, le gazole et le kérosène de 59 % depuis 2014, tout en multipliant par trois les aides publiques aux énergies renouvelables, en particulier pour les projets de production d'électricité et d'irrigation à partir d'énergie solaire, ainsi que les véhicules électriques (Raizada et al., 2024[31]). Les subventions au GPL ont été maintenues et étendues afin d'encourager les ménages à abandonner les combustibles solides utilisés traditionnellement pour la cuisson, qui sont responsables d'un niveau élevé de pollution de l'air intérieur. Une campagne nationale d'attribution des subventions sur le GPL aux femmes ayant de bas revenus a abouti à l'adoption à grande échelle de ce combustible – de 28.5 % en 2011 à près de 71 % en 2020 (Sirur, 2023[32]) –, ce qui a favorisé une réduction des temps de cuisson et de nettoyage (Global Subsidies Initiative et al., 2019[33]).

Il n'en reste pas moins qu'en Inde, les subventions aux combustibles fossiles demeurent cinq fois plus élevées que celles portant sur les énergies propres (respectivement 15 milliards et 3 milliards USD en 2023), et l'on ne sait pas encore si le pays va poursuivre sa réforme des subventions. Depuis le début de l'année 2024, face au niveau toujours élevé des prix mondiaux de l'énergie, l'Inde a rétabli des subventions sur plusieurs combustibles, ce qui risque de compromettre ses progrès durement réalisés en matière de réformes (Raizada et al., 2024[31]).

Comment réformer efficacement les subventions aux combustibles fossiles afin de contribuer à des transitions justes

Une approche globale est de mise pour faire en sorte que les réformes contribuent à une réduction durable de la pauvreté et à une transition écologique juste. Certains pays ont supprimé les subventions de façon

opportuniste : par exemple, l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement aux positions politiques tranchées et prenant des mesures décisives, ou un gouvernement saisissant l'occasion de la chute des prix mondiaux de l'énergie pour supprimer les subventions sans accroître les prix à la consommation. Ces réformes sont cependant souvent de courte durée. Lorsque les prix de l'énergie repartent à la hausse sur les marchés mondiaux, les subventions sont rétablies, comme le montrent les cas de l'Inde et de l'Indonésie. La crise énergétique a également entraîné la mise en place de nouvelles subventions à la consommation dans de nombreux pays développés (Sgaravatti et al., 2023[34]). Une stratégie nationale globale est plus susceptible de conduire à des réformes durables lorsqu'elle comporte les six éléments suivants : 1) planification ; 2) consultation ; 3) communication ; 4) compensation ; 5) chronologie ; et 6) réforme institutionnelle (Beaton et al., 2013[27] ; Fonds monétaire international (FMI), 2013[35]). Le Tableau 24.1 présente chacun de ces éléments et indique comment il peut permettre de réduire la pauvreté et les inégalités.

Tableau 24.1. Les six éléments d'une stratégie de réforme globale

Élément	Objectif	Réduction de la pauvreté et des inégalités
Planification	La contribution de l'ensemble des organismes publics compétents est nécessaire pour élaborer un plan de réforme global.	S'assurer que les services chargés de la protection sociale, des questions de genre et de l'aide aux groupes marginalisés participent à la conception des réformes.
Consultation	Évaluer tous les impacts de la réforme et encourager son adhésion par les parties prenantes.	Veiller à ce que les populations bénéficiant d'une protection sociale soient consultées. Réaliser des enquêtes auprès des ménages appartenant à tous les groupes de revenus.
Communication	Faire connaître les avantages de la réforme afin de recueillir l'adhésion des milieux politiques et de l'opinion publique.	S'assurer que les consommateurs pauvres comprennent les mécanismes compensatoires et connaissent la procédure à suivre pour en profiter.
Compensation	Fournir une aide ciblée aux consommateurs et aux entreprises vulnérables, idéalement en amont des réformes pour construire la confiance.	Veiller à ce que les individus pauvres/quasi-pauvres et les entreprises à forte intensité énergétique soient dédommagés par des transferts automatiques ou des aides facilement accessibles.
Chronologie	Déterminer s'il vaut mieux procéder à une suppression rapide ou lente des subventions, en tenant compte du type de subvention concernée, des prix de l'énergie et des circonstances nationales.	Une mise en œuvre lente et progressive est généralement préférable pour permettre aux consommateurs et aux entreprises de s'adapter.
Réforme institutionnelle	Réformer les mécanismes de fixation des prix et les entreprises publiques afin de s'assurer que les subventions ne seront pas rétablies.	Les entreprises publiques doivent mettre en place des plans de transition pour les salariés et les consommateurs subissant les effets des réformes.

Source : d'après Beaton et al. (2013[27]), *A Guidebook to Fossil-Fuel Subsidy Reform for Policy-Makers in Southeast Asia*, https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_guidebook.pdf.

Recommandations à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement

Afin de pouvoir à la fois réduire la dépendance aux énergies fossiles et accroître l'investissement dans les énergies renouvelables, une action concertée est requise aux niveaux national et mondial. Le soutien financier (comme les dons et les prêts concessionnels), l'assistance technique, les transferts de technologies et les actions de sensibilisation de la communauté internationale du développement peuvent promouvoir une répartition plus équitable des investissements dans les énergies propres. À l'heure actuelle, ces investissements sont fortement concentrés sur le plan géographique : depuis 2021, la hausse constatée a lieu à plus de 90 % dans les économies avancées et la République populaire de Chine (ci-après la « Chine ») (AIE, 2023[36]). Sans une intervention internationale, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire pourraient rester à la traîne de la transition énergétique, ce qui implique une pollution

continue aux combustibles fossiles, le risque que des actifs liés aux combustibles fossiles se retrouvent échoués, et l'absence d'industries nationales reposant sur des énergies propres.

Selon les estimations de l'AIE, pour respecter une trajectoire d'augmentation des températures de 1.5 °C, l'investissement dans les énergies propres devra plus que doubler dans les marchés émergents et les économies en développement, de 770 milliards USD en 2022 à 1 800 milliards USD – voire 2 200 milliards USD – par an d'ici 2030 (AIE, 2023[37]) ; l'augmentation devra être encore plus forte si l'on ne tient pas compte de la Chine (une multiplication par quatre serait alors requise, de 260 milliards à 800-1 100 milliards USD). Il faut, pour trouver les ressources nécessaires à la réalisation de la transition énergétique, un renouvellement des engagements à tous les niveaux. Au niveau international, les pays donneurs, les banques multilatérales de développement et les organismes de financement devraient cesser de soutenir les combustibles fossiles et promouvoir en revanche les énergies propres.

1. Tout d'abord, les engagements pris par les signataires du CETP, dont les banques multilatérales de développement, de mettre fin au financement international des combustibles fossiles et d'accroître celui des énergies propres et des transitions justes, devraient faire l'objet d'une évaluation plus approfondie ex post. Alors que les signataires doivent cesser tout financement des énergies fossiles au cours de l'année suivant l'approbation du CETP, cinq d'entre eux ont approuvé une enveloppe d'au moins 5.7 milliards USD après que ce délai se soit écoulé (Oil Change International, 2024[38]), et d'autres financements ont été accordés par des intermédiaires financiers des banques multilatérales de développement (The Big Shift Global, 2022[39]). En 2022, seuls deux signataires du CETP ont investi plus d'argent dans les énergies propres qu'ils n'en ont retiré des combustibles fossiles, si l'on compare avec les financements moyens qu'ils ont consentis en 2019-21 (Banque centrale européenne, 2020[40] ; Jones et Mun, 2023[41]).
2. Deuxièmement, les partenariats pour une transition énergétique juste devraient être mieux conçus, en s'appuyant sur des consultations approfondies et sur des ressources suffisantes pour assurer la diversification et la transformation économiques des secteurs formel et informel, afin de venir en aide aux travailleurs et aux entreprises concernés par les investissements dans la transition énergétique. Ces partenariats ne devraient en outre pas subventionner de nouvelle infrastructure gazière à longue durée de vie, étant donné l'impact du gaz sur le climat, le risque d'actifs échoués et le retard de la transition vers les énergies propres que provoqueront probablement les investissements dans le gaz (Kramer, 2022[42]).
3. Troisièmement, le nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique, qui est le nouvel objectif mondial ayant été fixé dans le cadre de l'Accord de Paris, se doit d'être ambitieux. Le montant minimal de cet objectif avait été fixé à 100 milliards USD par an d'ici 2025, mais le montant révisé n'a pas encore été défini. Les estimations des besoins en matière de financement climatique sont très variables :
    a. De 500 milliards USD en 2025 à 1 550 milliards en 2030 (CNUCED, 2023[43])
    b. 5 800 milliards USD pour satisfaire les besoins énoncés dans les contributions déterminées au niveau national (CDN) (CCNUCC Comité permanent du financement, 2021[44])
    c. De 3 500 milliards à 9 200 milliards USD par an en mesures d'atténuation pour atteindre zéro émission nette d'ici 2050 ; de 50 milliards à 1 100 milliards USD par an pour l'adaptation ; enfin, de 1 100 milliards à 2 700 milliards USD par an pour les pertes et préjudices (Alayza, 2023[45]).

Les subventions aux énergies fossiles doivent en outre faire l'objet de limitations dans les accords internationaux, notamment dans les engagements pris par le G7, le G20 et les Nations Unies. Les engagements pris au niveau international exigent des pays qu'ils réforment les subventions aux combustibles fossiles qualifiées d'inefficaces, et seul le G7 a fixé une échéance, en l'occurrence 2025. Les États ne sont même pas obligés de fournir des feuilles de route de la suppression progressive des subventions, ni de prévoir une réduction de leur soutien aux combustibles fossiles dans leurs CDN. À la

date de rédaction du présent rapport, seul le Canada avait élaboré un plan de mise en œuvre pour réformer ses subventions aux énergies fossiles, définies comme « inefficaces », en fonction de ses priorités nationales, ce qui laisse malheureusement le champ libre au maintien ou à la création d'un grand nombre de subventions du même type (Tervit, 2023[46]). Les seules subventions autorisées devraient être celles qui permettent d'opérer des transitions justes – autrement dit, qui bénéficient aux communautés et aux travailleurs, non aux combustibles – et qui apportent un soutien ciblé d'une durée limitée aux ménages pauvres, le temps qu'une infrastructure de protection sociale soit mise en place.

La réforme doit être menée à l'échelle nationale, tout en tenant compte de la situation aux niveaux local, infranational et national. La communauté internationale peut encourager et aider les pays à recueillir des ressources supplémentaires pour financer la protection sociale et une transition énergétique juste en concevant des programmes de suppression progressive des subventions, de réforme de la fiscalité et de génération de revenus. Les acteurs du développement peuvent aider les pays à concevoir des plans de réforme des subventions et des feuilles de route de la transition détaillés, en tenant compte des politiques et des circonstances nationales.

Les pays peuvent avoir besoin d'identifier les populations et les entreprises vulnérables, ainsi que de concevoir des mesures de soutien ciblées pour gérer les effets et anticiper les impacts macroéconomiques des réformes. L'outil d'évaluation de la politique climatique, élaboré par le FMI et la Banque mondiale, est un modèle facile à utiliser qui peut aider les responsables de l'action publique à évaluer, concevoir et mettre en œuvre des dispositifs d'atténuation du changement climatique, dont une réforme des subventions aux combustibles fossiles. Cet outil permet aussi aux décideurs publics d'examiner les effets des changements d'orientations sur un éventail de plus de 200 pays, y compris l'incidence sur la demande énergétique, les prix, le bien-être, le produit intérieur brut, l'inflation, les externalités et les émissions.

Idéalement, les mesures de soutien seraient mises en place avant que les prix ne soient majorés, afin de garantir l'adhésion politique à la réforme et de résoudre les éventuelles difficultés de mise en œuvre, dont les erreurs d'inclusion et d'exclusion. La réforme des subventions aux énergies fossiles et la fiscalité vont accroître les recettes, mais celles-ci ne seront effectives qu'une fois les réformes enclenchées. La communauté internationale des donneurs peut fournir le financement nécessaire à la réforme, comme le fait le FMI avec ses programmes de prêts. Une assistance technique peut en outre être requise pour concevoir le système de protection sociale, ainsi que les stratégies de consultation et de communication (qui devraient également être conçues et mises en œuvre bien en amont des réformes pour réduire le risque de réactions politiques hostiles).

Une assistance financière supplémentaire est nécessaire, en complément de l'assistance technique à la réforme fournie par la communauté internationale. À ce jour, moins de 0.01 % de l'ensemble de l'aide internationale sert à résoudre le problème des subventions aux combustibles fossiles (si l'on en croit les sommes consacrées à l'assistance technique par les banques multilatérales de développement, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales) (McCulloch, 2023[14]).

Les plans de transition applicables par les entreprises publiques nationales et infranationales sont particulièrement importants, étant donné le rôle central que jouent ces entités au regard de la production et la distribution d'énergie dans un grand nombre de pays en développement. Les entreprises publiques sont bien placées pour conduire des initiatives de transition juste car elles sont de gros employeurs dans le secteur énergétique et ont souvent des objectifs sociaux, en plus des objectifs financiers et de sécurité énergétique. Les acteurs du développement peuvent encourager et aider les administrations publiques à établir des directives fermes et à fixer des buts réalistes pour les entreprises publiques, afin d'opérer une diversification vers les énergies propres et d'accompagner les communautés qui dépendent des combustibles fossiles sur la voie de la transition. Tous les plans de réforme des subventions et des entreprises publiques devraient figurer dans les engagements au titre des CDN.

L'assistance – à la fois financière et technique – de la communauté internationale des donneurs peut aider les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire à mettre en œuvre ces réformes complexes, en

particulier compte tenu des difficultés que rencontrent de nombreux marchés émergents et économies en développement du fait de leur faible capacité budgétaire, de leurs systèmes de protection sociale incomplets et des obstacles importants au déploiement d'énergies propres (infrastructure énergétique inadaptée, endettement des services aux collectivités et coûts d'investissement élevés). Les donneurs peuvent en outre contribuer à recueillir des financements climatiques auprès des pays du Nord pour les pays du Sud, afin de soutenir la transition juste de leurs systèmes énergétiques et de trouver des réponses efficaces au changement climatique.

Références

AIE (2023), « Overview and key findings », dans *World Energy Investment 2023*, Éditions OCDE, Paris., https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2023/overview-and-key-findings. [36]

AIE (2023), *Renewables 2023: Analysis and Forecast to 2028*, Éditions OCDE, Paris., https://iea.blob.core.windows.net/assets/96d66a8b-d502-476b-ba94-54ffda84cf72/Renewables_2023.pdf. [37]

Alayza, N. (2023), *Untangling the finance goal: An introduction to the new collective quantified goal*, https://files.wri.org/d8/s3fs-public/2023-11/untangling-finance-goal.pdf?VersionId=iATffeoMVpkASOMvmqyj2SGg1NVWqYIA. [45]

Banque asiatique de développement (2016), *Fossil Fuel Subsidies in Asia: Trends, Impacts, and Reforms*, Banque asiatique de développement, Mandaluyong, Philippines, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/182255/fossil-fuel-subsidies-asia.pdf. [13]

Banque centrale européenne (2020), *Guide on Climate-related and Environmental Risks: Supervisory Expectations Relating to Risk Management and Disclosure*, Banque centrale européenne, Francfort, Allemagne, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564.en.pdf. [40]

Beaton, C. et al. (2013), *A Guidebook to Fossil-Fuel Subsidy Reform for Policy-Makers in Southeast Asia*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_guidebook.pdf. [27]

Beaton, C. et L. Lontoh (2010), *Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/publications/lessons-learned-indonesias-attempts-reform-fossil-fuel-subsidies. [28]

Black, S. et al. (2023), *IMF fossil fuel subsidies data: 2023 update*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/22/IMF-Fossil-Fuel-Subsidies-Data-2023-Update-537281. [9]

Botero, L. (2024), *Gremios aceptarían aumento del diésel en Colombia en 2024 [Trucking union would accept diesel increase with certain conditions]*, https://www.valoraanalitik.com/2024/04/05/gremio-camionero-aceptaria-aumento-de-diesel-en-colombia-en-2024-con-condiciones (consulté le 12 avril 2024). [20]

Buenos Aires Times (2024), *Gas prices set to rise sharply as Energy Secretariat prepares to trim subsidies*, https://batimes.com.ar/news/argentina/more-hikes-on-the-way.phtml (consulté le 12 avril 2024). [18]

CCNUCC (2015), *Accord de Paris*, Nations Unies, New York, https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf. [5]

CCNUCC Comité permanent du financement (2021), *First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/54307_2 - Premier rapport technique NDR de la CCNUCC - web %28004%29.pdf. [44]

CNUCED (2023), *Considerations for a New Collective Quantified Goal: Bringing Accountability, Trust and Developing Country Needs to Climate Finance*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/gds2023d7_en.pdf. [43]

Coady, D., V. Flamini et L. Sears (2015), *The unequal benefits of fuel subsidies revisited*, WP/15/250, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15250.pdf. [3]

Couharde, C. et S. Mouhoud (2018), *Fossil fuel subsidies, income inequality and poverty: Evidence from developing countries*, EconomiX, https://hal.science/hal-04141691. [25]

del Granado, F., D. Coady et R. Gillingham (2012), « The unequal benefits of fuel subsidies: A review of evidence for developing countries », *World Development*, vol. 40/11, pp. 2234-2248, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.005. [4]

FMI (2022), *Zambia: Request for an arrangement under the Extended Credit Facility: Press release; staff report; staff supplement; staff statement; and statement by the Executive Director for Zambia*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://doi.org/10.5089/9798400218224.002. [23]

Fonds monétaire international (FMI) (2023), « IMF reaches staff-level agreement on the first review under the Extended Credit Facility, Extended Fund Facility, Resilience and Sustainability Facility, and concludes the 2023 Article IV Consultation with Bangladesh », https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/10/19/pr23357-imf-first-review-under-ecf-eff-rsf-concludes-2023-article-iv-consultation-with-bangladesh. [19]

Fonds monétaire international (FMI) (2023), *Sri Lanka: First review under the extended arrangement under the Extended Fund Facility, requests for a waiver of nonobservance of performance criterion, modification of performance criteria, rephasing of access, and financing assurances review*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/12/Sri-Lanka-First-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-542441. [21]

Fonds monétaire international (FMI) (2013), *Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813a.pdf. [35]

Fonds monétaire international (FMI) (s.d.), *Fossil fuel subsidies*, page web, https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies. [17]

Global Subsidies Initiative et al. (2019), *Gender and Fossil Fuel Subsidy Reform in India: Findings and Recommendations*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/system/files/publications/gender-fossil-fuel-subsidy-reform-india.pdf. [33]

Grant, N. et al. (2023), *Tripling Renewables by 2030: Interpreting the Global Goal at the Regional Level*, Climate Analytics, Berlin, https://climateanalytics.org/publications/tripling-renewables-by-2030-interpreting-the-global-goal-at-the-regional-level. [12]

Groupe de la Banque mondiale (2023), *Building Public Support for Energy Subsidy Reforms: What Will it Take?*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/building-public-support-for-energy-subsidy-reforms. [15]

IISD (2022), *Indonesia's Energy Support Measures: An Inventory of Incentives Impacting the Energy Transition*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/publications/report/indonesia-energy-subsidies (consulté le 7 mai 2024). [30]

IISD et OCDE (2024), *Fossil Fuel Subsidy Tracker (base de données)*, https://fossilfuelsubsidytracker.org (consulté le June 2024). [6]

Jones, N. et B. Mun (2023), *Putting Promises Into Practice: Clean Energy Transition Partnership Signatories' Progress on Implementing Clean Energy Commitments*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/system/files/2023-11/putting-promises-into-practice-cetp-commitments.pdf. [41]

Kramer, K. (2022), « Insight: Just energy transition partnerships: An opportunity to leapfrog from coal to clean energy », https://www.iisd.org/articles/insight/just-energy-transition-partnerships (consulté le 12 avril 2024). [42]

Laan, T. et al. (2023), *Burning Billions: Record Public Money for Fossil Fuels Impeding Climate Action*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada ; OCDE, Paris, https://www.energypolicytracker.org/burning-billions-record-fossil-fuels-support-2022 (consulté le June 2024). [8]

McCulloch, N. (2023), *Ending Fossil Fuel Subsidies*, Practical Action Publishing, Rugby, Royaume-Uni, https://doi.org/10.3362/9781788532044. [14]

McCulloch, N. (2017), *Energy subsidies, international aid, and the politics of reform*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER), Helsinki, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2017/400-1. [10]

Mfula, C. (2021), *Zambia's IMF programme will entail removing energy and farm subsidies*, https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/zambia-imf-programme-will-entail-removing-energy-farm-subsidies-2021-12-06. [24]

Nations Unies (2023), *COP28: Global Renewables and Energy Efficiency Pledge*, https://www.cop28.com/en/global-renewables-and-energy-efficiency-pledge. [11]

Oil Change International (2024), *Leaders & Laggards: Tracking implementation of the COP26 Commitment to End International Public Finance for Fossil Fuels by the End of 2022*, Oil Change International, https://priceofoil.org/2022/10/07/leaders-laggards/ (consulté le 12 avril 2024). [38]

Oil Change International (2024), *Public Finance for Energy Database*, https://energyfinance.org/#/data (consulté le June 2024). [7]

Pradiptyo, R. et al. (2016), *Financing Development With Fossil Fuel Subsidies: The Reallocation of Indonesia's Gasoline and Diesel Subsidies in 2015*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/publications/financing-development-fossil-fuel-subsidies-reallocation-indonesias-gasoline-and. [29]

Raizada, S. et al. (2024), *Mapping India's Energy Policy 2023: A decade in action*, https://www.iisd.org/story/mapping-india-energy-policy-2023/. [31]

Rajawasam, N. (2024), *Sri Lanka poverty being addressed by Aswesuma safety net: Minister*, https://economynext.com/sri-lanka-poverty-being-addressed-by-aswesuma-safety-net-minister-157508 (consulté le 12 avril 2024). [22]

Rentschler, J. et N. Leonova (2023), « Global air pollution exposure and poverty », *Nature Communications*, vol. 14/4432, https://doi.org/10.1038/s41467-023-39797-4. [1]

Salehi-Isfahani, D., B. Wilson Stucki et J. Deutschmann (2015), « The reform of energy subsidies in Iran: The role of cash transfers », *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 51/6, pp. 1144-1162, https://doi.org/10.1080/1540496x.2015.1080512. [26]

Sanchez, L. et al. (2020), *53 ways to reform fossil fuel consumer subsidies and pricing*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/articles/53-ways-reform-fossil-fuel-consumer-subsidies-and-pricing. [16]

Sgaravatti, G. et al. (2023), *Dataset: National fiscal policy responses to the energy crisis (database)*, Bruegel, Bruxelles, https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices. [34]

Sirur, S. (2023), « LPG subsidy can increase uptake, but interventions needed to counter myths and improve access », *Mongabay*, https://india.mongabay.com/2023/09/lpg-subsidy-can-increase-uptake-but-interventions-needed-to-counter-myths-and-improve-access (consulté le 7 mai 2024). [32]

Taconet, N., A. Méjean et C. Guivarch (2020), « Influence of climate change impacts and mitigation costs on inequality between countries », *Climatic Change*, vol. 160/1, pp. 15-34, https://doi.org/10.1007/s10584-019-02637-w. [2]

Tervit, T. (2023), *Fueling change: The journey to end fossil fuel subsidies in Canada*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/articles/success-story/journey-end-fossil-fuel-subsidies-Canada (consulté le 12 avril 2024). [46]

The Big Shift Global (2022), *Investing in Climate Disaster: World Bank Finance for Fossil Fuels*, https://bigshiftglobal.org/Investing_In_Climate_Disaster (consulté le 12 avril 2024). [39]

Notes

[1] Ces engagements ont été pris lors du sommet pour la coopération économique Asie-Pacifique et de la réunion du Groupe des Vingt (G20) en 2009, puis ont été suivis par des promesses similaires à l'occasion de la réunion du G7 en 2022. Voir https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2009/2009_aelm ; https://www.oecd.org/g20/summits/pittsburgh/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf ; et https://reliefweb.int/attachments/4c820770-4738-4271-b41d-4288e8daff32/EN.pdf. En 2015, les membres des Nations Unies ont adopté l'ODD7, à savoir : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable (https://sdgs.un.org/fr/goals/goal7).

[2] Pour en savoir plus sur le CETP, voir https://cleanenergytransitionpartnership.org/.

[3] Voir par exemple https://hal.science/hal-04141691.

25 Point de vue : Le rétablissement du dialogue et l'unité mondiale autour de solutions fondées sur la coopération sont essentiels pour les populations et la planète

Macky Sall, ancien Président du Sénégal

Nous sommes pris entre deux feux. D'un côté, l'émergence de blocs régionaux risque de créer une fragmentation économique à l'échelle mondiale en privilégiant des politiques protectionnistes, en entraînant un raccourcissement des chaînes de valeur, en réduisant les investissements et en accentuation l'isolationnisme. Un monde plus fragmenté signifie l'abandon des approches fondées sur la coopération et l'absence de consensus sur la voie à suivre pour atteindre des objectifs communs tels que la lutte contre le changement climatique et le règlement des questions relatives à la dette.

De l'autre côté, nous avons plus que jamais besoin de coordonner nos efforts pour financer la lutte contre le changement climatique et les inégalités croissantes. Les effets combinés des crises liées à la pandémie de COVID-19, aux conflits, au changement climatique et à la perte de biodiversité ont forgé un monde dans lequel la pauvreté et les inégalités s'accroissent et les progrès sur la voie de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) sont compromis. Le déficit annuel de financements requis pour concrétiser les ODD s'est nettement creusé, pour atteindre 4 200 milliards USD. Parallèlement, pour parvenir à la neutralité carbone d'ici à 2050, les investissements mondiaux dans les énergies propres devront tripler et 2 000 milliards USD seront nécessaires pour opérer la transition énergétique et climatique dans les pays émergents et en développement.

Alors que l'ampleur des besoins de financement est considérable, l'aptitude de nombreux pays en développement à mobiliser des ressources financières à l'appui du développement et du climat est très limitée. Aujourd'hui, plus de la moitié des pays à faible revenu sont lourdement endettés. Les pays en développement doivent supporter des coûts d'emprunt élevés et de nombreux États doivent consacrer une part importante de leurs recettes au paiement du service de la dette, au détriment d'investissements dans la santé, l'éducation et la protection sociale. Des disparités importantes subsistent également en ce qui concerne l'accès des pays aux liquidités par temps de crise. Les pays ne devraient pas avoir à choisir entre le climat, le développement et la dette.

Les pays ne devraient pas avoir à choisir entre le climat, le développement et la dette.

Il est de toute urgence nécessaire d'instaurer une coordination à l'échelle mondiale. Nous devons repenser le fonctionnement du système financier international et des institutions de Bretton Woods. Nous avons besoin d'un système plus juste qui permette de mobiliser plus rapidement des financements plus nombreux en faveur des pays qui en ont le plus besoin. Le multilatéralisme reste la meilleure forme de coopération et de dialogue face aux difficultés communes qui ont une incidence sur l'économie mondiale et sur nos vies.

Il est également urgent de rétablir le dialogue entre les pays du Nord et ceux du Sud. Les pays du Sud sont les premiers touchés par les crises climatique et économique. Si l'on veut concevoir une architecture financière internationale plus efficace et plus juste, il faut faire en sorte que ces pays soient équitablement représentés au sein des forums économiques mondiaux tels que le Groupe des Sept (G7) et le Groupe des Vingt (G20). L'attribution d'un siège à l'Afrique au sein du G20 et la création d'un troisième siège pour le continent au sein du Conseil d'administration du Fonds monétaire international sont autant d'avancées prometteuses dans ce sens.

Le renforcement du dialogue entre Nord et Sud était justement l'ambition première du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial de juin 2023, qui a réuni une quarantaine de chefs d'État, dont certains de grands pays émergents, ainsi que des institutions financières internationales. Le Sommet visait à trouver des solutions pour que les pays émergents n'aient pas à choisir entre le développement et le climat. Il a permis de prendre acte du besoin urgent de réformer l'architecture financière internationale et de créer une dynamique.

Cette dynamique s'illustre dans les chiffres. En 2022, pour la première fois, nos engagements en faveur du financement climatique dans les pays en développement ont dépassé l'objectif de 100 milliards USD, pour atteindre 115.9 milliards USD. Pour ce qui est de l'Alliance pour des infrastructures vertes en Afrique, en date de mai 2024, nous avions réussi à obtenir des engagements à hauteur de 260 millions USD sur les 300 millions USD visés pour financer des projets et des programmes écologiques et de résilience au climat. Lors du Sommet sur les modes de cuisson propres en Afrique, 2.2 milliards USD ont été annoncés en vue de financer et d'investir dans des initiatives de cuisson propre sur le continent africain.

Ce n'est toutefois toujours pas suffisant. Nous devons opérer des transformations plus systémiques et nous accorder sur des mandats clairs. Nous devons aller plus loin en réaffectant des droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, en mobilisant des apports privés plus importants et effectivement dirigés vers les pays qui en ont le plus besoin, et en réévaluant les critères d'évaluation des agences de notation.

Nous devons opérer des transformations plus systémiques et nous accorder sur des mandats clairs.

Nous devons instaurer un dialogue entre les banques multilatérales de développement, les institutions de financement du développement, les autorités de réglementation, les agences de notation de crédit et d'autres partenaires afin d'examiner les réglementations financières et les éventuelles conséquences imprévues que les cadres prudentiels peuvent avoir sur les investissements dans les pays en développement. Ce dialogue devrait également porter sur les règles et les pratiques établies de longue date en matière d'évaluation des risques et de notation des risques de crédit au niveau des pays qui peuvent ne pas refléter comme il se doit la réalité des contextes nationaux. Nous devons de toute urgence organiser une consultation internationale sur les critères appliqués par les agences de notation afin de les rendre plus équitables et plus transparents. Enfin, nous devrions renforcer le déploiement des partenariats pour une transition énergétique juste, qui peuvent fournir un cadre consensuel pour assurer cette transition.

La dynamique créée par le Sommet pour un nouveau pacte financier a également ouvert la voie à une nouvelle forme de multilatéralisme et d''impulsion politique. Le Pacte de Paris pour les peuples et la planète a été établi pour que les pays en développement puissent faire entendre leur voix et participer sur un pied d'égalité aux discussions qui se tiennent traditionnellement dans des enceintes auxquelles ces pays ont un accès limité et au sein desquelles ils exercent une influence réduite. La plateforme a déjà réuni des coalitions de pays autour de questions relatives à la dette, aux crédits de biodiversité, à la fiscalité internationale, aux marchés du carbone et aux modes de cuisson propres – soit les principales préoccupations qui appellent des mesures, en tenant compte de tous les aspects relatifs au développement et à la transition. La plateforme du Pacte de Paris pour les peuples et la planète offre également aux pays développés un cadre au sein duquel ils peuvent démontrer leur attachement à mobiliser davantage de financements et à mettre en place une gouvernance financière plus représentative et plus efficace.

C'est seulement en unissant nos efforts que nous parviendrons à adapter nos institutions internationales de sorte qu'elles soient à même de relever les défis communs qui se posent à nous. Pour cela, nous devrons passer du stade de la prise de conscience à celui de l'action afin d'assurer notre avenir, celui de la planète et celui des générations futures.

Je soutiens fermement les travaux entrepris par l'OCDE pour produire des données plus transparentes et plus détaillées et promouvoir une action coordonnée en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ces travaux permettent d'améliorer les évaluations des pays, de mobiliser des investissements et d'aider les pouvoirs publics à mettre au point des politiques crédibles et ambitieuses, sur le long terme, afin de réduire la pauvreté et les inégalités.

26 Adapter les fonds climat à des programmes d'action plus interdépendants et qui se renforcent mutuellement

Özlem Taskin, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

Les fonds climat, tels que le Fonds pour l'adaptation, les Fonds d'investissement climatiques, le Fonds vert pour le climat et le Fonds pour l'environnement mondial, fournissent des financements cruciaux pour le développement lié au climat, qui pourraient aider à accroître la résilience et à réduire la pauvreté et les inégalités dans les pays en développement. Le présent chapitre montre comment l'utilisation de ces fonds peut être plus adaptée aux objectifs fixés, notamment grâce à un déploiement plus stratégique de leurs ressources afin de répondre aux besoins de programmes d'action ayant trait au climat, au développement, ainsi qu'à la réduction de la pauvreté et des inégalités, qui sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Ses préconisations sont les suivantes : améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la mise à disposition des financements par les fonds climat ; accroître le montant des apports affectés directement aux institutions des pays en développement ; mettre davantage l'accent sur les secteurs permettant une adaptation au changement climatique ; enfin, s'assurer que les fonds sont employés équitablement et conformément aux priorités indiquées par les pays en développement.

Messages clés

- Une politique climatique pertinente est une politique du développement pertinente, car l'incapacité à obtenir des résultats en ce qui concerne les ambitieux objectifs collectifs du programme d'action climatique laissera encore plus de côté les pays et les populations les plus vulnérables.
- Si le financement du développement lié au climat croît en volume et est de plus en plus affecté aux pays à faible revenu, il est aussi de plus en plus fragmenté, et la prolifération des projets entraîne une augmentation des coûts de transaction.
- Les fonds climat jouent un rôle relativement faible en termes de sommes fournies pour le financement du développement lié au climat.
- Pour apporter une contribution significative à une action mondiale renforcée face au défi climatique, les fonds climat doivent améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la mise à disposition de leur soutien, mais aussi se focaliser davantage sur les actions en faveur de l'adaptation locale, qui peuvent aussi aider à lutter contre la pauvreté et les inégalités.

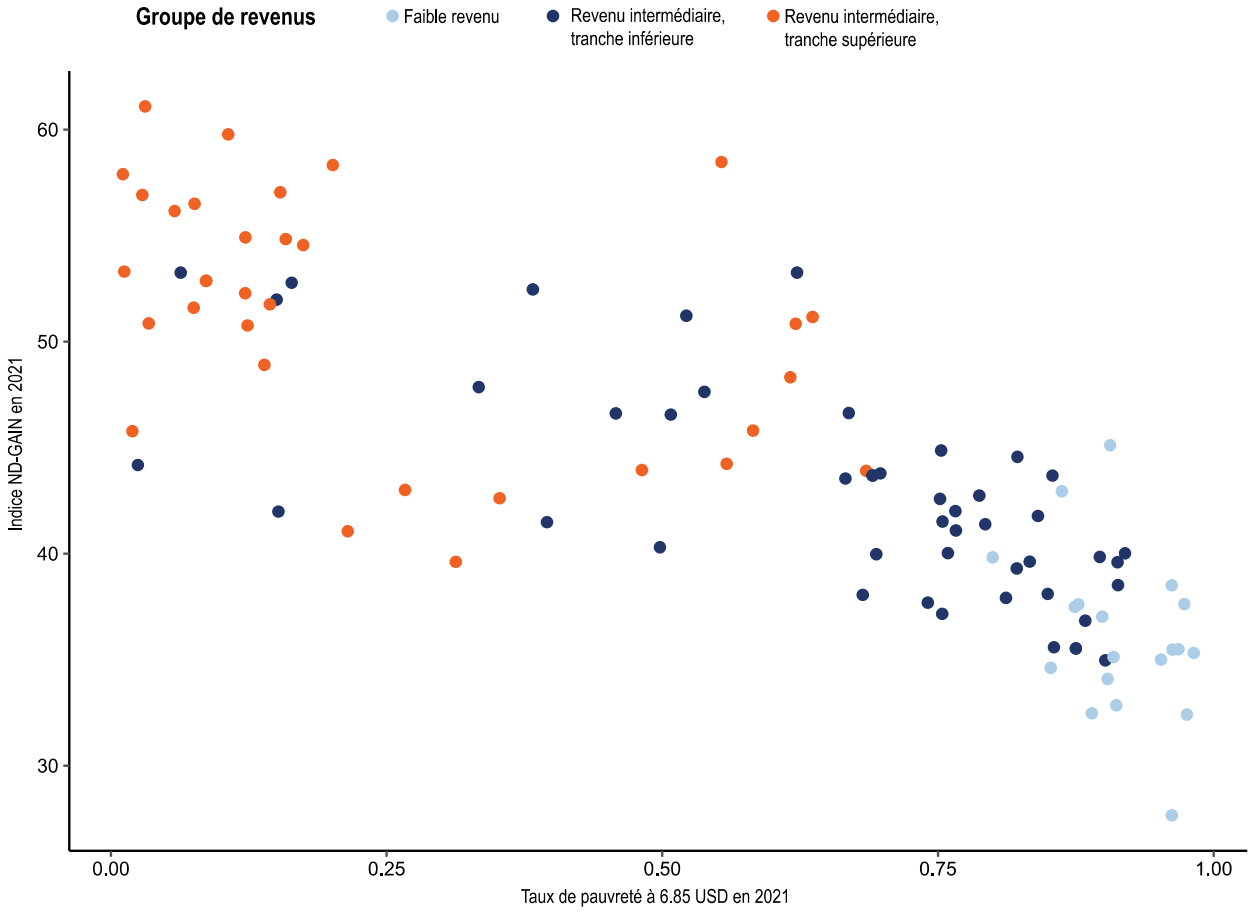
Accroître le niveau d'ambition et d'action en matière de financement climatique dans les pays les plus pauvres est essentiel pour progresser à l'échelle mondiale dans la réalisation des objectifs relatifs au climat et au développement

Chacun des rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat indique que la crise climatique ne cesse de s'aggraver ; en effet, les températures moyennes mondiales augmentent plus rapidement et les effets sur le changement climatique sont plus dramatiques que prévu. Les pays en développement sont plus durement touchés du fait de leur forte exposition et de leur grande vulnérabilité aux effets du changement climatique. Cette vulnérabilité est accentuée par des capacités financières et institutionnelles insuffisantes pour gérer les risques liés au changement climatique. Les populations pauvres dépendent généralement plus que les autres de moyens de subsistance tributaires des conditions météorologiques ; elles sont aussi moins protégées par des filets de sécurité et plus durement touchées par des problèmes de santé liés au changement climatique (Hallegatte et al., 2016[1]). Par conséquent, elles ont de plus gros besoins pour améliorer leur résilience face au changement climatique (Graphique 26.1). De nombreuses communautés atteignent déjà les limites de l'adaptation, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID). À elles seules, les catastrophes naturelles font basculer, chaque année, 26 millions de personnes dans la pauvreté (Hallegatte et al., 2016[2]).

Le changement climatique exacerbe les difficultés rencontrées par les pays en développement sur la voie du développement et compromet les gains qu'ils ont déjà enregistrés, notamment ceux acquis grâce à la coopération pour le développement. Il devient toujours plus manifeste que le développement résilient face au changement climatique n'est pas seulement une nécessité aux niveaux local et mondial, mais qu'il offre également des possibilités nouvelles d'atteindre les objectifs ayant trait à la fois au climat et au développement (notamment la réduction de la pauvreté et des inégalités) si la communauté internationale parvient à élever son niveau d'ambition et d'action en matière de financement.

Graphique 26.1. Plus le taux de pauvreté est élevé dans un pays donné, plus les besoins pour améliorer la résilience face au changement climatique sont grands

Corrélation entre le taux de pauvreté à 6.85 USD et l'indice ND-GAIN de la vulnérabilité au changement climatique en 2021, par groupe de revenus



Notes : Les données datent de 2021 ou de la dernière année disponible, avec interpolation. Des données issues d'extrapolations ont été utilisées pour le seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté à 6.85 USD (seuil de pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure) a été utilisé pour mesurer la pauvreté dans l'ensemble de l'échantillon. L'indice ND-GAIN mesure l'exposition d'un pays, sa sensibilité et sa capacité à s'adapter aux effets néfastes du changement climatique, en se concentrant sur la vulnérabilité générale.
Sources : ND-GAIN (2024[3]), *Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index: Vulnerability and Readiness* (base de données), https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings ; Banque mondiale (2024[4]), *Poverty and Inequality Platform* (base de données), https://pip.worldbank.org/home.

Une utilisation plus stratégique des financements à l'appui du développement pourrait être utile pour mettre en œuvre les programmes d'action interdépendants ayant trait au climat, au développement durable ainsi qu'à la réduction de la pauvreté et des inégalités

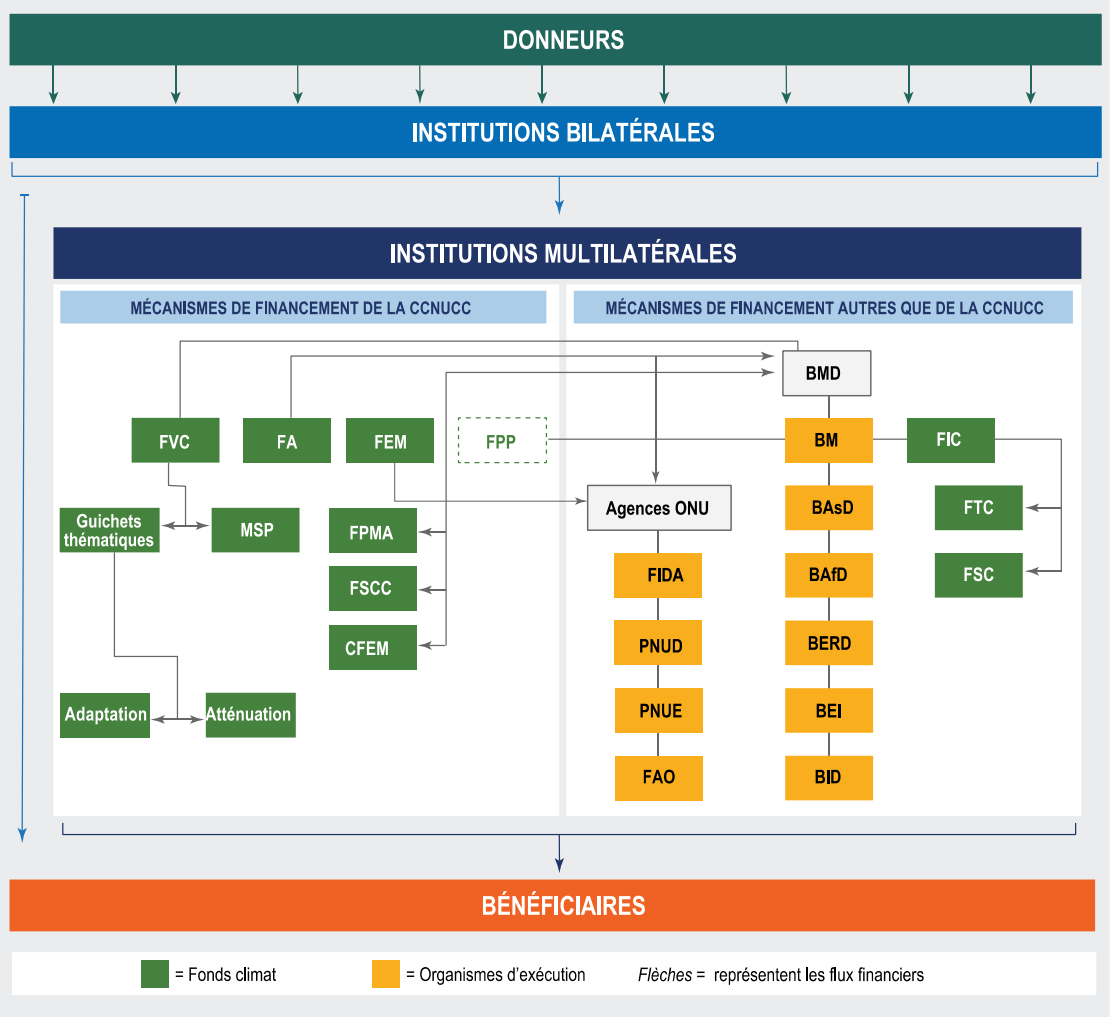
Il faut, pour aider les pays en développement dans leurs efforts d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, mobiliser de toutes parts des financements considérables. Les financements à l'appui du développement doivent être utilisés de façon stratégique pour donner lieu à des changements plus vastes, en particulier des changements pilotés par les partenaires et d'autres acteurs. Toutefois, jusqu'ici, rien n'a été fait pour mesurer les programmes d'action dédiés au climat, au développement, à l'élimination de la pauvreté et à la réduction des inégalités, qui sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Une ambition et une action plus poussées dans le domaine de la coopération pour le

développement sont primordiales pour progresser au regard du développement et du climat, et pour rétablir la confiance. L'action menée en 2024 et 2025 est particulièrement importante étant donné le contexte : l'actualisation des contributions déterminées au niveau national (CDN) relevant de l'Accord de Paris, les pourparlers en cours au sujet d'un nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique, ainsi que la tenue, en 2025, de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement, qui fixera un nouveau cadre pour les bailleurs de fonds. L'architecture internationale du financement climatique est un ensemble complexe et en constante évolution d'engagements politiques et de décisions en matière de crédits et de financements prises individuellement par une multitude d'institutions bilatérales et multilatérales (Graphique 26.2). Les fonds climat, qui sont des entités relativement nouvelles au sein de cette architecture, ont pour rôle de gérer le changement climatique et les questions environnementales au sens large. Le Fonds vert pour le climat (FVC), le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds pour l'adaptation sont particulièrement appropriés. Ces fonds spéciaux et entités de financement relèvent des mécanismes de financement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et/ou servent à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Les Fonds d'investissement climatiques (FIC), qui ne font pas partie des mécanismes précités, sont eux aussi très utiles compte tenu de leur taille.

Les fonds climat, qui sont des entités relativement nouvelles au sein de cette architecture, ont pour rôle de gérer le changement climatique et les questions environnementales au sens large.

Graphique 26.2. Le financement du développement lié au climat transite par toutes sortes de fonds climat et d'organismes d'exécution existants

Illustration schématique des flux de ressources au sein de l'architecture internationale du financement climatique, l'accent étant mis sur les quatre principaux fonds climat



Notes : Les flèches représentent les flux financiers. Les flèches placées sous « DONNEURS » ont simplement pour but de montrer que de très nombreux donneurs bilatéraux possèdent leurs propres organismes d'exécution bilatéraux et fonds climat, qui contribuent à l'action des institutions multilatérales. Les fonds climat sont représentés par des carrés verts, et les organismes d'exécution par des carrés orange. CCNUCC = Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ; FVC = Fonds vert pour le climat ; MSP = mécanisme du secteur privé ; FA = Fonds pour l'adaptation ; FEM = Fonds pour l'environnement mondial ; FPMA = Fonds pour les pays les moins avancés ; FSCC = Fonds spécial pour les changements climatiques ; BMD = banques multilatérales de développement ; CFEM = Caisse du Fonds pour l'environnement mondial ; FPP = Fonds pour les pertes et les préjudices ; FIDA = Fonds international de développement agricole ; PNUD = Programme des Nations Unies pour le développement ; PNUE = Programme des Nations Unies pour l'environnement ; FAO = Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ; BM = Banque mondiale ; BAsD = Banque asiatique de développement ; BAfD = Banque africaine de développement ; BERD = Banque européenne pour la reconstruction et le développement ; BEI = Banque européenne d'investissement ; BID = Banque interaméricaine de développement ; FIC = Fonds d'investissement climatiques ; FTC = Fonds pour les technologies propres ; FSC = Fonds stratégique pour le climat. Toutes les banques multilatérales de développement sont des entités agréées auprès du Fonds vert pour le climat (FVC). Les Fonds d'investissement pour le climat (FIC) sont gérés par la Banque mondiale. Lors de la COP 28, la Banque mondiale a été invitée à « mettre en service » le Fonds pour les pertes et les préjudices, qui est un fonds d'intermédiation financière hébergé à titre provisoire, pendant quatre ans, par cette organisation. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) assure le secrétariat du Fonds pour l'adaptation, du Fonds pour les pays les moins avancés et du Fonds spécial pour les changements climatiques.

Source : Adapté de Watson et Schalatek (2020[5]), *Architecture du financement climatique mondial*, https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2022/04/CFF2-Architecture-FC-mondiale_FR-2021.pdf.

Bien que les fonds climat soient très utiles au sein de l'architecture internationale du financement climatique, le volume d'apports qu'ils fournissent est relativement faible par rapport au financement global du développement lié au climat (Tableau 26.1). Il est donc capital que ces fonds déploient leurs ressources de façon stratégique, afin d'optimiser l'impact de l'action climatique dans et par les pays en développement. La capacité des fonds climat à atteindre les plus défavorisés déterminera s'ils parviennent à remplir leur rôle, à savoir financer l'entreprise ambitieuse qu'est la lutte contre le changement climatique et contre l'appauvrissement de la biodiversité dans le contexte du développement durable, ainsi que les efforts connexes visant à éradiquer la pauvreté et à réduire les inégalités.

Tableau 26.1. Les quatre principaux fonds climat fournissent un volume croissant de financements dans le cadre du développement lié au climat, et ils doivent être déployés de façon stratégique afin que leur impact soit optimisé

Contribution des fonds, moyenne 2016-21

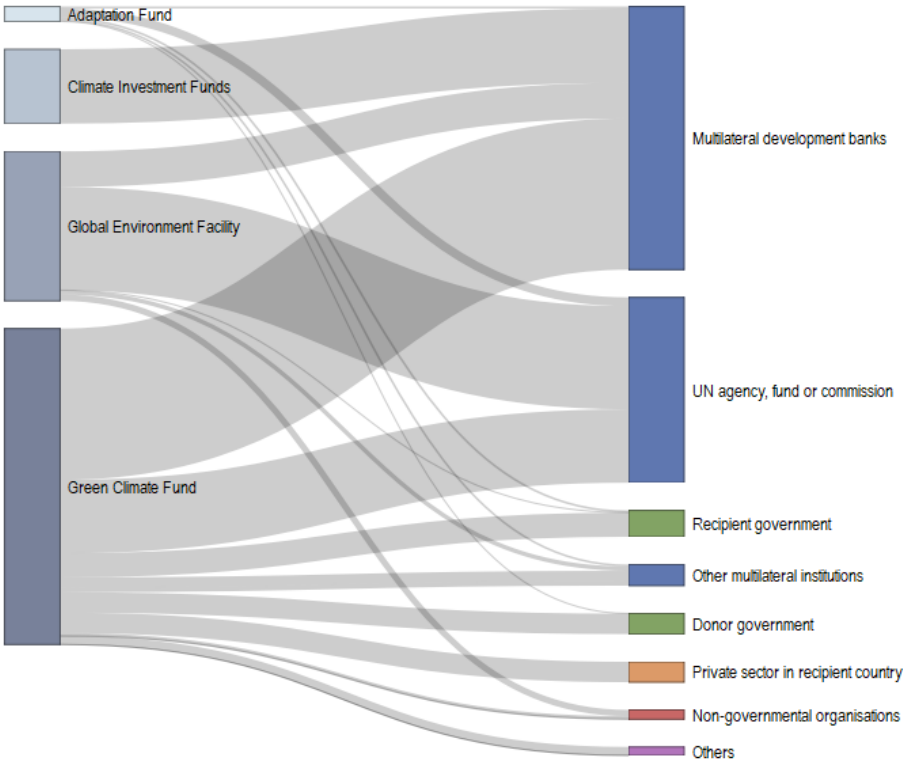
	Financement du développement lié au climat, en millions USD constants	Pourcentage du financement du développement lié au climat fourni par des institutions multilatérales, à l'exclusion des banques multilatérales de développement	Pourcentage du financement du développement lié au climat fourni par des membres du CAD et des institutions multilatérales, à l'exclusion des banques multilatérales de développement
Fonds pour l'adaptation	91.49	2.2 %	0.2 %
Fonds d'investissement climatiques	453.46	11.9 %	1.1 %
Fonds pour l'environnement mondial	872.25	21.8 %	2.0 %
Fonds vert pour le climat	1 901.34	47.7 %	4.3 %

Source : D'après OCDE (2023[6]), *Système de notification des pays créanciers* (base de données), http://data-explorer.oecd.org/s/13.

L'analyse met cependant en évidence les importantes difficultés rencontrées par ces fonds. Par exemple, les quatre principaux fonds climat (FVC, FEM, FA et FIC) sont soumis à des dispositifs et modalités de gouvernance distincts, qui déterminent l'affectation de leurs ressources financières. Cependant, pour chacun d'eux, une part importante de leurs ressources co-financées ou acheminées par des institutions existantes faisant partie de l'architecture internationale du financement du développement – comme les banques multilatérales de développement (BMD) – avant d'atteindre les partenaires dans les pays en développement (Graphique 26.3). Ce système a été conçu pour éviter la duplication des coûts et tirer parti de l'infrastructure institutionnelle fournie par les banques multilatérales de développement.

Graphique 26.3. La grande majorité des ressources dont sont dotés les fonds climat sont acheminées par l'intermédiaire d'institutions de financement du développement existantes, avant d'atteindre les bénéficiaires dans les pays en développement

Canaux empruntés par les financements à l'appui du développement liés au climat provenant des quatre principaux fonds climat, totaux, 2016-21



Note : Traductions: Adaptation Fund = Fonds pour l'adaptation ; Climate Investment Funds = Fonds d'investissement climatiques ; global Environment Facility = Fonds pour l'environnement mondial ; Green Climate Fund = Fonds vert pour le climat ; Multilateral development banks = Banques multilatérales de développement ; UN agency, fund or commission = Organisme, fonds ou commission de l'ONU ; Recipient government = Administration bénéficiaire ; Other multilateral institutions = Autres institutions multilatérales ; Donor government = Pays donneur ; Private sector in recipient country = Secteur privé dans le pays bénéficiaire ; Non-govermental organisations = Organisations non gouvernementales ; Others = Autres.
Source : D'après OCDE (2023[6]) *Système de notification des pays créanciers* (base de données), http://data-explorer.oecd.org/s/13.

Adapter les fonds climat aux objectifs fixés

Les donneurs doivent mettre fin à la fragmentation et la prolifération des financements à l'appui du développement en général, et notamment des financements axés sur l'action climatique

Le volume des financements à l'appui du développement liés au climat augmente, et certains aspects qualitatifs du développement en lien avec le climat s'améliorent également. Ainsi, le soutien aux mesures d'adaptation augmente plus vite que celui apporté aux mesures d'atténuation, conformément aux besoins exprimés par les pays en développement du fait des répercussions importantes du changement climatique au niveau local (OCDE, 2024[7]). S'agissant des membres du CAD en particulier, le financement à l'appui

du développement affecté à l'adaptation a, pour la première fois en 2021, dépassé celui consacré à l'atténuation (OCDE, 2023[8]).

Par ailleurs, les financements à l'appui du développement liés au climat bénéficient de plus en plus aux pays à faible revenu, dont les PMA (OCDE, 2024[7]). De fait, la répartition de ces financements se rapproche progressivement de celles des apports alloués au développement en général, qui ont également tendance à s'orienter légèrement plus en direction des pays pauvres. Selon une étude de l'OCDE à paraître, l'augmentation du financement de l'action climatique dans les pays en développement a représenté la grande majorité de la hausse du financement public du développement pendant la période 2010-21. L'analyse montre globalement que le financement climatique est, par essence, un financement à l'appui du développement.

Selon une étude de l'OCDE, l'augmentation du financement de l'action climatique dans les pays en développement a représenté la grande majorité de la hausse du financement public du développement pendant la période 2010-21.

D'autres aspects qualitatifs du financement du développement méritent un examen plus approfondi. Alors que le nombre d'organisations multilatérales intervenant dans le secteur a grimpé à plus de 200 au cours des dix dernières années, 70 % du financement total provenant desdites organisations est assuré par seulement 10 d'entre elles (OCDE, 2022[9]). Qui plus est, le nombre de fournisseurs a fortement augmenté alors que la taille moyenne des projets a diminué. Les données factuelles disponibles montrent en outre que les financements du développement liés au climat sont touchés par les phénomènes de fragmentation et de prolifération. L'Encadré 26.1 décrit ces évolutions en ce qui concerne le financement du développement axé sur le climat dans les petits États insulaires en développement (PEID).

Encadré 26.1. Les petits États insulaires en développement pâtissent particulièrement de la fragmentation du système

Si la fragmentation et la prolifération du financement à l'appui du développement et de celui axé sur le climat sont problématiques de manière générale, elles le sont particulièrement pour les petits États insulaires en développement (PEID). Les PEID sont plus spécialement vulnérables au changement climatique car ils cumulent tout un éventail de risques liés les uns aux autres comme l'élévation du niveau de la mer, l'appauvrissement de la biodiversité et des écosystèmes, l'insécurité hydrique, la destruction des habitats et des infrastructures, la dégradation de la santé et du bien-être, et le déclin économique (GIEC, 2022[10] ; ND-GAIN, 2024[3]). Bien que les besoins des PEID soient les plus urgents, les obstacles au développement de leurs capacités limitent leur faculté d'adaptation et de renforcement de leur résilience face aux effets du changement climatique (GIEC, 2022[10] ; OCDE, 2023[11] ; 2018[12]). Compte tenu de la situation, les PEID ont sollicité un accès prioritaire aux financements du développement liés au climat pour permettre leur développement plus général.

Entre 2016 et 2021, l'action climatique dans les PEID a été financée par une moyenne de 1 391 projets par an, de 670 en 2016 à 2 758 en 2021 (OCDE, 2024[7]). Au cours de la même période, les financements fournis aux PEID par les quatre principaux fonds climat sont passés de 1.38 milliard USD à 2.95 milliards USD. La majorité de ces financements (et, plus généralement, des aides provenant des partenaires de développement rendant compte au Comité d'aide au développement de l'OCDE) étaient destinés à des mesures d'adaptation au changement climatique. Parallèlement, la taille moyenne des

projets d'adaptation a sensiblement diminué. La prolifération des projets se traduit par des coûts de transaction élevés, surtout si l'on tient compte de la pertinence des financements affectés aux mesures d'adaptation dans l'enveloppe totale du financement du développement des PEID.

Sources : GIEC (2022[10]), « Small islands », https://doi.org/10.1017/9781009325844.017 ; ND-GAIN (2024[3]), *Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index: Vulnerability and Readiness* (base de données), https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings ; OCDE (2018[12]), *Making Development Co-operation Work for Small Island Developing States*, https://doi.org/10.1787/9789264287648-en ; OCDE (2023[11]), *Capacity Development for Climate Change in Small Island Developing States*, https://doi.org/10.1787/888c870a-en ; OCDE (2024[7]), page web « Financement du développement lié au climat », https://www.oecd.org/fr/themes/financement-du-developpement-lie-au-climat.html.

En acheminant une grande part de leurs ressources par l'intermédiaire des organisations multilatérales existantes, dont les banques multilatérales de développement (cf. Graphique 26.2 et Graphique 26.3), les fonds climat contribuent à deux tendances simultanées : l'augmentation de la fragmentation – avec un nombre croissant de fonds – et la concentration accrue des ressources – du fait de leur acheminement via les institutions de financement du développement déjà en place. Alors que certains fonds climat ont délibérément recours aux organisations multilatérales – en raison des gains d'efficience que procure l'utilisation d'institutions existantes –, le risque est que leurs ressources soient accaparées par le système. De plus, l'ajout d'intermédiaires supplémentaires dans le système de financement vertical est susceptible de majorer les coûts de transaction.

La question est donc de déterminer comment les ressources des fonds climat peuvent être affectées directement aux pays en développement sans augmenter le nombre de circuits et d'institutions de financement du développement avec lesquels travaillent ces pays, et donc sans accroître la fragmentation. L'un des grands fondements du fonctionnement du Fonds vert pour le climat (FVC) est la fourniture directe de ses ressources aux bénéficiaires (par exemple des entités du secteur privé, des organisations non gouvernementales ou des organismes publics dans les pays partenaires), conformément au principe d'efficacité qu'est l'appropriation par le pays. Or, entre 2016 et 2021, seulement 14 % des ressources du FVC ont été directement affectées à des institutions des pays en développement ; pour comparaison, ce fut le cas pour 13 % des financements du FA et 0 % de ceux du FEM et des FIC[1]. Par ailleurs, seules 20 institutions des pays en développement sur 62 avaient vu leurs projets approuvés, selon une étude réalisée en 2021 (Caldwell et Larsen, 2021[13]). Les financements sont généralement affectés à des projets bien précis et fournis à un nombre croissant d'organismes d'exécution, si bien que les projets risquent de ne pas être intégrés à des processus publics plus vastes et donc de ne pas être viables, en plus de ne pas produire de synergies. L'adéquation des fonds climat avec les processus, les besoins, les priorités et les stratégies des pays en développement peut permettre la fourniture directe de financements aux pays en question, tout en évitant le problème de l'augmentation de la fragmentation, et en améliorant le rapport coût-efficacité.

Seulement 14 % des ressources du FVC ont été directement affectées à des institutions des pays en développement ; pour comparaison, ce fut le cas pour 13 % des financements du FA et 0 % de ceux du FEM et des FIC.

Les fonds climat doivent améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la rapidité de mise en œuvre du soutien qu'ils apportent

Pour réussir à devenir des économies à faibles émissions et résilientes face au changement climatique, les pays ont besoin d'un type de financement approprié, fourni en quantité suffisante et au bon moment.

Bien que les estimations varient, il est clair que les flux financiers mondiaux en faveur de l'action climatique ont augmenté, même s'ils sont toujours insuffisants par rapport aux sommes requises pour apporter une contribution significative à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans un contexte de changement climatique (CCNUCC, 2022[14] ; Naran et al., 2022[15] ; Songwe, Stern et Bhattacharya, 2022[16] ; PNUE, 2023[17]).

Les pays en développement, en particulier les PMA et les PEID, alertent depuis plusieurs années sur la nécessité de disposer de financements climatiques plus accessibles et plus abordables (LIFE-AR, 2019[18]). L'un des principaux obstacles à l'accessibilité des financements est la complexité des processus de demande et d'accréditation, y compris ceux des fonds climat, à laquelle les PMA et les PEID ne peuvent souvent pas faire face en raison de leur manque de capacités et de ressources techniques et institutionnelles (OCDE, 2018[12] ; Caldwell et Larsen, 2021[13] ; Garschagen et Doshi, 2022[19] ; Wilkinson, Treichel et Robertson, 2023[20]). Faute d'une harmonisation de ces processus, ainsi que d'un soutien à long terme en faveur du renforcement des capacités des institutions locales et nationales, il existe un risque que les ressources des fonds climat soient accaparées par les pays qui possèdent déjà un certain niveau de capacités, tandis que les PMA, les PEID et d'autres pays très vulnérables pourraient se retrouver encore plus à la traîne. Comme le montre le Tableau 26.2, les pays à revenu intermédiaire sont les principaux bénéficiaires de trois des quatre principaux fonds climat, comme c'est le cas pour le financement du développement en général. Au-delà de l'accès général des entités des pays en développement aux fonds climat, c'est l'accès direct qui est primordial pour garantir que les financements sont en adéquation avec les besoins et les priorités des pays concernés, renforcer les mécanismes internes des pays en développement, et améliorer le rapport coût-efficacité.

Tableau 26.2. Comme pour le financement du développement en général, les pays à revenu intermédiaire sont les plus gros bénéficiaires des principaux fonds climat, à l'exception du Fonds pour l'adaptation

Classement des dix plus gros bénéficiaires du financement du développement lié au climat pour chaque fonds climat, total 2016-21

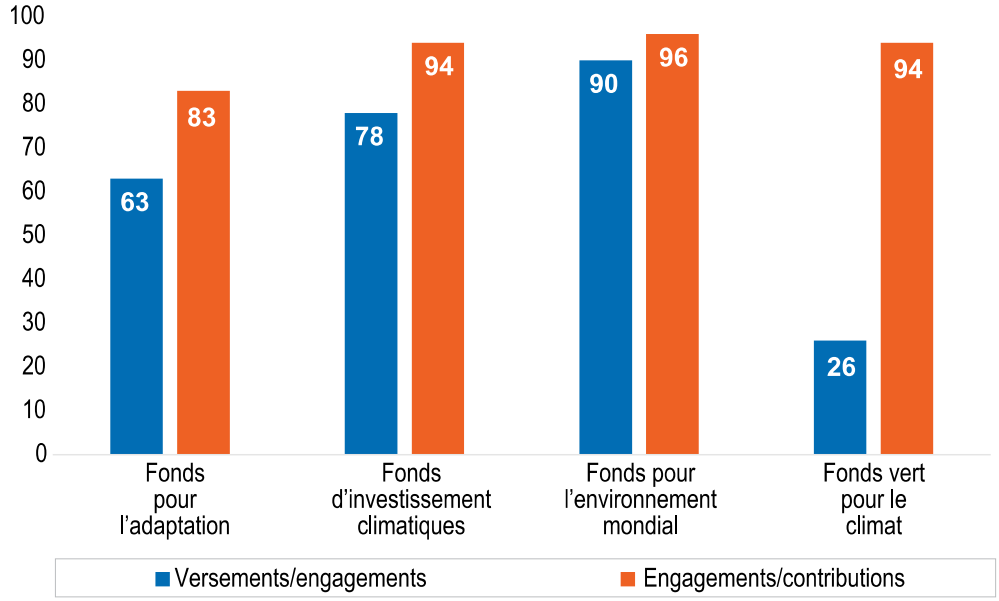
Fonds pour l'adaptation	Fonds d'investissement climatiques	Fonds vert pour le climat	Fonds pour l'environnement mondial
Niger	Inde	Mongolie	Chine (République populaire de)
Sierra Leone	Afrique du Sud	Brésil	Brésil
Namibie	Indonésie	Bangladesh	Inde
Libéria	Bangladesh	Inde	Mexique
Pérou	Türkiye	Costa Rica	Indonésie
Éthiopie	Rwanda	Égypte	Pérou
Guinée-Bissau	Colombie	Tanzanie	Colombie
Panama	Maroc	Argentine	Tanzanie
République démocratique populaire lao	Pérou	Indonésie	République démocratique du Congo
Gambie	Ukraine	Éthiopie	Éthiopie

Notes : Bien que faisant partie des plus gros bénéficiaires du Fonds pour l'adaptation, Antigua-et-Barbuda ne figure pas dans le tableau car cet État n'est pas admissible au bénéfice de l'APD ; la Banque mondiale le classe parmi les économies à revenu élevé. La couleur verte indique un pays à faible revenu, le bleu un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et l'orange un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. La liste des bénéficiaires de l'APD 2024-25 établie par le CAD a été utilisée pour classer les groupes de revenus.
Source : D'après OCDE (2023[6]), *Système de notification des pays créanciers* (base de données), http://data-explorer.oecd.org/s/13.

Le délai de mise à disposition des financements climatiques pour les activités dans les pays en développement varie sensiblement d'un fonds climat à l'autre (Graphique 26.4). Le Fonds vert pour le climat (FVC), en particulier, met un temps relativement long à passer des engagements aux versements. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. D'une part, le FVC travaille avec des entités d'exécution plus diverses, dont des entités du secteur privé et des organisations non gouvernementales du pays bénéficiaire (voir Graphique 26.3), qui ne disposent pas toujours des capacités administratives ou autres dispositifs pertinents pour absorber rapidement les versements (Lee, Landers et Matthews, 2023[21]). D'autre part, depuis 2016, plus des deux tiers des engagements du FVC ont été pris en 2020 et 2021 (contre 21 % pour ceux du Fonds pour l'adaptation, par exemple). Les projets s'étalant généralement sur plusieurs années, seule une petite partie des fonds engagés a déjà été versée (Lee, Landers et Matthews, 2023[21]). Afin d'améliorer l'accès aux financements, le FVC a modifié plusieurs de ses dispositifs en 2022, notamment en vue de simplifier le processus d'accréditation et en d'accélérer l'approbation et la mise en œuvre des projets (Fonds vert pour le climat, 2022[22] ; 2022[23]).

Graphique 26.4. Le délai de mise à disposition des financements climatiques varie sensiblement d'un fonds climat à l'autre

Ratios d'engagement et de versement, 2012-21

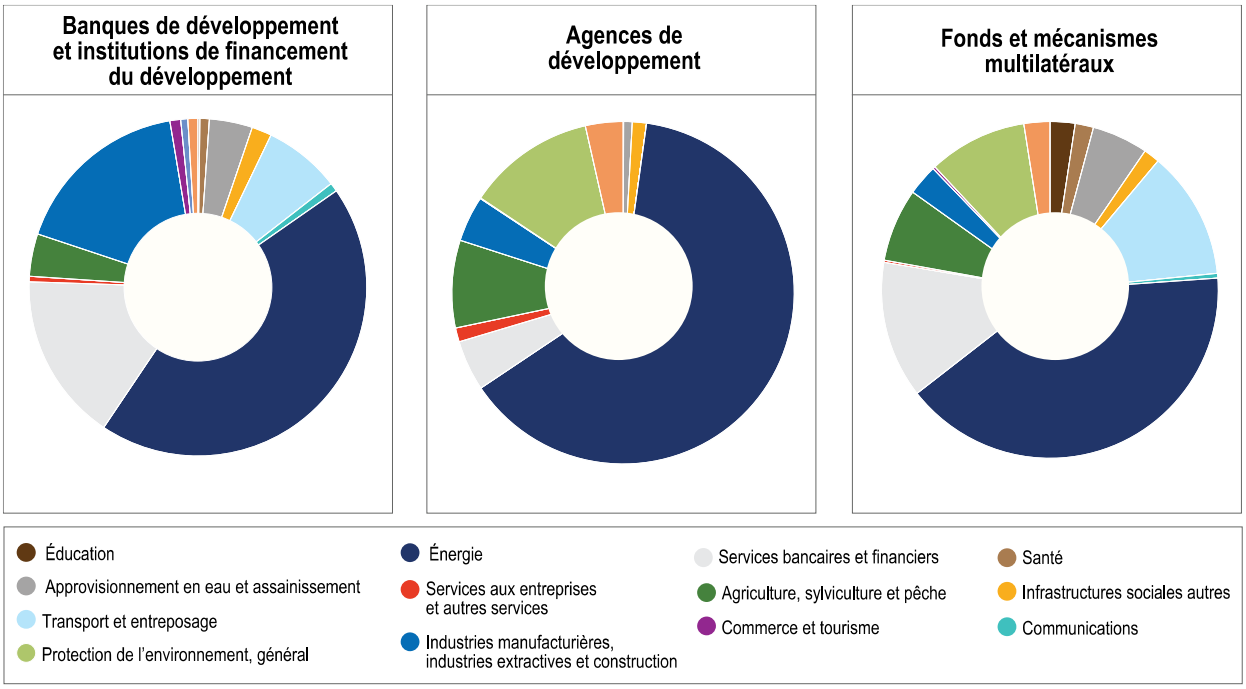


Notes : Le ratio versements/engagements indique la rapidité avec laquelle les ressources des fonds climat sont effectivement mises à disposition après l'étape de l'engagement ; quant au ratio engagements/contributions, il indique la vitesse à laquelle les fonds climat engagent des ressources dans des interventions précises après la réception d'une contribution.
Source : Adapté de Lee, Landers et Matthews (2023[21]), « Concessional climate finance: Is the MDB architecture working? », https://www.cgdev.org/publication/concessional-climate-finance-mdb-architecture-working.

L'accès aux ressources des fonds climat est également important pour favoriser la mobilisation des financements climatiques auprès du secteur privé. Une analyse de l'OCDE à paraître montre que les fonds et mécanismes multilatéraux – et principalement les fonds climat de cette catégorie – attirent des financements privés à l'appui de l'action climatique dans un plus large éventail de secteurs que les autres catégories de fournisseurs, y compris des secteurs pouvant jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté et des inégalités (Graphique 26.5) (OCDE, 2024[24]). En particulier, par rapport aux banques de développement et aux institutions de financement du développement, une plus grande proportion des financements privés axés sur le climat mobilisés par les fonds multilatéraux visaient les secteurs de l'agriculture, la sylviculture et la pêche, la protection de l'environnement (général), l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. En valeur absolue, en revanche, les banques de développement et les institutions de financement du développement sont celles qui mobilisent le plus de financements privés. Compte tenu du manque de financements destinés à l'adaptation, les fonds climat pourraient être d'importants partenaires des pays en développement en les aidant à mobiliser des financements auprès du secteur privé ciblant des secteurs tels que ceux précités.

Graphique 26.5. Les fonds multilatéraux, dont les fonds climat, mobilisent des financements auprès du secteur privé à l'appui de l'action climatique dans un plus large éventail de secteurs, comme ceux présentant de l'intérêt pour l'adaptation

Parts des financements privés à l'appui de l'action climatique mobilisés grâce à des interventions du secteur public en faveur du financement du développement, par type de fournisseur de financements à l'appui du développement et par secteur, 2016-22



Notes : Outre les principaux fonds climat, les fonds multilatéraux incluent le Credit Guarantee and Investment Facility (Mécanisme d'investissement et de garantie des crédits), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Fonds européen de développement, le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, et le Fonds d'équipement des Nations Unies. Dans cette catégorie de fournisseurs, les quatre grands fonds climat – qui sont au centre de l'attention du présent chapitre – ont mobilisé la majeure partie des financements climatiques de source privée grâce à des interventions du secteur public en faveur du financement du développement.

Source : OCDE (2024[24]), *Private Climate Finance Mobilised in Developing Countries: 2016-2022*, d'après OCDE (2024[25]), « Mobilised private finance for development », https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm.

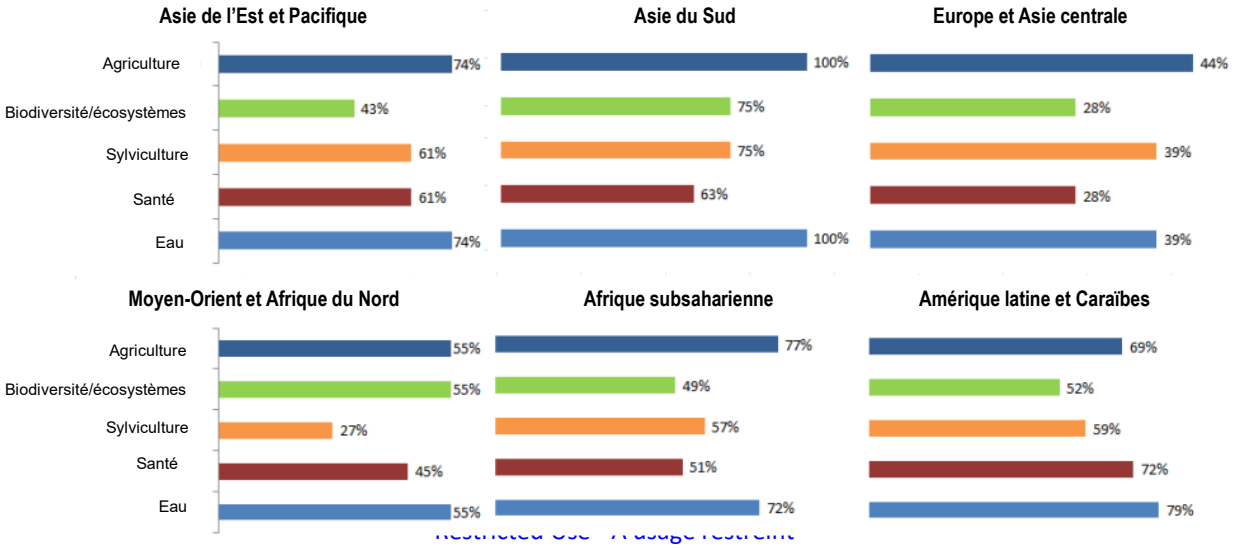
Les fonds climat doivent accroître leur soutien aux actions en faveur de l'adaptation locale

Les besoins et les coûts en matière d'adaptation dans les pays en développement sont non seulement substantiels mais en hausse, et sont de 10 à 18 fois plus importants que les flux actuels de financement international affecté à l'adaptation (PNUE, 2023[17]). Le Pacte de Glasgow pour le climat, qui est le principal document émis à l'issue de la COP 26, appelait par conséquent à ce que, d'ici 2025, ce financement soit multiplié par deux par rapport aux niveaux de 2019. Le FVC a été établi de manière à consacrer 50 % de ses ressources à la mobilisation, la moitié bénéficiant aux PMA, PEID et pays africains. Sachant qu'il a été confirmé que 2023 a été, et de loin, l'année la plus chaude (Organisation météorologique mondiale, 2024[26]), il est primordial d'intensifier les efforts d'atténuation du changement climatique. Il est tout aussi indispensable d'aider les pays en développement à s'adapter face à l'aggravation rapide des effets de ce changement, d'autant que les impacts touchent beaucoup plus durement certains des pays les plus pauvres et les populations marginalisées. Les PMA et les PEID, en particulier, manquent souvent des capacités institutionnelles nécessaires à leur adaptation et au renforcement de leur résilience (par exemple

pour s'assurer que les financements sont utilisés de façon efficace et équitable, notamment en s'intéressant à la problématique du genre, ainsi qu'aux groupes vulnérables et marginalisés).

Eu égard à la multiplicité des fournisseurs de financement climatique, l'appropriation par les pays et le respect des besoins des pays partenaires sont des principes directeurs importants (Shine, 2017[27]). Les efforts d'adaptation devraient tenir compte des vulnérabilités, besoins et priorités identifiés par les pays en développement eux-mêmes, et résulter d'une approche locale, participative, transparente et intégrant la dimension de genre (CCNUCC, 2015[28]). Environ 75 % des pays en développement indiquent dans leurs CDN que les secteurs liés à l'agriculture, à la biodiversité et aux écosystèmes, à la sylviculture, à la santé et à l'eau sont prioritaires pour leurs mesures d'adaptation face aux risques climatiques mis en évidence (German Development Institute, 2022[29]). Le Graphique 26.6 présente la répartition régionale de ces secteurs, d'après les CDN des pays en développement.

Graphique 26.6. Secteurs identifiés comme prioritaires dans les contributions déterminées au niveau national des pays en développement, par région



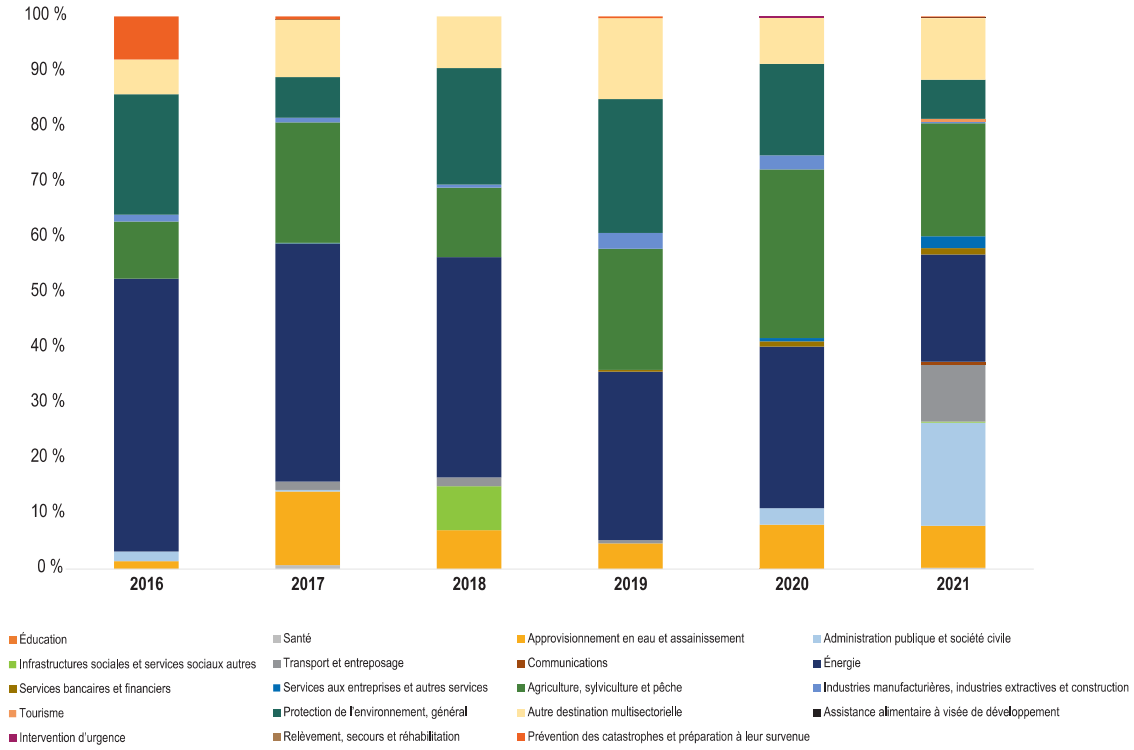
Note : Les pourcentages correspondent à la proportion de contributions déterminées au niveau national des pays en développement examinés qui désignent les secteurs en question comme prioritaires pour l'action d'adaptation.
Source : D'après le German Development Institute (2022[29]), *NDC Explorer* (base de données) https://klimalog.idos-research.de/ndc/#NDCExplorer/worldMap?NewAndUpdatedNDC??income???catIncome.

Cela étant, les tendances du financement provenant des fonds climat montrent que la concordance avec les secteurs identifiés comme prioritaires pour l'adaptation dans les CDN ne se vérifie que dans certains cas (Graphique 26.7). Au cours de la période 2016-21, le financement provenant des quatre principaux fonds climat s'est accru, passant de 2.7 milliards USD à 3.9 milliards USD, mais leur soutien aux projets énergétiques n'a cessé de diminuer, pour passer de 49 % du total en 2016 à 19 % en 2021. Cette baisse s'est traduite en quelque sorte par une augmentation de la part des financements affectés au secteur de l'agriculture, la sylviculture et la pêche – qui joue un rôle important à la fois pour l'atténuation et l'adaptation –, mais n'a pas donné lieu à une orientation accrue vers divers secteurs utiles à l'adaptation (Graphique 26.7). Par exemple, le financement du développement lié au climat qui est fourni par les fonds climat et est consacré à la protection générale de l'environnement (laquelle pourrait avoir une action favorable sur la biodiversité et les écosystèmes) a fortement diminué, en termes absolus comme en termes relatifs : en 2021, ce secteur représentait seulement 7 % des activités des fonds précités, contre 22 % en

2016. De même, les fonds climat n'ont pas accru leurs activités dans le secteur de la santé, bien que les pays en développement considèrent ce secteur comme une priorité d'action. Ils ont en revanche augmenté leurs financements dans le secteur de l'approvisionnement en eau et l'assainissement – de 1 % en 2016 à 8 % en 2021 –, même si cette hausse a été plus limitée en termes relatifs. Ces tendances laissent à penser que les fonds climat doivent mettre davantage l'accent sur les secteurs utiles pour l'adaptation, à la fois pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et pour respecter plus étroitement les conditions fondamentales de l'efficacité, à savoir l'appropriation par les pays et l'utilisation des systèmes nationaux. Le défi qu'est le renforcement du soutien de ces fonds aux mesures d'adaptation est d'autant plus difficile à relever que les acteurs locaux chargés de l'adaptation n'ont pas de représentants auprès des fonds et que ces derniers n'ont pas la capacité de fournir les financements directement.

Graphique 26.7. Les fonds climat négligent un large éventail de secteurs utiles pour l'adaptation

Parts des financements à l'appui du développement liés au climat fournis par les quatre principaux fonds climat par secteur, 2016-21



Source : D'après OCDE (2023[6]), *Système de notification des pays créanciers* (base de données), http://data-explorer.oecd.org/s/13.

Les actions prioritaires à engager

L'action climatique est capitale pour empêcher que les populations les plus vulnérables ne subissent les effets les plus dramatiques, et pour éviter que davantage de personnes ne soient encore plus défavorisées. Ce raisonnement est formulé ainsi dans l'Accord de Paris : « l'action et la riposte face aux changements climatiques et les effets des changements climatiques sont intrinsèquement liés à un accès équitable au développement durable et à l'élimination de la pauvreté » (CCNUCC, 2015[28]). Les quatre principaux fonds climat pourraient par conséquent accroître leurs financements en faveur des mesures et des secteurs favorisant l'adaptation, afin d'aider les pays en développement à réduire la pauvreté et les inégalités. Cela permettrait par la même occasion d'œuvrer à la réalisation du Programme 2030 en aidant les populations

les plus exposées à réduire leur vulnérabilité face aux effets du changement climatique, et ainsi déjouer la spirale de l'exclusion et de la précarité.

L'analyse préliminaire figurant dans ce chapitre fait ressortir cinq domaines d'action grâce auxquels les fonds climat et leurs donneurs peuvent améliorer l'adaptation de leurs financements aux objectifs visés, dans un contexte de changement climatique, d'accroissement de la pauvreté et de creusement des inégalités :

1. **Améliorer l'accès direct des entités des pays en développement** aux financements à des conditions abordables ; faire coïncider les financements avec les besoins et les priorités des pays en développement ; renforcer les systèmes nationaux de ces pays ; enfin, améliorer le rapport coût-efficacité en fournissant les financements aux bénéficiaires prévus.
2. **Simplifier et harmoniser les processus de demande et d'accréditation** afin d'améliorer l'accès aux financements pour les PMA et les PEID en particulier, ces pays ne disposant souvent pas des capacités institutionnelles et techniques ni des ressources pour accomplir les démarches nécessaires, qui peuvent varier selon les fonds.
3. **Combler l'écart entre les versements et les engagements**, afin d'accroître la crédibilité et la prévisibilité des fonds climat. Cela permettrait un déploiement plus efficace des projets et une coordination plus large des fonds avec les acteurs des pays partenaires et les autres fournisseurs de coopération pour le développement.
4. **Accroître les financements à l'appui de l'adaptation et le soutien aux secteurs qui la favorisent**, afin de répondre aux besoins des pays en développement. En augmentant leurs financements à l'appui de l'adaptation et en les orientant vers les secteurs identifiés comme prioritaires par les pays en développement, les fonds climat peuvent venir en aide aux populations les plus vulnérables qui sont les plus exposées aux effets du changement climatique, notamment aux personnes qui vivent dans la pauvreté, qui souffrent de handicaps persistants et/ou qui ne peuvent satisfaire leurs besoins humains fondamentaux tels que l'accès à l'eau. Ces populations vivent généralement dans les zones et les environnements les plus vulnérables et sont notamment des communautés tirant leurs moyens de subsistance des activités côtières ou agricoles ; par conséquent, le fait de cibler les financements de cette manière permettrait de mettre davantage l'accent sur les PMA et les PEID.
5. **Déployer les fonds climat de manière stratégique** pour :
    a. **Aider à la mise en œuvre des CDN et des stratégies à long terme de développement à faible émission**, de manière à accroître l'efficacité de l'aide en respectant les mesures et priorités définies par les pays en développement, tout en veillant à ce que les activités menées apportent un soutien aux groupes et aux communautés qui en ont le plus besoin.
    b. **Accélérer la transition des pays vers des trajectoires à faible émission et résilientes face aux changements climatiques** en renforçant les dispositifs, les capacités et les environnements propices à l'investissement. Les ressources financières des fonds climat sont relativement faibles, mais l'utilisation de tous ces leviers peut induire de vastes changements dans les pays en développement, notamment sous la conduite des partenaires et autres acteurs.

Les cinq domaines d'action ci-dessus peuvent permettre aux fonds climat de contribuer de manière significative à la satisfaction des besoins des pays en développement en matière de financement de l'action climatique, et donc également à la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Références

Banque mondiale (2024), *Poverty and Inequality Platform (database)*, https://pip.worldbank.org/home (consulté le May 2024). [4]

Caldwell, M. et G. Larsen (2021), *Improving Access to the Green Climate Fund: How the Fund Can Better Support Developing Country Institutions*, Institut des ressources mondiales (WRI), Washington, DC, https://www.wri.org/research/improving-access-green-climate-fund-how-fund-can-better-support-developing-country. [13]

CCNUCC (2022), *Mapping of Available Information Relevant to Article 2, Paragraph 1(c), of the Paris Agreement, Including its Reference to Article 9 Thereof (addendum)*, Standing Committee on Finance, United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, https://unfccc.int/documents/620484. [14]

CCNUCC (2015), *Accord de Paris*, United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, NY, https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf. [28]

Fonds vert pour le climat (2022), *Cadre d'accréditation du Fonds vert pour le climat*, Fonds vert pour le climat, https://www.greenclimate.fund/document/accreditation-framework-gcf. [22]

Fonds vert pour le climat (2022), *GCF in Brief: Simplified Approval Process*, Fonds vert pour le climat, https://www.greenclimate.fund/document/gcf-brief-simplified-approval-process. [23]

Garschagen, M. et D. Doshi (2022), « Does funds-based adaptation finance reach the most vulnerable countries? », *Global Environmental Change*, vol. 73, https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102450. [19]

German Development Institute (2022), *NDC Explorer (base de données)*, https://klimalog.idos-research.de/ndc/#NDCExplorer/worldMap?NewAndUpdatedNDC??income???catIncome (consulté le 15 May 2024). [29]

GIEC (2022), *Small islands*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, New York, https://doi.org/10.1017/9781009325844.017. [10]

Hallegatte, S. et al. (2016), *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Banque mondiale, Washington, D.C. [1]

Hallegatte, S. et al. (2016), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1003-9. [2]

Lee, N., C. Landers et S. Matthews (2023), *Concessional climate finance: Is the MDB architecture working?*, Center for Global Development, Washington, DC, https://www.cgdev.org/publication/concessional-climate-finance-mdb-architecture-working. [21]

LIFE-AR (2019), *LDC 2050 Vision: Towards a Climate-Resilient Future*, Least Developed Countries Initiative for Effective Adaptation and Resilience, https://www.ldc-climate.org/wp-content/uploads/2019/09/2050-Vision.pdf. [18]

Naran, B. et al. (2022), *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data: 2011-2020*, Climate Policy Initiative, San Francisco, Californie, https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/10/Global-Landscape-of-Climate-Finance-A-Decade-of-Data.pdf. [15]

ND-GAIN (2024), *Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index: Vulnerability and Readiness (database)*, https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings (consulté le May 2024). [3]

OCDE (2024), *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2016-2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/6cbb535f-fr. [24]

OCDE (2024), *Financement du développement lié au climat*, page web, https://www.oecd.org/fr/themes/financement-du-developpement-lie-au-climat.html. [7]

OCDE (2024), *Mobilised private finance for development*, https://data-explorer.oecd.org/vis?pg=0&bp=true&snb=11&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MOB%40DF_MOBILIZATION&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&lc=en&pd=%2C&dq=ALLD%2BDAC%2BWXDAC%2BALLM..1000._T.100.0V.&ly[rw]=RECIPIENT&ly[cl]=TIME_PERIODE&ly[rs]=PROVID. [25]

OCDE (2023), *Capacity Development for Climate Change in Small Island Developing States*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/888c870a-en. [11]

OCDE (2023), *Climate-related official development finance in 2021: A snapshot*, OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/DCD(2023)15/en. [8]

OCDE (2023), *Système de notification des pays créanciers*, http://data-explorer.oecd.org/s/13 (consulté le 15 May 2024). [6]

OCDE (2022), *Financement multilatéral du développement 2022*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9fea4cf2-en. [9]

OCDE (2018), *Making Development Co-operation Work for Small Island Developing States*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287648-en. [12]

Organisation météorologique mondiale (2024), *State of the Global Climate 2023*, Organisation météorologique mondiale, Genève, https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2023. [26]

PNUE (2023), *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate Investment and Planning on Climate Adaptation Leaves World Exposed*, Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023. [17]

Shine, T. (2017), *Supporting Access to Finance for Climate Action: A Guide to Support Implementation of the Paris Agreement – Part One*, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm, https://cdn.sida.se/publications/files/sida62080en-guide-supporting-access-to-finance-for-climate-action.pdf. [27]

Songwe, V., N. Stern et A. Bhattacharya (2022), *Finance for Climate Action: Scaling Up Investment for Climate and Development*, London School of Economics, Londres, https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf. [16]

Watson, C. et L. Schalatek (2020), *The Global Climate Finance Architecture*, Heinrich Böll Stiftung and Overseas Development Institute, https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2020/03/CFF2-2019-ENG-DIGITAL.pdf. [5]

Wilkinson, E., P. Treichel et M. Robertson (2023), *Enhancing access to climate finance for small island developing states: Considerations for the Green Climate Fund Board*, Overseas Development Institute, Londres, https://odi.org/en/publications/enhancing-access-to-climate-finance-for-small-island-developing-states. [20]

Note

[1] Les Fonds d'investissement climatiques sont structurés de manière à acheminer leurs ressources via les principales banques multilatérales de développement, en raison de leur capacité de financement à grande échelle.

27 Cohérence des politiques et comportement responsable des entreprises

David Croft, Comité de développement de Business at OECD (BIAC)

Le déficit annuel d'investissement dans les différents secteurs visés par les objectifs de développement durable (ODD) a quasiment doublé depuis 2015. La réalisation des ODD exige une augmentation sensible des investissements dans la transition écologique et la lutte contre la pauvreté. Nous soulignons dans ce chapitre l'importance que revêtent l'investissement privé et l'investissement direct étranger (IDE), en particulier, pour aider les pays en développement à rehausser le niveau des revenus grâce à la création d'emplois de qualité et à améliorer la durabilité environnementale en renforçant l'innovation et l'accès aux technologies vertes. Nous y faisons valoir qu'une plus grande cohérence entre la politique de développement et les mesures destinées à créer un environnement propice à un exercice durable des activités économiques, ainsi qu'à promouvoir la conduite responsable des entreprises, est nécessaire pour maximiser les effets d'entraînement positifs des activités transnationales des entreprises, et éviter que la conduite responsable des entreprises n'ait des effets secondaires imprévus.

Messages clés

- L'investissement international a un rôle crucial à jouer pour accélérer la transition écologique et éliminer la pauvreté. Néanmoins, les initiatives prises par les pays de l'OCDE pour favoriser sa contribution au développement durable manquent de coordination.
- Compte tenu de l'émergence d'obligations de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, les pays de l'OCDE doivent utiliser leur politique de développement pour promouvoir l'instauration de conditions propices à la conduite responsable des entreprises dans les pays en développement, et permettre aux entreprises multinationales de continuer à y opérer.
- L'OCDE joue un rôle crucial en définissant des orientations à l'intention des pouvoirs publics, en cernant les meilleures pratiques en matière de conduite responsable des entreprises, en analysant les effets de ces mesures sur les échanges et l'investissement, et en formulant des recommandations pour étayer les pratiques économiques durables de nature à faire reculer la pauvreté.

Le programme de développement durable se heurte à un déficit d'investissement considérable

En juin 2023, le monde est arrivé à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Or, il n'y a guère lieu de pavoiser. En l'état actuel des choses, la communauté internationale ne devrait atteindre que 15 % des cibles définies au titre des 17 objectifs de développement durable (ODD). En outre, le déficit annuel d'investissement dans l'ensemble des secteurs visés par les ODD a quasiment doublé depuis 2015 – il s'établit aujourd'hui à 4 000 milliards USD – et on estime qu'il augmente de 400 milliards USD par an (OCDE, 2022[1] ; Nations Unies, 2023[2]). Les besoins d'investissement sont particulièrement massifs pour la transition écologique et la lutte contre la pauvreté[1].

Les échanges et les investissements internationaux ont contribué à faire sortir environ 1 milliard de personnes de la pauvreté entre 1990 et 2017, en leur donnant accès à des emplois plus productifs. Néanmoins, la pandémie de COVID-19 et l'accentuation des tensions commerciales entre des économies mondiales clés ont annulé en partie ces progrès (Banque mondiale, 2023[3]). En conséquence, 575 millions de personnes, soit 7.0 % de la population mondiale, devraient encore se trouver en situation d'extrême pauvreté en 2030, sachant que cette proportion s'établissait à 10.8 % en 2015 (Nations Unies, 2023[4]). La création d'emplois décents est cruciale pour enrayer cette évolution. Rien que sur le continent africain, entre 8 millions et 11 millions de jeunes devraient entrer sur le marché du travail chaque année au cours des décennies à venir, or 3 millions seulement d'emplois formels environ sont créés annuellement (Munyati, 2024[5]).

La création d'emplois décents est cruciale pour enrayer cette évolution. Rien que sur le continent africain, entre 8 millions et 11 millions de jeunes devraient entrer sur le marché du travail chaque année au cours des décennies à venir ...

La transition écologique représente plus de la moitié du déficit d'investissement dans les secteurs visés par les ODD, sachant que les besoins d'investissement concernant la production d'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique et les autres technologies et sources liées à la transition sont énormes. Dans les pays en développement, ces besoins sont encore plus frappants : la puissance installée en matière d'énergies renouvelables doit être multipliée par 2.5 dans les économies les plus avancées, mais par un facteur de 25 dans les pays les moins avancés (CNUCED, 2023[6]).

Le secteur privé a un rôle crucial à jouer pour accélérer la transition écologique et remettre le monde sur la bonne voie en matière de lutte contre la pauvreté. Par le biais de l'innovation et de l'investissement dans les biens, les services et les solutions bas carbone et économes en ressources, il joue un rôle clé pour la mise en place d'une économie verte. Par ailleurs, les entreprises privées représentent 90 % des emplois dans les pays en développement en moyenne (OIT, 2024[7]). L'investissement international, en particulier, peut aider les pays en développement à renforcer la croissance et l'innovation, à accéder à des technologies plus durables, à créer des emplois de qualité et à développer le capital humain, leur permettant du même coup de rehausser le niveau de vie de leur population (OCDE, 2022[8]).

Néanmoins, les initiatives prises par les pays de l'OCDE pour tenter de favoriser la contribution de l'investissement international au développement durable ne sont pas suffisamment coordonnées et entrent même parfois en contradiction les unes avec les autres. Les pays utilisent les instruments de la politique de développement pour atténuer les risques auxquels sont exposés les investisseurs et améliorer l'environnement des entreprises dans les pays en développement, mais l'émergence d'obligations de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, même si elle procède de bonnes intentions, risque de rendre plus difficile l'exercice des activités des entreprises dans les pays en développement. Ce chapitre souligne l'importance que revêt l'investissement privé pour le développement durable. Il montre aussi qu'une plus grande cohérence entre la politique de développement et les mesures prises en vue de favoriser la conduite responsable des entreprises est nécessaire pour maximiser les effets positifs des activités transnationales des entreprises sur le développement durable.

Mettre le secteur privé au service du développement durable

Le secteur privé est un moteur essentiel du développement durable

La concrétisation du développement durable passe par le secteur privé. Dans les pays en développement, les entreprises privées représentent 60 % du produit intérieur brut, 80 % des mouvements de capitaux et 90 % des emplois en moyenne (OCDE, 2017[9] ; USAID, 2021[10]). Les investissements sont essentiellement réalisés par les entreprises nationales, mais l'investissement international peut donner un avantage crucial aux pays en développement. Il permet non seulement aux pays dont les ressources intérieures sont limitées de bénéficier de capitaux supplémentaires, mais aussi de renforcer la productivité et de favoriser la montée en compétences des individus, tout en contribuant à rehausser les salaires et le niveau de vie de la population[2]. En outre, il favorise l'innovation et contribue à la diffusion des nouvelles technologies et des pratiques économiques durables par-delà les frontières[3]. Ainsi, dans le secteur de l'énergie, l'investissement direct étranger (IDE) représente 30 % des nouveaux investissements dans les énergies renouvelables à l'échelle mondiale, et plus de 70 % de l'IDE concernant l'énergie dans les pays non membres de l'OCDE ont été consacrés aux énergies renouvelables en 2021 (OCDE, 2022[8]).

L'investissement direct étranger (IDE) représente 30 % des nouveaux investissements dans les énergies renouvelables à l'échelle mondiale, et plus de 70 % de l'IDE concernant l'énergie dans les pays non membres de l'OCDE ont été consacrés aux énergies renouvelables en 2021.

Sachant qu'à l'échelle mondiale, près de 70 % des sorties d'IDE avaient pour origine des pays de l'OCDE en 2022[4] (OCDE, 2024[11]), les entreprises de ces pays arrivent en tête du classement mondial des investisseurs internationaux. Nombre d'entre elles occupent également les premiers rangs à l'aune des indicateurs de durabilité relatifs aux dimensions environnementales ou sociales, par exemple (OCDE, 2022[8]). Compte tenu des normes exigeantes et des fortes attentes des consommateurs en matière de durabilité qui prévalent dans leur pays d'origine, ces sociétés apportent souvent leur culture d'entreprise lorsqu'elles réalisent des échanges commerciaux avec des pays tiers ou quand elles y investissent, rehaussant le niveau d'exigence le long de leurs chaînes d'approvisionnement.

Les mesures visant à mettre le secteur privé au service du développement durable manquent de cohérence

Conformément à l'engagement pris dans le cadre du Programme d'action d'Addis-Abeba de mobiliser toutes les ressources nécessaires pour financer le développement durable, les acteurs de la coopération pour le développement des pays de l'OCDE travaillent de plus en plus en partenariat avec le secteur privé. Entre 2012 et 2022, plus de 415 milliards USD ont été mobilisés auprès du secteur privé par le biais d'interventions de financement public du développement (OCDE, 2024[12]). Plus récemment, les tensions géopolitiques et les efforts déployés pour diversifier les chaînes d'approvisionnement ont débouché sur des initiatives complémentaires mettant l'investissement privé au service du développement. Les pays de l'OCDE s'efforcent de maximiser l'effet positif des activités de leurs entreprises dans les pays en développement de deux manières principalement (OCDE, 2023[13]).

En premier lieu, ils utilisent différents outils de la politique de développement pour créer dans les pays en développement des conditions propices pour attirer et retenir l'IDE. Cela recouvre la promotion de la bonne gouvernance, de l'état de droit et d'un environnement des entreprises favorable par le biais d'un dialogue politique. Ces mesures sont souvent complétées par des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités au bénéfice des États partenaires ainsi que des micro, petites et moyennes entreprises dans les pays en développement. Les pays de l'OCDE utilisent aussi le financement du développement pour mobiliser des investissements privés supplémentaires dans les pays en développement par le biais du financement mixte, par exemple en atténuant les risques connexes ou en remédiant à des goulets d'étranglement. Ainsi, l'initiative Afrique-Europe pour l'énergie verte qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie « Global Gateway » de l'Union européenne mobilise des acteurs européens et africains des secteurs public et privé pour accroître la production d'électricité et l'accès à l'énergie, promouvoir l'efficacité énergétique, soutenir des réformes permettant de créer un environnement réglementaire propice aux investissements privés, et favoriser l'intégration du marché. Parmi les projets concrets réalisés dans le cadre de cette initiative figurent le lancement du centre de coordination du Système d'échange d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA) au Bénin, la réhabilitation du barrage de Kariba en Zambie, et la construction d'une centrale électrique de référence destinée à alimenter une usine de production d'hydrogène vert au Maroc, dans le cadre d'un partenariat public-privé (Commission européenne, 2024[14]).

En second lieu, les pays de l'OCDE encouragent leurs entreprises à veiller à l'application de normes exigeantes de conduite responsable des entreprises dans le cadre de leurs propres activités et le long de leur chaîne d'approvisionnement. Depuis qu'ils ont été adoptés dans leur version initiale en 1976, les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises* (2023[15]) et les guides qui les accompagnent ont eu une grande influence sur les politiques publiques et les pratiques des entreprises dans ce domaine. Ces principes directeurs sont d'application facultative pour les entreprises, mais de plus en plus de juridictions ont adopté des dispositions législatives contraignantes dans ce domaine ces dernières années. Ainsi, la France (en 2017) et l'Allemagne (en 2021) ont adopté des lois imposant aux entreprises qui dépassent une certaine taille un devoir de vigilance à l'égard de leurs chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale, et leur faisant obligation de

prévenir les conséquences négatives associées à leurs activités ou d'y remédier (Ministère fédéral allemand du Travail et des Affaires sociales, 2024[16] ; Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), 2020[17]). Compte tenu de l'adoption récente de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, de telles obligations s'appliqueront bientôt dans l'ensemble de l'Union européenne (Parlement européen, 2024[18]).

Il existe cependant une tension fondamentale entre les mesures qui incitent les entreprises à investir davantage dans les pays en développement et les lois qui les rendent responsables du fonctionnement de leurs chaînes d'approvisionnement dans ces pays. Cela peut avoir des conséquences imprévues. Les entreprises peuvent réagir aux risques de réputation, financiers et de sanctions qui résultent de dispositions législatives contraignantes en matière de devoir de diligence en se retirant des pays en développement à déficit de gouvernance, au lieu d'y demeurer et de contribuer à améliorer leur situation. Par ailleurs, l'augmentation des coûts fixes par fournisseur découlant des obligations de diligence risque de se traduire par une réduction du nombre de fournisseurs, les petites entreprises étant souvent remplacées par des plus grandes (Ministère fédéral allemand de l'Économie et de la Protection du climat, 2022[19]). Dans le cadre d'une récente enquête menée auprès de 2 400 sociétés actives à l'international, 23 % de celles qui étaient directement affectées par la loi allemande sur le devoir de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement (LkSG, *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*) ont indiqué qu'elles se retiraient ou qu'elles envisageaient de se retirer de pays à haut risque ou de cesser de réaliser des échanges commerciaux avec eux. Même 13 % des entreprises indirectement concernées par la loi envisageaient de partir de ces pays, étant donné que les entreprises auxquelles elle s'appliquait directement et dont elles étaient des fournisseurs leur imposaient souvent de prouver qu'elles respectaient les dispositions de ce texte de loi (Chambre de commerce et d'industrie allemande, 2023[20]). Dans une autre enquête menée auprès de 400 entreprises allemandes, 24 % d'entre elles ont déclaré qu'elles réduisaient le nombre de leurs fournisseurs et évitaient ceux dont la conformité avec la loi était difficile à vérifier (Federal Association of German Industry, 2024[21]). En prévision de l'entrée en vigueur de la directive de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, plusieurs entreprises de torréfaction de café ont cessé de se fournir auprès de petits caféiculteurs africains pour se tourner vers de plus grandes entreprises agricoles établies au Brésil et au Viet Nam, supposées être plus à même de satisfaire les exigences de certification connexes (Kafsak, 2023[22]).

La politique de développement doit créer un environnement propice à un exercice durable des activités économiques

Pour éviter que les obligations de diligence n'aient des effets secondaires imprévus sur l'activité des entreprises dans les pays en développement, il faut que la politique de développement évolue au même rythme que le cadre d'action relatif à la conduite responsable des entreprises, qui change rapidement. Un renforcement des attentes et des exigences à l'égard des entreprises ne suffira pas à lui seul pour améliorer les normes de durabilité sociale et environnementale le long des chaînes d'approvisionnement. En fait, si des obligations contraignantes sont instaurées en matière de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, il est important qu'elles s'accompagnent de mesures contribuant à créer un environnement propice à la conduite responsable des entreprises dans les pays où elles exercent leurs activités (Centre du commerce international, 2022[23]).

Le montant d'aide publique au développement (APD) affecté aux mesures qui améliorent l'environnement des entreprises et atténuent les risques auxquels sont exposés les investisseurs privés dans les pays en développement a augmenté ces dernières années (OCDE, 2023[13] ; OCDE, 2024[12]). Néanmoins, l'APD consacrée à la conduite responsable des entreprises reste négligeable à ce stade. Malgré une forte augmentation observée depuis quelques années, son montant total s'est établi à 84.4 millions USD, soit moins de 0.0001 % de l'APD totale versée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en 2022[5] (OCDE, 2024[24]). Dans les temps à venir, la politique de développement doit

compléter de manière plus utile les mesures relatives à la conduite responsable des entreprises. L'OCDE peut étayer ce processus :

- en analysant la façon dont les différentes initiatives relatives à la conduite responsable des entreprises, en particulier les dispositions législatives contraignantes, influent sur les courants d'échanges et d'investissements entre les pays en développement et les pays développés ;
- en réalisant des travaux de recherche sur les obstacles auxquels se heurtent les pouvoirs publics des pays en développement lorsqu'ils s'efforcent de promouvoir un cadre d'action propice à la conduite responsable des entreprises ;
- en élaborant des orientations et en cernant les meilleures pratiques en ce qui concerne la façon dont les gouvernements des pays de l'OCDE peuvent utiliser leurs instruments de politique de développement pour aider les autorités des pays en développement à instaurer un environnement propice à la conduite responsable des entreprises ; et
- en recensant et en diffusant les meilleures pratiques relatives aux aides publiques logistiques et financières qui contribuent effectivement à ce que les entreprises établies dans les pays en développement améliorent leurs résultats en matière de conduite responsable des entreprises et adoptent des pratiques de production durables.

Depuis des décennies, la politique de développement catalyse l'investissement privé dans les pays en développement. Ces mesures sont importantes pour qu'elle continue à jouer ce rôle dans un contexte d'évolution de l'action publique. En dernière analyse, de telles mesures complémentaires contribueront à mettre pleinement le potentiel de l'investissement international au service de la transition écologique et de la lutte contre la pauvreté, et à transformer des milliards en milliers de milliards.

Références

Banque mondiale (2023), *Trade has been a powerful driver of economic development and poverty reduction*, https://www.worldbank.org/en/topic/trade/brief/trade-has-been-a-powerful-driver-of-economic-development-and-poverty-reduction (consulté le 30 avril 2024). [3]

Centre du commerce international (2022), *Making Mandatory Human Rights and Environmental Due Diligence Work for All: Guidance on Designing Effective and Inclusive Accompanying Support to Due Diligence Legislation*, Union européenne, Bruxelles, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-07/making-mandatory-human-rights-and-environmental-due-diligence-work-for-all_en.pdf. [23]

Chambre de commerce et d'industrie allemande (2023), « Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz wirkt – aber vielfach nicht, wie gewünscht (The Supply Chain Due Diligence Act works – but in many cases not as desired) », https://www.dihk.de/resource/blob/97882/906311b0bf7fb8db5b1f564aed4c8d1e/international-sonderauswertung-lieferketten-going-international-2023-data.pdf. [20]

CNUCED (2023), *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy For All*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_en.pdf. [6]

Commission européenne (2024), *International partnerships – Africa-Europe green energy*, page web, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/africa-europe-green-energy_en (consulté le 7 mai 2024). [14]

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) (2020), *Évaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/devoirs-vigilances-entreprises.pdf?v=1620744564. [17]

Federal Association of German Industry (2024), *Survey: Impact of the Supply Chain Due Diligence Act*. [21]

Kafsak, H. (2023), « Brüsseler Lieferkettengesetz gefährdet Kaffee-Kleinbauern (Brussels supply chain law endangers small coffee farmers) », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-lieferkettengesetz-gefaehrdet-kaffee-kleinbauern-19150416.html. [22]

Ministère fédéral allemand de l'Économie et de la Protection du climat (2022), *Menschenrechte und unternehmerische Sorgfaltspflichten [Human Rights and Entrepreneurial Due Diligence Obligations]*, Ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du climat, Berlin, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-menschenrechte-und-unternehmerische-sorgfaltspflichten.pdf?__blob=publicationFile&v=1. [19]

Ministère fédéral allemand du Travail et des Affaires sociales (2024), *Supply Chain Act: Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains*, page web, https://www.bmas.de/EN/Europe-and-the-World/International/Supply-Chain-Act/supply-chain-act.html (consulté le 7 mai 2024). [16]

Munyati, C. (2024), « Empower Africa's youth to create jobs, growth and peace », *Blog du Forum économique mondial*, https://www.weforum.org/agenda/2024/01/empower-africa-s-youth-to-create-jobs-growth-and-peace (consulté le 7 mai 2024). [5]

Nations Unies (2023), *Progress Towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet – Report of the Secretary-General (Special Edition)*, Nations Unies, New York, https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2023/secretary-general-sdg-report-2023--EN.pdf. [4]

Nations Unies (2023), *Sustainable Development Goals Progress Chart 2023*, Nations Unies, New York, https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/progress-chart/Progress-Chart-2023.pdf. [2]

OCDE (2024), *Flux d'IDE*, https://www.oecd.org/fr/data/indicators/fdi-flows.html (consulté le 30 avril 2024). [11]

OCDE (2024), *Mobilised private finance for sustainable development*, page web, https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/mobilisation.htm (consulté le 7 mai 2024). [12]

OCDE (2024), *Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données)*, http://data-explorer.oecd.org/s/13 (consulté le 30 avril 2024). [24]

OCDE (2023), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/81f92357-en. [15]

OCDE (2023), *Private finance mobilised by official development finance interventions*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/c5fb4a6c-en. [13]

OCDE (2022), *FDI Qualities Indicators 2022*, Éditions OCDE, Paris., https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1144_1144750-u5ks4jvtnl&title=FDI-Qualities-Indicators-2022. [8]

OCDE (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en. [1]

OCDE (2017), *The private sector: The missing piece of the SDG puzzle*, OCDE, Paris, https://web-archive.oecd.org/2017-04-07/433666-Infographic%20-%20The%20Private%20Sector%20-%20Missing%20Piece%20of%20the%20SDG%20puzzle.pdf. [9]

OIT (2024), *The ILO, the private sector, and employment promotion*, page web, https://www.ilo.org/partnering-development/private-sector-and-non-state-partners/ilo-private-sector-and-employment-promotion (consulté le 7 mai 2024). [7]

Parlement européen (2024), « Devoir de vigilance des entreprises : les députés adoptent des règles en matière de droits humains et d'environnement », https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240419IPR20585/les-deputes-adoptent-les-regles-de-devoir-de-vigilance-des-entreprises (consulté le 7 mai 2024). [18]

USAID (2021), *Private-Sector Engagement Policy*, United States Agency for International Development, Washington, DC, https://www.usaid.gov/policy/private-sector-engagement (consulté le 7 mai 2024). [10]

Notes

[1] Le terme investissement est utilisé dans ce chapitre au sens le plus large, conformément à la version de 2015 du Cadre d'action pour l'investissement de l'OCDE, selon lequel : « L'investissement peut prendre de nombreuses formes, depuis les actifs physiques jusqu'au capital humain ou intellectuel. Il peut accroître les capacités d'actifs existants ou simplement en améliorer l'efficience, par le biais d'un transfert de propriété par exemple. » Voir : https://doi.org/10.1787/9789264235441-fr.

[2] La productivité plus élevée des entreprises étrangères se traduit généralement par des salaires moyens plus élevés versés à leurs employés. Les entreprises étrangères sont également plus susceptibles d'offrir des possibilités de formation aux travailleurs pour les faire monter en compétences et s'adapter à des marchés mondiaux en évolution constante. Pour en savoir plus, voir https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1144_1144750-u5ks4jvtnl&title=FDI-Qualities-Indicators-2022.

[3] Ainsi, par rapport aux entreprises nationales, les entreprises étrangères se caractérisent par une probabilité d'investir dans la recherche-développement (R-D) supérieure de 60 %, et par une probabilité d'utiliser les nouvelles technologies deux fois plus élevée. Pour en savoir plus, voir https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1144_1144750-u5ks4jvtnl&title=FDI-Qualities-Indicators-2022.

[4] Calculs des auteurs fondés sur des données de l'OCDE.

[5] Il est cependant possible que des initiatives favorisant la conduite responsable des entreprises ne soient pas déclarées en tant que telles, si bien que l'APD affectée à ce domaine peut être sous-estimée. Compte

tenu de la diversité des domaines de l'action publique que recouvre la conduite responsable des entreprises, divers projets peuvent contribuer directement ou indirectement à la réalisation d'objectifs liés à la conduite responsable des entreprises sans être déclarés en tant que tels.

28 Point de vue : Le financement de la transition vers zéro émission nette doit maximiser les bénéfices et les partager équitablement

Masatsugu Asakawa, président de la Banque asiatique de développement

La région Asie et Pacifique se trouve à un moment charnière : alors qu'elle contribue de façon significative aux émissions mondiales de gaz à effet de serre, elle a aussi le potentiel de compter parmi les leaders de l'action climatique transformatrice. La Banque asiatique de développement (BAsD), aux côtés de ses pays membres, guide la région vers un avenir durable par le biais d'un soutien aux mesures de transition juste. La vision de notre institution vise à réorienter les cadres économiques et sociaux pour favoriser une croissance bas carbone et résiliente face au changement climatique, qui renforce la prospérité et l'inclusion.

Nous ne soulignerons jamais assez le besoin d'instaurer une transition juste, qui place les êtres humains au cœur de la transition vers zéro émission nette. La région Asie et Pacifique produit plus de la moitié des émissions mondiales annuelles de gaz à effet de serre en raison de sa dépendance aux combustibles fossiles. Dans le même temps, elle compte plus de 200 millions de personnes défavorisées ; nombre d'entre elles ne disposent pas d'un accès de base à l'électricité et dépendent de la biomasse traditionnelle pour cuisiner et se chauffer. Les femmes sont particulièrement touchées et subissent souvent des conséquences disproportionnées.

La BAsD, qui se positionne comme la banque du climat pour la région, privilégie une approche inclusive pour veiller à ce que les coûts et les bénéfices de la transition vers zéro émission nette soient distribués équitablement. Pour atteindre la neutralité carbone, nous devons restructurer nos économies et changer notre manière de vivre et de travailler. Il est primordial que le fardeau du changement ne soit alors pas imposé aux plus vulnérables et que les retombées positives d'une économie bas carbone soient à la fois maximisées et partagées de façon équitable. Veiller à ce que ces bénéfices profitent à tous les segments de la société, y compris les femmes, est déterminant pour le succès de nos actions en faveur d'une transition juste.

Pour créer des conditions propices à une croissance inclusive et durable, la BAsD, en collaboration avec ses partenaires, met en place des cadres d'action robustes, renforce les capacités institutionnelles et associe les parties prenantes à ses travaux par le biais de processus participatifs. Ces actions en faveur d'une transition juste sont alignées sur les engagements mondiaux, notamment l'Accord de Paris. À l'échelle nationale, nous aidons nos pays membres en développement à élaborer des politiques publiques et des programmes qui répondent à leurs défis climatiques et à leurs besoins de développement spécifiques.

Lors de la COP27, la BAsD a mis en service une plateforme de soutien nommée *Just Transition Support Platform* pour aider ses membres en développement à instaurer une transition juste. L'objectif de cette plateforme est d'aider les membres à systématiquement prendre en compte la question de la transition juste dans leurs cadres institutionnels et leurs cadres d'action, et à identifier des approches innovantes du financement qui attirent des capitaux publics et privés à l'appui d'une telle transition. La plateforme aide aussi la BAsD à intégrer cette problématique dans ses activités de façon systématique.

En outre, lors de la COP28, la BAsD a lancé un processus collaboratif pour mettre sur pied un mécanisme de financement de la transition juste, nommé *Just Transition Finance Facility*, qui fournira des financements ciblés pour répondre aux défis socioéconomiques posés par la transition vers zéro émission nette. Ce mécanisme aidera les pays à concrétiser les avantages économiques et sociaux de la transition en veillant à ce qu'ils soient inclusifs et à ce qu'ils bénéficient à l'ensemble de la population, facilitant ainsi une transition solide et équitable vers des économies résilientes et à faibles émissions de carbone.

La transition juste est également l'un des piliers du mécanisme de transition énergétique (MTE) de la BAsD. Créé en partenariat avec les pays membres de la BAsD, le MTE est une initiative transposable à plus grande échelle qui pourrait devenir l'un des plus grands programmes de réduction des émissions de carbone au monde. Dans le cadre de cette initiative, des investissements publics et privés (émanant d'administrations, de banques multilatérales, d'investisseurs du secteur privé, d'organisations philanthropiques et d'autres investisseurs à long terme) financent des fonds alloués spécifiquement à différents pays au titre du MTE. Ces fonds sont destinés à accélérer la mise hors service ou la reconversion des actifs de production d'énergie à partir du charbon par rapport au calendrier prévu.

Les principes de la transition juste sont un élément fondamental de la mise en œuvre du MTE, en cela qu'ils nous permettent de veiller à réduire au minimum les potentiels impacts socioéconomiques négatifs des projets grâce à différents programmes et politiques. Par exemple, les programmes de recyclage et de reconversion destinés aux femmes et aux travailleurs et travailleuses vulnérables leur ouvrent de nouvelles perspectives dans les secteurs émergents.

Les travaux menés par la BAsD concernant la centrale à charbon Cirebon 1, en Indonésie, illustrent l'importance de gérer les répercussions sociales de la transition vers zéro émission nette. Cette centrale sert de projet pilote pour le MTE, la BAsD ayant réalisé une évaluation préliminaire au titre des critères de la transition juste plus tôt cette année, la première de ce type pour la BAsD et pour la région. L'évaluation, qui s'appuyait sur une méthodologie détaillée, visait à identifier les répercussions du projet tout au long de la chaîne de valeur du charbon ainsi que son impact au sein de la communauté et sur les régions environnantes. Elle a également permis de définir un processus pour mener une évaluation plus approfondie des répercussions et élaborer un plan de gestion adapté aux différentes étapes du projet.

Elle offre non seulement la promesse d'éviter les pires conséquences du changement climatique, mais aussi de créer un ordre social plus équitable qui valorise le bien-être et l'égalité des genres, qui fournit des emplois décents et qui garantit une croissance économique durable.

La transition juste nous donne une vision concrète d'un développement écologique et inclusif dans toute la région Asie et Pacifique. Elle offre non seulement la promesse d'éviter les pires conséquences du changement climatique, mais aussi de créer un ordre social plus équitable qui valorise le bien-être et l'égalité des genres, qui fournit des emplois décents et qui garantit une croissance économique durable.

Nous devons encourager tous les secteurs de la société à faire preuve d'optimisme et à travailler ensemble pour adopter les principes de justice et d'inclusivité nécessaires pour garantir des émissions carbone faibles et une résilience face au changement climatique à l'avenir. Ce chemin est semé d'obstacles, mais aussi de possibilités pour des changements transformateurs qui peuvent forger un monde plus sain, équitable et prospère. La trajectoire que nous traçons aujourd'hui déterminera l'héritage climatique que nous laisserons aux générations futures.

29 Cadre en faveur de transitions énergétiques mises en action par les individus

Ana Carolina González-Espinosa, Natural Resource Governance Institute et Université Externado, Colombie

Juliana Peña-Niño, Natural Resource Governance Institute, Colombie

La transition énergétique mondiale a des répercussions profondes : les pays dont l'économie repose sur l'extraction de combustibles fossiles sont confrontés à la perspective d'une baisse de la demande et les pays qui produisent les ressources minérales nécessaires aux technologies propres risquent d'être les victimes d'un boom de l'exploitation minière non réglementée. Ce chapitre fait fond sur le retour d'expérience de la transition en Colombie, au Ghana, au Nigéria, en Ouganda, au Pérou, en République démocratique du Congo et au Sénégal. Il défend l'idée que seule une transition équitable mise en action par les individus peut donner lieu à une transformation de l'ampleur dont nous avons besoin pour bâtir un avenir vert. Il propose un cadre opérationnel pour des transitions justes qui respectent les droits humains universels, qui aident à remédier aux impacts socio-environnementaux, qui permettent aux communautés et aux personnes touchées de participer de manière significative aux décisions, et qui favorisent la mise en place de systèmes de gouvernance solides et responsables. Il partage les enseignements tirés de certaines politiques adaptées à des contextes spécifiques, qui visent à assurer une répartition équitable des coûts et des avantages de l'action climatique en faveur de la préservation de la planète.

Messages clés

- La transition énergétique, si elle n'est pas juste, pourrait laisser de côté une grande partie de la population des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Ceux de ces pays dont les économies dépendent de la production de combustibles fossiles ou de l'extraction de ressources minérales sont particulièrement vulnérables.
- Il n'existe aucune approche universelle unique qui permettrait de remédier aux problèmes d'inéquité dans les pays producteurs de combustibles fossiles et de ressources minérales. Les transitions justes reposent sur des principes, des politiques, des processus et des pratiques clairement définis qui répondent aux besoins de la population et des communautés les plus vulnérables dans ces pays.
- Les transitions justes assurent des garanties qui protègent les droits ; des processus et instruments qui renforcent la gouvernance et la redevabilité ; des plans, politiques et programmes en faveur du développement et du bien-être de toutes et tous ; et des partenariats porteurs de transformations qui permettent de gérer les asymétries de pouvoir au niveau international.
- Des transitions énergétiques mises en actions par les individus peuvent créer un scénario gagnant-gagnant pour les pays du Nord et du Sud, conduisant à des accords porteurs de transformation et propices à la justice et au bien-être.
- Les partenaires au développement devraient fournir les financements adéquats ; veiller à ce que des mécanismes de redevabilité et de surveillance soient en place ; et encourager l'apprentissage, l'échange et l'adaptation aux niveaux transrégional et mondial.

Introduction

Pour que la transition énergétique mondiale puisse advenir et réussir, les populations des pays du Sud doivent bénéficier d'un développement socioéconomique équitable et durable. C'est d'autant plus important dans les pays à revenu faible ou intermédiaire dont les économies dépendent de la production de combustibles fossiles et de l'extraction de ressources minérales. En effet, alors que beaucoup de ces pays sont de gros fournisseurs mondiaux de matières premières et de produits énergétiques, la majeure partie de leur propre population n'a pas pu tirer parti de cet avantage – ce que l'on appelle communément la malédiction des ressources. La transition énergétique mondiale aura des répercussions profondes dans ces pays : elle ajoutera de nouvelles charges et de nouveaux défis qui exigeront une obligation accrue de redevabilité et une meilleure gouvernance si l'on veut des transitions véritablement mises en action par les individus.

Les transitions ne peuvent être justes que si elles reposent sur des principes, des politiques et des pratiques clairement définis qui répondent aux besoins spécifiques de la population et des communautés les plus vulnérables dans les pays concernés. Pour que ces processus se déroulent dans l'intérêt des individus et de la planète, la communauté internationale doit faire en sorte que des financements adéquats soient disponibles, que des mécanismes de redevabilité et de surveillance soient en place, et que l'apprentissage, les échanges et l'adaptation soient encouragés à l'échelle mondiale et à différents niveaux transrégionaux.

Ce chapitre fait fond sur des recherches menées par le Natural Resource Governance Institute (NRGI) en 2023 et 2024. Il est aussi le fruit de discussions conduites avec des partenaires de différents pays[1].

La transition énergétique mondiale pourrait perturber les communautés et/ou leur offrir de nouvelles possibilités

Les effets négatifs de la crise climatique se répercutent davantage sur les pays à revenu faible ou intermédiaire et les groupes défavorisés que sur les pays à revenu élevé. Selon une étude de 2022, les pays en développement ont enregistré 79 % des décès liés à des événements climatiques et météorologiques extrêmes depuis 1991 et 97 % du nombre total de personnes touchées par ces événements (Walsh et Ormond-Skeaping, 2022[1]). Une analyse antérieure de la Banque africaine de développement estime que l'Afrique occidentale et l'Afrique orientale pourraient perdre jusqu'à 15 % de leur produit intérieur brut par habitant d'ici 2050 si le problème du changement climatique n'est pas traité (Baarsch et Schaeffer, 2019[2]). Dans le même temps, la lutte contre la crise climatique, notamment au travers de la transition énergétique, pourrait alourdir le fardeau économique et social des pays à revenu faible ou intermédiaire et des groupes défavorisés. Dans les pays extracteurs de combustibles fossiles et de ressources minérales, les risques liés à la transition sont importants (OCDE, 2022[3]).

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) prévoit que la demande mondiale de combustibles fossiles pourrait atteindre son pic au cours de cette décennie (AIE, 2023[4]). Cela pourrait avoir des incidences non négligeables sur les pays à revenu faible ou intermédiaire dont les recettes publiques et les exportations dépendent de la production de charbon, de pétrole et de gaz (Laan et Maino, 2022[5]). Selon les projections d'une récente étude portant sur 40 États pétroliers, la baisse de la demande de pétrole et de gaz dans le cadre d'une « transition énergétique au rythme modéré » pourrait amputer les recettes publiques de 8 000 milliards USD (Prince, 2023[6]). La transition pourrait aussi avoir des effets sociaux, économiques et environnementaux sur les collectivités locales, et impacter leurs recettes (Ukpong, 2023[7]). Par exemple, la fermeture de deux mines de charbon dans le département de Cesar, dans le nord de la Colombie, en 2021, a déclenché une crise sociale, environnementale et économique dans la ville de La Jagua de Ibirico, dont 80 % à 90 % de l'économie dépendait de ces mines : après l'arrêt de l'exploitation, on a vu monter en flèche le chômage, les fermetures d'entreprises locales et les menaces à l'encontre de responsables publics locaux (Vega Araújo et al., 2023[8]). À l'occasion d'une série d'ateliers sur la transition énergétique juste dans le delta du Niger (Nigéria), des femmes et des jeunes ont fait part de leurs inquiétudes concernant le fait de perdre leurs emplois formels et informels, le fait de ne pas être prêts à être embauchés dans le secteur des énergies propres, et les risques de dommages socio-environnementaux non résolus résultant de décennies d'extraction[2].

Selon les projections d'une récente étude portant sur 40 États pétroliers, la baisse de la demande de pétrole et de gaz dans le cadre d'une « transition énergétique au rythme modéré » pourrait amputer les recettes publiques de 8 000 milliards USD (Prince, 2023[6]).

La transition énergétique a pour autre impact de faire augmenter la demande des minéraux essentiels à la transition, qui sont destinés à la production des technologies liées aux énergies propres (AIE, 2021[9]). De ce fait, les pays qui produisent ces ressources minérales doivent faire face à des difficultés associées aux risques accrus de corruption et de flux financiers illicites et au fait que les entreprises pourraient ne pas respecter les normes socio-environnementales (Diène et al., 2022[10]). Les communautés concernées par l'activité minière sont également confrontées à des risques plus importants d'actes de violence. Au moyen de son outil de suivi des minéraux de la transition, le Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme a recensé entre 2010 et 2022 un total de 510 allégations de violations des droits humains dans le contexte de l'extraction de minéraux critiques pour la transition. Dans plus d'un quart des

cas (133), il s'agissait d'attaques présumées contre des défenseurs ou défenseuses des droits humains (Avan et al., 2023[11]). Lors d'un atelier organisé en novembre 2023 à Santiago, au Chili, des dirigeantes autochtones ont fait part de leurs préoccupations concernant l'impact que l'exploitation du lithium est susceptible d'avoir sur une région déjà en situation de stress hydrique comme l'Atacama[3].

D'un autre côté, l'augmentation de la demande de minéraux critiques pour la transition offre aussi des possibilités dont il s'agirait de profiter au mieux. Par exemple, la République démocratique du Congo a lancé des programmes visant à accélérer les transformations au niveau local et à augmenter les bénéfices tirés de l'extraction du cobalt (CEA-ONU, 2024[12]). Dans le cadre de tels programmes, il est important de veiller à ce que les recettes soient bien gérées et à ce que les groupes vulnérables trouvent leur place dans ces nouvelles chaînes de valeur. Les personnes qui pratiquent l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, généralement avec des outils rudimentaires qu'elles ont créés elles-mêmes, et qui profitent actuellement très peu de la chaîne d'approvisionnement mondiale, pourraient bénéficier d'une formalisation de leur activité et d'un soutien technique et financier.

Veiller à ce que tous les pays tirent parti des avantages socioéconomiques de la transition énergétique

La transition énergétique peut être mise à profit pour donner aux populations les plus vulnérables un meilleur accès aux nouvelles technologies propres et à une électricité abordable. Les administrations, tout comme les citoyens et citoyennes, souhaitent avoir l'assurance que les efforts mobilisés ne serviront pas à approvisionner en énergies propres les seuls pays à revenu élevé : l'essor des renouvelables pourrait réduire les disparités d'accès aux technologies de production d'électricité qu'on observe aux niveaux régional et mondial. Ce point est particulièrement préoccupant en Afrique subsaharienne, qui pourrait abriter 85 % des plus de 600 millions de personnes vivant sans électricité en 2030 (AIE, 2023[13]). La transition énergétique est également une occasion de répartir plus équitablement le budget carbone restant, de sorte qu'une part plus importante aille aux pays où l'accès à l'électricité pose le plus de problèmes. Les nouvelles technologies telles que le solaire et l'éolien pourraient aider les pays à faible revenu à mettre des services de fourniture d'électricité abordables et fiables à la disposition du plus grand nombre. Toutes et tous pourraient bénéficier des avantages socioéconomiques et sanitaires de l'électricité, en particulier les populations les plus vulnérables (Eberhard et Dyson, 2020[14] ; AIE et al., 2023[15]) – communautés rurales, femmes et filles, personnes déplacées de force et d'autres groupes qui peinent souvent à payer leur électricité d'origine fossile lorsque les prix des combustibles augmentent (Eberhard et Dyson, 2020[14] ; AIE et al., 2023[15]). Cependant, les occasions de ce genre risquent d'être manquées si les pays plus riches n'intensifient pas le financement de la transition ; s'ils investissent dans des projets renouvelables ayant soit des impacts locaux négatifs (Hudlet Vázquez et Hodgkins, 2021, p. 14[16]), soit des bénéfices limités[4] ; ou s'ils invoquent la transition pour justifier de brûler davantage de combustibles fossiles sur leur territoire.

Les problèmes d'inéquité qui entourent la transition énergétique sont en grande partie liés aux asymétries de pouvoir entre les pays du Nord et ceux du Sud. Or, il n'existe encore aucun cadre de sortie de la filière fossile qui reconnaisse les responsabilités des producteurs plus puissants et moins économiquement dépendants des combustibles fossiles. Des initiatives ont tenté d'intégrer des considérations d'équité aux calendriers prévus – par exemple, le rapport sur les trajectoires de sortie, du Tyndall Centre de l'Université de Manchester (Calverley et Anderson, 2022[17]), et l'appel à un cadre de référence pour un abandon des combustibles fossiles équitable à l'échelle mondiale, lancé par le Civil Society Equity Review (2023[18]). Cependant, le soutien politique qui permettrait de traduire ces propositions en actions concrètes n'est pas encore au rendez-vous. De même, trop peu de financements de la transition énergétique sont dirigés vers les pays à revenu faible ou intermédiaire, qui manquent également d'un accès au capital technologique et humain nécessaire. La capacité des pays à revenu faible ou intermédiaire producteurs de ressources

minérales à mieux partager les bénéfices de la transition est également entravée par le poids des considérations géopolitiques dans les partenariats et les accords relatifs aux minéraux de la transition et par l'absence de normes socio-environnementales et de gouvernance opposables (Kaimal, Ikhuoria et Fitzgerald, 2023[19] ; Olan'g, 2023[20] ; Fitzgerald, Nxumalo et Scurfield, 2024[21]).

Assurer l'équité en invitant aussi bien les communautés que les décisionnaires de haut rang à participer à la planification nationale de la transition énergétique

En planifiant et en gérant la transition de manière inclusive, les responsables de l'action publique ont davantage la possibilité d'en anticiper les effets négatifs. Mais les efforts en faveur de la participation citoyenne à la planification de la transition énergétique restent rares ou insuffisants. Dans l'un de ses récents rapports, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) observe que les parties prenantes locales sont rarement consultées ou informées quant aux plans de transition énergétique ou à l'impact qu'ils pourraient avoir sur leur vie. L'espace civique est restreint s'agissant de la participation de la société civile, des citoyens et citoyennes, et des groupes concernés tels que les femmes, les jeunes et les communautés rurales (Rojas et Sahla, 2023[22]). De plus, les politiques et les plans des pouvoirs publics en faveur de la transition énergétique sont souvent élaborés sans que soient pleinement pris en compte les éventuels impacts économiques, sociaux et environnementaux au niveau infranational.

Quand un pays lance un plan national, il est fréquent qu'il soit déjà critiqué pour ne pas avoir effectivement consulté la population et les collectivités les plus susceptibles d'être touchées. Par exemple, des organisations de la société civile se sont plaintes de ce que les communautés pétrolières, les femmes et les jeunes populations n'avaient pas été représentées lors de l'élaboration du nouveau Plan de transition énergétique du Nigeria (Chinery et George-Ikoli, 2023[23] ; Dairo, 2023[24]) et ont appelé à une plus grande participation des jeunes au projet global de transition énergétique du pays (Eyo, 2024[25]). Au Ghana, des spécialistes de l'énergie et des organisations de la jeunesse ont exhorté l'administration à élargir les consultations relatives à la transition énergétique et au plan d'investissement du pays afin d'éviter les effets négatifs sur les économies locales (Gyimaah Folley, 2023[26] ; Barfi, 2023[27]).

> ...certains pays ont mis en place des enceintes multipartites de discussion (par exemple, le Comité de la transition énergétique au Ghana) et organisé des dialogues (par exemple, au Chili et en Colombie).

La participation des parties prenantes à l'élaboration des plans de transition peut éviter les risques de polarisation, de conflit et d'augmentation des tensions entre les différents groupes et niveaux de l'administration. Entre autres évolutions positives, certains pays ont mis en place des enceintes multipartites de discussion (par exemple, le Comité de la transition énergétique au Ghana) et organisé des dialogues (par exemple, au Chili et en Colombie), même si un rapport consacré à la stratégie chilienne relative au lithium avertit que le succès final de cette stratégie nécessitera la participation pleine et entière des parties prenantes et des échanges avec elles (Cortés, 2023[28] ; Carrere, 2023[29]). Ces espaces contribuent à ouvrir la conversation de manière utile. Cependant, il faut davantage d'efforts pour donner suite aux conclusions de ces échanges, définir les paramètres exacts des actions de collaboration et, surtout, financer le tout.

Les pays à revenu faible ou intermédiaire qui produisent du pétrole, du gaz et des ressources minérales sont des acteurs essentiels de la transition mondiale

Manquer l'occasion d'une transition énergétique mondiale équitable sera coûteux – non seulement pour les populations du Sud, mais aussi pour celles des pays à revenu élevé qui ont besoin de ressources minérales pour faire tourner leurs économies vertes. C'est pourquoi il est impératif que la communauté internationale favorise la mise en œuvre de transitions justes. Les pays à revenu faible ou intermédiaire d'Afrique et d'Amérique latine ne sont pas responsables de la plupart des émissions de gaz à effet de serre. Ils sont néanmoins des acteurs clés de la transition écologique. La plupart des réserves connues des minéraux de la transition essentiels aux technologies des énergies propres se trouvent dans les pays du Sud. Par exemple, la République démocratique du Congo détient près de la moitié des réserves mondiales de cobalt (Cobalt Institute, 2023[30]) ; le Chili possède plus de 20 % des réserves mondiales de cuivre (Gordon, 2023[31]) ; et l'Argentine, l'État plurinational de Bolivie et le Chili, qui forment le triangle du lithium, contrôlent à eux trois environ 60 % des réserves mondiales de lithium (Ellerbeck, 2023[32]). Cela signifie que les pays du Sud doivent être associés en tant qu'alliés stratégiques à la transition mondiale et bénéficier de partenariats transparents et équitables.

> La plupart des réserves connues des minéraux de la transition essentiels aux technologies des énergies propres se trouvent dans les pays du Sud.

Le dernier Rapport sur l'écart de production (*Production Gap Report*) avertit que les pays du monde, en valeur cumulée, « prévoient toujours de produire d'ici 2030 plus du double de la quantité d'énergies fossiles compatible avec une limitation du réchauffement à 1.5 °C » (Stockholm Environment Institute et al., 2023[33]). Plusieurs pays à revenu élevé sont responsables de cet écart de production et devraient être les premiers à renoncer aux combustibles fossiles. Cependant, il est important de noter que les compagnies pétrolières nationales, dont beaucoup se trouvent dans des pays en développement, totalisent 50 % de la production mondiale et 42 % des dépenses d'investissement mondiales, et prévoient de consacrer 1 800 milliards USD à de nouveaux investissements en amont au cours de la prochaine décennie (Manley, Furnaro et Heller, 2023[34]).

De plus, le continent africain, même s'il consomme aujourd'hui le moins d'énergie par habitant, connaît une croissance démographique et une urbanisation rapides qui auront sans doute pour effet de multiplier sa consommation énergétique et, possiblement, ses émissions de gaz à effet de serre. Une estimation laisse entendre que, dans 40 ans, si le total des émissions annuelles par personne de l'Afrique atteint le niveau actuellement enregistré dans certains pays tels que l'Égypte (2.5 tonnes) et le Botswana (3 tonnes), l'augmentation des émissions de CO_2 du continent sera si importante qu'elle contrebalancera entièrement une diminution, même de 60 %, des niveaux d'émissions de la République populaire de Chine (Goldstone, 2021[35]).

> Depuis quelques années, en Afrique et en Amérique latine, on constate une résistance accrue du public aux projets de transition énergétique perçus comme injustes, mal réglementés ou préjudiciables.

Dans le même temps, on constate depuis quelques années, en Afrique et en Amérique latine, une résistance accrue du public aux projets de transition énergétique perçus comme injustes, mal réglementés ou préjudiciables. C'est un rappel que les transformations ne pourront pas avoir l'ampleur requise sans le soutien de la société civile et des populations concernées. Les communautés impactées ont montré qu'elles avaient la volonté de se mobiliser contre l'abandon progressif des combustibles fossiles et la montée en puissance des projets liés aux énergies propres (y compris les minéraux indispensables à la transition) quand elles ont le sentiment que leurs droits individuels et collectifs ne sont pas respectés. Des grèves prolongées, des contestations et des actions en justice ont été engagées contre des projets d'extraction de minéraux critiques pour la transition au Pérou, par exemple (Jones Day, 2022[36] ; Surma, 2024[37]) ainsi qu'au Panama (Kahn, 2024[38]), au Mexique (Bnamericas, 2024[39]) et en Afrique du Sud (Al Jazeera, 2023[40]). Quand les autorités colombiennes ont décidé de construire environ 40 parcs éoliens afin d'accroître la puissance installée du pays de plus de 40 % d'ici 2040, elles ont rencontré la résistance des communautés autochtones qui considèrent que le projet ne respecte pas leur droit à un consentement libre, préalable et informé et prévoit une répartition inégale des avantages et des impacts (Vega Araújo et al., 2023[41] ; Bocanegra, 2023[42] ; Reuters, 2023[43]). Des tensions et des contestations similaires pourraient émerger ailleurs dans le monde : une récente analyse de 5 097 projets d'extraction de métaux et d'autres minéraux critiques pour la transition énergétique a conclu que 69 % d'entre eux se rapportent à une zone qui chevauche ou jouxte des terres concernant lesquelles des communautés autochtones ou paysannes ont établi ou revendiqué des droits territoriaux (Owen et al., 2023[44]).

Vers un cadre en faveur de transitions énergétiques mises en action par les individus dans les pays riches en ressources

La communauté internationale n'a pas besoin de partir de zéro pour assurer des transitions énergétiques justes (Encadré 29.1). L'adhésion aux programmes de développement existants, notamment le Programme 2030, pourrait aider à relever les défis en matière d'équité et d'inclusivité et permettre la mise en place de partenariats efficaces avec les pays à revenu faible ou intermédiaire qui produisent une grande partie du pétrole, du gaz et des ressources minérales du monde. Les enseignements tirés de décennies de lutte contre la pauvreté et les inégalités et d'amélioration de la gouvernance des ressources peuvent fournir des orientations précieuses.

Encadré 29.1. Évolution des stratégies de transition juste et état de la réflexion les concernant

Le concept de transition juste, forgé par le télescopage entre les mouvements ouvriers et les mouvements environnementalistes de ces 50 dernières années, a commencé comme un appel à protéger les droits de la main d'œuvre des industries polluantes qui doivent se transformer ou cesser leurs activités (Wilgosh, Sorman et Barcena, 2022[45]). Une compréhension plus large de la notion de transition juste a émergé depuis, en particulier après son inclusion dans le préambule de l'Accord de Paris et les lignes directrices de l'Organisation internationale du Travail (OIT). La première table ronde ministérielle à haut niveau sur la transition juste s'est tenue pendant la Conférence des Parties (COP28), à Dubaï, à la fin de 2023. Plus de 90 responsables de premier plan y participaient, ce qui témoigne de la mesure dans quelle la justice et l'équité dans la transition énergétique sont des priorités nationales de développement et des moteurs de l'ambition en matière climatique et de l'action sur ce front (Nations Unies, 2023[46]).

Les mouvements en faveur de la justice climatique et les mouvements sociaux font désormais pression pour que soient prises en compte, dans les stratégies de transition juste, toute une série de préoccupations urgentes telles que l'égalité des genres, les droits des populations autochtones, la justice environnementale, l'accès à l'énergie et les moyens de subsistance des communautés.

Les références académiques dans ce domaine considèrent que la justice énergétique recouvre au moins trois composantes. La première de ces composantes est la justice distributive, qui s'intéresse à la distribution des avantages et des dommages ainsi qu'à la répartition des responsabilités, certaines études la distinguant de la justice réparatrice. La seconde est la justice en matière de procédures, qui propose des espaces et des processus permettant à tous les groupes d'accéder à l'information, de participer à la prise de décision et de peser sur les décisions prises. La troisième est la justice de la reconnaissance, qui appelle à la reconnaissance et à la protection efficace des droits de tous les individus et groupes, en particulier ceux qui sont les plus susceptibles d'être touchés par la transition énergétique, à savoir les femmes, les jeunes, les communautés autochtones et la main d'œuvre, entre autres (Kirsten et al., 2016[47] ; Darren et al., 2019[48]).

Les définitions de la justice et de l'équité et les approches suivies en la matière varient également selon les organismes et les groupes actifs dans les domaines du développement et de la transition énergétique, certains se concentrant sur la compensation des personnes qui sont perdantes dans la transition vers la neutralité carbone, tandis que d'autres visent davantage le partage des avantages. La plupart des approches s'accordent sur la nécessité d'élargir les consultations, mais ne sont pas d'accord quant au périmètre d'influence des différents acteurs sur les décisions ni quant aux groupes à inclure. Certaines envisagent des transformations radicales, tandis que d'autres sont plus proches des programmes de développement traditionnels. Il existe aussi des divergences s'agissant de la vitesse à laquelle doit se dérouler la transition.

Notes : Les autrices ont consulté les organisations suivantes et leurs définitions et approches en matière de transition juste et d'équité : OIT, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, OCDE, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, Alliance pour la justice climatique, Agency for International Development des États-Unis, Agence internationale de l'énergie, Banque interaméricaine de développement, et Banque mondiale. Les documents consultés sont notamment l'*African People's Climate and Development Declaration* (Déclaration du peuple africain sur le climat et le développement) et les *Multilateral Development Banks Just Transition High-Level Principles* (Principes communs régissant le soutien des banques multilatérales de développement à une transition juste).

Sources : Nations Unies (2023[46]), *First annual high-level ministerial round table on just transition: Informal note by the president*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_HLMRT_informal_note.pdf ; Wilgosh, Sorman et Barcena (2022[45]), *When two movements collide: Learning from labour and environmental struggles for future just transitions*, https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.102903 ; Kirsten et al., (2016[47]) *Energy justice: A conceptual review*, https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004 ; Darren et al., (2019[48]) *Energy justice in the transition to low carbon energy systems: Exploring key themes in interdisciplinary research*, https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.10.005.

Cependant, les réalités et les difficultés des pays à revenu faible ou intermédiaire qui produisent du pétrole, du gaz ou des ressources minérales sont largement absentes des discussions internationales sur la transition juste. Les recherches et les travaux menés par NRGI dans différents pays montrent que les principes et les lignes directrices décrits dans le Graphique 29.1 doivent mieux répondre aux contextes spécifiques de ces pays. Il faut pour cela comprendre les programmes complexes qui sont à l'œuvre, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau infranational. Par exemple, au Pérou, pour garantir l'équité et la justice à mesure que l'extraction du cuivre s'intensifie dans le sud andin, il faut des mesures différentes de celles qui sont nécessaires pour gérer un éventuel arrêt de la production de pétrole dans le département de Loreto de la région amazonienne, comme cela a été clairement indiqué lors d'un récent atelier tenu au Pérou[5]. Étant donné le contexte local, ce dont l'Amazonie péruvienne a besoin pour une

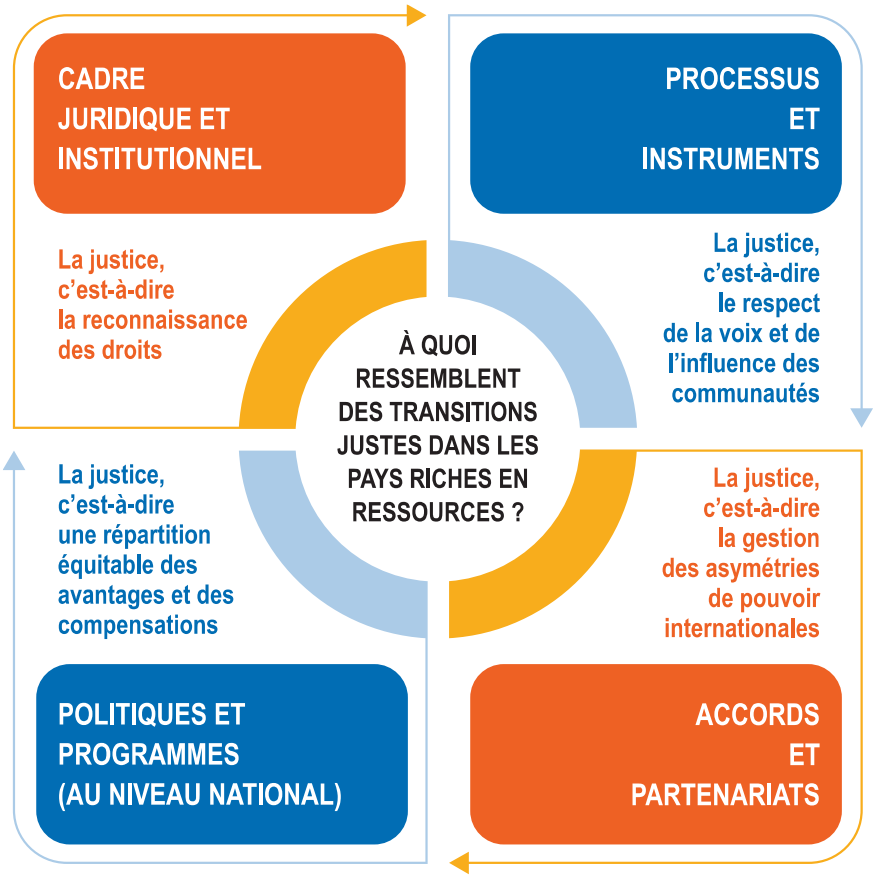
transition juste pourrait ressembler davantage à ce que les populations locales estiment nécessaire dans le delta du Niger, où les priorités absolues à prendre en compte dans le cadre d'un processus de transition sont, d'une part, la dépendance aux recettes pétrolières pour ce qui concerne les services sociaux et, d'autre part, les dommages socio-environnementaux locaux[6].

> ...l'accès universel à l'énergie semble être la principale préoccupation exprimée lors des discussions sur la justice et l'inclusion...

Dans d'autres pays, l'accès universel à l'énergie semble être la principale préoccupation exprimée lors des discussions sur la justice et l'inclusion, comme en témoignent des ateliers organisés avec la société civile en 2024 au Sénégal, un nouveau producteur de combustibles fossiles[7]. Il n'existe aucune approche universelle unique qui permettrait de remédier aux problèmes d'inéquité dans les pays producteurs de combustibles fossiles et de ressources minérales. C'est pourquoi il semble plus pertinent d'utiliser la notion au pluriel de « transitions justes », qui recouvre le fait que les personnes sont en mesure de piloter le processus et d'en bénéficier. Cependant, pour que ces transitions justes soient véritablement mises en action par les individus, il peut être important de tenir compte de certains principes sous-jacents.

Dans le cadre des transitions énergétiques, tous les acteurs n'ont pas les mêmes responsabilités. Prendre en compte certains principes et soutiens spécifiques peut favoriser des transitions justes et mises en action par les individus : reconnaissance des droits, renforcement de la gouvernance et de la redevabilité à l'égard des citoyens et des communautés, distribution équitable des avantages et des compensations, et correction des asymétries de pouvoir au niveau international.

Graphique 29.1. Vers un cadre en faveur de transitions énergétiques mises en action par les individus dans les pays riches en ressources



Principe 1 : Des transitions énergétiques justes reconnaissent les droits de toutes et tous et ne laissent personne de côté, en utilisant pour cela des garanties juridiques et institutionnelles.

Le principe de la reconnaissance des droits renvoie au fait de disposer d'un cadre juridique et institutionnel qui rende possible les processus et les résultats à même de conduire à une transition énergétique mise en action par les individus. Les pouvoirs publics doivent s'assurer que leurs cadres juridiques reconnaissent et protègent réellement les droits universels, en particulier ceux des groupes vulnérables sur qui pourrait peser l'essentiel de la charge de la sortie de la filière fossile et de la montée en puissance des minéraux de la transition et des énergies renouvelables. Cela recouvre les droits de la personne en général, ainsi que le droit à vivre dans un environnement sain et les droits économiques, sociaux et culturels. Il est important de protéger des groupes spécifiques tels que les personnes autochtones en leur reconnaissant le droit au consentement libre, préalable et informé et d'autres droits collectifs tels que le droit à la préservation de la culture, les droits territoriaux collectifs et l'autodétermination. Les droits reconnus par l'Accord d'Escazú en Amérique latine et dans les Caraïbes (accès à l'information, participation du public et accès à la justice et protection des personnes défenseuses des droits humains) et les modalités d'application de l'accord pourraient favoriser la participation citoyenne ainsi que l'accès à des voies de recours (Human Rights and Climate Change Working Group, 2024[49]). Exiger des études d'impact sur l'environnement ou des évaluations des effets induits selon le genre, menées à l'échelle

régionale ou au niveau des projets, pourrait aider à comprendre qui sont les personnes dont les droits seront affectés par les projets liés à la transition énergétique.

De plus, le secteur privé – entreprises, négociants, banques et investisseurs le long de la chaîne de valeur du pétrole, du gaz, de l'exploitation minière, de l'énergie et des technologies propres – devrait s'assurer que des cadres d'exercice du devoir de diligence raisonnable en matière de droits humains sont en place et renforcés par des mécanismes de réclamation appropriés. Cela pourrait inclure l'application des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*. La communauté internationale pourrait soutenir la reconnaissance et la protection des droits en adoptant des normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) pour ce qui concerne les minéraux indispensables à la transition ou le désinvestissement dans les combustibles fossiles.

Principe 2 : Des transitions énergétiques justes prennent en compte les avis et l'agentivité des personnes et des communautés, en appliquant pour cela des processus et des instruments qui renforcent la gouvernance et la redevabilité.

En veillant à ce que les interventions soient durables et impulsées par les individus, on s'assure que la prise de décision respecte les procédures applicables et intègre la représentation et la participation constructive de la société civile, y compris les populations défavorisées et marginalisées. La première étape est de donner accès aux informations pertinentes concernant le projet et ses impacts possibles, et notamment à des données ventilées par genre et à des traductions dans les langues locales. L'ITIE peut servir de plateforme permettant au public de demander des informations relatives à la transition énergétique et d'y accéder. Les pouvoirs publics devraient envisager des processus de planification participatifs associant toutes les parties prenantes aux niveaux national et infranational. Ils devraient également faire en sorte que des fonds soient alloués à la création d'espaces permanents où citoyens et citoyennes et parties prenantes peuvent se rencontrer pour échanger et demander des comptes à l'administration, sans obstacle à la participation. La société civile, les collectivités et les groupes vulnérables spécifiques devraient être représentés lorsque des décisions clés sont prises ainsi que dans les commissions multipartites ou lors des processus de consultation, y compris par l'intermédiaire des groupes multipartites de l'ITIE lorsqu'ils existent. Le Comité de la transition énergétique du Ghana, inauguré en 2021, pourrait être une bonne initiative pilote pour tester la représentation de ces groupes dans un cadre multipartite (Enerdata, 2021[50]). La protection de l'espace civique est une condition préalable à tout engagement constructif (Nxumalo et Pitman, 2024[51]).

Principe 3 : Des transitions énergétiques justes assurent une répartition équitable des avantages et des compensations au moyen de plans, de politiques et de programmes en faveur du développement et du bien-être de toutes et tous.

Les pouvoirs publics, les entreprises et la communauté internationale doivent faire en sorte que les processus et les politiques en faveur de la transition énergétique offrent des possibilités concrètes qui soient durables et profitent à tous les citoyens et citoyennes, y compris les groupes les plus vulnérables, en termes de création d'emplois, d'accès à l'énergie, de transformation locale des minéraux, de progrès technologique et de diversification de l'économie. Les politiques et les plans doivent explicitement préciser les outils et les instruments mis en place pour obtenir ces résultats et les moyens mis en œuvre pour assurer le suivi des avancées. Le Chili et la République démocratique du Congo, maintenant qu'ils ont entrepris de promouvoir l'industrialisation liée, respectivement, au lithium et au cobalt et qu'ils élaborent des politiques en matière de contenu local pour l'extraction, ont besoin de plans pour s'assurer que leurs efforts bénéficieront à chacun et chacune et aux communautés les plus vulnérables, notamment les jeunes

et les femmes. Les politiques en faveur de la transition énergétique qui sont axées sur la généralisation de l'accès à l'énergie devraient également garantir l'accessibilité financière et des avantages aux collectivités, notamment des mesures visant à aider les personnes des zones rurales à démarrer leur activité d'entrepreneuriat dans le secteur des énergies propres. Les projets de la communauté de l'énergie soutenus par l'administration colombienne en sont un exemple (Colombia Ministry of Mines and Energy, 2023[52]). Il peut aussi y avoir d'autres possibilités liées à : la formation et l'accès à la technologie pour les jeunes et les femmes ; de nouvelles configurations de propriété pour des projets miniers ou liés aux énergies renouvelables ; des approches plus équitables de la gestion des recettes tirées du pétrole et du charbon au service de la diversification de l'économie ; et la création d'emplois dans le secteur du réaménagement des sites d'extraction de pétrole ou de charbon.

Puisque la transition énergétique aura selon toute vraisemblance des effets négatifs, ses résultats en termes de développement devraient également inclure des programmes conçus pour indemniser les populations les plus vulnérables qui seront touchées. Cela pourrait comprendre des aides financières, des programmes de recyclage professionnel ou d'amélioration des compétences pour la main d'œuvre du secteur des combustibles fossiles, et des programmes à destination des femmes et des jeunes de l'économie informelle qui leur permettent d'envisager des carrières dans les énergies renouvelables ou d'autres secteurs de l'économie (GIZ, 2023[53]). Les pouvoirs publics devraient également établir et faire respecter des obligations en vertu desquelles les entreprises sont tenues d'identifier et de réparer les dommages socio-environnementaux liés à la fermeture et au démantèlement des mines, de sorte que les coûts correspondants ne soient pas transférés à l'État (Woodroffe, 2024[54]). Par exemple, les réglementations chilienne et péruvienne intègrent des obligations d'assurance financière pour couvrir ces coûts (IISD, 2021[55]). Les administrations locales et nationales ainsi que les entreprises et la communauté internationale devraient recenser les conséquences qui pèseront spécifiquement sur les communautés autochtones et paysannes, la main d'œuvre du secteur de la pêche à petite échelle, et les autres populations vulnérables. Œuvrer au service de la justice intergénérationnelle suppose de prendre en compte l'héritage historique de la filière fossile et les projets miniers antérieurs (Carley et Konisky, 2020[56]).

Principe 4 : Des transitions énergétiques justes remédient aux asymétries de pouvoir internationales en prévoyant des accords et des partenariats équitables et porteurs de transformation.

Les modes de production et de consommation non durables – épuisement des ressources, inefficacités, émissions de carbone, perte de biodiversité et production de déchets, entre autres – nécessitent une remise à plat à l'échelle mondiale. Repenser l'ensemble de ces conditions exige de déployer des efforts de coopération internationale et des partenariats porteurs de transformations à des niveaux sans précédent. Dans le sillage de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la communauté internationale a convenu qu'il existe des degrés de responsabilité différents dans le processus de transition. Ce principe doit être concrètement appliqué. Les pays du Nord demeurent le principal moteur du programme en faveur de la transition énergétique mondiale, mais les pays à revenu faible ou intermédiaire devraient avoir leur mot à dire et une place à la table des négociations. Ces derniers sont touchés de manière disproportionnée par les effets négatifs du changement climatique et de la transition, en particulier ceux dont l'économie et le développement dépendent fortement des combustibles fossiles ou de l'exploitation minière. Il convient de prendre acte des difficultés spécifiques auxquelles ils sont confrontés. En pratique, il pourrait s'agir de convenir de délais différents pour l'abandon progressif des combustibles fossiles, fixés selon les niveaux de dépendance et de capacité. Un rapport du Tyndall Center de l'Université de Manchester paru en 2022 laisse entendre que les pays les plus riches qui produisent plus d'un tiers du pétrole et du gaz du monde doivent réduire leur production de 74 % d'ici 2030, tandis que les pays les plus pauvres auraient jusqu'à 2050 pour mettre fin à leur production (Calverley et

Anderson, 2022[17]). Les critères en fonction desquels déterminer le calendrier de sortie d'un pays pourraient inclure l'efficience économique, la richesse, la dépendance, le développement, la responsabilité historique et la justice en matière de procédures, même s'il est important de reconnaître les besoins et les droits des communautés marginalisées dans ces calendriers (Sanchez et Linde, 2023[57]). En 2023, le Civil Society Equity Review a proposé un cadre de sortie équitable de la filière fossile, qui fixerait les échéances de sortie en fonction de la capacité, de la responsabilité et de la dépendance, et produit des estimations quantitatives de la vitesse à laquelle chaque pays devrait cesser ses activités et du niveau de soutien international prévu à ce titre (Civil Society Equity Review, 2023[18]).

Un autre moyen essentiel de remédier aux asymétries internationales est de mettre à la disposition des pays à revenu faible ou intermédiaire un soutien technique et un financement de la transition énergétique suffisants. L'AIE estime que le secteur privé devra fournir environ 60 % du financement des énergies propres dans les économies de marché émergentes et en développement (à l'exclusion de la Chine), soit entre 900 millions et 1 100 milliards USD par an d'ici au début des années 2030 (AIE, 2023[58]).

Les financements liés à des objectifs de développement durable, assortis de critères ESG et mixtes public-privé ont substantiellement augmenté dans certains pays. Cependant, les financements privés continuent d'être motivés par la volonté de maximiser les rendements financiers, plutôt que par des considérations de développement et d'équité, ce qui risque d'accentuer encore les disparités économiques au niveau mondial. C'est pourquoi les bailleurs de fonds internationaux et les banques multilatérales de développement contribuent de manière essentielle à atténuer les risques associés aux investissements, notamment en rassurant les marchés et en proposant des incitations économiques aux pays à revenu faible ou intermédiaire qui décident d'accélérer leur sortie de la filière fossile ou qui encouragent les énergies propres mais qui ne sont pas les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. À l'heure actuelle, les financements publics disponibles pour étoffer le réseau électrique – déploiement de centrales utilisant les renouvelables, de lignes de transport, de capacités de stockage, etc. – sont dirigés uniquement vers un petit groupe de pays à revenu intermédiaire, dont la plupart sont déjà perçus comme des destinations d'investissement éprouvées et à plus faible risque (AIE, 2023[59]). Il est tout aussi important d'aider ces pays à diversifier leurs économies et leurs systèmes énergétiques de façon durable et inclusive, à relever les défis budgétaires que pose le remplacement des rentes tirées de produits de base tels que le pétrole et le charbon, et à proposer un soutien technique et financier au service de la gouvernance minière et des transformations locales liées aux minéraux critiques pour la transition. Il pourrait aussi être utile d'élargir les partenariats en faveur d'une transition énergétique juste, mais ces efforts nécessitent davantage de transparence et de redevabilité (NRGI, 2022[60]).

Par ailleurs, la redevabilité des différents acteurs qui financent et mettent en œuvre les mesures de transition est de plus en plus nécessaire. La coopération internationale pourrait jouer un rôle important à cet égard. Il existe des indicateurs utiles de suivi des efforts des entreprises en matière de transition juste (World Benchmarking Alliance, 2021[61]). Cependant, on manque d'indicateurs permettant d'évaluer la part des efforts déployés par les pays en faveur de la transition juste qui va au-delà des aspects centrés sur les émissions. De tels indicateurs pourraient aider à suivre et à comparer les progrès accomplis au regard des risques financiers et socio-environnementaux liés à la transition et des stratégies dans le domaine. Ils permettraient aussi d'évaluer les avancées dans la réalisation des objectifs concernant, entre autres, l'accès universel à l'énergie, l'assurance d'une transition juste pour la main d'œuvre, les subventions aux combustibles fossiles, et l'élaboration de stratégies inclusives de transition juste aux échelle nationale et locale. Effectuer à intervalles réguliers des comparaisons internationales des efforts déployés en faveur de la transition juste pourrait inciter les pays et les organisations multilatérales à dialoguer ensemble aux fins d'évaluer les considérations d'équité. Cela pourrait aussi favoriser, dans chaque pays, des échanges entre les pouvoirs publics et la société civile destinés à dégager les tendances et suivre les progrès accomplis. En plus d'encourager ces améliorations à l'échelle nationale, les indicateurs pourraient aussi

stimuler la concurrence entre pays pairs évalués et l'apprentissage à partir des pratiques et des programmes nationaux ou locaux. De tels outils pourraient servir de base à un dialogue constructif mené entre les producteurs et les consommateurs d'énergie au sujet des moyens de réaliser une transition juste au niveau mondial, notamment en renforçant la cohérence des politiques à l'échelle internationale.

Les transitions énergétiques mises en action par les individus peuvent créer un scénario gagnant-gagnant pour les pays du Nord comme pour les pays du Sud.

Œuvrer au service d'un développement durable et équitable dans les pays à revenu faible ou intermédiaire qui produisent des combustibles fossiles et des ressources minérales va de pair avec la réalisation d'une transition énergétique juste à l'échelle mondiale. La communauté internationale peut jouer un rôle central en répondant aux besoins spécifiques de chaque pays et en fournissant les financements et les incitations nécessaires, tout en évitant d'imposer des charges supplémentaires aux pays qui n'ont pas les moyens de progresser sur la voie de la transition à la vitesse requise pour affronter la crise climatique aussi vite que les pays à revenu élevé. Les transitions énergétiques mises en action par les individus peuvent créer un scénario gagnant-gagnant pour les pays du Nord comme pour les pays du Sud, en conduisant à la conclusion d'accords porteurs de transformation qui favorisent la justice et le bien-être au travers de la reconnaissance des droits, du respect de la voix et de l'influence des communautés, d'une répartition équitable des avantages et des compensations, et de mesures en faveur de l'équité internationale.

Références

AIE (2023), *Accroître les financements privés pour assurer la transition*, Agence internationale de l'énergie, Paris, https://www.iea.org/reports/scaling-up-private-finance-for-clean-energy-in-emerging-and-developing-economies?language=fr. [58]

AIE (2023), *Oil 2023: Analysis and Forecast to 2028*, Éditions OCDE, Paris., https://www.iea.org/reports/oil-2023. [4]

AIE (2023), *SDG7: Data and Projections*, Agence internationale de l'énergie, Paris, https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections. [13]

AIE (2023), *World Energy Investment 2023*, Agence internationale de l'énergie, Paris, https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2023. [59]

AIE (2021), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, Éditions OCDE, Paris., https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions. [9]

AIE et al. (2023), *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report 2023*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://www.iea.org/reports/tracking-sdg7-the-energy-progress-report-2023. [15]

Al Jazeera (2023), « Catholic Church in South Africa begins class action against mining firms », *Al Jazeera*, https://www.aljazeera.com/news/2023/8/16/catholic-church-in-south-africa-begins-class-action-against-mining-firms. [40]

Avan, C. et al. (2023), *Transition Minerals Tracker: 2022 Analysis*, Business & Human Rights Resource Centre, New York, https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/transition-minerals-tracker-2022-global-analysis/. [11]

Baarsch, F. et M. Schaeffer (2019), *Climate Change Impacts on Africa's Economic Growth*, Banque africaine de développement, Abidjan, https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/afdb-economics_of_climate_change_in_africa.pdf. [2]

Barfi, I. (2023), « National Energy Transition Framework: Young people call for broader and deeper consultation », *The New Independent*, https://thenewindependentonline.com/2023/08/23/national-energy-transition-framework-young-people-call-for-broader-and-deeper-consultation. [27]

Bnamericas (2024), « Grupo México lead-zinc-copper mine halted due to blockade », *Bnamericas*, https://www.bnamericas.com/en/news/grupo-mexico-lead-zinc-copper-mine-halted-due-to-blockade. [39]

Bocanegra, N. (2023), « Focus: Colombia's potential renewables boom short circuits on indigenous resistance », *Reuters*, https://www.reuters.com/sustainability/society-equity/colombias-potential-renewables-boom-short-circuits-indigenous-resistance-2023-08-15. [42]

Calverley, D. et K. Anderson (2022), *Phaseout Pathways for Fossil Fuel Production Within Paris-compliant Carbon Budgets*, Tyndall Centre, University of Manchester, https://research.manchester.ac.uk/files/213256008/Tyndall_Production_Phaseout_Report_final_text_3_.pdf. [17]

Carley, S. et D. Konisky (2020), « The justice and equity implications of the clean energy transition », *Nature Energy*, vol. 5/8, pp. 569-577, https://doi.org/10.1038/s41560-020-0641-6. [56]

Carrere, M. (2023), « Expertos y comunidades reciben con cautela la Estrategia Nacional del Litio en Chile (Experts and communities cautiously receive the National Lithium Strategy in Chile) », *Mongabay*, https://es.mongabay.com/2023/05/estrategia-nacional-del-litio-en-chile. [29]

CEA-ONU (2024), *BEV Initiative: The DRC government and Buenassa company to set up a cobalt and copper refinery in Lualaba*, https://www.uneca.org/stories/bev-initiative-the-drc-government-and-buenassa-company-to-set-up-a-cobalt-and-copper. [12]

Chinery, N. et T. George-Ikoli (2023), « Nigeria's next government must lead an inclusive, cohesive and sustainable energy transition », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/nigerias-next-government-must-lead-inclusive-cohesive-and-sustainable-energy-transition. [23]

Civil Society Equity Review (2023), *An Equitable Phaseout of Fossil: Towards a Reference Framework for a Fair and Rapid Global Phaseout*, Civil Society Equity Review, https://static1.squarespace.com/static/620ef5326bbf2d7627553dbf/t/6642071ceebec24ee00d1953/1715603229934/COP28_Civil_Society_Equity_Review_Equitable_Extraction_Phaseout_Report_SUMMARY.pdf. [18]

Cobalt Institute (2023), *Cobalt: Powering The Green Economy*, Cobalt Institute, https://www.cobaltinstitute.org/wp-content/uploads/2023/02/cobalt_institute_fact_sheet_2023.pdf. [30]

Colombia Ministry of Mines and Energy (2023), *ABC: Comunidades Energeticas (Energy Communities)*, Ministry of Mines and Energy, https://www.minenergia.gov.co/documents/11069/ABC-ComunidadesEnergeticas-2023.pdf. [52]

Cortés, F. (2023), « Chile's National Lithium Strategy: Key governance questions », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/chiles-national-lithium-strategy-key-governance-questions. [28]

Dairo, F. (2023), « Energy Transition Plan: CSOs decry lack of host communities' inclusion », *Premium Times Nigeria*, https://www.premiumtimesng.com/news/top-news/582769-energy-transition-plan-csos-decry-lack-of-host-communities-inclusion.html. [24]

Darren, M. et al. (2019), « Energy justice in the transition to low carbon energy systems: Exploring key themes in interdisciplinary research », *Applied Energy*, vol. 233-234, pp. 916-921, https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.10.005. [48]

Diène, P. et al. (2022), *Triple Win: How Mining Can Benefit Africa's Citizens, Their Environment and the Energy Transition*, Natural Resource Governance Institute, New York, https://resourcegovernance.org/publications/triple-win-mining-africa-environment-energy-transition. [10]

Eberhard, A. et G. Dyson (2020), *What is the Impact of Investing in Power?*, British International Investment, Londres, https://assets.bii.co.uk/wp-content/uploads/2020/01/30151049/Whats-the-impact-of-investing-in-power.pdf. [14]

Ellerbeck, S. (2023), « Lithium: Here's why Latin America is key to the global energy transition », *World Economic Forum Agenda Weekly*, https://www.weforum.org/agenda/2023/01/lithium-latin-america-energy-transition. [32]

Enerdata (2021), « Ghana inaugurates its National Energy Transition Committee », *Enerdata*, https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/ghana-inaugurates-its-national-energy-transition-committee.html. [50]

Eyo, L. (2024), *Can Young People Take The Front Seat On Nigeria's Energy Transition?*, https://policyalert.org/can-young-people-take-the-front-seat-on-nigerias-energy-transition/. [25]

Fitzgerald, S., P. Nxumalo et T. Scurfield (2024), « Deals without details: Exploring state-state mining partnerships and their implications », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/deals-without-details-exploring-state-state-mining-partnerships-and-their-implications. [21]

GIZ (2023), *GIZ Just Transition Orientation Framework*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GIZ%20Just%20Transition%20Orientation%20Framework_Final.pdf. [53]

Goldstone, J. (2021), *The battle for Earth's climate will be fought in Africa*, Wilson Center, Washington, D.C., https://www.wilsoncenter.org/article/battle-earths-climate-will-be-fought-africa. [35]

Gordon, O. (2023), « The top ten critical minerals powerhouses of the energy transition », *Energy Monitor*, https://www.energymonitor.ai/sectors/extractive-industries/the-top-ten-critical-minerals-powerhouses-of-the-energy-transition. [31]

Gyimaah Folley, B. (2023), « Stakeholders call for deeper consultation on Ghana's national energy transition framework », *The Spectator*, https://www.thespectatoronline.com/stakeholders-call-for-deeper-consultation-on-ghanas-national-energy-transition-framework/. [26]

Hudlet Vázquez, K. et C. Hodgkins (2021), *Renewable Energy (In)justice in Latin America*, Business & Human Rights Resource Centre, New York, https://media.business-humanrights.org/media/documents/RE_LATAM_final_English.pdf#page=14. [16]

Human Rights and Climate Change Working Group (2024), *Respecting, Promoting, and Fulfilling Human Rights in the Just Transition Work Programme*, Amnesty International, Londres, https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/02/IOR4077432024ENGLISH.pdf. [49]

IISD (2021), *Guide to Financial Assurance for Mine Closure In Argentina: Toward Responsible Mine Closure*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/system/files/2021-09/financially-assured-mine-closure-argentina-en.pdf. [55]

Jones Day (2022), « Peru's struggle to balance foreign investors' rights and local communities' demands », *Jones Day*, https://www.jonesday.com/en/insights/2022/05/protests-in-peru-impact-investors-in-mining-sector. [36]

Kahn, G. (2024), « Protests stopped a big mining project in Panama. Why was coverage so scant? », *Reuters Institute*, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/news/protests-stopped-big-mining-project-panama-why-was-coverage-so-scant. [38]

Kaimal, S., E. Ikhuoria et S. Fitzgerald (2023), « Europe must tackle mining-sector corruption », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/europe-must-tackle-mining-sector-corruption. [19]

Kirsten, J. et al. (2016), « Energy justice: A conceptual review », *Energy Research & Social Science*, vol. 11, pp. 174-182, https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004. [47]

Laan, T. et A. Maino (2022), *Boom and Bust: The Fiscal Implications of Fossil Fuel Phase-out in Six Large Emerging Economies*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, https://www.iisd.org/publications/report/fossil-fuel-phase-out-briics-economies. [5]

Manley, D., A. Furnaro et P. Heller (2023), *Riskier Bets, Smaller Pockets: How National Oil Companies Are Spending Public Money Amid the Energy Transition*, Natural Resource Governance Institute, https://resourcegovernance.org/publications/riskier-bets-smaller-pockets-national-oil-companies-public-money-energy-transition. [34]

Nations Unies (2023), *First annual high-level ministerial round table on just transition: Informal note by the president*, Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_HLMRT_informal_note.pdf. [46]

NRGI (2022), *Just Energy Transition Partnerships for Gas-Producing Countries*, Natural Resource Governance Institute, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/just_energy_transition_partnerships_for_gas-producing_countries.pdf. [60]

Nxumalo, P. et R. Pitman (2024), « Civic space is crucial for resource governance and the energy transition – but it's endangered », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/civic-space-resource-governance-energy-transition-endangered. [51]

OCDE (2022), *Equitable Framework and Finance for Extractive-based Countries in Transition (EFFECT)*, OECD Development Policy Tools, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/7871c0ad-en. [3]

Olan'g, S. (2023), « No net zero without better governance of transition minerals », *Blog du Natural Resource Governance Institute*, https://resourcegovernance.org/articles/no-net-zero-without-better-governance-transition-minerals. [20]

Owen, J. et al. (2023), « Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples », *Nature Sustainability*, vol. 6, pp. 203-211, https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6. [44]

Prince, G. (2023), *PetroStates of Decline: Oil and Gas Producers Face Growing Fiscal Risks as the Energy Transition Unfolds*, Carbon Tracker Initiative, Londres, https://carbontracker.org/reports/petrostates-of-decline. [6]

Reuters (2023), « Colombia: After a series of protests by local communities, Enel indefinitely suspends the construction of wind farm in La Guajira », *Reuters*, https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/colombia-after-a-series-of-protests-by-local-communities-enel-indefinitely-suspends-the-construction-of-wind-farm-in-la-guajira/. [43]

Rojas, S. et S. Sahla (2023), *Communities at the Crossroads: Engaging Communities in a Just Energy Transition*, Extractive Industries Transparency Initiative, Oslo, https://eiti.org/engaging-communities-just-transition. [22]

Sanchez, F. et L. Linde (2023), « Turning out the light: Criteria for determining the sequencing of countries phasing out oil extraction and the just transition implications », *Climate Policy*, vol. 23/9, pp. 1182-1196, https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2197854. [57]

Stockholm Environment Institute et al. (2023), *Phasing Down or Phasing Up? Top Fossil Fuel Producers Plan Even More Extraction Despite Climate Promises: Production Gap Report 2023*, Stockholm Environment Institute, Stockholm, https://doi.org/10.51414/sei2023.050. [33]

Surma, K. (2024), « International Court Issues First-Ever Decision Enforcing the Right to a Healthy Environment », *Inside Climate News*, https://insideclimatenews.org/news/29032024/international-court-right-to-healthy-environment. [37]

Ukpong, U. (2023), « Energy transition will severely impact A'Ibom economy, says Expert », *The Guide*, https://theguidenews.ng/energy-transition-will-severely-impact-aibom-economy-says-expert/. [7]

Vega Araújo, J. et al. (2023), *Wind energy and Wayuu indigenous communities: Challenges in La Guajira*, Institut de l'énergie de Stockholm, https://www.sei.org/features/wind-energu-wayuu-la-guajira/#start-of-content. [41]

Vega Araújo, J. et al. (2023), *Navigating a just energy transition from coal in the Colombian Caribbean*, Stockholm Environment Institute, Stockholm, https://doi.org/10.51414/sei2023.063. [8]

Walsh, L. et T. Ormond-Skeaping (2022), *The Cost of Delay: Why Finance to Address Loss and Damage Must Be Agreed at COP27*, Loss and Damage Collaboration, https://www.lossanddamagecollaboration.org/publication/cost-of-delay-why-finance-to-address-loss-and-damage-must-be-agreed-at-cop27. [1]

Wilgosh, B., A. Sorman et I. Barcena (2022), « When two movements collide: Learning from labour and environmental struggles for future just transitions », *Futures*, vol. 137, p. 102903, https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.102903. [45]

Woodroffe, N. (2024), *Responsible Change: How Governments Can Address Environmental, Social and Governance Challenges When Petroleum Assets Change Hands*, Natural Resource Governance Institute, New York, https://resourcegovernance.org/publications/responsible-change-how-governments-can-address-environmental-social-and-governance. [54]

World Benchmarking Alliance (2021), *Just Transition Assessment 2021*, World Benchmarking Alliance, Amsterdam, Pays-Bas, https://assets.worldbenchmarkingalliance.org/app/uploads/2021/11/2021_JustTransitionAssessment.pdf. [61]

Notes

[1] Ces recherches ont été conduites par Ana Carolina González-Espinosa et Juliana Peña-Niño, de NRGI, et par Danilo Borja, docteur de l'Université de Calgary et assistant de recherche externe. Elles ont consisté en une revue de la littérature, une analyse des principaux rapports de diverses organisations et enceintes internationales et régionales, et une évaluation de projets pilotes de NRGI et de ses partenaires sur les transitions justes dans les pays riches en ressources d'Afrique, d'Amérique latine et du Moyen-Orient.

Elles ont également bénéficié des éclairages du personnel de NRGI et de personnes représentantes d'organisations partenaires, recueillis lors d'un atelier sur la stratégie et l'apprentissage organisé au Ghana en janvier 2024. Les pays participants étaient la Colombie, le Ghana, le Liban, le Mexique, le Nigeria, l'Ouganda, le Sénégal et la Tunisie, représentés par : Charles G. Ofori, de l'ACEP ; Liliana Avila, d'AIDA Americas ; Myriam Sfeir, de l'Arab Institute for women (AiW) ; Juliet Alohan Ukanwosu, d'Extractive360 ; Memory Kachambwa, du Réseau de développement et de communication des femmes africaines (FEMNET) ; Georgette B. Sakyi-Addo, de Georgette Barnes Ltd. ; Winfred Ngabiirwe, de Global Rights Alert ; Elimane Kane, de LEGS-Africa ; Ahmad Abdulsamad, Paul Bagabo, Maria Fernanda Ballesteros, Emma Dahmani, Aida Diop, Ana Carolina González-Espinosa, Denis Gyeyir, Nafi Chinery, Gabriela Flores, Alexandra Malmqvist, Silas Olang, Juliana Peña-Niño, Angela Puplampu, Nicola Woodroffe et Abir Yahyaoui, de NRGI ; et Ida Mc Donnell, de l'OCDE.

[2] Ces ateliers étaient organisés par la Fondation Budgit et NRGI. Ils ont été l'occasion d'examiner les impacts positifs et négatifs de la sortie de la filière fossile dans la région du delta d Niger, et d'appeler les pouvoirs publics à inclure les femmes à toutes les étapes des processus décisionnels.

[3] Atelier sur les femmes et les minéraux critiques : œuvrer pour une transition énergétique juste, organisé à Santiago, Chili, les 8 et 9 novembre 2023, par l'organisation non gouvernementale chilienne FIMA et la Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR).

[4] Des études menées dans des pays à faible revenu donnent à penser que l'expansion de l'accès à l'énergie ne s'accompagne pas toujours d'avantages pour l'économie du territoire où les centrales sont construites et, parfois, ne permet même pas aux collectivités hôtes de disposer d'une électricité moins chère et plus fiable. Voir, par exemple, Abou-Zeid, https://au.int/fr/speeches/20221109/opening-remarks-her-excellency-commissioner-infrastructure-and-energy-dr-amani ; FAO, https://www.fao.org/3/cb7433en/cb7433en.pdf ; OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264180444-en.

[5] En collaboration avec CooperAcción, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales et Oxfam, et avec le soutien de la Fondation Moore, NRGI a organisé un atelier en mars 2024 sur ce qu'une transition énergétique juste signifie pour le Pérou.

[6] Au Nigéria, NRGI a organisé une série d'ateliers sur la transition énergétique juste en collaboration avec la Fondation Budgit.

[7] Un atelier sur la transition énergétique juste a été organisé avec des organisations de la société civile au Sénégal, du 29 janvier au 1er février 2024 par NRGI, Oxfam, la Fondation africaine pour le climat, Natural Justice, Heinrich-Boll Stiftung et la Fondation Meliore. (Atelier de formation de la société civile et lancement d'une plateforme multipartite sur la transition juste et le Partenariat pour une transition énergétique juste (JETP).)

30 Leçons pour établir des contributions déterminées au niveau national tenant compte de la dimension du genre

Hannah Girardeau, Partenariat pour les CDN

L'Accord de Paris préconise d'inclure l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes dans les principes directeurs de l'action climatique. L'établissement de nouvelles contributions déterminées au niveau national (CDN) est une occasion importante d'intégrer la notion de genre de façon plus systématique dans les engagements nationaux de lutte contre le changement climatique et dans les plans à long terme. Ce chapitre s'appuie sur l'expérience du Partenariat pour les CDN, notamment au Burkina Faso et au Cambodge, pour examiner les bonnes pratiques en matière de conception et de mise en œuvre de contributions déterminées au niveau national inclusives. Il émet des suggestions sur la manière dont les partenaires au développement peuvent aider au mieux les pays à aligner leurs CDN sur les priorités de développement et les sensibiliser à l'égalité des genres, aux transitions justes, à l'équité entre les générations et aux droits humains.

Messages clés

- Les pays progressent sur la voie d'une plus grande conformité au principe d'égalité des genres énoncé dans l'Accord de Paris ainsi que dans le Programme de travail renforcé de Lima relatif au genre et son plan d'action en faveur de l'égalité des sexes qui l'accompagnent.
- Pour garantir que l'action climatique réponde et satisfasse mieux à la diversité des besoins socioéconomiques et spécifiques au genre des individus aux niveaux local et national, un plus grand soutien est nécessaire pour favoriser plus largement un engagement des parties prenantes tenant compte de la dimension du genre ou le renforcement des capacités des gouvernements afin qu'ils intègrent la notion de genre dans leurs contributions déterminées au niveau national (CDN).
- La nouvelle génération de CDN peut s'inspirer de diverses expériences et pratiques d'excellence, comme celles du Burkina Faso, qui s'est appuyé sur des analyses de la problématique du genre pour concevoir sa stratégie à long terme de réduction des émissions, ou celles du Cambodge, qui a intégré des indicateurs relatifs au genre dans ses plans d'action climatique sectoriels.

La prochaine génération de contributions déterminées au niveau national pourrait être de loin celle qui tient le plus compte de la problématique du genre

Tous les cinq ans, les Parties à l'Accord de Paris soumettent des contributions déterminées au niveau national dans lesquelles elles fixent leurs cibles à atteindre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre responsables du dérèglement climatique et, souvent, exposent leurs priorités en matière d'adaptation aux conséquences du changement climatique[1]. Le premier bilan mondial visant à faire le point sur les progrès accomplis par les Parties dans la réalisation des objectifs climatiques, effectué lors de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP28), a souligné le fait que les Parties étaient loin d'avoir atteint leurs objectifs au titre de l'Accord de Paris en raison de CDN peu ambitieuses, d'une mobilisation inefficace des financements et de progrès insuffisants dans la mise en œuvre des cibles communiquées. Dans ce contexte, les CDN établies en 2025 seront un indicateur important de la direction que la communauté mondiale entend prendre en ce qui concerne ses ambitions climatiques, les retombées des évolutions économiques sur la société et les effets d'une transition énergétique juste. D'après Simon Stiell, Secrétaire exécutif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), « [c]e nouveau cycle de plans d'action climatique nationaux [...] figurera parmi les documents politiques les plus importants produits jusqu'à présent au cours de ce siècle » (UN Climate Change News, 2024[1]).

Dans ce contexte, les CDN établies en 2025 seront un indicateur important de la direction que la communauté mondiale entend prendre en ce qui concerne ses ambitions climatiques, les retombées des évolutions économiques sur la société et les effets d'une transition énergétique juste.

En prévision de la COP30 qui se tiendra en 2025, les signataires de l'Accord de Paris sont tenus d'établir de nouvelles CDN plus ambitieuses. Parallèlement, ils doivent rattraper les déficits de mise en œuvre et de financement mis en évidence lors du bilan mondial, notamment en accélérant la concrétisation des engagements nationaux d'atténuation et d'adaptation énoncés dans leurs CDN actuelles, leurs stratégies à long terme de développement à faible émission, leurs plans nationaux d'adaptation et leurs stratégies

nationales pour la biodiversité[2]. Ces documents sont élaborés à la faveur de processus de consultation entre les gouvernements, les communautés, les organisations et les entreprises, et doivent refléter les priorités et les réalités de ces groupes certes distincts, mais étroitement liés. Comme indiqué dans le Programme de travail renforcé de Lima relatif au genre et son plan d'action en faveur de l'égalité des sexes[3], mettre l'accent sur l'égalité des genres et l'inclusion sociale dans le cadre de ces processus est une approche éprouvée pour garantir que les politiques publiques et les engagements soient durables, équitables et réalisables pour tous les membres de la société. Il convient de noter que si l'égalité des genres – le thème central de ce chapitre – est un élément fondamental de l'inclusion sociale, les inégalités sont systémiques. Les pays pourraient davantage prendre acte du croisement entre les besoins des jeunes et des enfants, des peuples autochtones, des groupes sociaux marginalisés, des communautés rurales et de tous les autres membres de la société dont le point de vue n'est pas toujours pris en compte dans les politiques nationales.

Parce qu'elles constituent des documents d'orientation essentiels pour les pays et la communauté internationale, les CDN doivent non seulement tenir compte des personnes sur lesquelles elles auront l'impact le plus direct, mais aussi être établies par celles-ci.

Les pays ont besoin de soutien sur trois fronts pour créer un cercle vertueux d'ambition et d'action :

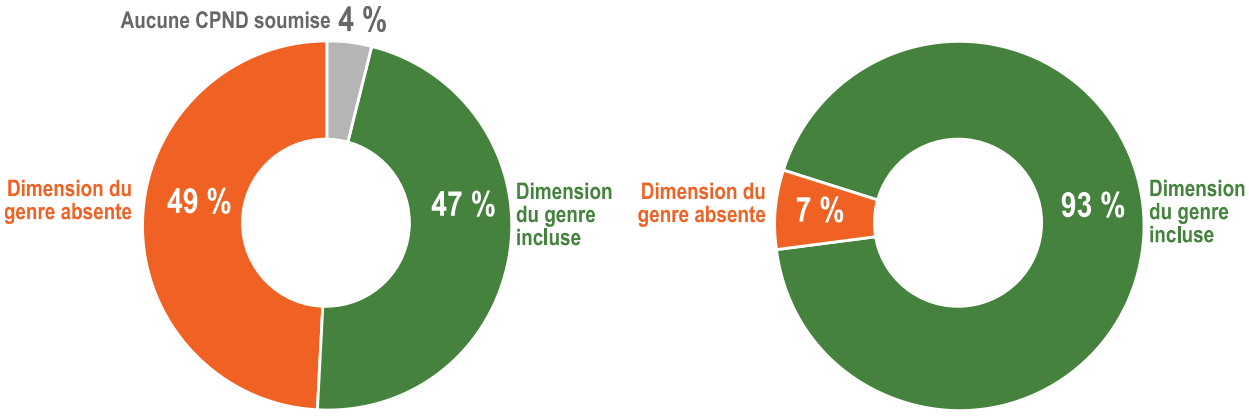
1. la mise en œuvre de leurs CDN ;
3. la mobilisation des financements nécessaires aux investissements en faveur du climat ;
4. la définition de cibles plus ambitieuses et inclusives dans leurs CDN.

Parce qu'elles constituent des documents d'orientation essentiels pour les pays et la communauté internationale, les CDN doivent non seulement tenir compte des personnes sur lesquelles elles auront l'impact le plus direct, mais aussi être établies par celles-ci.

La plupart des objectifs et des stratégies climatiques intègrent désormais des considérations de genre ou mentionnent les femmes

Une analyse de 57 CDN soumises par des membres du Partenariat pour les CDN (NDC Partnership, 2022[2]), réalisée en collaboration avec l'Union internationale pour la conservation de la nature, a révélé que 93 % d'entre elles intégraient des considérations de genre et/ou mentionnaient les femmes[4], soit une nette augmentation par rapport à la part de contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN)[5] qui intégraient la question du genre en 2016 (Graphique 30.1). Pour près de la moitié des pays analysés (24 sur 57), c'est dans la version la plus récente de leur CDN qu'apparaissaient pour la première fois des considérations de genre (NDC Partnership, 2022[2]).

Graphique 30.1. La quasi-totalité des contributions déterminées au niveau national analysées par le Partenariat pour les CDN mentionnent le genre ou les femmes, en particulier dans les sections portant sur les stratégies et objectifs d'adaptation



Inclusion de la dimension du genre dans les CPDN d'une sélection de pays membres du Partenariat pour les CPND
(données de 2016)

Inclusion de la dimension du genre dans les CPDN d'une sélection de pays membres du Partenariat pour les CDN
(données de 2021)

Source : Partenariat pour les CDN (2022[2]), *Supporting Gender-Responsive NDCs* (Favoriser des CDN sensibles à l'égalité des genres), https://ndcpartnership.org/sites/default/files/2024-02/supporting-gender-responsive-ndcsinsight-brief-feb-2022.pdf.

L'inclusion de la notion de genre prend différentes formes et a des significations différentes dans les CDN actuelles :

- L'égalité des genres ou les thématiques ayant une incidence sur le genre apparaissent plus fréquemment dans les sections consacrées à l'adaptation que dans celles portant sur l'atténuation. Toutefois, la dimension du genre figure dans les unes comme les autres dans les CDN de onze pays (NDC Partnership, 2022[2]).
- De nombreuses CDN abordent la question du genre dans des sections transversales mais, lorsque les pays traitent ce sujet en lien avec des secteurs spécifiques, il s'agit généralement des secteurs de l'agriculture, de l'énergie, de la santé, de l'eau et de la sylviculture (NDC Partnership, 2022[2]).
- Les femmes restent plus susceptibles d'être reconnues comme faisant partie des populations vulnérables ou comme des parties prenantes dans le cadre des actions menées, au lieu d'être considérées comme des agentes du changement jouant un rôle moteur dans l'action climatique.

Un petit nombre de CDN mentionnent des groupes fréquemment marginalisés, comme les jeunes (25 CDN), les peuples autochtones (12 CDN) et les membres de la communauté LGBTQI+ (2 CDN), ainsi que des thématiques comme la violence fondée sur le genre (2 CDN) et l'équité entre les générations (5 CDN) (NDC Partnership, 2022[2]).

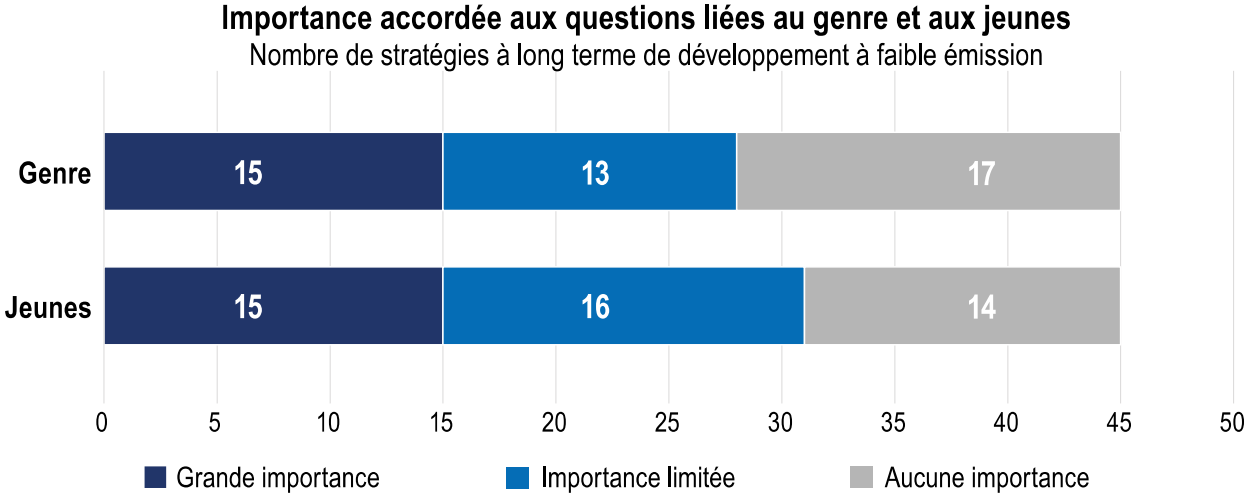
Intégrer des considérations de genre tout au long du processus d'élaboration des nouvelles contributions déterminées au niveau national peut favoriser une action climatique plus équitable et durable

Inclure plus systématiquement la dimension du genre nécessite de définir des cibles sur la base d'analyses de la problématique du genre, y compris des budgets pour mener des actions centrées sur le genre, de consolider les indicateurs liés au genre pour mesurer les progrès réalisés au regard des engagements pris et d'adopter une approche intersectionnelle des thématiques.

La CDN du Cambodge, par exemple, est l'une des deux CDN qui remplissent tous les critères liés au genre[6] (UICN, 2021[3]). Son processus d'établissement, en 2020, et le document résultant ont intégré des considérations de genre tout au long du processus, grâce au travail réalisé par différents ministères et à la collaboration avec des organisations de femmes et des groupes de parties prenantes spécialisés dans les questions de genre. La CDN contient de nombreux indicateurs liés au genre dans les plans sectoriels et intègre la notion de genre dans le système de suivi en ligne visant à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la CDN (ONU Femmes et CDRI, 2021[4]).

Comme les CDN, les stratégies à long terme de développement à faible émission décrivent la vision d'avenir d'un pays, mais vont au-delà de la période couverte par les CDN, soit jusqu'en 2050. Ces stratégies devraient considérer les répercussions socioéconomiques de grande envergure de l'action climatique et peuvent faciliter une véritable transition juste (PNUD, 2023[5]). Cependant, un rapport de synthèse de la CCNUCC a relevé un manque significatif de considérations liées au genre dans ces documents de planification à long terme[7] (CCNUCC, 2022[6]). Une autre analyse a observé que seulement 33 % des 45 stratégies à long terme de développement à faible émission examinées accordaient une place importante aux questions de genre[8] (Graphique 30.2) (NDC Partnership, 2024[7]). Les pays pourraient maximiser l'effet de leur planification à long terme en intégrant des aspects liés au genre et aux jeunes dans la planification sectorielle, en fixant des objectifs et en s'alignant plus étroitement sur d'autres priorités de développement afin d'assurer un développement plus équitable et durable.

Graphique 30.2. Les questions liées aux jeunes et au genre sont moins susceptibles d'être prises en compte dans les stratégies à long terme visant à réduire les émissions que dans les contributions déterminées au niveau national



Note : « Grande importance » signifie que les acteurs œuvrant en faveur du genre et des jeunes sont largement pris en compte dans les documents de stratégie à long terme de développement à faible émission. « Importance limitée » signifie que les questions relatives au genre et aux jeunes sont mentionnées dans ces documents, mais seulement en termes d''engagement des parties prenantes en général. « Aucune importance » signifie que les questions liées au genre et aux jeunes ne sont pas prises en compte dans les stratégies à long terme de développement à faible émission. Voir :https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_06_adv.pdf.
Source : Partenariat pour les CDN (2024[7]), *Gender and Youth in Long-term Low Emission Development Strategies*, https://ndcpartnership.org/sites/default/files/2024-02/gender-and-youth-long-term-low-emission-development-strategies.pdf.

Le Burkina Faso a pris des mesures pour maximiser les avantages connexes en matière de genre dans le cadre de son processus de développement (Institut mondial de la croissance verte(GGGI)/ONU-Femmes, 2024[8]), notamment à travers une analyse de la problématique du genre permettant d'identifier les secteurs importants pour l'emploi futur des femmes, un Groupe de travail technique permanent sur le genre chargé d'analyser les répercussions au regard du genre et des ateliers consultatifs (Institut mondial

de la croissance verte(GGGI)/ONU-Femmes, 2024[8]). Ce processus a également permis de produire un guide étape par étape pour aider les autres pays à intégrer la dimension du genre dans leurs stratégies à long terme de développement à faible émission (Institut mondial de la croissance verte(GGGI)/ONU-Femmes, 2024[8]).

Un nombre croissant de pays (53 à ce jour) sollicitent le soutien ciblé du Partenariat pour les CDN afin d'élaborer ou de mettre à jour leur CND, leur stratégie à long terme de développement à faible émission, ou les deux, notamment pour intégrer les questions de genre dans le processus. Dans la perspective de la COP30 qui se tiendra en 2025, le nombre de demandes devrait augmenter. Aussi les partenaires d'exécution doivent-ils être préparés à répondre à ces demandes pour contribuer à faire en sorte que les processus d'élaboration des CDN soient inclusifs et qu'ils favorisent un engagement à l'échelle de l'ensemble de la société afin de renforcer la mise en œuvre des stratégies climatiques[9].

Recommandations pour renforcer l'inclusion de la dimension du genre dans la politique climatique

Le prochain cycle de CDN offrira l'occasion à tous les pays d'aligner leur action climatique sur l'objectif mondial d'un avenir durable qui ne laisse personne de côté. Si nombre d'entre eux sont encore en train de finaliser leurs plans de mise en œuvre pour leurs CDN actuelles, ils doivent également regarder vers l'avenir et définir leurs cibles pour 2035. Le Partenariat pour les CDN soutient les efforts déployés avec les pays en développement pour véritablement renforcer l'intégration des questions relatives à l'égalité des genres dans le cycle actuel de planification des prochaines CDN et dans le cadre de la mise en œuvre des CDN actuelles[10]. Une aide substantielle est encore nécessaire pour renforcer les capacités en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des actions climatiques qui intègrent pleinement les considérations de genre.

La communauté internationale pourrait rationaliser les efforts visant à améliorer les CDN en prenant notamment les mesures suivantes :

- Étendre et financer les processus d'engagement des parties prenantes tenant compte de la dimension du genre afin de mettre en place des processus de consultation durables, inclusifs et constructifs, notamment en s'appuyant sur diverses expériences et pratiques d'excellence pour garantir un engagement inclusif des parties prenantes (NDC Partnership, 2024[9]).
- Encourager la concordance entre les efforts d'amélioration des CDN et d'autres stratégies, notamment les stratégies à long terme de développement à faible émission, les plans nationaux d'adaptation, les stratégies nationales pour la biodiversité et les politiques en matière d'égalité des genres. L'harmonisation entre ces documents déterminants, mais aussi entre l'action des organismes publics, des partenaires et des bailleurs de fonds mettant en œuvre des engagements en faveur du climat peut assurer une trajectoire claire vers un avenir durable et équitable.

Les partenaires ont mis en avant des pistes d'action pour que le prochain cycle de CDN soit celui qui accorde le plus d'importance à l'égalité des genres, aux transitions justes, à l'équité entre les générations et aux droits humains. Les actions recommandées sont notamment les suivantes :

- Intégrer davantage les considérations de genre dans les engagements sectoriels des CDN. Renforcer les objectifs et les indicateurs sectoriels liés au genre en se fondant sur des analyses de la problématique du genre permet d'instaurer un cadre efficace pour intégrer cette dimension dans la conception des projets, dans les considérations relatives à la transition juste et dans les dispositifs de financement des CDN.
- Établir des indicateurs en matière de genre et des systèmes de mesure, de notification et de vérification robustes qui servent de piliers pour évaluer les progrès réalisés au regard des objectifs

d'égalité des genres et d'inclusion sociale. Une collecte de données avisée est essentielle pour comprendre l'incidence que les actions climatiques ont sur les communautés et les individus au sein d'un pays, d'un secteur ou d'une population active.

Alors qu'elles revoient à la hausse leurs ambitions en matière de mobilisation de financements dans le but d'atteindre les objectifs collectifs, les parties prenantes devraient envisager de prendre les mesures suivantes :

- Mobiliser des financements en adéquation avec la mise en œuvre des CDN, en veillant à ce les principes d'inclusion sociale soient appliqués. Les institutions financières ont entrepris d'adopter rapidement des stratégies et des politiques en matière de genre, et ces cadres peuvent être répliqués pour renforcer l'alignement sur les principes d'égalité des genres et de financement climatique inclusif (NDC Partnership et UICN, 2022[10]).
- Concourir au renforcement des capacités des gouvernements de sorte qu'ils intègrent les notions de genre et d'inclusion dans leurs CDN, leurs plans de mise en œuvre, leurs cadres d'investissement et leur conception de projets. Ces efforts devraient également garantir que l'expertise des organismes nationaux spécialisés dans les questions de genre soit pleinement exploitée et qu'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration soutienne l'intégration de ces questions tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des CDN.
- Prévoir un budget approprié pour mettre en place des actions centrées sur la problématique du genre et des projets qui intègrent la dimension de l'égalité entre les genres. Une budgétisation sensible au genre alloue judicieusement les ressources nécessaires et est déterminante pour mettre en œuvre des actions centrées sur les questions de genre.

L'Accord de Paris préconise d'adopter des approches participatives, transversales et tenant compte de la dimension du genre. Forts de telles approches, les pouvoirs publics pourront concevoir des politiques plus robustes et inclusives qui entraîneront à leur tour de meilleurs résultats en matière de développement pour les pays et les communautés. Les répercussions et les effets du changement climatique sont vastes et interdépendants. Les réponses doivent l'être elles aussi.

Références

CCNUCC (2022), *Long-term Low-emission Development Strategies: Synthesis Report by the Secretariat*, United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, NY, https://unfccc.int/documents/619179. [6]

Institut mondial de la croissance verte(GGGI)/ONU-Femmes (2024), *Outils de transition vers l'économie verte sensible au genre : une méthodologie détaillée d'intégration du genre dans les stratégies de développement à long terme à faibles émissions à effet de serre (LT-LEDS) basée sur le cas du Burkina Faso*, Global Green Growth Institute et ONU Femmes, https://africa.unwomen.org/sites/default/files/2024-03/20240110_un_women_wcaro_gggi_eng_webpages_corrected.pdf. [8]

NDC Partnership (2024), *Gender and Youth in Long-term Low Emission Development Strategies*, Insight Brief, NDC Partnership, https://ndcpartnership.org/sites/default/files/2024-02/gender-and-youth-long-term-low-emission-development-strategies.pdf. [7]

NDC Partnership (2024), *Whole-of-Society Approaches to Inclusive Stakeholder Engagement*, NDC Partnership, https://ndcpartnership.org/sites/default/files/2024-03/whole-society-approaches-inclusive-stakeholder-engagement-best-practice-brief.pdf. [9]

NDC Partnership (2022), *Supporting Gender-Responsive NDCs: Gender Integration in NDC Partnership Member Countries*, Insight Brief, NDC Partnership, https://ndcpartnership.org/sites/default/files/2024-02/supporting-gender-responsive-ndcsinsight-brief-feb-2022.pdf. [2]

NDC Partnership et UICN (2022), *Gender and Finance in the NDC Partnership: Opportunities for Gender Integration through Climate Finance*, Insight Brief, NDC Partnership, https://ndcpartnership.org/sites/default/files/2023-09/insight-brief-gender-finance.pdf. [10]

ONU Femmes et CDRI (2021), *State of Gender Equality and Climate Change in Cambodia*, UN Women and Cambodia Development Resource Institute, https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/final-digital_cambodia_report.pdf. [4]

PNUD (2023), *Les stratégies climatiques à long terme, c'est quoi, et comment peuvent-elles nous aider à lutter contre le changement climatique ?*, 3 avril, https://climatepromise.undp.org/fr/news-and-stories/long-term-climate-strategies-LTS-LTLEDS-climate-change. [5]

UICN (2021), *Gender and National Climate Planning*, Union internationale pour la conservation de la nature, Gland, Suisse, https://portals.iucn.org/library/node/49860. [3]

UN Climate Change News (2024), *Building support for more ambitious national climate action plans*, https://unfccc.int/news/building-support-for-more-ambitious-national-climate-action-plans. [1]

Notes

[1] L'Accord de Paris est un traité international juridiquement contraignant adopté en 2015 qui définit l'objectif de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels » et de poursuivre « l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels ». Le traité et les informations le concernant sont disponibles sur https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris.

[2] Les CDN sont des documents où les pays décrivent les actions qu'ils s'engagent à déployer pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre et pour renforcer leur résilience afin de s'adapter aux effets du changement climatique. Les stratégies à long terme de développement à faible émission sont élaborées sur une base volontaire par les pays et exposent leur vision en matière de développement. Pour plus d'informations, consulter : https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris. Les plans nationaux d'adaptation permettent aux Parties d'exposer leurs plans pour réduire leur vulnérabilité face aux effets du changement climatique et pour faciliter l'intégration de mesures d'adaptation dans les politiques publiques. Pour plus d'informations, consulter : https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction (disponible en anglais uniquement). Les stratégies nationales pour la biodiversité sont des instruments qui permettent de mettre en œuvre la Convention sur la diversité biologique et qui décrivent les stratégies adoptées par les pays pour la conservation et l'exploitation durable de la diversité

biologique. Pour plus d'informations, consulter : https://www.cbd.int/nbsap/introduction.shtml (disponible en anglais uniquement).

[3] Le Programme de travail renforcé de Lima relatif au genre et son plan d'action en faveur de l'égalité des sexes ont été adoptés à la COP25 en 2019. Pour plus d'informations, consulter :https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/chronology-of-gender-in-the-intergovernmental-process (disponible en anglais uniquement).

[4] Sur les 57 pays dont les CDN ont été analysées, quatre étaient des pays développés (dont l'Union européenne), et 53 étaient des pays en développement.

[5] Les Parties à la CCNUCC avaient été invitées à communiquer leurs CPDN en amont de la Conférence de Paris organisée en 2015. Ces documents devaient décrire les mesures nationales prévues pour réduire les émissions de carbone et pour développer une meilleure résilience face au changement climatique afin d'atteindre les objectifs du projet d'Accord de Paris. Lorsque les pays ont officiellement signé l'Accord de Paris en 2016, leurs CPDN ont pu être converties ou soumises une nouvelle fois en tant que contributions déterminées au niveau national. Pour plus d'informations, consulter : https://www.wri.org/indc-definition (disponible en anglais uniquement).

[6] Dans le rapport 2021 de l'Union internationale pour la conservation de la nature, les critères de prise en compte des questions de genre se rapportent à la présence ou non de mentions du genre et/ou des femmes dans les CDN, à la manière dont les femmes sont présentées, à la manière dont les composantes qui tiennent compte du genre sont intégrées dans les CDN et à la manière dont les questions de genre sont intégrées dans les mesures d'adaptation et d'atténuation et dans les différents secteurs. Pour plus d'informations, consulter : https://genderandenvironment.org/gender-and-ndcs-2021 (disponible en anglais uniquement).

[7] Cette analyse est basée sur le rapport de synthèse sur les stratégies à long terme de développement à faible émission de la CCNUCC (https://unfccc.int/documents/619179) et sur le rapport de synthèse sur les politiques, plans, stratégies et actions climatiques favorisant l'égalité des sexes (https://unfccc.int/documents/613847).

[8] « Grande importance » signifie que les acteurs œuvrant en faveur du genre et des jeunes sont largement pris en compte dans les documents de stratégie à long terme de développement à faible émission. « Importance limitée » signifie que les questions relatives au genre et aux jeunes sont mentionnées dans ces documents, mais seulement en termes d''engagement des parties prenantes en général. « Aucune importance » signifie que les questions liées au genre et aux jeunes ne sont pas prises en compte dans les stratégies à long terme de développement à faible émission. Voir :https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_06_adv.pdf.

[9] Pour répondre à la demande croissante de soutien en vue d'améliorer les CDN, le Partenariat pour les CDN et la CCNUCC ont entrepris de créer un outil appelé « NDC 3.0 Navigator », avec la contribution technique du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'Institut des ressources mondiales et de plus de 30 partenaires. L'outil est conçu pour aider les pays à faire le bilan de leurs ambitions actuelles, à identifier des possibilités adaptées à leur contexte national pour relever encore leurs ambitions, à envisager des stratégies clés pour renforcer la mise en œuvre et débloquer des financements, et à trouver des orientations utiles et des sources de soutien. Il offrira aux pays de nombreuses options pour identifier les possibilités les plus adaptées à leurs besoins, en tenant compte des recommandations du premier bilan mondial et en préparant la mise en œuvre et la mobilisation de financements dans le cadre

de la mise à jour de leurs CDN. Cet effort repose sur le principe selon lequel toutes les parties prenantes devraient s'approprier les CDN, celles-ci étant élaborées à la faveur de processus robustes associant la société dans son ensemble.

[10] Environnement et changement climatique Canada apporte un soutien au Partenariat pour ce qui est des initiatives en faveur de l'égalité des genres.

31 Les droits humains et les populations autochtones dans le contexte des transitions énergétiques justes

Joan Carling, Indigenous Peoples Rights International

Une approche fondée sur les droits humains, qui reconnaît les injustices passées et implique volontairement les communautés autochtones dans les processus de décision, de conception et de collaboration relatifs aux projets d'énergie renouvelable, est essentielle pour faire en sorte que les transitions soient justes. Ce chapitre présente des exemples de modèles de partage des avantages, d'initiatives conduites par les communautés ainsi que de partenariats entre les populations autochtones, les administrations publiques et le secteur privé conciliant les besoins des différentes parties prenantes, qui ont été mis en œuvre en Australie, au Canada, au Guatemala et en Nouvelle-Zélande. Il s'intéresse à la façon d'intégrer une approche fondée sur les droits humains dans les cadres d'action de la coopération pour le développement afin de garantir une conduite responsable des entreprises, de développer des mécanismes de soutien technique et financier inclusifs en faveur des populations autochtones, et d'instaurer des dispositifs équitables pour faire face à la crise climatique et contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Messages clés

- Le respect des droits des peuples autochtones est bénéfique à la fois pour les communautés en question et pour le processus de transition écologique, car il évite des batailles juridiques et conflits interminables, tout en concourant directement à la lutte contre la pauvreté et les inégalités.
- Le principe du consentement libre, préalable et éclairé, ainsi que la participation constructive et l'atténuation des effets néfastes peuvent orienter les transitions écologiques vers un respect des droits des populations autochtones et un partage opportun des avantages.
- Les populations autochtones apportent un soutien actif aux transitions justes en imaginant de nouveaux modèles de partenariats – favorisant un partage équitable des avantages – pour des projets liés aux énergies renouvelables qui respectent les droits humains.

Une approche de la transition énergétique qui repose sur les droits humains reconnaît les injustices passées dont ont été victimes les peuples autochtones ainsi que leurs difficultés actuelles en matière de développement

Les processus de transition énergétique peuvent représenter une menace sérieuse pour les droits des populations autochtones. L'adoption d'une approche fondée sur les droits humains dans le contexte des transitions énergétiques repose sur la reconnaissance des injustices passées dont ont été victimes les peuples autochtones. Les communautés en question ont subi la colonisation, ont été dépossédées de leurs terres et culturellement marginalisées, souvent du fait d'États ainsi que d'acteurs du développement comme de grandes entreprises et des investisseurs. Selon une étude du Bureau international du travail (Oelz, Kumar Dhir et Harsdorff, 2017[1]), les populations autochtones ne représentent que 6.2 % de la population mondiale mais 18.7 % des personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde, une situation qui s'est sans doute détériorée sous l'effet de la crise du COVID-19. En outre, ces populations n'ont généralement pas accès à l'énergie, à l'éducation, à la santé et aux infrastructures de base (OIT, 2016[2]). Du fait de cet héritage d'exclusion et de discrimination, elles sont souvent en moins bonne santé et illettrées, et sont plus susceptibles d'avoir des handicaps et une moins bonne qualité de vie : selon les estimations, leur espérance de vie serait de 20 ans inférieure à celle des populations non autochtones dans certains pays (ONU DAES, 2015[3]). Par ailleurs, les populations autochtones ont des difficultés à participer pleinement à l'économie formelle, à avoir accès à la justice, ainsi qu'à prendre part aux processus politiques et aux prises de décisions (OIT, 2016[2]).

L'héritage de ces injustices continue de se faire sentir, modelant la dynamique des pouvoirs contemporaine et alimentant la défiance entre ces populations, les administrations publiques et les acteurs du développement, notamment au regard de la coopération pour le développement. D'après les estimations, 36 % des forêts toujours intactes dans le monde (Fa et al., 2020[4]), au moins 24 % du carbone aérien présent dans les forêts tropicales (Veit et Reytar, 2017[5]) et jusqu'à 80 % de la biodiversité qui subsiste à l'échelle mondiale (Banque mondiale, 2023[6]) se trouvent sur des terres et des territoires occupés depuis toujours par des peuples autochtones. Pour autant, leurs terres et leurs ressources sont menacées, de force et de manière systématique, par la poursuite d'objectifs de développement économique tels que le développement énergétique, l'exploitation minière à grande échelle, l'agroalimentaire et le tourisme commercial, entre autres. Une étude récente a montré que plus de la moitié des minéraux essentiels à la transition énergétique sont situés sur ou à proximité des terres appartenant à des populations autochtones et paysannes (Owen et al., 2023[7]). Si le processus d'extraction de ces minéraux venait à reproduire, dans le cadre des projets de développement, le traditionnel schéma de l'éviction et de l'exclusion des populations autochtones, cela pourrait être préjudiciable au bien-être des intéressées, aujourd'hui comme demain. À l'inverse, le fait d'opérer les transitions énergétiques en

adoptant une approche fondée sur les droits humains permettrait d'éviter de perpétuer les inégalités existantes et de protéger les droits des peuples autochtones.

Les transitions énergétiques doivent respecter les droits des peuples autochtones et s'appuyer sur leur consentement libre, préalable et éclairé

Les industries extractives et les projets énergétiques de grande ampleur ont de tout temps causé d'importants préjudices aux écosystèmes, aux sources d'eau et aux moyens de subsistance traditionnels, qui touchent de manière disproportionnée les communautés autochtones. Les administrations publiques ainsi que les entreprises ont pour mission critique d'atténuer ces impacts sociaux et environnementaux. Dans le contexte de la transition écologique, la mise en place de garde-fous efficaces sur le plan social et environnemental (notamment un devoir de diligence raisonnable en matière de droits humains) est aujourd'hui plus nécessaire que jamais car l'émergence d'initiatives et instruments nouveaux comme les crédits biodiversité, ainsi que des efforts de levée de fonds pour financer des solutions dites fondées sur la nature, auront également des conséquences importantes sur les populations autochtones.

Opérer les transitions énergétiques en adoptant une approche fondée sur les droits humains est indispensable pour mettre en place une transition juste qui n'entraîne pas de violation des droits humains. Ce type d'approche nécessite le respect des connaissances et de l'héritage culturel des peuples autochtones, ainsi que la reconnaissance que ces deux éléments sont indispensables pour favoriser la résilience au fil des générations. En intégrant les points de vue de ces populations dans la planification énergétique et les prises de décision, les sociétés peuvent aussi puiser dans la richesse de ces savoirs et, partant de là, élaborer des solutions énergétiques adaptées au contexte culturel, et donc durables.

> Un consentement libre, préalable et éclairé est primordial pour mettre en œuvre une approche fondée sur les droits humains à l'égard des populations autochtones.

Un consentement libre, préalable et éclairé est primordial pour mettre en œuvre une approche fondée sur les droits humains à l'égard des populations autochtones. Le fait de solliciter ce consentement dans le cadre des transitions énergétiques revient à affirmer que les peuples autochtones ont des droits collectifs – à l'autodétermination et à participer aux décisions qui concernent leurs terres, leurs territoires et leurs ressources –, et que ces droits particuliers sont un moyen pour eux de jouir d'une équité et d'une justice sociales après avoir fait l'objet pendant longtemps d'une marginalisation et d'une discrimination systématique.

L'approche fondée sur les droits humains requiert en outre impérativement, dans le contexte de la coopération pour le développement, l'autonomisation économique et l'équité sociale pour les populations autochtones. Il est fondamental de garantir l'accès à la justice et aux voies de recours ; en effet, les communautés autochtones se heurtent fréquemment à des obstacles lorsqu'elles veulent engager des poursuites et obtenir réparation pour des violations des droits humains. L'existence de mécanismes de réclamation transparents et accessibles est essentielle pour que les auteurs d'infraction soient amenés à répondre de leurs actes et que des réparations efficaces soient apportées, afin de promouvoir une culture de la responsabilité au sein des entreprises énergétiques et des institutions publiques.

L'incapacité à obtenir un véritable consentement de la part des communautés autochtones au sujet des projets liés aux énergies renouvelables a engendré des différends prolongés, des batailles juridiques et des atteintes à la réputation des entreprises précitées et des États. À titre d'exemple, les parcs éoliens dont l'installation a été autorisée sur les territoires de peuples autochtones au Kenya et en Norvège ont

donné lieu à des actions en justice contre les gouvernements des deux pays. La Cour suprême de Norvège a statué en dernier ressort que les droits culturels des Samis à pratiquer l'élevage de rênes avaient été violés, et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a déclaré que l'autorisation d'installer des parcs éoliens au Kenya portait atteinte aux droits fonciers des Ogiek (Business and Human Rights Resource Centre, 2023[8] ; Amnesty International, 2023[9]). Ces deux affaires sont la preuve que le non-respect du principe du consentement libre, préalable et éclairé peut aboutir, dans la pratique, à des processus de transition énergétique qui représentent de sérieuses menaces pour les populations autochtones.

Bien qu'ils ne soient pas toujours respectés dans la pratique, les droits des peuples autochtones sont inscrits dans un certain nombre de déclarations internationales

De nombreuses décisions et recommandations émanant d'organes et procédures des Nations Unies (ONU) relatifs aux droits humains – par exemple la Déclaration de 2008 sur les droits des peuples autochtones – insistent sur la nécessité de respecter les droits des peuples autochtones, y compris par le recueil en bonne et due forme de leur consentement libre, préalable et éclairé dans le contexte des opérations de transition énergétique. Le principe du consentement est également affirmé dans les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (HCDH, 2011[10]), ainsi que dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises, qui établissent que les entreprises devraient en particulier respecter les droits humains des personnes qui appartiennent à des catégories ou populations spécifiques, et prêter une attention particulière aux impacts négatifs sur les particuliers exposés à un risque accru dû à une situation de marginalisation ou de vulnérabilité, y compris les peuples autochtones (OCDE, 2023[11]). D'autres lignes directrices de l'OCDE, dont le Guide sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises, fournissent des conseils pratiques sur le consentement libre, préalable et éclairé, ainsi que sur les peuples autochtones (OCDE, 2018[12]). Les populations autochtones attendent de la mise en œuvre de ce guide de l'OCDE, en particulier pour ce qui est du recueil d'un consentement libre, préalable et éclairé, qu'il soit compatible avec le respect des droits dont ils disposent à l'égard de leurs terres, leurs territoires, leurs ressources et leur patrimoine culturel, ainsi que leur droit à l'autodétermination, tel qu'affirmé dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (ONU DAES, 2015[3]). Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale souligne également la nécessité pour les États de mettre pleinement en œuvre le principe du consentement dans l'ensemble des processus décisionnels qui ont une incidence sur les peuples autochtones, en particulier dans le cadre des projets de développement mettant en jeu leurs terres et leurs ressources (HCDH, 2013[13]).

Des dispositifs de partage équitable des avantages et des partenariats avec les communautés autochtones font progresser l'action climatique

Une collaboration efficace avec les populations autochtones par le biais d'un dialogue ouvert et constructif est cruciale pour mettre en place une confiance, un respect et une coopération dans les initiatives de transition énergétique. Pendant longtemps, les projets énergétiques ont fréquemment utilisé des approches descendantes qui empêchent les autochtones d'avoir voix au chapitre et privilégient le profit. Or, les initiatives réussies montrent l'importance de mettre au point des solutions en collaboration avec les communautés autochtones, ainsi que d'utiliser leur savoir et leur expertise traditionnels dans le cadre de la gestion durable des ressources. Des partenariats bien conçus permettent aux États, aux entreprises et aux investisseurs de trouver leur voie dans des situations complexes, d'atténuer les risques et de créer une prospérité partagée.

Une transition juste des combustibles fossiles vers les énergies renouvelables peut engendrer de véritables transformations, et lorsqu'elle s'appuie sur le respect des populations autochtones et la protection de leurs droits et de leur bien-être, la transition contribue en outre à la réduction de la pauvreté et des inégalités. Des modèles de collaboration existent déjà, dans lesquels les États et le secteur privé apportent leur soutien à des projets de développement des énergies renouvelables que les communautés autochtones se sont appropriés et qui sont pilotés par elles. Parmi ces bonnes pratiques d'appropriation, des partenariats de copropriété et d'autres définis et gérés par les communautés ont été présentés lors de la Conférence sur les peuples autochtones et la transition juste, qui a eu lieu en avril 2024 en présence de 87 représentants des peuples autochtones de 35 pays différents (Indigenous Peoples Rights Tribunal, 2024[14]). Il existe aussi de nombreux exemples de projets énergétiques définis et pilotés par les populations locales, qui peuvent être reproduits au sein des communautés autochtones sans accès à l'énergie mais qui ont besoin d'un appui et d'une assistance dans le domaine technique et financier.

Des modèles de collaboration existent déjà, dans lesquels les États et le secteur privé apportent leur soutien à des projets de développement des énergies renouvelables que les communautés autochtones se sont appropriés et qui sont pilotés par elles.

Le succès de ces initiatives s'explique par l'existence de cadres d'action favorables au développement des énergies renouvelables, mais aussi par des partenariats fondés sur le partage des avantages, le respect des droits des peuples autochtones relatifs à leurs terres et à leurs ressources, et par la participation de ces populations à la prise de décision. Ces caractéristiques permettent de s'assurer que les connaissances et le patrimoine culturel de ces peuples sont bien respectés, et donc d'insuffler un sentiment collectif d'appropriation et de responsabilité.

Les exemples suivants montrent comment la coopération pour le développement au service de la transition énergétique peut être déployée de manière à favoriser l'appropriation et la copropriété des projets par les populations autochtones.

Programme Indigenous Clean Energy (Canada) : pleine propriété et copropriété des projets relatifs aux énergies renouvelables

Le programme Indigenous Clean Energy promeut un renforcement des capacités et la participation des peuples autochtones dans le cadre de la transition du Canada vers les énergies propres. Ses actions sont variées : développement des capacités, partage d'informations, initiatives en matière d'efficacité énergétique, formation des jeunes autochtones et mentorat. Au Canada, les peuples autochtones détiennent 20 % du portefeuille d'énergies renouvelables du pays, dans le cadre de projets en pleine propriété et d'autres en copropriété. Le gouvernement et les peuples autochtones canadiens se sont engagés sur un chemin de la transition énergétique ouvrant la voie à une prospérité partagée, d'où se dégagent des enseignements plus généraux sur l'utilité d'un bon climat relationnel et de la collaboration, dans le respect des droits, des besoins et des aspirations des populations autochtones.

Centrale géothermique Rotokawa II/Nga Awa Purua de Tauhara North No. 2 Trust (Nouvelle-Zélande) : exploitation en copropriété d'une centrale géothermique à base d'énergie renouvelable

La coentreprise constituée de Tauhara North No. 2 Trust, détenue par le peuple autochtone maori de Nouvelle-Zélande, et de Mighty River Power a installé une vaste centrale géothermique sur des terres gérées par Tauhara North No. 2 Trust. Le projet, qui inclut la centrale électrique Nga Awa Purua, procure

à la collectivité des avantages économiques et sociaux. Tauhara North No. 2 Trust détient 25 % de la coentreprise, dont les statuts prévoient des prises de participations, un bail foncier et le versement de redevances. L'électricité produite permet d'alimenter 140 000 logements et de répondre à 3 % des besoins du pays en énergie.

Tribal Clean Energy Network (Australie) : un réseau soutenant les projets d'énergie renouvelable portés par les communautés

Le réseau Tribal Clean Energy Network travaille en collaboration avec diverses parties prenantes pour aider les peuples autochtones d'Australie à opérer leur transition vers des énergies propres. Son travail consiste notamment à soutenir les communautés dans leurs projets d'énergie propre, à encourager les partenariats dans ce secteur, ainsi qu'à soutenir une réforme visant à supprimer les obstacles réglementaires et à promouvoir l'investissement public. L'État australien a en outre créé la fonction d'ambassadeur des peuples premiers, et nommé son titulaire. Les principales missions de cet ambassadeur sont les suivantes : promouvoir les droits et les intérêts des peuples premiers à travers le monde ; partager les expériences et la connaissance en matière de processus de réconciliation et autres questions connexes ; intégrer les points de vue des peuples premiers dans la politique étrangère de l'Australie ; soutenir le commerce et l'investissement auprès des peuples premiers, par exemple en fournissant des conseils au ministère des Affaires étrangères et du Commerce ; enfin, renforcer les capacités diplomatiques et les activités de sensibilisation des peuples premiers d'Australie.

Des micro-réseaux communautaires (Guatemala)

Le collectif Madreselva aide les peuples autochtones du Guatemala à concevoir et gérer leurs propres générateurs et réseaux d'électricité à des prix abordables, en mettant l'accent sur l'appropriation des projets par la communauté et la bonne gestion de l'environnement. Ce collectif fournit un appui technique et des financements pour des projets d'énergie renouvelable auxquels participent activement les femmes et les hommes de la communauté, qui fixe elle-même les tarifs de l'électricité de manière à couvrir les coûts de maintenance et de gestion.

Partenariat entre Right Energy Partnership et les Nations Unies pour l'accès des communautés autochtones aux énergies renouvelables

Dans le cadre de la collaboration entre Right Energy Partnership et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme de microfinancements du PNUD affecte chaque année au moins 1 million USD à des projets d'énergie renouvelable qui sont pilotés par les communautés autochtones des pays en développement, et que ces dernières s'approprient. Des projets portant sur l'énergie solaire, la micro-hydroélectricité et le biogaz ont ainsi été financés dans six pays : le Cambodge, le Cameroun, El Salvador, le Honduras, le Népal et la République démocratique du Congo. Ces initiatives communautaires ont considérablement élargi l'accès à l'eau propre, à l'électricité, à l'éclairage et à d'autres services essentiels pour les communautés autochtones, ce qui a permis d'améliorer la qualité de vie en général et, par conséquent, l'état de santé des individus. Un bienfait de taille de ces initiatives a été l'émancipation de groupes marginalisés – en particulier les femmes et les jeunes autochtones –, laquelle a favorisé un élargissement des débouchés économiques et une participation sociale accrue. Ces projets énergétiques à l'ancrage local ont procuré aux communautés autochtones les avantages suivants : contribution à la préservation de l'environnement, à la réduction des émissions et à l'atténuation du changement climatique ; promotion de la diversification économique grâce à une utilisation durable de l'énergie, à l'écotourisme et à d'autres activités ; élargissement des possibilités en matière d'éducation ; amélioration de la cohésion et de la coopération au sein de la communauté ; progression de l'égalité des genres grâce à des initiatives comme la formation des femmes à la technologie solaire ; amélioration de

la préparation aux catastrophes ; ou encore réduction des coûts grâce à une appropriation accrue des ressources locales par la communauté.

Conclusions

Pour être efficace, le chemin vers une transition énergétique juste et équitable doit commencer par la reconnaissance des préjudices causés autrefois aux peuples autochtones, et par l'engagement à réparer les injustices et la marginalisation du passé, notamment grâce au renforcement de la coopération internationale pour le développement. Une étude de l'OCDE montre que les populations autochtones continuent de ne percevoir qu'une faible part du financement public du développement (FPD) bilatéral affecté à la protection de la biodiversité (OCDE, 2023[15]). De même, une étude réalisée par Rainforest Foundation Norway indique qu'entre 2011 et 2020, les projets finançant la mise en place de régimes fonciers et la gestion des forêts pour les peuples autochtones représentaient moins de 1 % de l'APD totale consacrée aux mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets (Rainforest Foundation Norway, 2021[16]). De plus, la plupart des versements ont transité par des intermédiaires de grande taille, ce qui a eu pour résultat que les organisations représentatives de peuples autochtones n'ont perçu qu'un faible pourcentage des financements et des subventions (Rainforest Foundation Norway, 2021[16]).

Pour progresser sur la voie de la transition écologique, les acteurs de la coopération pour le développement peuvent accroître leur soutien aux peuples autochtones en adoptant des approches fondées sur les droits humains et des modèles de partenariat énergétique. En plus de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'atténuation des disparités économiques entre les populations autochtones et d'autres groupes, cela répondra au besoin de renforcer la coopération, la collaboration et les partenariats pour faire face collectivement à la crise climatique mondiale et progresser dans l'instauration d'un développement durable pour les générations actuelles et futures. Les enseignements tirés des expériences vécues autrefois par les peuples autochtones soulignent l'impérieuse nécessité d'adopter une approche fondée sur les droits humains pour opérer les transitions énergétiques, de soutenir les projets d'énergie renouvelable que les populations en question se sont appropriés et qui sont pilotés par elles, et de faciliter la mise en place de modèles de partage équitable des avantages. Les fournisseurs de coopération pour le développement devraient également veiller à la cohérence des politiques au regard du respect des droits humains, de l'équité sociale et de la participation constructive des communautés autochtones aux processus décisionnels relatifs à la planification du développement et à sa mise en œuvre à tous les niveaux.

Références

Amnesty International (2023), *L'affaire des Ogieks : protection d'un peuple autochtone au Kenya*, https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2023/06/laffaire-des-ogieks-protection-dun-peuple-autochtone-au-kenya/. [9]

Banque mondiale (2023), « Empowering indigenous peoples to protect forests », https://www.worldbank.org/en/news/feature/2023/08/09/empowering-indigenous-peoples-to-protect-forests. [6]

Business and Human Rights Resource Centre (2023), *Norway: Govt. and Sámi reach agreement to end the 3-year dispute over wind farm after Supreme Court ruling it violates their rights*, Business and Human Rights Resource Centre, https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/norway-europes-largest-onshore-wind-farm-continues-operations-despite-supreme-court-ruling-that-found-permits-violate-indigenous-s%C3%A1mi-rights-incl-company-responses/. [8]

Fa, J. et al. (2020), « Importance of indigenous peoples' lands for the conservation of intact forest landscapes », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 18/3, pp. 135-140, https://doi.org/10.1002/fee.2148. [4]

HCDH (2013), *Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples*, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Genève, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf. [13]

HCDH (2011), *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, New York, et Genève, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf. [10]

Indigenous Peoples Rights Tribunal (2024), *Declaration of Indigenous Peoples' Participants in the Conference on Indigenous Peoples and the Just Transition*, Indigenous Peoples Rights Tribunal, https://iprights.org/index.php/en/all-news/declaration-of-indigenous-peoples-participants-in-the-conference-on-indigenous-peoples-and-the-just-transition%20. [14]

OCDE (2023), *A Decade of Development Finance for Biodiversity*, Éditions OCDE, Paris., https://doi.org/10.1787/e6c182aa-en. [15]

OCDE (2023), *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/0e8d35b5-fr. [11]

OCDE (2018), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises*, Éditions OCDE, Paris., https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf. [12]

Oelz, M., R. Kumar Dhir et M. Harsdorff (2017), *Les peuples autochtones et les changements climatiques : De victimes à agents de changement grâce au travail décent*, Bureau international du Travail, Genève, https://www.ilo.org/fr/publications/les-peuples-autochtones-et-les-changements-climatiques-de-victimes-agents. [1]

OIT (2016), *Sustainable Development Goals: Indigenous Peoples in Focus*, Organisation internationale du Travail, Genève, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_503715.pdf. [2]

ONU DAES (2015), *State of the World's Indigenous Peoples, Volume II, Health*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, NY, https://desapublications.un.org/publications/state-worlds-indigenous-peoples-vol-ii-health. [3]

Owen, J. et al. (2023), « Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples », *Nature Sustainability*, vol. 6, pp. 203-211, https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6. [7]

Rainforest Foundation Norway (2021), *Falling Short: Donor Funding for Indigenous Peoples and Local Communities to Secure Tenure Rights and Manage Forests in Tropical Countries (2011-2020)*, Rainforest Foundation Norway, Oslo, https://dv719tqmsuwvb.cloudfront.net/documents/RF_Falling_short_1021_summary_web.pdf. [16]

Veit, P. et K. Reytar (2017), « By the numbers: Indigenous and community land rights », *World Resources Institute Insights Blog*, https://www.wri.org/insights/numbers-indigenous-and-community-land-rights. [5]

32 Point de vue : Inscrire les droits humains, la justice et l'équité au cœur de l'action publique est la seule voie crédible pour les peuples autochtones

Helena Gualinga, militante de la protection de l'environnement et des droits humains

Les peuples autochtones d'Amazonie se battent depuis longtemps pour protéger leurs terres, leurs forêts, leurs sources d'eau et l'ensemble des êtres vivants que ces ressources abritent, non seulement pour leur propre bien, mais pour celui de la planète entière. En première ligne de la défense de l'Amazonie, ils ont souvent risqué leur vie et fait l'objet de persécutions, d'incriminations, de menaces, d'actes d'intimidation et d'assassinats. Ils voient désormais leurs cultures et leurs moyens de subsistance détruits par le changement climatique, avec pour corollaire un appauvrissement culturel, spirituel et économique et l'apparition d'inégalités.

Les décideurs dans le monde favorisent de plus en plus ce qu'ils appellent la « transition écologique ». Mais de nombreux peuples autochtones, qui s'efforcent quotidiennement de protéger l'environnement, considèrent avec méfiance ce qui, à leurs yeux, constitue une nouvelle forme de colonialisme, généralement imposée au mépris ou au détriment de leurs droits. Nous devrions parler non pas de transition écologique mais d'abandon progressif des combustibles fossiles et de décarbonation de l'économie. Dans ce contexte, les responsables publics des pays Membres de l'OCDE devraient faire des droits humains, de la justice et de l'équité la pierre angulaire des mesures d'action publique prises à ces fins.

Nous devrions parler non pas de transition écologique mais d'abandon progressif des combustibles fossiles et de décarbonation de l'économie.

Droits humains. Les droits des peuples autochtones sont consacrés par différents instruments internationaux, tels que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, les constitutions nationales et la jurisprudence. Pourtant, des projets qui annoncent contribuer à l'atténuation du changement climatique,

comme les centrales hydroélectriques, les plantations bioénergétiques, l'exploitation minière et les projets de compensation carbone, ont donné lieu à de graves violations des droits humains. À cet égard, j'appelle les responsables publics de l'OCDE et du monde entier à :

- Respecter les obligations nationales et internationales relatives aux droits humains en adoptant des réglementations contraignantes sur le devoir de diligence raisonnable en matière de droits humains incluant l'obligation d'obtenir un consentement libre, préalable et éclairé.
- Apporter un soutien aux défenseurs des droits des peuples autochtones, y compris en leur assurant un accès à la justice.
- Définir des zones de protection de la biodiversité et des droits humains interdites à l'exploitation minière, à l'extraction pétrolière et à d'autres activités nuisibles en Amazonie, en associant pleinement les peuples autochtones aux processus décisionnels, et exclure tout soutien diplomatique ou financier à l'appui de la conduite de projets dans ces zones.
- Garantir que les droits des peuples autochtones, tels qu'inscrits dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, constituent un aspect central des politiques ou plans d'action relatifs à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets, à la biodiversité, à la bioéconomie et aux énergies renouvelables, et veiller à ce que ces politiques soient élaborées en consultant dûment et effectivement les peuples autochtones et en assurant leur participation réelle à la prise de décision.
- Abolir les mécanismes de règlement des différends investisseur-État, qui sont incompatibles avec la protection des droits humains et de l'environnement et perpétuent la pauvreté et les inégalités.

Justice. Les peuples autochtones d'Amazonie font actuellement face à une situation désastreuse et à une possible disparition de la forêt amazonienne. En effet, nous sommes en passe d'atteindre plusieurs points de bascule menaçant la survie même de ces peuples, qui se battent sans relâche pour protéger la nature amazonienne. Il est injuste que les communautés autochtones fassent les frais des répercussions négatives aussi bien du changement climatique que des initiatives visant à l'atténuer et à s'adapter à ses effets. Pour que la transition vers une économie décarbonée soit juste, j'invite les responsables publics à prendre les mesures suivantes :

- Reconnaître les différents rôles historiques, responsabilités et devoirs en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets. Coopérer avec les peuples autochtones pour remédier aux injustices de longue date et encore en vigueur, comme les conséquences environnementales de l'exploitation pétrolière et de l'extraction minière.
- Consulter les peuples autochtones et coopérer avec eux dès lors qu'il s'agit de définir des politiques ou des plans d'action en matière de transition énergétique, en respectant leur droit au consentement libre, préalable et éclairé.
- Adopter et mettre en œuvre des politiques, des réglementations et des lois efficaces qui remédient aux schémas de consommation non viables, réduisent la demande en ressources minérales et en biomasse et combattent toute activité illégale d'extraction et de commerce d'or et de bois en Amazonie, en coopération avec les peuples autochtones.

Équité. Il existe une grande diversité de peuples autochtones en Amazonie et dans d'autres régions du monde. Les communautés autochtones elles-mêmes sont très diversifiées. La transition vers une économie décarbonée doit être équitable pour tous les groupes, y compris les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. Pour que la transition soit équitable, j'invite les responsables publics à prendre les mesures suivantes :

- Apporter des financements flexibles directement aux peuples autochtones (y compris aux femmes et aux jeunes, aux défenseurs des droits fondamentaux des peuples autochtones, aux institutions représentant ces peuples et aux organisations ou réseaux locaux dirigés par des autochtones), sans recourir à des intermédiaires, pour les aider à se mobiliser, à se rassembler et à renforcer

leurs capacités afin d'exercer leurs droits et de faire respecter leurs propres priorités sociales, culturelles et économiques.

- Soutenir les activités d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets pilotées par les communautés autochtones, par exemple les projets d'énergie renouvelable et de conservation, notamment à l'aide de fonds d'urgence destinés à faire face aux sécheresses, aux inondations et aux feux de forêt.
- Encourager la participation des communautés autochtones, y compris des femmes et des jeunes, aux processus décisionnels dans les enceintes internationales comme l'OCDE, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, ainsi qu'au sein des organes décisionnels nationaux et infranationaux.

33 Participation significative des communautés locales aux partenariats pour une transition énergétique juste

Tracy Ledger, Public Affairs Research Institute

Marlistya Citraningrum, Institute for Essential Services Reform

Les partenariats pour une transition énergétique juste sont des outils efficaces pour accélérer les transitions écologiques dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, et ce d'une façon qui réduise la pauvreté et les inégalités. Le présent chapitre montre que l'on peut tirer parti des investissements réalisés dans le cadre de ces partenariats pour réduire la pauvreté et les inégalités, en s'attachant à faire participer les communautés locales aux phases de conception et de mise en œuvre, ce qui permet de recueillir les points de vue de ces communautés et de la société civile. Il expose aussi les enseignements tirés au sujet des mécanismes de co-production et de financement à l'intention de toutes les parties prenantes impliquées dans les partenariats actuels et futurs, en particulier les partenaires internationaux qui peuvent aider à améliorer l'incidence de ces partenariats sur la réduction des émissions et leur contribution aux objectifs sociaux en promouvant des processus plus inclusifs et des financements plus souples.

Messages clés

- L'expérience de la société civile dans le cadre des partenariats pour une transition énergétique juste en Afrique du Sud et en Indonésie, deux des premiers partenariats de ce type, montre que la décentralisation des processus pourrait être améliorée de façon à cibler plus efficacement les interventions et à obtenir le large soutien nécessaire à la mise en œuvre de transitions justes.
- Le groupe des partenaires internationaux peut encourager la co-production pour la phase de conception des stratégies et des plans de mise en œuvre, et veiller à ce que davantage de fonds soient affectés aux questions prioritaires pour les communautés locales.
- La prochaine génération de partenariats pour une transition énergétique juste gagnerait à ce que soit adoptée une approche plus collaborative, axée sur une participation approfondie des communautés locales dès les premières étapes du processus d'élaboration de l'action publique.

Introduction

Les partenariats pour une transition énergétique juste sont des cadres de coopération multilatérale conçus pour accélérer la transition énergétique dans les pays du Sud avec des moyens et des résultats justes et équitables. L'Afrique du Sud, l'Indonésie et le Viet Nam ont conclu des partenariats pour une transition énergétique juste. L'Inde et le Sénégal devraient en faire autant (Pineau et Irish, 2023[1]) bien que le partenariat proposé en Inde rencontre une opposition au sein du pays (Sen et Kala, 2022[2]). Ces partenariats, qui constituent des cadres internationaux clés rassemblant l'administration des différents pays concernés et des partenaires internationaux, offrent une occasion très favorable de façonner les transitions écologiques de sorte qu'elles contribuent à réduire la pauvreté et les inégalités. Toutefois, depuis le lancement du premier partenariat il y a deux ans de cela, le coup de fouet qu'il était censé donner aux financements pour les transitions écologiques ne s'est pas encore concrétisé.

> Les partenariats pour une transition énergétique juste offrent une occasion très favorable de façonner les transitions écologiques de sorte qu'elles contribuent à réduire la pauvreté et les inégalités.

L'expérience acquise en Afrique du Sud et en Indonésie, les deux premiers pays à avoir lancé un partenariat pour une transition énergétique juste, donne un aperçu des moyens à disposition pour donner plus de poids à une participation constructive des communautés et prendre en compte leurs priorités. Le présent chapitre, qui repose sur l'analyse menée par la société civile, permet de souligner les risques éventuels auxquels il faudra faire face pour tenir la promesse d'inclusion, ainsi que les mesures qui peuvent être prises dans le cadre de tous les partenariats pour améliorer les processus et les résultats.

Malgré un lancement annoncé avec éclat, des engagements financiers s'élevant à plusieurs milliards de dollars et des cibles ambitieuses, les premiers partenariats pour une transition énergétique juste n'ont pas encore mobilisé beaucoup de fonds publics ou privés

Les partenariats pour une transition énergétique juste s'appuient sur une série de mécanismes de financement. L'Afrique du Sud et le groupe des partenaires internationaux[1] ont conclu le premier partenariat lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2021 (COP 26).

Le groupe des partenaires internationaux s'était alors engagé à fournir 8.5 milliards USD, montant qui a ensuite augmenté pour atteindre 9.3 milliards USD. L'objectif central du partenariat est d'aider l'Afrique du Sud à accélérer sa transition vers les énergies renouvelables en garantissant le financement des programmes qui visent à remédier à la suppression d'emplois et au déclin de l'activité économique locale causés par l'abandon progressif du charbon. Les financements fournis sont destinés à soutenir le plan d'investissement du pays en faveur d'une transition énergétique juste. Selon les déclarations de la Commission présidentielle sud-africaine pour le climat (2022[3]), ce plan profitera à toute la population sud-africaine en stimulant la croissance économique, en créant des emplois et en renforçant la sécurité énergétique. Environ 600 millions USD ont été affectés à différents projets. Le manque de transparence dans la sélection de ces projets a cependant été critiqué dans plusieurs rapports émanant de la société civile et des médias (Fraser, 2024[4]).

Le partenariat pour une transition énergétique juste de l'Indonésie avec le groupe des partenaires internationaux a été annoncé en novembre 2022, à l'occasion du sommet du Groupe des Vingt (G20) à Bali. Dès le début, ce partenariat a été porté par un élan considérable et par des engagements s'élevant à plusieurs milliards de dollars des États-Unis destinés à financer la transition énergétique. Il comporte deux principaux objectifs : premièrement, limiter les émissions du secteur de l'électricité, en imposant un plafond absolu d'émissions de 290 millions de tonnes d'équivalent CO_2 d'ici à 2030 et en atteignant la neutralité carbone à l'horizon 2050 ; et deuxièmement, accélérer le recours aux énergies renouvelables afin qu'elles servent à produire au moins 34 % de l'électricité du pays avant 2030. Les signataires se sont engagés à œuvrer pour mobiliser 20 milliards USD par l'intermédiaire du partenariat au cours des trois à cinq années suivantes, sous forme de dons, de prêts concessionnels, de prêts commerciaux, de garanties et d'investissements privés. Il a été prévu que la moitié du montant environ proviendrait de financements privés avec la coordination de la Glasgow Financial Alliance for Net Zero.

Premiers partenariats pour une transition énergétique juste : les occasions manquées de solliciter une large contribution des communautés locales et des parties prenantes autour des priorités de chaque pays doivent servir d'enseignement

La transition vers les énergies vertes fait peser un ensemble de risques économiques et sociaux sur les travailleurs des centrales à charbon et des mines de charbon, ainsi que, de façon plus large, sur les chaînes de valeur et les communautés qui dépendent de ces activités. Pour être juste, la transition doit faire l'objet d'un consensus au niveau de la société concernant sa nature et son rythme et prévoir des plans visant à soutenir ou à dédommager les personnes susceptibles de perdre leurs moyens de subsistance dans le processus.

Les partenariats pour une transition énergétique juste ne précisent pas comment les fonds mobilisés doivent être dépensés dans chaque pays. Il appartient à chaque pays d'élaborer sa propre stratégie de transition juste, en fonction du contexte et des priorités locales, puis de présenter son plan au groupe des partenaires internationaux. Il est entendu que l'élaboration de ce plan reposera sur la consultation à grande échelle d'un vaste éventail de parties prenantes, notamment des travailleurs, des représentants des entreprises et des membres de la société civile dans son ensemble. La première étape clé est d'obtenir, de façon collaborative, une vision claire des objectifs de la transition et des moyens prévus pour les atteindre. Jusqu'à présent, cette vision était mise en évidence dans l'appel des partenariats à éliminer progressivement le charbon[2]. En l'absence de consultations inclusives, cependant, il est quasiment impossible de susciter la large adhésion nécessaire à la mise en œuvre d'un plan. Les expériences de l'Afrique du Sud et de l'Indonésie montrent qu'il est crucial d'atteindre un consensus national à un stade précoce pour éviter que la transition ne se heurte à une forte opposition par la suite.

> ... il appartient à chaque pays d'élaborer sa propre stratégie de transition juste, en fonction du contexte et des priorités locales, puis de présenter son plan au groupe des partenaires internationaux.

Les meilleures idées pour lutter contre la pauvreté et les inégalités émanent souvent des communautés locales. Permettre à celles-ci de fixer le cap du développement local et de le piloter améliore grandement la probabilité de voir la transition écologique tenir ses promesses en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. La difficulté réside, bien sûr, dans le fait qu'avec la co-production, l'action publique suit un processus beaucoup plus long qu'avec l'approche classique. Cependant, le coût lié au délai supplémentaire pour l'achèvement de la définition des mesures d'action publique et des plans doit être mis en balance avec la possibilité très réelle que l'absence de co-production entraîne un ferme rejet de la transition énergétique de la part de vastes pans de la population (Lenferna, 2023[5]).

Intégrer à tous les programmes financés par un partenariat une obligation de mettre en place une véritable co-production serait utile pour renforcer le soutien de la population envers la transition énergétique juste ainsi que sa compréhension de celle-ci. Promouvoir une vraie co-production ne se résume pas à organiser plus de réunions sur les transitions énergétiques, à associer davantage de personnes et à diffuser des informations en plusieurs formats et langues. La co-production est plus qu'une forme de participation élargie : il s'agit d'une méthode de conception de l'action publique radicalement différente (McGuinness et Slaughter, 2019[6]).

Il est essentiel que le processus de consultation soit mené au moment opportun et en toute transparence pour garantir la mobilisation et le soutien des parties prenantes

La consultation constructive des communautés locales, menée au moment opportun, a beau être une priorité déclarée des partenariats, sa mise en œuvre se heurte à des obstacles concrets. Les parties prenantes ont été consultées à plusieurs reprises au cours du processus d'élaboration, et le cadre sud-africain pour une transition juste comportait des engagements concernant la justice en matière de procédures[3] et la justice distributive[4]. En parallèle, le partenariat pour une transition énergétique juste et le plan d'investissement associé ont tous deux été finalisés et approuvés par le cabinet national avant leur diffusion publique. Le document d'orientation du partenariat indonésien pour une transition énergétique juste, dénommé plan global en matière d'investissement et d'action publique (Comprehensive Investment and Policy Plan, CIPP), a été publié en novembre 2023. Il présentait les projets devant être financés en premier lieu sur la base de cinq domaines d'investissement prioritaires[5], le cadre d'orientation pour une transition juste ainsi que les financements recensés et ayant fait l'objet d'engagements de la part du groupe des partenaires internationaux et de financiers privés. Le partenariat pour une transition énergétique juste en Indonésie prévoit un dialogue politique inclusif avec les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs ; le CIPP contient une définition précise de la notion de transition juste et appelle à une large participation des parties prenantes concernées et du public (Just Energy Transition Partnership Indonesia, 2023[7]).

Dans les deux pays, les médias et la société civile ont déploré que les chambres de commerce locales, les municipalités, les groupes de défense des droits des travailleurs et la société civile n'aient pas eu assez de possibilités de participer à l'élaboration des mesures d'action publique et des plans, et que la consultation tardive des communautés locales, alors que la planification était déjà bien entamée, ne leur ait pas permis d'avoir voix au chapitre sur le plan[6]. Par exemple, un responsable local de la province minière du Mpumalanga a déclaré publiquement que l'administration n'avait pas encore expliqué la transition énergétique juste du pays et n'en avait pas débattu, ajoutant : « Nous espérons que ce programme n'aura pas d'effets négatifs sur le taux de chômage, car, dans ce cas, les gens d'ici seront contre la transition » (Molelekwa, 2023[8]). Des médias ont rapporté que les syndicats avaient regretté

l'absence de « plans crédibles de création d'emplois », et certains analystes ont déclaré que les financements du partenariat étaient utilisés pour acheter des biens d'équipement (Rahim, 2023[9])) ou encore que le processus de rédaction manquait de transparence et n'intégrait pas assez la contribution des parties prenantes, notamment sur l'utilisation des fonds (Pradipta Pandu, 2023[10]) (Waluyo, 2023[11]).

Fixer des délais ambitieux tout en ménageant un temps suffisant pour la consultation est un exercice complexe. Par exemple, il était prévu que le partenariat indonésien pour une transition énergétique juste se dote d'un secrétariat et d'un plan global d'investissement dans un délai de six mois, alors que l'avant-projet du CIPP a été communiqué à quelques parties prenantes pour consultation en août 2023, puis diffusé au public pour qu'il le commente sous deux semaines au début du mois de novembre, soit un an après la signature du partenariat. Depuis, le secrétariat a indiqué avoir organisé plus de 200 dialogues approfondis ou réunions de groupes de réflexion avec différentes parties prenantes en 2023 (Just Energy Transition Partnership Indonesia, 2024[12]).

Il est important de prendre en compte les priorités des communautés locales telles que l'accès à l'énergie et à l'eau à un coût abordable. La feuille de route de l'Indonésie s'articule autour des systèmes en réseau et privilégie les projets prêts à être financés (selon une stratégie de déploiement du capital). La plupart des projets considérés comme hautement prioritaires[7] sont des projets centralisés en matière d'énergies renouvelables, mis en œuvre à grande échelle par des entreprises de services publics[8] et des entreprises privées. En sont donc exclus les projets menés à petite échelle au sein des communautés, notamment les installations hors réseau qui ne sont souvent pas viables sur le plan commercial, visant à assurer un accès universel à l'électricité à un coût abordable, y compris grâce à des systèmes d'énergies renouvelables décentralisés[9], dont bénéficieraient les communautés les plus pauvres et les plus isolées. Pourtant, il s'agit souvent de projets jugés prioritaires par les communautés qui espèrent ainsi accélérer leur accès à l'énergie sans avoir à attendre des années, voire des décennies, que les services publics parviennent jusqu'à elles.

Garantir un accès universel à l'électricité à un coût véritablement abordable et en quantité suffisante[10], c'est-à-dire gratuitement pour les 30 % de Sud-Africains en situation d'extrême pauvreté, pourrait être la stratégie la plus efficace en faveur des pauvres que la transition écologique permettrait de faciliter. Par exemple, le coût élevé de l'électricité est depuis longtemps considéré comme un problème prioritaire pour les foyers et les petites entreprises, ainsi qu'un facteur important de pauvreté, de malnutrition et d'inégalités, car il érode le revenu disponible et empêche les familles de prendre part à une activité économique productive ou de développer leur activité existante (Ledger et Rampedi, 2022[13]). Des mesures sont déjà en place en Afrique du Sud pour garantir un accès de base gratuit à l'électricité, mais elles ne couvrent que 50 kilowatts par mois par foyer et ne sont pas correctement mises en œuvre (Ledger, 2021[14]). Porter l'indemnité à un niveau permettant de soutenir le développement économique et social (par exemple, 350 kilowatts par mois) coûterait environ 70 milliards de rands sud-africains (3.6 milliards USD) supplémentaires à l'État chaque année, mais apporterait des avantages considérables en matière de développement (Ledger et Rampedi, 2022[13]). Les ménages pauvres risqueraient moins d'amputer leur budget alimentation pour payer des factures d'électricité, ce qui améliorerait directement la nutrition dans le foyer. En outre, les familles ayant accès à l'électricité à un coût abordable sont plus susceptibles de lancer leur propre petite entreprise, et plus ce coût est bas, plus il est probable que les entreprises existantes grandissent (Ledger et Rampedi, 2022[13]). Bien que les chercheurs et les communautés locales aient repéré le potentiel de ce sujet et d'autres sujets importants pour favoriser le développement des communautés les plus pauvres et leur apporter des avantages, ils ne font pas partie des domaines prioritaires traités par les projets pour une transition énergétique juste en Afrique du Sud (Ledger et Rampedi, 2022[13]).

Une autre question prioritaire pour les communautés locales en Afrique du Sud est la réattribution des droits relatifs à l'eau actuellement utilisés par les centrales à charbon. En 2020, Eskom, compagnie d'électricité publique d'Afrique du Sud, a utilisé environ 380 millions de mètres cubes d'eau douce, ce qui

représente un volume considérable au regard de la pénurie d'eau généralisée dans la province du Mpumalanga, où se trouvent la plupart des centrales à charbon. La réorientation de l'emploi de cette eau de sorte qu'elle favorise un large développement économique et social dans les zones concernées par la fermeture de centrales pourrait constituer un élément déterminant pour un développement véritablement favorable aux plus démunis.

La co-production associant la communauté n'est pas qu'un facteur important de justice sociale. Elle représente aussi une méthode efficace d'élaboration de l'action publique, qui permet de mieux repérer les problèmes et d'obtenir un large soutien particulièrement nécessaire aux mesures sujettes à controverse. Une inclusion accrue et la co-production de plans détaillés concernant les transitions renforcent la légitimité des partenariats pour une transition énergétique juste aux yeux de la société. Or, l'absence de légitimité est un obstacle majeur au succès de leur mise en œuvre. Si la population a le sentiment que l'élaboration des plans d'investissement ne repose pas sur un véritable processus de co-production, cela peut également nourrir des discours selon lesquels la transition énergétique a été imposée au pays (Creamer, 2023[15] ; Jacobs, 2023[16]).

En encourageant une vraie co-production et une plus grande flexibilité des priorités en matière de financement, le groupe des partenaires internationaux et les autres parties prenantes peuvent améliorer les partenariats pour une transition énergétique juste

L'engagement en faveur d'une vraie co-production a des implications pour la coopération pour le développement. La communauté des donneurs s'est engagée à appliquer le principe selon lequel les transitions énergétiques justes doivent être pensées de manière à tenir compte du contexte économique, social et politique particulier de chaque pays et à s'y adapter. En pratique, les donneurs doivent également être prêts à accepter que les priorités d'un pays en matière de financement diffèrent des leurs. Dans le contexte particulier de l'Indonésie, par exemple, privilégier le financement de projets ayant un ancrage local peut aller à l'encontre de l'objectif de la communauté internationale, qui souhaite financer des projets d'envergure susceptibles de réduire rapidement les émissions. Néanmoins, l'incapacité à adhérer aux priorités des pays (et à les financer), telles qu'exprimées par un vaste éventail de parties prenantes membres de communautés locales plutôt que par un petit groupe d'experts techniques ou de décideurs, sapera le soutien politique en faveur des résultats que les partenariats essaient précisément d'encourager.

Les partenaires internationaux dans le cadre des partenariats pour une transition énergétique juste devraient prendre en considération le poids relatif des différents instruments, surtout des dons, dans le bouquet de financements total. Il a été avancé que les prêts ne devraient pas constituer la majeure partie du mécanisme de financement de ces partenariats, puisque la réalisation de transitions énergétiques fructueuses et efficaces relève aussi de la responsabilité des pays du Nord qui aident les pays du Sud.

Les expériences indonésienne et sud-africaine avec les partenariats pour une transition énergétique juste soulignent la nécessité d'accorder une plus grande place aux dons parmi les instruments de financement, étant donné qu'ils sont essentiels pour soutenir les interventions pilotées par les communautés locales en faveur des plus démunis, lesquelles ont peu de chances d'attirer des investissements privés. Le CIPP indonésien a indiqué que de nombreuses initiatives pour la transition juste avaient un faible rendement privé, mais un rendement social potentiel très élevé, et a qualifié les dons de moyens de financement les plus appropriés en faveur d'une transition juste (Just Energy Transition Partnership Indonesia, 2023[7]). Actuellement, le CIPP ne fournit que 153.8 millions USD de dons sur un total de 20 milliards USD d'engagements[11], ce qui n'est pas suffisant pour permettre la réussite de projets moins rentables, mis en œuvre à petite échelle au niveau local. Tant que la décentralisation ne sera pas intégrée de façon obligatoire dans le partenariat pour une transition énergétique juste et dans le cadre pour une transition

juste[12], les décisions concernant la transition seront prises en adoptant un point de vue national, sans tenir compte du contexte local et des différents avis. Il restera donc difficile de lutter contre les inégalités liées à l'accès à l'énergie et au développement en Indonésie.

Le mécanisme du partenariat repose sur le soutien aux plans élaborés au niveau national. Dans le respect du principe d'appropriation par les pays, le groupe des partenaires internationaux ne doit pas perdre de vue que, si les plans ne reposent pas sur la co-production et ne reflètent pas les priorités locales et la vision locale de ce qu'est une transition juste, ils risquent en fait de ralentir les progrès plutôt que de les accélérer. Les partenaires internationaux doivent donc insister sur l'importance des stratégies de co-production pour chaque pays. La communauté des donneurs peut également contribuer à un échange de connaissances permettant de mettre en lumière des cas de réussite d'une résolution de problème collaborative, comme les laboratoires d'innovation du secteur public (Monteiro et Kumpf, 2023[17]) ainsi que des exemples montrant en quoi les énergies renouvelables peuvent faciliter le renforcement de la fourniture gratuite d'électricité aux foyers pauvres (Gouvernement de l'Australie-Occidentale, 2023[18]).

Références

Creamer, T. (2023), « Ramaphosa denies JETP 'incoherence' or being forced to transition from coal », *Engineering News*, https://www.engineeringnews.co.za/article/ramaphosa-denies-jetp-incoherence-or-being-forced-to-transition-from-coal-2023-05-11. [15]

Fraser, L. (2024), « Worries over South Africa's R200 billion energy deal », *BusinessTech*, https://businesstech.co.za/news/energy/752811/worries-over-south-africas-r200-billion-energy-deal/ (consulté le 22 avril 2024). [4]

Gouvernement de l'Australie-Occidentale (2023), « More energy savings for those doing it tough », https://www.wa.gov.au/government/media-statements/Cook-Labor-Government/More-energy-savings-for-those-doing-it-tough-20230710#:~:text=The%20new%20Community%20Energy%20program,an%20average%20household's%20daily%20usage. [18]

Jacobs, S. (2023), « Mantashe says moving away from coal too fast made load-shedding worse », *My Broad Band*, https://mybroadband.co.za/news/investing/499433-mantashe-says-moving-away-from-coal-too-fast-made-load-shedding-worse.html#:~:text=Mantashe%20says%20moving%20away%20from%20coal%20too%20fast%20made%20load%2Dshedding%20worse,-Shaun%20Jacobs8&text=Minister%2. [16]

Just Energy Transition Partnership Indonesia (2024), « A look back at 2023 and a glimpse of what is to come in 2024 », https://jetp-id.org/news/a-look-back-at-2023-and-a-glimpse-of-what-is-to-come-in-2024. [12]

Just Energy Transition Partnership Indonesia (2023), *Comprehensive Investment and Policy Plan 2023*, Just Energy Transition Partnership Indonesia, https://jetp-id.org/cipp. [7]

Ledger, T. (2021), *Broken Promises: Electricity Access for Low-income Households - Good Policy Intentions, Bad Trade-offs and Unintended Consequences*, Public Affairs Research Institute, Johannesburg, https://pari.org.za/wp-content/uploads/2021/04/broken-promises21-04-21c.pdf. [14]

Ledger, T. et M. Rampedi (2022), *Hungry For Electricity*, Public Affairs Research Institute, Johannesburg, https://pari.org.za/wp-content/uploads/2022/09/Hungry-for-Electricity-Digi-19092022.pdf. [13]

Lenferna, A. (2023), « What went wrong with South Africa's once pioneering just transition plan? », *African Arguments*, https://africanarguments.org/2023/12/what-went-wrong-with-south-africa-once-pioneering-just-energy-transition-plan/#:~:text=In%20South%20Africa%2C%20it%20is,way%20of%20slowing%20climate%20action. [5]

McGuinness, T. et A. Slaughter (2019), « The new practice of public problem solving », *Stanford Social Innovation Review*, vol. 17/2, pp. 26-33, https://www.proquest.com/docview/2186985753?sourcetype=Magazines. [6]

Molelekwa, T. (2023), « Coal communities fear South Africa's clean energy transition », *Climate Home News*, https://www.climatechangenews.com/2023/02/02/coal-communities-left-behind-fear-south-africa-green-energy-transition. [8]

Monteiro, B. et B. Kumpf (2023), « Innovation labs through the looking glass: Experiences across the globe », *Observatory of Public Sector Innovation Blog*, https://oecd-opsi.org/blog/innovation-labs-through-the-looking-glass. [17]

Pineau, E. et J. Irish (2023), « Senegal seals $2.7 billion green energy deal with richer nations », *Reuters*, https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/senegal-seals-25-bln-euro-investment-deal-help-renewable-energy-push-2023-06-22 (consulté le 22 avril 2024). [1]

Pradipta Pandu, O. (2023), « Menanti Inklusivitas dalam Program JETP [Looking forward to inclusivity in the JETP program] », *Kompas*, https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/08/23/menanti-inklusivitas-dalam-program-pendanaan-transisi-energi. [10]

Presidential Climate Commission (2022), *South Africa's Just Energy Transition Investment Plan*, https://www.climatecommission.org.za/south-africas-jet-ip. [3]

Rahim, S. (2023), « The West is making mistakes as it helps developing nations get off coal », *Canary Media*, https://www.canarymedia.com/articles/just-transition/the-west-is-making-mistakes-as-it-helps-developing-nations-get-off-coal. [9]

Sen, A. et R. Kala (2022), « Power Ministry opposes G7's energy transition plans for India », *The Hindu Businessline*, https://www.thehindubusinessline.com/economy/power-ministry-opposes-g7s-plan-of-energy-transition-talks-with-india/article66001118.ece. [2]

Waluyo, D. (2023), « Kebijakan dan Pendanaan JETP Mengesampingkan Aspek Keadilan dan Transparansi [JETP policy and funding override fairness and transparency] », *Warta Ekonomi*, https://wartaekonomi.co.id/read510922/kebijakan-dan-pendanaan-jetp-mengesampingkan-aspek-keadilan-dan-transparansi. [11]

Notes

[1] Les membres fondateurs du groupe des partenaires internationaux sont l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le Danemark et les Pays-Bas ont rejoint le groupe en 2023.

[2] L'élimination progressive du charbon remplacerait l'adaptation ou un système énergétique équitable. Avant le lancement du partenariat indonésien pour une transition énergétique juste, la mise à l'arrêt anticipée des centrales à charbon a été signifiée par décret présidentiel.

[3] La justice en matière de procédures désigne une situation dans laquelle les communautés locales sont étroitement associées à la conception des mesures d'action publique et des programmes.

[4] La justice distributive désigne une situation dans laquelle les avantages (et les dommages) liés à la transition écologique sont répartis de façon à réduire la pauvreté et les inégalités.

[5] Les cinq domaines d'investissement prioritaires sont les suivants : déploiement du réseau de transport et de distribution de l'électricité ; mise à l'arrêt anticipée des centrales à charbon et gestion de l'élimination progressive du charbon ; accélération du déploiement des énergies renouvelables appelables ; accélération du déploiement des énergies renouvelables intermittentes ; et amélioration de la chaîne d'approvisionnement en matière d'énergies renouvelables.

[6] En règle générale, ces consultations prennent la forme d'une présentation des plans aux groupes locaux et aux autres parties prenantes, suivie d'une session de questions-réponses. À l'heure actuelle, cette méthode n'a permis d'apporter que très peu de modifications aux plans établis.

[7] Les critères de sélection et de hiérarchisation sont énoncés au chapitre 5 du CIPP et concernent particulièrement l'incidence sur les trajectoires de décarbonation et la meilleure utilisation des fonds. Voir : https://jetp-id.org/cipp.

[8] Il s'agit notamment des projets de PLN, société d'État et unique entreprise de distribution d'électricité d'Indonésie.

[9] Le CIPP comprend un projet hautement prioritaire pertinent dans ce domaine, mais il n'est pas lié au développement récent des énergies renouvelables décentralisées. Le projet s'inscrit dans un programme plus vaste de dé-diésélisation, dont l'objectif est de remplacer les générateurs diesel du fournisseur d'électricité public du pays (PLN) par des dispositifs hybrides utilisant des sources d'énergie renouvelables et le stockage de l'énergie, les actifs et l'exploitation relevant toujours de la compétence de PLN.

[10] Une quantité suffisante représente assez d'électricité pour maintenir un niveau de vie minimum et participer à l'activité économique.

[11] Le financement public couvre les dons, les prêts concessionnels, les garanties des banques multilatérales de développement, les prêts non concessionnels et les investissements sous forme de prises de participation.

[12] Le secrétariat du partenariat indonésien pour une transition énergétique juste a pour projet de rédiger un plan de mise en œuvre pour une transition juste en 2024.

Coopération pour le développement 2024

METTRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

Alors qu'ils doivent gérer de multiples priorités, notamment la nécessité impérieuse d'accélérer la transition écologique à l'échelle mondiale, les fournisseurs de coopération pour le développement risquent de perdre de vue une crise silencieuse, mais dévastatrice, à l'œuvre même avant la pandémie de COVID-19 : l'augmentation alarmante de la pauvreté et des inégalités dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Or, non seulement l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités sont au cœur de la mission des donateurs, mais elles sont également essentielles à la réalisation de leurs ambitions plus larges en matière de développement durable dans le monde. Quelles possibilités la priorité climatique offre-t-elle – et quels risques pose-t-elle – pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités ? Des transitions écologiques justes peuvent-elles redynamiser les programmes d'action en faveur du développement ? Quelles contributions les politiques de coopération internationale pour le développement et les financements qui les accompagnent peuvent-ils apporter ? Rassemblant les derniers éléments factuels, données et éclairages des pouvoirs publics, du monde universitaire, des organisations internationales et de la société civile, le rapport *Coopération pour le développement 2024* de l'OCDE propose aux décideurs des moyens concrets de tenir leurs engagements visant à améliorer la vie de milliards de personnes tout en favorisant des transitions écologiques justes dans le monde.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-60919-8
PDF ISBN 978-92-64-44705-9